

Università della Calabria

Facoltà di Economia

**Dottorato di Ricerca in
Economia e Gestione delle Amministrazioni Pubbliche
Ciclo XIX**

Settore disciplinare SECS-P/07

TESI DI DOTTORATO

IL BILANCIO DEI GRUPPI COMUNALI MODALITÀ DI REDAZIONE, PROBLEMATICHE E DIFFUSIONE IN EUROPA

Supervisore:
Chiar.mo Prof.
Alessandro Musaiò

Candidato:
Dott.ssa
Maria Puzzo

Coordinatore:
Chiar.mo Prof.
Giuseppe Fabbrini

ANNO ACCADEMICO 2005/2006

INDICE

INTRODUZIONE	5
---------------------------	---

CAPITOLO PRIMO

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1. Premessa.....	7
2. I servizi pubblici locali.....	7
3. La gestione e la proprietà delle reti dei servizi pubblici	11
4. I servizi pubblici locali a rilevanza industriale	15
4.1 Le società di capitali: Spa e Srl	17
4.1.1 Le società miste.....	21
5. Le imprese multiutility	24
6. I servizi pubblici privi di rilevanza economica.....	26
7. La sentenza 272/2004.....	37
8. Considerazioni conclusive	38

CAPITOLO SECONDO

IL BILANCIO CONSOLIDATO E L'ENTE COMUNE IN PROSPETTIVA NAZIONALE ED ESTERA

1. Il Comune holding e i servizi pubblici locali.....	40
2. Il bilancio consolidato: scopi e destinatari.....	47
3. La contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale.....	51

4. I principi contabili internazionali in materia di Pubblica Amministrazione: un'analisi europea ed extra-europea.....	60
4.1 Le esperienze europee	70
5. Il ruolo del bilancio consolidato in Europa e nel Mondo.....	78
6. Gli IPSAS.....	86
6.1 L'IPSAS 6	87
6.2 L'IPSAS 7	94
6.3 L'IPSAS 8	100
7. Considerazioni conclusive	104

CAPITOLO TERZO

IL BILANCIO CONSOLIDATO: PROCEDURE E TECNICHE DI CONSOLIDAMENTO

1. Premessa.....	106
2. Le teorie di consolidamento	108
3. Le procedure di consolidamento	112
3.1 L'area di consolidamento	113
3.2 I criteri di omogeneizzazione	124
3.2.1 La data di consolidamento	125
3.2.2 La moneta di conto.....	126
3.2.3 Gli schemi di bilancio	132
3.2.4 I criteri di valutazione	144
4. Fasi e tempi di redazione	147
5. I metodi di consolidamento.....	149
6. Le differenze di consolidamento.....	152
6.1 Partecipazioni totalitarie.....	153
6.2 Partecipazioni di controllo non totalitarie	154
6.3 Partecipazioni di collegamento	163
7. Le operazioni infragruppo.....	166

8. Il consolidato comunale: caratteri di peculiarità in una logica di prima applicazione	177
--	-----

CAPITOLO QUARTO

IL GRADO DI DIFFUSIONE DEL CONSOLIDATO COMUNALE IN EUROPA:

UN'ANALISI EMPIRICA

1. Premessa.....	180
2. Metodo della ricerca.....	180
3. La Germania.....	184
4. La Spagna.....	188
5. La Francia	192
6. L'Italia.....	198
7. Un'analisi comparata	208
8. Considerazioni conclusive	210

CONCLUSIONI.....	213
-------------------------	------------

APPENDICE A

Schemi di bilancio	216
--------------------------	-----

APPENDICE B

Questionario	233
--------------------	-----

APPENDICE C

Esempio di redazione di bilancio consolidato italiano.....	238
--	-----

BIBLIOGRAFIA	264
---------------------------	------------

INTRODUZIONE

I profondi mutamenti che hanno interessato la Pubblica Amministrazione nell'ultimo ventennio, sia in Italia che nei principali paesi europei di civil law, e i crescenti bisogni avvertiti dalla società, hanno determinato la necessità, da parte degli enti locali, di modificare le modalità con le quale il soggetto pubblico gestisce e controlla i servizi offerti agli utenti.

Nel presente lavoro si vuole evidenziare quale sia lo stato attuale delle modalità di fornitura dei servizi comunali e quale sia il grado di sviluppo dei gruppi comunali nati dalle nuove forme gestionali dei servizi, e del bilancio consolidato, considerato strumento necessario a monitorare la fornitura dei servizi e l'andamento globale dell'aggregato comunale così costituitosi.

Questo elaborato si struttura su quattro capitoli, ognuno dei quali incentrato su tematiche diverse, ma collegate al tema principale del bilancio dei gruppi comunali.

Nel capitolo primo vengono analizzate le tipologie e le modalità di fornitura dei servizi pubblici locali. Si è osservata l'evoluzione storica soffermandosi sul ruolo odierno attribuito agli stessi, con particolare attenzione all'offerta effettuata da parte di società di capitali a partecipazione comunale totalitaria, maggioritaria o minoritaria. Tale entità assieme a quelle più classiche, come le aziende speciali e i consorzi vedono, almeno formalmente, l'ente locale strutturato come un gruppo economico di natura pubblica.

Nel capitolo secondo si è approfondito il concetto di gruppo comunale, sottolineando tutte le sue peculiarità, non solo nel contesto nazionale, ma esaminando anche contesti più all'avanguardia in materia, come la Nuova Zelanda e l'Australia, e quelli più vicini all'Italia in materia di Pubblica Amministrazione e di tradizioni contabili, come la Spagna, la Germania e la Francia. In questa parte del lavoro di ricerca si sono analizzate le particolarità e le forme organizzative relative ai gruppi comunali, il ruolo del bilancio consolidato e gli scopi e i destinatari dello stesso. Per completare l'analisi sono stati esaminati anche i principi internazionali relativi al settore pubblico, gli IPSAS, in modo da ottenere un quadro generale che consideri l'attuale sviluppo, nel settore privato, dei principi internazionali IAS/IFRS.

Il capitolo terzo investe gli aspetti tecnici relativi alla redazione del bilancio consolidato comunale. In questa parte del lavoro sono stati presi in considerazione sia gli aspetti formali che sostanziali legati alla procedura di consolidamento: le teorie di consolidamento, la definizione dell'area di consolidamento, i criteri di omogeneizzazione e le rettifiche alle operazioni infragruppo. Si è posta particolare attenzione agli adattamenti degli schemi e dei criteri di valutazione necessari a redigere un bilancio consolidato pubblico, partendo dai principi propri del settore privato.

Nell'ultimo capitolo sono stati illustrati i risultati di una ricerca empirica svolta con le finalità di avvalorare quanto espresso, in termini teorici, nei precedenti capitoli e per mettere in luce le problematiche che riguardano la formazione dei gruppi comunali e la redazione del loro bilancio consolidato. L'indagine è stata condotta su più di un centinaio di enti locali di Francia, Spagna, Germania ed Italia attraverso la somministrazione on line di un questionario in lingua. Essa ha evidenziato una situazione in via di sviluppo con molti aspetti comuni tra i diversi paesi, ma anche particolari che mettono in luce quale possa essere il quadro futuro di riferimento, con i diversi pro e contro riferibili al contesto italiano, analizzato sia nella sua interezza che per aree geografiche.

CAPITOLO PRIMO

I SERVIZI PUBBLICI LOCALI

1. Premessa

Il servizio pubblico locale ha rappresentato nel passato, e rappresenta tuttora, il collegamento diretto e fondamentale tra gli enti locali e i cittadini. Esso, infatti, risulta imprescindibile dall'attività svolta dagli enti pubblici e irrinunciabile dal punto di vista dei cittadini/utenti.

Le modalità con le quali viene erogato e gestito determinano il grado di soddisfazione nei confronti dell'ente stesso e il grado di percezione di efficacia ed efficienza che ad esso sono attribuiti. In contesti in cui il cittadino è sempre più attento alla qualità del servizio e in cui i bisogni comuni sono aumentati, soprattutto quantitativamente, il servizio pubblico risulta il mezzo principale attraverso il quale soddisfazione del cittadino e attività dell'ente erogatore si incontrano, determinando il successo o l'insuccesso delle politiche amministrative.

Per tali ragioni molte delle riforme che hanno interessato la Pubblica Amministrazione (PA) hanno avuto come oggetto principale i servizi pubblici e proprio per questo sarà utile fornire una breve panoramica che ne illustri, in via generale, la natura e l'evoluzione normativa.

2. I servizi pubblici locali

Dare una definizione di servizio pubblico non è semplice in quanto essa ha subito numerose modifiche nel corso del tempo e diverso è stato il modo di identificare e classificare il concetto di "servizio pubblico". Quest'ultimo nasce con l'esigenza primaria di soddisfare quelli che si definiscono i bisogni collettivi "pubblici", cioè quei bisogni avvertiti dai cittadini. Il servizio pubblico può essere offerto sia da soggetti privati che pubblici, in quanto la natura dell'ente erogatore non determina un cambiamento nella tipologia del servizio; la sua connotazione

pubblica dipende essenzialmente dall'esigenza di tutelare ed offrire bisogni di interesse generale. I servizi così erogati possono essere sia a domanda individuale sia riguardare l'erogazione di beni pubblici (servizi produttivi).¹

Prima di definire il concetto di "servizio pubblico", è fondamentale ricordare che esso si colloca sia a livello di diritto privato che di pubblico.

Tale definizione parte da una concezione soggettiva per arrivare ad una oggettiva. La prima identifica il servizio in base ad alcuni elementi quali l'imputabilità diretta e non dell'attività allo Stato o ad altro ente pubblico e la destinazione a favore dei cittadini amministrati. Risulta essere pubblico, quindi, qualsiasi forma di servizio che fa riferimento all'attività sociale dell'amministrazione pubblica. La concezione oggettiva di servizio nasce con la legge n. 103/1903 (legge Giolitti) relativa alla municipalizzazione dei servizi pubblici, la quale in un elenco definiva quali servizi potevano essere definiti come pubblici.² Con questa legge i comuni assumevano in regime di monopolio

¹ Borgonovi in merito: "2) ... produzione di «beni pubblici» (tipicamente servizi), cioè beni non divisibili e non esclusivi nel consumo e pertanto non soggetti ad una domanda individuale che possa «orientare» i relativi processi di produzione.

3) Produzione di beni(merci e servizi) «a domanda individuale» che, se da un lato sono prodotti e messi a disposizione delle aziende di consumo familiari o di aziende di produzioni a condizioni particolari [...] dall'altro danno origine ad una attività in cui le caratteristiche della domanda (...) sono da tenere in debita considerazione ai fini di una razionale gestione".

AA. VV. (a cura di E. BORGONOVÌ), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano, 1984, pag. 8.

² Secondo tale legge i comuni potevano assumere l'impianto e l'esercizio diretto dei seguenti servizi:

1. costituzione di acquedotti, fontane e distribuzione di acqua potabile;
2. impianto ed esercizio dell'illuminazione pubblica e privata;
3. costituzione di fognature ed utilizzazione delle materie fertilizzanti;
4. costituzione ed esercizio di tramvie, a trazione animale o meccanica;
5. costituzione ed esercizio di reti telefoniche nel territorio comunale;
6. impianto ed esercizio delle farmacie;
7. nettezza pubblica e sgombrò di immondizie dalle case;
8. trasporti funebri, anche con diritto di privativa, eccettuati i trasporti dei soci di congregazioni, confraternite ed altre associazioni costituite a tal fine e riconosciute come enti morali;
9. costituzione ed esercizio di mulini e di forni normali;
10. costituzione ed esercizi di stabilimenti per la macellazione, anche con diritto di privativa;
11. costituzione ed esercizio di mercati pubblici, anche con diritto di privativa;
12. costituzione ed esercizio di bagni e lavatoi pubblici;
13. fabbrica e vendita del ghiaccio;
14. costruzione ed esercizio di asili notturni;
15. impianto ed esercizio di omnibus, automobili e di ogni altro simile mezzo, diretto a provvedere alle pubbliche comunicazioni;
16. produzione e distribuzione di forza motrice idraulica ed elettrica e costruzione degli impianti relativi;

l'esercizio diretto di alcuni servizi, offrendoli a prezzi accessibili anche a quelle categorie di soggetti che fino ad allora non avevano tratto nessun beneficio dall'attività comunale.

La successiva legge 137 del 1905 non fece altro che rafforzare tale condizione rendendo l'amministratore pubblico il soggetto imprenditoriale più idoneo alle gestione delle ferrovie, diventate al tempo mal gestite, ma fondamentali per lo sviluppo del paese.

Per una regolamentazione unica e compatta relativa ai servizi pubblici si dovrà attendere il 1925 con il R.D. 15 ottobre 1925, n. 2578, che istituì il Testo Unico sui servizi pubblici. Questo testo servì soprattutto per rafforzare l'intervento dello stato fascista nell'economia. Dopo la crisi degli anni Trenta l'intervento dello Stato divenne necessario e fortemente integrato nell'economia del paese.³

Dopo la seconda guerra mondiale, nella fase di ricostruzione lo Stato mantenne il controllo dei servizi pubblici tramite gestioni affidate a società per azioni a partecipazione statale. A rafforzamento di ciò con la legge n. 1589 del 1956 nasceva il Ministero delle Partecipazioni statali volto alla gestione e direzione delle suddette partecipazioni. Tra le imprese nazionalizzate più rilevanti di questo periodo si possono ricordare l'ENI e l'ENEL. Si inizia così a gestire tali tipi di società secondo criteri di imprenditorialità ed economicità, anche se si è ancora lontani da un'imprenditorialità privata simile a quella dei giorni attuali. È questo il periodo che precede quello di massima de-economicizzazione dei servizi pubblici,⁴ periodo in cui i deficit dei vari enti sono ripianati dallo Stato. Con la costituzione, infatti, il cittadino-utente non è più considerato il contraente pagante un prezzo per ottenere una prestazione, bensì un cittadino che ottiene il suo servizio in relazione alle decisioni degli organi politici. Un sistema così definito, privo di elementi di efficacia ed efficienza e incapace di una corretta gestione, con un numero crescente di utenti e una richiesta qualitativa superiore a quella offerta,

-
17. pubbliche affissioni, anche con diritto di privativa, eccettuandone sempre i manifesti elettorali e gli altri della pubblica autorità;
 18. essiccatoi di granturco e relativi depositi;
 19. stabilimento e relativa vendita di semenzai e vivai di viti ed altre piante arboree e fruttifere.

³ Si ricordi che in questo periodo lo stato creò il colosso dell'IRI e l'IMI.

⁴ Cfr. TRETOLA L., *I servizi pubblici locali*, Sistemi editoriali, Napoli, 2004.

non era destinato a lunga vita e non poteva che degenerare. Negli anni Novanta l'eccessivo debito statale e gli esagerati deficit degli enti a gestione statale determinarono la necessità di dismettere e privatizzare gli stessi.

Il rinnovo radicale della Pubblica Amministrazione, dovuto anche alle nuove richieste comunitarie, comincia a partire dalla legge 142/90 che rinnova in modo radicale la disciplina dei servizi pubblici gestiti a livello comunale e provinciale. Si inizia a delineare un nuovo impianto gestionale improntato sull'efficacia, efficienza ed economicità, oltre che dar vita ad un sistema più trasparente. Quello che più di altri si nota con questa riforma è una gestione del servizio pubblico non più in via diretta, bensì la prevalenza della gestione indiretta specialmente data a soggetti privati, passando, così, da un sistema puramente concessorio ad uno autorizzatorio. La 142/90 e la successiva legge 498/92 definiscono un elenco non tassativo di forme di gestione dei servizi pubblici: gestione in economia, in concessione a terzi, tramite istituzione, tramite azienda speciale e tramite società di capitale a prevalente capitale pubblico o privato.⁵

Con il D.Lgs. 267/2000 si è proceduto alla compilazione del Testo Unico degli Enti Locali (Tuel) che ha raggruppato le precedenti disposizioni previste per gli enti pubblici, ha apportato anche alcune modifiche tra cui, ad esempio, l'estensione della 142 alle altre autonomie locali e non più solo ai comuni e alle province e la distinzione delle attività a carattere economico e non economico.

Con le riforme successive la tendenza conservatrice è poi cambiata aprendosi, verso scenari più concorrenziali.

Tra le riforme più significative avvenute poco dopo la costituzione del Tuel si ricorda quella relativa al titolo V, Parte II della Costituzione, la legge costituzionale 3 del 2001 che ha modificato i rapporti Stato ed Enti locali. Con tale legge si sono date maggiori funzioni, rispetto al passato, agli enti locali, e in particolar modo al comune, che assume più responsabilità amministrative di interesse locale, lasciando agli altri soggetti solo quelle funzioni che non gli sono attribuite da apposite leggi. Il principio di base è quello della sussidiarietà e prevede, per le funzioni sovracomunali, il conferimento di esse alle Province,

⁵ Si veda avanti per una trattazione più analitica.

Città metropolitane, Regioni e Stato. L'Ente o l'insieme di enti, a cui la funzione è attribuita, per poterla svolgere deve avere un'adeguata struttura organizzativa.⁶

Un altro elemento fondamentale definito dal nuovo testo costituzionale e il nuovo rapporto Stato-Regioni. Rispetto al precedente dettato costituzionale l'art. 117 è stato modificato elencando le materie di competenza statale e lasciando in via residuale le rimanenti alle Regioni. Ciò ha determinato un forte decentramento della gestione dei servizi pubblici, anche se questo significa correre il rischio di rendere disomogenea la gestione dei servizi a livello nazionale, in quanto è data possibilità alle regioni di approvare leggi difformi in materia. Il vantaggio che, invece, se ne ricaverà è data dalla prontezza e adeguatezza dei servizi offerti ai cittadini riuscendo, così, a gestire al meglio le richieste degli utenti. Le Regioni rimangono tuttavia limitate nelle modifiche dei soggetti esterni gestori dei servizi pubblici, in quanto prive di potestà legislativa a livello di diritto societario, e ciò è avvenuto con l'intento di limitare la disomogeneità della disciplina.

3. La gestione e la proprietà delle reti dei servizi pubblici

L'assetto relativo alla gestione dei servizi pubblici ha subito negli ultimi sei anni profonde modifiche a partire dalla legge 448 del 2001 (la Legge Finanziaria 2002), all'art. 35.⁷ Con questa normativa si introduce l'art. 113 bis del Teul, si modifica il precedente art. 113 e si sanciscono diverse disposizioni in tema di proprietà e gestione delle reti.

L'articolo 35 si componeva di ben sedici commi, ognuno dei quali interessato ad un particolare aspetto di innovazione. Nel primo si ritrovava il nuovo testo dell'articolo 113, dal secondo al quarto si faceva riferimento al periodo di

⁶ “Questo principio risulta ribadito dall'art. 4 della l. 59/97 (cd. Legge Bassanini 1), laddove prevede che il conferimento di compiti e funzioni agli enti locali deve avvenire nel rispetto del principio di sussidiarietà secondo cui restano attribuite ai Comuni la generalità dei compiti e delle funzioni amministrative con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni dell'Ente e quindi da conferire – solo in tale caso – al livello superiore (cd. Sussidiarietà verticale).”, Cfr. TRETOLA L., *I servizi pubblici locali*, Sistemi editoriali, Napoli, 2004, pag. 29.

⁷ Le modifiche effettuate al TUEL tramite la Legge Finanziaria sollevarono parecchie polemiche in quanto molti ritenevano che il legislatore si era sostituito in maniera illegittima ad una materia spettante, secondo quanto previsto dalla modifica del Titolo V, parte II della Costituzione alla competenza regionale. I ricorsi alla Corte Costituzionale da parte delle regioni furono molteplici. Lo Stato giustificò tale operato per garantire condizioni paritarie a tutti coloro che operavano nel settore servizi pubblici (soprattutto gli enti locali) garantendo un livello minimo di prestazioni per gli utenti.

transizione, prima dell'entrata in vigore della riforma, il quinto si occupava del servizio idrico integrato, mentre dal comma sei al comma quattordici si faceva riferimento alla separazione tra rete e servizio e la trasformazione delle aziende speciali e dei consorzi in società di capitali, con il penultimo comma si introduceva l'art. 113 bis che definiva la regolamentazione dei servizi privi di rilevanza industriale, mentre il comma sedici introduceva la previsione di un regolamento futuro che attuasse la riforma.

Per quanto riguarda la proprietà si fa riferimento alla necessità di garantire la crescita dell'efficienza dell'intero sistema, evitando che l'accentramento degli impianti e dell'attività erogatrice potesse determinare una riduzione dell'attenzione per la gestione e lo sviluppo delle reti.⁸ La riforma ha cercato di dar vita ad un processo di separazione tra proprietà della rete e gestione della stessa. Questo ha determinato inizialmente non pochi problemi, in quanto in alcuni casi vi è una difficoltà pratica nella separazione tra rete e servizio a rilevanza industriale oltre che una mancata convenienza economica.

È necessario procedere ad una differenziazione nella proprietà delle rete distinguendo in: società a prevalente capitale pubblico e altri proprietari.

Nel primo caso l'art. 113 del Tuel stabiliva che i proprietari delle reti potevano cederla a società di capitali che avevano come socio di maggioranza lo stesso ente. Si veniva così a determinare un'uguaglianza tra colui che è proprietario e colui che è gestore della rete. Era data anche la possibilità di affidare, tramite gara ad evidenza pubblica la gestione del servizio ad altri soggetti. Se la proprietà delle reti era in mano a società miste a maggioranza pubblica vi era l'obbligo, entro un anno dall'entrata in vigore della Finanziaria 2002, di trasferire la proprietà a società di puro affidamento.

Per quanto riguarda la proprietà, data in mano ad altri soggetti, lo stesso art. 35 prevedeva alcune deroghe relativa alla proprietà attuale e futura delle reti in mano a privati. Esso, infatti, consentiva a coloro (non pubblici) che già detenevano la proprietà di continuare tale detenzione a condizione che venissero rispettati i criteri e i parametri di gara e che le tariffe applicate non superassero la

⁸ Si veda TRETOLA L., *I servizi pubblici locali*, Sistemi editoriali, Napoli, 2004.

media regionale.⁹ Se la proprietà, invece, era in mano ad una società per azioni, quotata in borsa a prevalente capitale pubblico, destinata alla privatizzazione, la proprietà rimaneva in mano a tale società senza determinare separazione e snervando un diritto d'uso perpetuo ed inalienabile a favore degli enti locali. Anche con la nuova modifica all'art. 113¹⁰ tali deroghe sono rimaste in vigore.

Per i servizi privi di rilevanza industriale si preferiva l'affidamento diretto del servizio ad enti nati appositamente o individuati dall'amministrazione. Per quanto riguarda la proprietà dei beni e la gestione non vi era alcun vincolo di esclusività per l'ente.

La Legge Finanziaria 2002 era nata per sopperire alle precedenti disposizioni in materia di servizi pubblici, contestate in modo evidente da parte dell'Unione europea. Quest'ultima ha, infatti, disapprovato la violazione, da parte dell'Italia, dei principi del Trattato dell'Unione. La precedente direttiva nazionale violava gli articoli 43 e 49, della direttiva 92/50 relativi all'aggiudicazione degli appalti pubblici, alle norme sulla libera concorrenza e sulla libera prestazione di servizi ed i principi di trasparenza e parità di trattamento. La violazione italiana aveva determinato la messa in mora del nostro paese non costituendo comunque conseguenze, in quanto l'art. 22 della 142/90 è stato sostituito dall'art. 113 del Tuel e con la Finanziaria 2002 si è cercato di sopperire tale contraddittorio, anche se solo in parte si sono apportate le modifiche richieste dall'Unione. Questo ha determinato una nuova contestazione europea relativa a:

- l'affidamento diretto della gestione delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, a società di capitali con la partecipazione maggioritaria degli enti locali;¹¹
- la durata massima del periodo transitorio, durante il quale sono fatti salvi gli affidamenti diretti effettuati in passato;¹²

⁹ In questi casi affinché il proprietario potesse anche gestire il servizio si stipulava un contratto di servizio che doveva definire le misure di coordinamento con gli eventuali gestori, i livelli dei servizi e le relative procedure di verifica.

¹⁰ Modifiche apportate fino alla sentenza della 272/2004 della Corte Costituzionale, si veda nei paragrafi successivi.

¹¹ Art. 113, comma 4, lettera a, Tuel.

¹² Art. 35, comma 2 l. 448/01.

- l'affidamento diretto del servizio idrico integrato a società di capitali partecipate unicamente da enti locali;¹³
- gli affidamenti diretti previsti come regola generale in tema di gestione di servizi pubblici privi di rilevanza industriale.¹⁴

Questo ha portato per il legislatore italiano alla necessità di intervenire ancora sulla materia. L'intervento è avvenuto anche in questo caso con una Legge Finanziaria, la n. 350/2003 e più precisamene con il decreto legge collegato n. 269 del 2003¹⁵ che ha modificato gli articoli 113 e 113 bis del Tuel. La prima modifica che ha interessato la nuova normativa ha riguardato la sostituzione delle locuzioni "servizi di rilevanza industriale" e "servizi privi di rilevanza industriale" con quelle già utilizzate a livello comunitario di "a rilevanza economica" e "privi di rilevanza economica", lasciando comunque in parte irrisolto il problema di dare chiara identificazione a cosa si intendesse per "rilevanza economica".

Il nuovo art.113 dispone che la proprietà delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali, strumentali all'erogazione del servizio sia totalmente pubblica.¹⁶ In tal modo gli enti locali non possono cedere le reti ad altri soggetti, fatto salvo il caso di cessione a società a totale capitale pubblico con vincolo di incedibilità delle azioni. Questo implica una serie di problemi relativi soprattutto al fatto che coloro che avevano acquisito la proprietà delle reti devono restituirla agli enti pubblici e dare relative garanzie ai privati, oltre che a definire il valore delle attività acquisite/cedute.

Un'ulteriore novità introdotta dalla riforma riguarda la definizione delle cosiddette società in house,¹⁷ cioè società che ottengono l'affidamento diretto.¹⁸

¹³ Art. 35, comma 5 l. 448/01.

¹⁴ Art. 113 bis TUEL.

¹⁵ Tradotto nella legge 326 del 2003.

¹⁶ Si veda TRETOLA L., *I servizi pubblici locali*, Sistemi editoriali, Napoli, 2004.

¹⁷ "Nel settore dei pubblici servizi locali, l'ordinamento interno conosce da gran tempo <forme> di gestione in house: tali sono, infatti, le gestioni c.d. in economia e quelle a mezzo di istituzioni, aziende speciali comunali, provinciali e consortili. La scelta operata dal legislatore (con l'art. 113, c. 5, del TUEL) di non consentire l'esercizio dei pubblici servizi locali aventi "rilevanza economica" tramite le suddette forme di gestione ha indotto il legislatore medesimo ad istituire, per l'affidamento "diretto" di tali servizi, una nuova forma di gestione, quella, cioè, appunto, delle società in house." Cfr. TESSAROLO C., *La gestione in house di pubblici servizi*, in www.dirittodeiservizipubblici.it, 24 febbraio 2005.

¹⁸ Rimane l'unico caso previsto di affidamento diretto.

Affinché si possa identificare tale tipologia di società devono ricorrere determinate condizioni quali:¹⁹

- essere una società di capitali a controllo totalmente pubblico;
- il controllo dell'ente titolare del capitale esercitato sulla società deve essere simile a quello esercitato su un proprio servizio;
- realizzare l'attività più importante con l'ente o gli enti pubblici che la controllano.²⁰

Un'ulteriore modifica apportata dal nuovo art. 113 riguarda la regolazione dei lavori connessi alla rete. Si distingue in gestione separata o integrata della rete dal servizio, affidata con o senza gara. Nel primo caso i lavori vanno eseguiti con contratti d'appalto o concessioni di lavori pubblici aggiudicati con procedure d'evidenza. Nel secondo caso il gestore può direttamente eseguire i lavori sempre che sia qualificato in base alla normativa vigente e purché la gara espletata abbia avuto ad oggetto sia la gestione del servizio relativo alla rete, sia l'esecuzione dei lavori. È da precisare che se la gara ha avuto ad oggetto esclusivo la gestione del servizio relativo alla rete, il gestore della rete deve appaltare i lavori con procedure di evidenza pubblica a terzi.

4. I servizi pubblici locali a rilevanza industriale

L'articolo 113 del Testo Unico 267/2000 in merito ai servizi pubblici locali effettuava una distinzione degli stessi in base ai fini delle strutture organizzative di erogazione, in servizi di rilevanza economica ed imprenditoriale e servizi senza rilevanza imprenditoriale. Si distingueva, inoltre, sul metodo di erogazione degli stessi: i primi potevano essere gestiti in economia, tramite concessione a terzi, con aziende speciali, Spa o Srl, per i secondi, invece, si introduceva la gestione tramite istituzione.

La successiva legge 448/2001, all'articolo 35 modifica le disposizioni del precedente articolo distinguendo non più in base alla rilevanza imprenditoriale bensì in relazione alla loro rilevanza industriale, si delinea così una distinzione tra servizi pubblici a rilevanza industriale e servizi privi di tale rilevanza.

¹⁹ Si veda anche NICOLETTI G., *Società (quasi) «in house»: i requisiti necessari*, in "Azienditalia" n. 11/2005.

²⁰ Art. 113, c. 5, lett. c) del Tuel.

Una ulteriore modifica a questa distinzione si ha con il D.L. 269/2003 che sostituisce con i termini “servizi pubblici a rilevanza economica” e “servizi pubblici privi di tale rilevanza” quanto già previsto dall’articolo 35 della legge 448, tornando così in parte alle definizioni date dall’articolo 113 del Tuel. Questo significa che se in un primo momento l’elemento discriminante era rappresentato dall’attività del soggetto gestore, di natura industriale e commerciale e cioè in definitiva di natura imprenditoriale, successivamente la discriminazione è fatta in base alla rilevanza imprenditoriale del servizio offerto. Le successive modifiche, invece, restringono l’area di definizione del servizio alle sole “rilevanza industriale” e “rilevanza economica.”

Con la prima si vuole indicare quei servizi pubblici che hanno determinate caratteristiche e cioè che sono classificabili tra i servizi a rilevanza industriale, ma comprendenti anche una parte di quei servizi non classificabili come industriali come ad esempio quelli di natura commerciale.

Per i secondi, invece, si parla di servizi che, mantenendo il carattere dell’imprenditorialità, effettuano esclusivamente una produzione di tipo industriale di beni e servizi. Per produzione di beni si intende, a sua volta, la realizzazione, per l’uso, di beni tramite operazioni di separazione, estrazione, trasformazione. Il servizio è, invece, un comportamento orientato alla soddisfazione di un bisogno, soddisfazione che è condizionata all’uso di cose o dal comportamento in sé considerato.²¹ La 448 prevedeva che i servizi a rilevanza industriali²² fossero gestiti da società di capitali, Spa e Srl, mentre quelli privi di tale carattere fossero gestiti:

1. in economia;
2. tramite istituzione;
3. tramite aziende speciali;
4. per mezzo di Spa o Srl;

²¹ Cfr. ZUCCHETTI A., *I servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Capitolo I, in AA. VV. “I servizi pubblici locali”, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

²² È da precisare che si parla di servizi a *rilevanza* industriale e non di servizi industriali, cioè si considera l’attività prevalente svolta dal servizio. Nella prassi comune il termine rilevante ha creato qualche problema nel momento in cui un servizio commerciale produce in proprio parte della sua produzione, non è definito infatti un limite o una percentuale di ciascun servizio tale da definire quando questo diventa rilevante industrialmente.

5. tramite concessione a terzi²³;

6. tramite consorzi.

Comunemente rientrano nella categoria di servizi a rilevanza industriale quelli urbani, il servizio idrico integrato, il trasporto pubblico locale, la distribuzione di gas naturale.

Quando si parla, invece, con la 269/2003, di servizio a rilevanza economica²⁴ non facilmente si riesce a dare una definizione di “economico”.

Riassumendo le varie tesi in merito si può affermare che un’attività è definibile come economica se ha “la capacità di incidere sul mercato, di modificare l’equilibrio del mercato assumendo, o meno, rischi imprenditoriali, quindi, di porsi in un regime di concorrenza.”²⁵ A differenza della precedente distinzione la determinazione della rilevanza economica è data alla discrezionalità dell’ente,²⁶ il quale di volta in volta decide come qualificare il servizio offerto, in ragione delle modalità di azione attuate dall’ente e dal soggetto erogatore, che nel caso di servizio a rilevanza economica è offerto da imprese.

4.1 Le società di capitali: Spa e Srl

Sempre più spesso gli enti locali ricorrono alla forma societaria per la gestione dei servizi pubblici. Da analisi effettuate negli ultimi anni si può osservare come l’utilizzo di tali forme per la gestione dei servizi sia aumentata in maniera maggiore rispetto alle altre forme di gestione dei servizi locali.

La seguente tabella deriva da un’analisi empirica, condotta dal 1997 fino al 2003, che ha cercato di evidenziare lo sviluppo delle varie forme di gestione.

²³ Abrogato dal D.L. 269/2003, si veda in seguito.

²⁴ La definizione “rilevanza economica” riporta alla legge 142/90 che parlava di servizi a “rilevanza economica ed imprenditoriale”.

²⁵ Cfr. ZUCCHETTI A., *I servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Capitolo I, in AA. VV., “I servizi pubblici locali”, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

²⁶ La rilevanza industriale era, infatti, definita da un regolamento ministeriale.

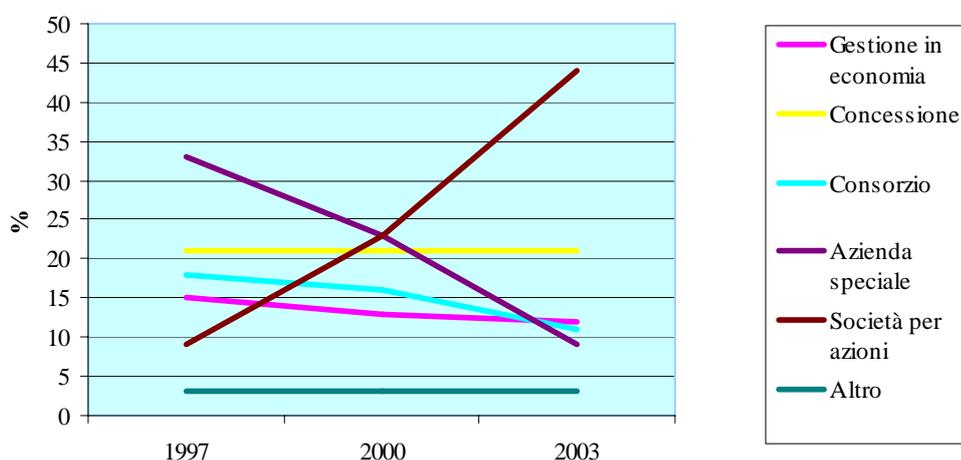
Tabella 1 - Grado di sviluppo delle forme di gestione dei servizi pubblici

	1997	2000	2003
Forma istituzionale			
Gestione in economia	15%	13%	12%
Concessione	21%	21%	21%
Consorzio	18%	16%	11%
Azienda speciale	33%	23%	9%
Società per azioni	9%	23%	44%
Altro	3%	3%	3%
Totale	100%	100%	100%

Fonte: CRISTOFOLI D., *La riforma dei servizi pubblici locali tra accettazione e compromesso*, in "Azienda Pubblica" n. 1/2004.

Risulta ancora più chiaro se si traduce il tutto nel grafico 1

Grafico1 – Grado di sviluppo delle forme di gestione dei servizi



Tra le forme societarie previste sul piano normativo per i servizi a rilevanza economica dobbiamo distinguere in:

1. società di capitali con partecipazione totalitaria pubblica (affidamento diretto);
2. società a partecipazione mista;
3. società con capitale interamente privato.

In particolar modo nel secondo caso, essendo la società soggetta in parte al controllo pubblico ed in parte privato, il conferimento diretto nella gestione del servizio può avvenire esclusivamente se il socio privato è stato scelto nel seguente modo: tramite procedure di evidenza pubblica, a condizione che queste procedure diano garanzia del rispetto delle norme nazionali e comunitarie in materia di concorrenza, in base a quanto previsto dai provvedimenti o circolari specifiche delle autorità competenti.

Nel caso non si rispettino le precedenti condizioni l'assegnazione del servizio avviene solo tramite gare. Il socio privato deve essere un socio effettivo, cioè un soggetto che effettivamente cogestisce il servizio.

Le forme societarie attualmente previste dalla legge per la gestione dei servizi pubblici sono essenzialmente due:

- Società per azioni (Spa);
- Società a responsabilità limitata (Srl).

Queste forme societarie possono essere costituite o partecipate dall'ente il quale potrà avere un diverso tipo di controllo sulle stesse; si dovrà infatti distinguere in Spa ed Srl a capitale pubblico totalitario, maggioritario o minoritario.

Con la legge 142/1990 è stata introdotta la partecipazione dei comuni (e delle province) in società per azioni a prevalente capitale pubblico, mentre solo due anni più tardi con la legge n. 498/1992 si introduce il concetto di società per azioni a prevalente capitale privato, indicando, in tali ipotesi, la necessità di scegliere il socio privato tramite una selezione a evidenza pubblica simile all'appalto. Con un successivo regolamento emanato con il D.P.R. n. 553 del 16 settembre 1996 si delinea la regolamentazione propria delle società miste a prevalente capitale privato; esso infatti prevede che:

- le società promosse dagli enti locali aventi partecipazione privata prevalente devono avere capitale sociale di almeno un miliardo di lire;²⁷
- l'azionista pubblico deve possedere all'inizio e conservare nel tempo almeno un quinto del capitale sociale;²⁸
- l'azionista privato deve, in ogni caso, conservare la maggioranza delle azioni per almeno cinque anni;²⁹
- l'azionista pubblico deve poter nominare almeno un amministratore e un componente del collegio sindacale;³⁰

²⁷ Cfr. D.P.R. 533/96, art. 1 comma II.

²⁸ Cfr. D.P.R. 533/96, art. 1 comma IV.

²⁹ Cfr. D.P.R. 533/96, art. 4 comma III.

³⁰ Cfr. D.P.R. 533/96, art. 4 comma II.

- le relazioni tra soci devono essere disciplinate da una convenzione idonea a consentire la verifica da parte dell'ente pubblico della rispondenza al pubblico interesse della società stessa.³¹

È osservabile che tali disposizioni sono molto specifiche e dettagliate e sono volte a garantire che, anche in assenza di un potere decisionale da parte dell'ente comunale, questo mantenga, comunque, un certo controllo sulla società. Esso, inoltre, deve mantenere una stabilità strutturale ed organizzativa al fine di garantire che il servizio sia offerto nel rispetto del pubblico interesse.

Se l'introduzione del modello delle Spa nella gestione dei servizi di pubblico interesse era previsto e anticipato già da altre leggi che facevano ad esse riferimento (si veda il paragrafo successivo), nuova appare la figura della Srl. È con la legge "Bassanini bis" (la n. 127/97) che si introduce il modello delle Srl, come alternativa alle Spa nella gestione dei servizi pubblici.³²

La scelta sulla tipologia di società, da creare o partecipare, è effettuata in seguito ad un'analisi di convenienza fatta in ragione dei pregi o difetti dell'uno o dell'altro modello societario. Tra le qualità della Spa possiamo annoverare il facile smobilizzo della partecipazione, presenza di un capitale fluttuante; tra quelli della Srl, invece, si ricorda una compagine societaria molto stabile, elevata partecipazione dei soci alla vita societaria, ma allo stesso tempo un capitale meno facilmente smobilizzabile e non soggetto al mercato, anche se rispetto la Spa ha sicuramente una disciplina ed una organizzazione meno rigida.³³

Ancora discusso il fatto che esistano altre forme societarie utilizzabili per la gestione dei servizi, quali ad esempio le società consortili o le società in accomandita per azioni (Sapa). Mentre per le seconde il responso è sicuramente negativo in quanto, anche in presenza di una società di capitali,³⁴ la distinzione in soci accomandanti e accomandatari e la diversa responsabilità patrimoniale dei due, non consente l'utilizzo della stessa per la gestione dei servizi pubblici, per le

³¹ Cfr. D.P.R. 533/96, art. 5 comma I.

³² Si veda anche GARLATTI A., *Enti locali e società miste*, Etas, Milano 2001.

³³ Nella relazione governativa al D.Lgs 6/2003 ha voluto evidenziare come effettivamente la Srl sia molto più flessibile rispetto alla Spa.

³⁴ È infatti precluso l'utilizzo di società di persone cioè di quelle entità in cui vi è commistione tra figura dei soci e società, quale soggetto giuridico.

consortili il giudizio può essere positivo in condizioni di mancanza di ripartizione degli utili e quando la stessa si configura come impresa non lucrativa.

4.1.1 Le società miste

La partecipazione comunale in società di capitali non è, come può apparire dalla riforma apportata dalla legge 142 del 1990, una novità assoluta per gli enti pubblici locali. Il ricorso a forme tipiche dei privati per la gestione dei servizi pubblici risale agli anni Cinquanta, periodo in cui, anche in assenza di una disciplina normativa appositamente dedicata, gli enti locali, soprattutto comuni di medie e grandi dimensioni, erano soliti acquisire il capitale di maggioranza di società per azioni.

In mancanza di leggi che regolassero tali partecipazioni i riferimenti normativi erano rappresentati dalla legge 103/1903, dal Testo unico della legge comunale e provinciale n. 383 del 1934 e dal Testo unico 2578 del 1925. Per quanto riguarda la prima di tali tre disposizioni si richiamava la possibilità data ai comuni di assumere in via diretta i servizi pubblici locali.

Il Testo unico della legge comunale e provinciale, invece, all'art. 98 "consentiva agli enti locali l'acquisto di azioni industriali".³⁵

L'art. 24 del Testo Unico n. 2578 consentiva, qualora vi fosse stato da parte dell'ente pubblico la concessione dei servizi rilasciate ai privati, la possibilità di questi ultimi di riscattare il servizio. Il Testo Unico, però, non citava in nessun modo le società.

Con l'introduzione negli anni Quaranta del Codice civile, si ritrova anche in questo documento il riferimento alle partecipazioni comunali in entità private. Il testo nella sezione XII, Delle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici, del Capo V del Libro quinto dedicato alle società per azioni, all'ex art. 2458 citava, infatti, "*Se lo Stato o altri enti pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni, l'atto costitutivo può a essi conferire la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci*";³⁶ tale disposizione, anche se non in via

³⁵ Cfr GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001.

³⁶ L'articolo, con la riforma del diritto societario, è presente nella Sezione XIII, Capo V, "Delle Società per Azioni", del libro Quinto del Codice Civile, art. 2449.

diretta ed esplicita, confermava e legittimava le partecipazioni comunali in società di capitali.

La mancanza di una norma che regolamentasse in via diretta la disciplina ha determinato, però, negli anni, vari giudizi contraddittori a partire dal parere n. 373 rilasciato dal Consiglio di Stato nel 1957, il quale si pronunciava in modo negativo sulle partecipazioni comunali in organismi privati. Il parere era giustificato dal fatto che in tali ipotesi il comune, assumendo in via diretta la gestione di un servizio, avrebbe violato le norme di diritto pubblico allora vigenti. Nel 1985 lo stesso Consiglio rivede la precedente posizione e modifica il proprio parere in maniera positiva.

Ulteriore disposizione che ha previsto e regolamentato la partecipazione comunale in entità private è stato il D.L. n. 318/1986, convertito dalla legge n. 448 del 1986, il quale dava la possibilità anche alle Spa a partecipazione comunale, e non più solo agli enti pubblici territoriali, l'accesso diretto alla Cassa depositi e prestiti per la contrazione di mutui.

Gli anni Novanta hanno rappresentato, infine, il periodo di pieno riconoscimento normativo della materia, prima con un'ulteriore pronuncia del Consiglio di Stato nel 1990 e poi con la già citata legge 142/1990.

La giurisprudenza amministrativa ha accolto in modo favorevole tale forma di gestione dei servizi pubblici locali in quanto già da tempo si ammetteva la "capacità di diritto pubblico dei comuni".

In effetti, in presenza di società miste, particolarmente problematico risulta definire la natura del soggetto giuridico dell'entità così costituita.

In campo giuridico, l'introduzione di queste forme societarie ha determinato una spaccatura tra i sostenitori della natura pubblica e i sostenitori di quella privata. Questi ultimi ritengono che le società miste sono soggette alla disciplina della società commerciali e a tutti gli effetti organismi di natura privata.

I sostenitori della natura pubblica, invece, affermano che le società miste hanno il carattere della specialità e sono organi strumentali dell'ente locale. Secondo essi il problema si traduce nella confusione di definizione di "organismo di diritto pubblico".³⁷

³⁷ Cfr. SPIEZIA F., MONEA P., IORIO E, *I servizi pubblici locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

A livello di Unione europea, l'art. 1 della Direttiva 93/37/CEE dispone che affinché si possa parlare di organismo di diritto pubblico devono ricorrere tre condizioni:³⁸

1. la formazione dell'organismo deve avvenire per soddisfare bisogni di interesse generale a carattere industriale o commerciale;
2. avere personalità giuridica;
3. essere finanziata da prevalente capitale pubblico dallo Stato, dagli Enti pubblici territoriali o altri organismi di diritto pubblico, o nel caso contrario la gestione deve essere controllata da tali organismi pubblici ovvero deve essere presente nella società mista un organo di amministrazione, di direzione o di controllo formato da membri che per metà devono essere designati dallo Stato, dagli Enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico.³⁹

Dei tre elementi quello di più complessa individuazione risulta il primo. Nasce, infatti, un problema nel far coincidere il soddisfacimento di bisogni pubblici con la natura industriale e commerciale dell'organismo così costituito.

Infatti se è innegabile che la società mista ha personalità giuridica in quanto si è in presenza di una Spa o di una Srl che è costituita da prevalente capitale pubblico o in caso contrario l'ente pubblico ha diritto di nomina dei membri degli organi del nuovo organismo, secondo le disposizioni di legge, difficile risulta definire l'obiettivo principale per cui nasce la società mista.

Secondo molti se si è in presenza di una società per azioni si esclude la natura pubblica dei bisogni di interesse generale. Secondo tesi più accreditate,⁴⁰ invece, la natura commerciale ed industriale dell'organismo è strumentale al soddisfacimento dei bisogni di natura pubblica.

La tesi prevalente, comunque, definisce l'organismo di diritto pubblico "quella figura organizzativa che, oltre a presentare gli altri due elementi visti, soddisfa specificamente bisogni di interesse generale, correlati ad attività non soggette alle regole concorrenziali".⁴¹

³⁸ La presenza necessaria di tutti e tre gli elementi è confermata dalla Corte di Giustizia della Comunità Europea al documento c-44/96 del 15 gennaio 1998.

³⁹ Cfr. SPIEZIA F., MONEA P., IORIO E., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

⁴⁰ Si veda VIRGILIO R., *La Direttiva*, in "Rivista Trim. App.", 1990.

⁴¹ Cfr. SPIEZIA F., MONEA P., IORIO E., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pag 73.

Anche gli organismi statali sono stati molto controversi tra loro. Secondo la Corte di Cassazione nella sentenza n. 4991/1995 la Spa a prevalente capitale pubblico non è un organismo di diritto pubblico, perchè non difetta del fine industriale o commerciale e per tale motivo ad esso non si applicano le Direttive Comunitarie nei casi di affidamento a terzi di appalti di lavori ancorché relativi ad opere strumentali al pubblico servizio.⁴²

Al contrario il Consiglio di Stato afferma che “la Società a totale partecipazione pubblica, costituita per la gestione di servizi pubblici, rientra nel novero degli organismi di diritto pubblico e, più in generale, delle amministrazioni aggiudicatrici.”⁴³

Anche se ancora la questione risulta aperta e controversa, a parere di chi scrive, appare comunque innegabile, soprattutto in presenza di società di capitali a prevalente capitale pubblico, il perseguimento sia di finalità tipiche del settore pubblico, quali il soddisfacimento di bisogni collettivi, sia accomunare ad essi criteri di efficacia, efficienza ed economicità propri dei privati a prescindere dalla natura della società.

5. Le imprese multiutility

Il concetto di impresa multiservizi è di formulazione recente ed è nato per rispondere alle nuove tendenze che vedono sempre più imprese volte a fornire, di solito allo stesso bacino d’utenza, una molteplicità di servizi,⁴⁴ facenti parte di più settori (acqua, trasporti, energia, ecc.).

“L’azienda «multiutility» o azienda multiservizi rappresenta un modello di sviluppo dell’impresa locale che punta sulla diversificazione dei processi produttivi, che trovano motivo di interdipendenza e coesione nella comunanza dell’utenza e del territorio di riferimento, più che in relazione a sinergie di natura tecnica, rese difficoltose dalla mancata differenziazione dei processi gestiti.”⁴⁵

Perché si possa parlare di multiutility è necessario valutare:

⁴² Cfr. SPIEZIA F., MONEA P., IORIO E., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pag. 73-74

⁴³ Consiglio di Stato, sez. VI, n. 1478 del 28 ottobre 1998.

⁴⁴ Cfr. BRUTI LIBERATI E. E FORTIS M., *L’emergere del modello multiutility*, in “Le imprese multiutility”, Il Mulino, 2001.

⁴⁵ Cfr. GARLATTI A., *Enti locali e società miste*, Etas, Milano 2001, pag. 60.

- l'attività di erogazione dei servizi;
- la valorizzazione della stessa base di utenti nell'offerta integrata di più servizi;
- il contatto diretto con la clientela attraverso una forte diversificazione a valle.

I vantaggi relativi ad una multiutility sono riscontrabili nel fatto che si riescono a sviluppare sinergie riuscendo a ridurre i costi operativi e ad ottenere nuove abilità e competenze sfruttabili nei vari settori di competenza. Secondo Farneti le aziende multiservizi presentano i seguenti vantaggi:

1. “le economie nella gestione, unitaria in tale contesto, del rapporto con il cliente;
2. la fidelizzazione del cliente, così fortemente legato all'azienda e al contesto territoriale reso “pronto” a partecipare alle nuove iniziative;
3. le economie di tipo tecnologico (ricerca, acquisti, manutenzioni);
4. le economie connesse ai servizi generali;
5. il fatto che alcune, anche limitate aggregazioni sul territorio, possono fare rapidamente acquisire le economie di scala normalmente associate ai maggiori livelli dimensionali della “monoservizi” e possono fare ulteriormente crescere i vantaggi appena annotati relativamente alla “pluriservizi.”⁴⁶

Proponendosi come unica imprese la multiservizi riesce a dare un'immagine di sé che può al meglio penetrare il mercato e ciò comporta nel tempo una fidelizzazione dei cittadini-utenti. Accanto ai vantaggi esistono però una serie di svantaggi riconducibili al rischio dell'attività produttiva e di vendita del servizio, elevato grado di complessità che richiede strutture e personale, soprattutto a livello manageriale, specializzati, inoltre e da prendere in considerazione il fatto che se l'impresa riesce a dare una propria immagine positiva corre anche il rischio di dover mantenere i propri standard di eccellenza in tutti settori in cui opera.

Per concludere si può sicuramente affermare che questa nuova forma di gestione dei servizi pubblici sta prendendo lentamente piede nella realtà nazionale e in alcuni casi sta riscuotendo un buon indice di gradimento.

⁴⁶ Cfr. FARNETI G., *Verso un modello di impresa “multiservizi”: aspetti economici, gestionali e organizzativi*, in “Azienditalia” n. 7/2000.

6. I servizi pubblici privi di rilevanza economica

Quando si fa riferimento ai servizi pubblici privi di rilevanza economica ci si riferisce a quei servizi in cui manca la separazione tra gestione e proprietà del servizio e la proprietà può essere data sia dell'ente locale sia del soggetto gestore. Inoltre, l'affidamento della gestione avviene in modo diretto, senza ricorrere a gare o a procedure di evidenza pubblica qualunque sia la natura del soggetto a cui esso è affidato (società, consorzio, istituzione ecc.).

È necessario precisare che l'affidamento può essere concesso anche a società e questo potrebbe indurre problemi in merito al fatto che manca il presupposto economico; per tale ragione il legislatore all'art. 14 del D.L. 269/2003, ha precisato che tale concessione può avvenire solo in presenza dei seguenti requisiti:

- la società deve essere a capitale interamente pubblico;
- il controllo dell'ente sulla società deve essere analogo a quello esercitato sui propri servizi;
- la società deve realizzare la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti che la controllano.⁴⁷

Così facendo non si corre il rischio di violare le norme sulla concorrenza e ciò sia perché il servizio non ha rilevanza economica, sia perché anche in presenza di società è l'ente che gestisce la stessa, svolgendo un'attività non di interesse economico generale.⁴⁸

La gestione dei servizi pubblici privi della rilevanza economica, inoltre, non può essere affidata a terzi, neanche in presenza di procedure di evidenza pubblica.⁴⁹

Procediamo di seguito ad esaminare le singole modalità di gestione di questa tipologia di servizi.

L'istituzione

A tale figura sono affidati quei servizi senza rilevanza economica sia che abbiano il carattere della socialità sia che non rientrano in tale campo.⁵⁰ È

⁴⁷ ZUCCHETTI A., *I servizi pubblici locali a rilevanza economica*, Capitolo I, Parte terza, in AA. VV., "I servizi pubblici locali", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

⁴⁸ In merito si veda anche PIPERITA G., *I servizi pubblici locali: ragioni e contenuti di una riforma "difficile"*, in "Le istituzioni del federalismo", 2000.

⁴⁹ Ciò accade anche quando sussistono ragioni tecniche, economiche o di utilità sociale, art. 14 D.L. 269/2003.

necessario evidenziare questa differenza perché prima della finanziaria del 2002 l'istituzione era esclusivamente utilizzata per la gestione di quei servizi definiti come sociali.⁵¹

L'istituzione per la sua stessa natura non ha finalità di lucro.

Per definire la posizione di questo organo è necessario leggere l'articolo 114, 2° comma del TUEL il quale recita “organismo strumentale dell'Ente Locale per l'esercizio di servizi sociali, dotato di autonomia gestionale”.⁵²

Essa opera con l'ausilio di tre organi:

1. Consiglio di Amministrazione: la nomina e revoca degli amministratori è definita dallo statuto dell'ente;
2. Presidente;
3. Direttore: il quale ha la responsabilità gestionale dell'istituzione.

Questo organismo non ha una propria personalità giuridica. Esso, infatti, non è dotato di uno statuto proprio, bensì fa riferimento allo statuto e ai regolamenti propri dell'ente locale a cui si riferisce e il controllo contabile avviene ad opera del collegio dei revisori dell'ente che lo ha costituito. Avendo comunque una propria autonomia gestionale deve mantenere fede ad alcuni principi come l'economicità, l'efficacia, l'efficienza e l'obbligo del pareggio di bilancio.

L'economicità riguarda la capacità di rendere economicamente conveniente l'attività svolta.

Il secondo principio si esplica nel fatto che l'istituzione è responsabile per il raggiungimento dei risultati ad essa assegnati.

L'efficienza, invece, è indicativa del fatto che l'organismo deve operare definendo un giusto equilibrio tra le risorse assegnate e i costi sostenuti.

Il pareggio di bilancio si riscontra nel giusto legame tra efficacia ed efficienza e cioè nell'impiego ottimale delle risorse per raggiungere i propri

⁵⁰ Nicoletti faceva rientrare tra i servizi gestiti dall'istituzione:

- i servizi sociali in senso stretto;
- i servizi a carattere culturale (musei, biblioteche, teatri, etc);
- i servizi sportivi e ricreativi.

Cfr. NICOLETTI G., *Gestire i servizi pubblici con l'istituzione*, in “Azienditalia” n. 3/ 1994

⁵¹ Articolo 113-bis del Tuel.

⁵² Si può notare che in quest'articolo il legislatore parla solo di servizi sociali, questa può essere considerata come una sua dimenticanza alla luce dell'ex formulazione dell'art. 113-bis.

obiettivi.⁵³ Grazie ai trasferimenti effettuati dall'ente locale il pareggio dovrebbe comunque essere garantito

L'istituzione è un ente strumentale rispetto all'ente locale il quale da parte sua dovrà:

- conferire il capitale di dotazione iniziale (che può essere composto sia di beni immobili, sia di beni mobili, sia di strumenti finanziari);
- stabilire le finalità e gli indirizzi politico-amministrativi per la quale l'istituzione è nata e deve operare;
- approvare i documenti fondamentali dell'istituzione quali il piano programma, i bilanci di previsione, annuali e pluriennali, il conto consuntivo e il bilancio d'esercizio;⁵⁴
- vigilare e controllare sull'attività e sui risultati conseguiti valutandone la conformità alle precedentemente citate efficacia, efficienza, economicità agli obiettivi assegnati;
- coprire agli eventuali costi sociali.

Da parte sua l'istituzione può stabilire l'ammontare delle risorse necessarie per la gestione corrente e per le politiche di sviluppo ritenute essenziali,⁵⁵ anche se è poi l'ente pubblico a decidere ed approvare tali fabbisogni.

L'autonomia gestionale consente, altresì, ai dirigenti della stessa di definire come utilizzare e ripartire tali risorse nei confronti degli usufruttori finali che costituiscono la propria collettività di riferimento.

I legami esistenti tra l'ente e l'istituzione sono regolati dal contratto di servizio, cioè quella convenzione approvata dall'ente e contenente le finalità e i compiti dell'istituzione, i rapporti tra l'ente e l'istituzione e gli obiettivi che l'ente intende raggiungere tramite la creazione dell'istituzione.

I risultati economici, positivi e negativi, conseguiti dall'istituzione evidenziano in maniera ancora più significativa il legame con l'ente pubblico e i propri limiti di autonomia operativa.

⁵³ L'istituzione opera secondo criteri sociali e a fondo perduto, per cui non è possibile definire l'economicità come negli organismi privati.

⁵⁴ Come elencati dall'art. 114 al comma 8.

⁵⁵ Cfr. GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001, pag. 55.

Nel caso emerga un avanzo di gestione, tale valore è riportato a nuovo nell'esercizio successivo come riduzione dei trasferimenti che effettuerà il comune.

Nell'eventualità, invece, di un disavanzo di gestione, il consiglio di amministrazione dovrà decidere quali provvedimenti prendere in merito e darne comunicazione al comune.

La figura dell'istituzione alla data della sua introduzione rappresentò un elemento nuovo nel panorama dei servizi pubblici privi di rilevanza economica.

Tale modello di erogazione di servizi privi di rilevanza economica riscontra diversi punti di contatto con le aziende speciali sia in termini organizzativi che di autonomia gestionale. Si differenzia per il mancato esercizio di servizi di natura imprenditoriale, per l'assenza della personalità giuridica e della potestà regolamentare.

La confusione che può nascere dipende soprattutto dalla difficoltà di definire il concetto di "servizio sociale". Secondo la legge 238/2000, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", per servizi sociali "si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurative e in sede di amministrazione della giustizia".⁵⁶

L'istituzione rimane uno degli strumenti innovativi introdotti dalle riforme degli anni Novanta, ma è limitata, per la sua natura, a dati servizi comunali.

L'azienda speciale

L'azienda speciale rappresenta uno dei modelli di gestione dei servizi locali più remoto. Assieme alla gestione in economia, esso infatti costituisce il naturale sviluppo delle cosiddette aziende municipalizzate.⁵⁷

Per queste ultime, a partire dagli ultimi anni Ottanta, inizia un periodo di profondi cambiamenti che portano alla graduale scomparsa delle stesse e alla loro

⁵⁶ Legge 238/2000, art.1, comma II.

⁵⁷ In merito si ricorda la legge 103 del 1903 relativa alla municipalizzazione dei servizi pubblici locali.

trasformazione in aziende speciali. L'articolo 23 della legge 142/1990, il D.L. n. 659 del 30 ottobre 1994 e il D.L. n. 26 del 31 gennaio 1995, "Disposizioni urgenti per la ripresa dell'attività imprenditoriale", diedero inizio alla trasformazione delle ex aziende municipalizzate in aziende speciali e relativa iscrizione nel Registro delle imprese.⁵⁸ Con la legge 142 del 1990 si è proceduto a rendere obbligatorio la nuova disciplina dell'azienda speciale al fine di ottenere miglioramenti dal punto di vista dell'efficienza ed economicità della gestione.

L'azienda speciale secondo le nuove impostazioni giuridiche è un ente strumentale all'ente locale dotato di propria personalità giuridica,⁵⁹ di autonomia imprenditoriale e di un proprio statuto.⁶⁰ Quest'ultimo non è approvato dall'azienda speciale, la quale non possiede autonomia statutaria, anche se può proporre un proprio statuto⁶¹ che successivamente il comune approva.

Questa tipologia di azienda risulta essere utilizzata quando "*lo svolgimento del servizio implica un'attività imprenditoriale, anche relativa a più servizi, caratterizzata da snellezza, managerialità ed economicità*",⁶² per cui, essa può essere definita come un ente pubblico economico che svolge un'attività volta all'esclusivo interesse dell'ente locale, ma che operando in termini di economicità è rivolta alla copertura dei costi e/o a un profitto.

Il fatto che ci sia un rapporto di strumentalità tra l'azienda e l'ente locale fa sì che quest'ultimo abbia il dovere e il potere di:⁶³

- conferire il capitale di dotazione, costituito da beni mobili e/o immobili;
- determinare indirizzi e finalità;

⁵⁸ Il Decreto 26/95 all'articolo 4, comma III, stabiliva che il 30 settembre 1995 era il termine massimo per la trasformazione delle aziende municipalizzate in aziende speciali e il primo gennaio 1996 il termine ultimo per l'iscrizione nel Registro delle imprese.

⁵⁹ "*A differenza della municipalizzata che era un organo dell'ente locale e fruiva di autonomia tecnica, organizzativa, contabile, finanziaria, negoziale e patrimoniale, ma non di personalità giuridica distinta rispetto quella dell'ente locale di appartenenza*", ZUCCHETTI A., *L'affidamento diretto ad aziende speciali*, in AA. VV., "*I servizi pubblici locali*", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

La personalità giuridica dell'ente è garantita dal fatto che esso ha una propria autonomia statutaria e si iscrive, come qualsiasi impresa avente personalità giuridica nel Registro delle imprese.

⁶⁰ Art. 114, comma I, D.Lgs 267/2000.

⁶¹ Lo statuto deve contenere "*la denominazione, le modalità di funzionamento del consiglio di amministrazione, i compiti spettanti al consiglio, al presidente e al direttore, i rapporti con l'ente locale e la definizione dell'ambito territoriale*", Cfr. GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001, pag. 54.

⁶² Cfr. SPIEZIA F., MONEA P., IORIO E., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004, pag. 64.

⁶³ Art. 114, comma 6, D.Lgs 267/2000.

- approvare gli atti fondamentali dell'azienda;
- esercitare la vigilanza sulla stessa;
- verificare i risultati di gestione;
- coprire gli eventuali costi sociali.

Gli atti definiti “fondamentali” non erano espressamente disciplinati dal Tuel. Il successivo D.L. n. 26/95, convertito con la legge n. 95/95, li specifica nel modo seguente:

- i bilanci di previsione annuale e pluriennale;
- il bilancio d'esercizio;
- il piano-programma, il quale contiene il contratto di servizio che disciplina i rapporti azienda-ente pubblico, ossia l'atto programmatico attraverso il quale il piano-programma può realizzarsi, in quanto definisce gli obblighi che spettano sia all'ente locale che all'azienda.

L'azione svolta dall'azienda speciale comprende sia attività a carattere imprenditoriale, rivolte a prestazioni nei confronti dell'utenza pubblica, sia attività prive di rilevanza imprenditoriale, volte a promuovere lo sviluppo economico e sociale. Quest'ultima tipologia rientra nella gestione dell'istituzione, ma nel caso dell'azienda speciale tale attività non può assumere rilevanza economica.

Così come le altre forme di soggetti a cui è affidata la gestione dei servizi pubblici, anche le aziende speciali sono costituite al loro interno da organi, quali:

1. il Consiglio d'amministrazione, composto da un numero dispari di soggetti, da un minimo di tre a un massimo di sette, presidente compreso, di nomina del sindaco, per un mandato quinquennale rinnovabile; esso è l'organo deliberante dell'azienda speciale;
2. il Presidente, nominato dai sindaci e con funzioni di rappresentanza dell'azienda nei confronti degli altri enti; svolge compiti di amministrazione attiva, in quanto promuove iniziative e programmi al consiglio d'amministrazione, vigila sull'andamento dell'azienda e sull'operato del Direttore, sostituisce in alcuni casi l'organo deliberante;⁶⁴
3. il Direttore, che è nominato tramite pubblico esame o, eccezionalmente, dalla Giunta comunale; il suo mandato è triennale rinnovabile per il triennio

⁶⁴ Quest'ultima ipotesi avviene solo in casi di urgenza e di necessità, per i quali dovrà successivamente riferire in una successiva adunanza, e di firma gli ordinativi di pagamento.

successivo;⁶⁵ è il soggetto che ha la rappresentanza negoziale e processuale dell'azienda di fronte a terzi, esercita tutte le attribuzioni di ordinaria amministrazione ed è responsabile della gestione dell'azienda per la quale rende conto al Sindaco;

4. il Collegio dei revisori, nominato dal Sindaco fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili; si compone di tre membri, di cui un presidente, eletti per tre anni. Le sue funzioni sono di vigilanza sulla regolarità contabile e sulla gestione economico-finanziaria. In tal senso deve:
- controllare la corrispondenza delle scritture contabili col bilancio;
 - riscontrare trimestralmente la consistenza di cassa e l'esistenza dei valori e dei titoli di proprietà aziendale o ricevuti in pegno, cauzione o custodia;⁶⁶
 - redigere una relazione da presentare all'ente proprietario nella quale attesta il controllo sulla veridicità dei parametri di produttività che le aziende sono tenute a calcolare ogni anno con quelli medi relativi al triennio che precedono il conto consuntivo esaminato;⁶⁷
 - fornire all'Amministrazione locale i dati e le notizie richieste dalla Corte dei Conti.⁶⁸

Possono, inoltre, in qualsiasi momento procedere a controlli e accertamenti.

Il Decreto legislativo n. 26 del 1995 introduce anche alcuni aspetti tecnici fondamentali per la costituzione dell'azienda speciale, quale la possibilità data agli enti locali di trasferire alle aziende speciali i beni del patrimonio indisponibile destinati al pubblico servizio a titolo di proprietà.

Il ricorso alle aziende speciali, come si è visto nella tabella 1, sta progressivamente diminuendo a favore di forme più nuove quali il ricorso alle società di capitali. Ciò essenzialmente è dovuto ad una serie di motivazioni che sono riassumibili nel modo seguente: concedere a privati la gestione del servizio

⁶⁵ La riconferma avviene allorché il consiglio non adotta una deliberazione congruamente motivata.

⁶⁶ Art. 53 del D.P.R. 902/86.

⁶⁷ Art. 5, legge 41/86.

⁶⁸ Se l'azienda supera i cento dipendenti o ha un volume d'affari superiore a cinque miliardi di lire il collegio, affiancato da tre esperti di settore, o da verificatori o da una società di certificazione nominati dall'ente proprietario, ogni tre anni deve redigere una relazione per il Consiglio dell'ente, in cui sono quantificati in termini economici i dati della gestione aziendale e le possibili soglie ottimali di rendiconto in riferimento a parametri nazionali elaborati dalle associazioni di categoria, art. 27-nonies, legge n. 51 del 26 febbraio 1982.

significa migliorare in termini di efficacia ed efficienza, ma anche maggiore incentivo nell'operare, inoltre con la riforma della legge finanziaria del 2002 si vuole promuovere lo sviluppo incentivando la trasformazione delle aziende speciali in società di capitali, togliendo loro anche la possibilità di gestire i servizi a rilevanza industriale.⁶⁹

La legge finanziaria del 2002 ha recepito all'articolo 35 la legge 127 del 1997, già recepita dall'art.115 del D.lgs. 267/2000 relativa alla trasformazione dell'azienda speciale in società per azioni. Nell'ipotesi di trasformazione in società per azioni il comune può rimanere, per un periodo non superiore a due anni dalla trasformazione, azionista unico. Il capitale iniziale della società trasformata è dato da un importo non inferiore del fondo di dotazione dell'impresa speciale risultante dall'ultimo bilancio d'esercizio approvato e comunque sempre di ammontare non inferiore al minimo legale richiesto per la costituzione di una Spa. I diritti e obblighi della nuova società costituita rimangono quelli assunti dall'azienda speciale prima della trasformazione.⁷⁰

Oltre alla trasformazione è possibile che l'azienda speciale decida di scindere un ramo o una parte della propria attività. L'azienda può altresì trasformarsi in società per azioni a minoranza pubblica. La creazione di tale forma di società mista è regolata dall'art. 116 del Tuel.

Si può quindi affermare e concludere che le aziende speciali avranno sempre più un ruolo marginale nella gestione dei servizi pubblici. Si presuppone che con il tempo questa forma di azienda tenderà gradualmente a scomparire.

La gestione in economia

La gestione in economia (o gestione diretta) è la forma più antica di gestione dei servizi pubblici. Essa riguarda la produzione diretta del servizio da parte dell'ente locale. La gestione in economia è prevista dalla recente normativa solo se *“per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere costituire una istituzione o una azienda”*.⁷¹ Questa definizione lascia aperto qualche dubbio relativo soprattutto a cosa si intenda per modeste dimensioni, in tal proposito si crede che il legislatore abbia voluto

⁶⁹ Si veda in merito l'art. 38, comma 8 della legge finanziaria 2002.

⁷⁰ D. lgs 267/2000, Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, art. 115, comma I.

⁷¹ Art. 113-bis del TUEL. Ex Legge 142/1990, art. 22, comma III, lett. a.

riferirsi a quei servizi che non necessitano di una struttura organizzata di vaste dimensioni, con organico apposito, strutturato ed organizzato verticalmente ed orizzontalmente con più unità operative distribuite sul territorio comunale.⁷²

La gestione in economia di un servizio pubblico, per la sua particolare natura, ha caratteristiche proprie che la differenziano dalle altre forme di gestione. Essa, non delineando l'erogazione di un servizio da parte di un organismo diverso dal comune o controllato direttamente dallo stesso, presenta:

- mancanza di una struttura propria: il servizio è offerto dall'ente locale con la propria struttura;
- mancanza di un proprio bilancio: l'unico documento di riferimento è il prospetto contabile del comune; la contabilità del servizio è affidata alla ragioneria comunale;
- mancanza di un'autonomia decisionale propria: le decisioni ad esse connesse sono i provvedimenti tipici dell'ente locale;
- mancanza di personale proprio.

Quando si decide di gestire un servizio in economia la regolamentazione di tale forma di gestione sarà inclusa nello statuto e nei regolamenti dell'ente locale.

Nella maggior parte dei casi questa forma di gestione riguarda i servizi pubblici a domanda individuale. La loro contabilità in tal caso sarà un tutt'uno con quello del Comune o Provincia gestente, anche se il preventivo sarà corredato di appositi quadri riassuntivi.

Il servizio, dopo l'approvazione del progetto tecnico finanziario,⁷³ viene affidato ad un settore specifico dell'amministrazione comunale, e in modo particolare ad un funzionario o dirigente che ne risulterà sia il responsabile sia l'effettivo conduttore.

⁷² Cfr. GRIFFINI G. E PATRASSI R., *La gestione in economia*, Parte terza, Capitolo V, in AA. VV., "I servizi pubblici locali", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

⁷³ Tale progetto dovrà indicare:

- il costo presunto delle spese;
- il finanziamento al quale si intende accedere;
- le tariffe da applicare agli utenti del servizio e le eventuali agevolazioni praticate;
- la previsione dei costi di gestione delle opere che si intendono realizzare;
- il piano di ammortamento degli investimenti attuati;
- i ricavi ottenuti dalla gestione;
- il piano economico dell'ordinamento tecnico ed amministrativo del servizio.

Cfr. GRIFFINI G. E PATRASSI R., *La gestione in economia*, Parte terza, Capitolo V, in AA. VV., "I servizi pubblici locali", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

Da un punto di vista di convenienza economica, la gestione in economia avviene quando i costi sostenuti internamente per la produzione del servizio sono inferiori a quelli derivanti da un'acquisizione del servizio stesso sul mercato. Questo calcolo, soprattutto nei primi anni della riforma dei servizi pubblici, ha determinato molte difficoltà, soprattutto in presenza di una contabilità esclusivamente finanziaria che rendeva, e in parte rende tuttora, difficoltoso il calcolo effettivo di tali costi cessanti.⁷⁴

La gestione in economia può determinare, se mal implementata e mal gestita, una ridotta flessibilità organizzativa accompagnata da ridotti tempi di risposta al mercato e ai cambiamenti dei cittadini/utenti e da una struttura che potrebbe essere incapace, soprattutto a livello di personale, di acquisire le competenze e i livelli di responsabilità adatti.

Come si è potuto osservare dalla tabella 1 questa forma di gestione è rimasta costante negli ultimi anni, plausibilmente perché relativa a dei servizi che difficilmente possono essere gestiti con forme diverse. Si può quindi prospettare che anche nel futuro il livello di questa forma di gestione rimarrà costante, soprattutto per date tipologie di servizi privi di quei caratteri di economicità, efficacia ed efficienza che potrebbero coniugare l'interesse pubblico del servizio con forme di gestione private.

Affidamento diretto alle società di capitali

Come già accennato in precedenza, è difficile che l'affidamento diretto a società di capitali sia utilizzato per la gestione di servizi privi di rilevanza economica. Questo a causa della natura "modesta" di questi servizi e per la presenza di Spa e Srl che solitamente sono più adeguate per attività di una certa dimensione e rilevanza economica. Risulta comunque utile riassumere le caratteristiche che le società devono possedere per fornire tali servizi.

Nel momento in cui si procede all'affidamento diretto della gestione di un servizio privo di rilevanza economica ad una società di capitali,⁷⁵ deve obbligatoriamente accadere che

- l'affidamento non avvenga mediante gara;

⁷⁴ Cfr. GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001.

⁷⁵ Prima dell'art. 14 del D.L. 269/2003, l'affidamento poteva essere fatto sia a terzi che a società partecipate dagli enti locali.

- non deve essere presente nella società soci privati, anche se di minoranza, perché essendo il servizio privo di rilevanza economica non risponderebbe alle esigenze di soggetti privati.

Nel momento in cui si decide di affidare la gestione del servizio ad una società, si dovrà procedere a scegliere la forma societaria più consona alle proprie esigenze tra i due modelli previsti dalla legge, società per azioni e società a responsabilità limitata, e tra questi tra società a maggioranza pubblica locale o società minoritaria, motivando adeguatamente le ragioni della scelta.

Per ulteriori approfondimenti sulle società di capitali si rinvia ai precedenti paragrafi.

I consorzi

La forma consortile è destinata esclusivamente alla gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza economica, anche se l'ex art. 113-bis non ne fa espressamente richiamo e non li include tra le forme di gestione dei servizi pubblici. Questo è spiegabile per il fatto che il consorzio è una organizzazione autonoma ed ha una disciplina autonoma (art. 31 del Tuel), e anche perché esso può decidere di gestire il servizio affidandolo ai soggetti elencati nel 113-bis.

Un ente locale decide di associarsi in consorzio per vari motivi tra i quali si possono riscontrare una gestione del servizio più economica ed efficiente rispetto la gestione singola di ciascun ente o anche nel caso di un servizio che eccede i confini territoriali dell'ente.

Storicamente il ricorso alla forma consortile risale agli anni Trenta con la legge 383 del 1934.

Il consorzio si costituisce tramite la gestione associata di uno o più servizi pubblici. Esso può essere costituito sia solamente tra enti pubblici, sia da altri enti pubblici autorizzati. Gli enti che decidono di costituire il consorzio devono approvare un'unica convenzione assieme allo statuto del nuovo organismo così creato.

Con la convenzione:

- si disciplinano le nomine e le competenze consortili;
- si prevede la trasmissione, ai componenti il consorzio, degli atti fondamentali quali il piano-programma (comprendente il contratto di servizio), i bilanci

economici di previsione, annuale e pluriennale, il consuntivo, il bilancio d'esercizio;

- si fissano le quote di partecipazione dei singoli enti consorziati.⁷⁶

Come gli altri soggetti, già analizzati, preposti alla gestione dei servizi pubblici anche il consorzio è articolato internamente in una serie di organi tra i quali:

1. il Presidente, che svolge le funzioni di rappresentanza dell'ente;
2. l'Assemblea, che si compone del Sindaco, del Presidente della Provincia o da un loro delegato, responsabili in base alla quota di partecipazione posseduta;
3. il Consiglio di Amministrazione, nominato dall'Assemblea;
4. il Direttore, che ha la responsabilità gestionale del consorzio;
5. il Segretario, che assiste e fornisce consulenza all'Assemblea e al Consiglio e redige i verbali delle adunanze.

Anche il consorzio è una forma che negli ultimi anni sta riducendo il suo campo d'azione.

7. La sentenza 272/2004

Quanto finora è stato detto ha subito alcune modifiche in relazione alla sentenza n. 272 del 27 luglio 2004 della Corte Costituzionale, la quale si è espressa in merito alla richiesta di incostituzionalità fatta dalla Regione Toscana in merito agli artt. 113 e 113 bis del Tuel. La Corte ha infatti definito incostituzionale l'intervento statale, con i sopracitati articoli in relazione al nuovo disposto dell'articolo 117 della Costituzione, in quanto la competenza sulla gestione dei servizi pubblici spetta alle Regioni e non allo Stato. Questa sentenza ha provocato così la necessità di modificare il Tuel ed in particolare gli artt. 113 e 113 bis.

Per il primo articolo, il 113, le modifiche sono state minime, si è proceduto ad abrogare nel primo comma l'inderogabilità e l'integratività delle modalità di gestione ed affidamento dei servizi pubblici delle discipline del settore e il comma 7, nella parte relativa alle modalità con cui è aggiudicata la gara.

L'art. 113 bis, invece è stato abrogato totalmente. Vengono così meno le disposizioni relative alle tipologie di modalità con le quali possono essere gestiti i

⁷⁶ Cfr. BOTTINO G., *I consorzi*, Parte terza, capitolo VI, in AA. VV., "I servizi pubblici locali", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

servizi privi di rilevanza economica, le disposizioni relative alle caratteristiche proprie della gestione in economia e all'affidamento diretto dei servizi culturali.

8. Considerazioni conclusive

Quanto finora illustrato, e sintetizzato nella tabella 2, mette in luce una situazione in costante fermento. Si è compreso come i servizi pubblici e la loro gestione rappresentino il modo di porsi con gli utenti dei diversi enti territoriali. Il Comune ha perso il ruolo di monopolista assoluto dei servizi, ruolo che lo aveva caratterizzato nella sua lunga storia. La riduzione del numero di servizi in economia e le leggi sulla trasformazione delle aziende ex-municipalizzate, hanno posto in evidenza la necessità di nuove forme di gestione, più snelle e flessibili, che non erano riscontrabili in organismi burocraticamente statici quali potevano essere i comuni. Il ricorso a forme innovative a livello pubblico, quali le società di capitali e l'incredibile sviluppo che esse hanno ottenuto, ha determinato una progressiva trasformazione dell'ente comunale. Esso, infatti, sta perdendo la figura di unico imprenditore e sta acquisendo quella di unico supervisore e mittente di un sistema di servizi molto più complesso, lasciando più libertà d'azione e meno vincoli all'operato del comune stesso.

Il ricorso alle forme societarie, soprattutto in comuni di medie e grandi dimensioni, ha dimostrato come sia possibile coniugare gli elementi di efficacia, efficienza ed economicità che si ritenevano essere esclusivi del campo privato e difficilmente associabili a quello pubblico. Il passaggio è stato ed è tuttora graduale. Se in un primo momento, infatti, la partecipazione del comune nella nuove società di servizi è di maggioranza, si arriva a forme anche minoritarie, accompagnate dalle dovute precauzioni di controllo dell'ente pubblico.

Sicuramente si può affermare che il comune sta assumendo un ruolo sempre più attivo e di primo piano nei confronti di imprese di servizi che hanno creato un complesso economico molto più ampio e innovativo, nel contesto delle P.A., che necessita di un controllo e una gestione ben più marcata di quanto le legislazione attuale e le stesse realtà in causa prevedano.

Tabella 2 - Riepilogo delle caratteristiche generali degli organismi volti alla gestione dei servizi pubblici locali.

Servizi privi di rilevanza economica				
	Attività svolta	Autonomie	Organi	Grado di diffusione
Istituzione	Gestisce servizi sociali (servizi sociali in senso stretto); i servizi a carattere culturale (musei, biblioteche, teatri, etc)	Ha solo una propria autonomia gestionale	- Consiglio di amministrazione; - Presidente; - Direttore	Livello di diffusione legato al grado di sviluppo dei servizi ai quali è destinata
Gestione in economia	Svolge attività che per le modeste dimensioni o per le caratteristiche del servizio, non sia opportuno procedere alla gestione tramite istituzione o azienda	Ha autonomia proprie dell'ente di riferimento	Nessun organo proprio, solo quelli dell'ente di riferimento	I servizi gestiti, per le proprie caratteristiche, mantengono costante la diffusione di questa forma di gestione
Azienda speciale	Svolge un'attività imprenditoriale, anche relativa a più servizi, caratterizzata da snellezza, managerialità ed economicità	Ha autonomia imprenditoriale	- Consiglio di amministrazione; - presidente; - direttore; - collegio dei revisori	Diffusione nettamente in discesa a favore di forme più nuove
Società per azioni e Società a responsabilità limitata	Destinate rare volte per i servizi privi di rilevanza economica	Hanno una autonomia che può, però, essere limitata in relazione al grado di controllo comunale	Gli organi propri previsti dal Codice civile	Non molto diffuse per i servizi privi di rilevanza economica
Servizi a rilevanza economica				
Società per azioni	Servizi che richiedono alti capitali	Hanno piena autonomia che può, però, essere limitata in relazione al grado di controllo comunale	Organi propri stabiliti dal Codice civile	Livello di diffusione in aumento
Società a responsabilità limitata	Servizi che richiedono una struttura societaria più flessibile	Hanno piena autonomia che può, però, essere limitata in relazione al grado di controllo comunale	Organi propri stabiliti dal Codice civile	Molto meno diffuse delle Spa

CAPITOLO SECONDO

IL BILANCIO CONSOLIDATO E L'ENTE COMUNE IN PROSPETTIVA NAZIONALE ED ESTERA

1. Il Comune holding e i servizi pubblici locali

Quanto finora detto in merito alla gestione dei servizi pubblici locali, ed in particolare la crescita delle società miste legate al Comune dall'erogazione dei servizi medesimi, rende necessario l'utilizzo di strumenti idonei a dare opportune informazioni agli stakeholder sia delle società sia dell'ente locale. Particolare rilievo è dato dal legame che viene a costituirsi tra l'ente pubblico (Comune) e quello privato (società), che nella maggior parte dei casi non è solamente un rapporto formale, bensì assume dei contorni più rilevanti anche da un punto di vista sostanziale. Il comune lega a sé una società tramite una partecipazione azionaria mantenendo la gestione del servizio e ciò significa che l'ente locale rappresenta, in un'ottica privatistica la società madre che dirige la/e società figlia/e. In tal modo si delinea la figura economica del gruppo aziendale.

Con il concetto di “gruppo aziendale”, infatti, si identifica: “un complesso economico costituito da più aziende, aventi in prevalenza la forma giuridica delle società per azioni, le quali, pur mantenendo la loro autonomia giuridica, vengono controllate da un medesimo soggetto economico che, avendo la facoltà di prendere le decisioni più opportune per il buon andamento del gruppo, coordina l'attività di ognuna secondo un indirizzo unitario, cioè ad una strategia comune”.¹ Da essa emergono tre elementi fondamentali per la costituzione di un gruppo:

1. “più aziende aventi in prevalenza la forma giuridica delle società per azioni”, nel caso di un gruppo comunale è necessario che il comune controlli una Spa;²
2. “controllate da un medesimo soggetto economico”, in tal caso deve essere il Comune-holding che si pone come soggetto economico;

¹ Cfr. TERZANI S., *Il sistema dei bilanci*, Milano, FrancoAngeli, 2002, pag. 6.

² Questa definizione rispecchia la definizione italiana di gruppo, in quanto come si vedrà in seguito i principi internazionali non pongono limiti alla forma societaria che può costituire il gruppo.

3. “facoltà di prendere le decisioni più opportune per il buon andamento del gruppo, coordina l’attività di ognuna secondo un indirizzo unitario”, ciò si traduce nel fatto che l’ente locale, per essere considerato azienda madre, debba definire le strategie, gli obiettivi, stabilire l’utilizzo delle risorse e far sì che esse siano coordinate e correlate tra loro al fine di offrire al meglio il/i servizio/i pubblico/i.

Come si può immediatamente notare, non si può parlare di gruppo comunale in mancanza anche di uno solo dei precedenti punti. Nel caso di cui al punto 1, se il servizio fosse offerto tramite una concessione a terzi, non si potrebbe identificare il gruppo per l’assenza della pluralità.

Nel punto 2 è necessario che il Comune si identifichi come soggetto economico e cioè come colui che “amministra e governa l’attività d’impresa, determinandone le scelte di fondo e assumendo le principali decisioni della gestione”;³

Nel punto 3 risulta fondamentale che l’ente pubblico si configuri come colui che esercita l’unità di indirizzo, potrebbe, infatti, delinarsi un gruppo in cui vi è la pluralità di imprese, un unico soggetto economico, ma in cui manca chi riesca a orientare in maniera univoca e in base ad obiettivi stabiliti, l’attività del gruppo, venendo così meno quello che Brunetti definisce come “attore centrale” che, oltre a coordinare le risorse ed effettuare un controllo generale della gestione, manovri quelle si possono definire le “leve decisionali attinenti alle risorse critiche”.⁴

Il complesso economico assume la configurazione di gruppo aziendale pubblico. L’aggettivo pubblico è attribuito non solo in ragione del fatto che l’impresa holding è un ente di diritto pubblico, per cui ha un soggetto economico pubblico, ma soprattutto un ente che ha come scopo finale l’offerta di servizi con finalità istituzionali. Ciò significa che se lo scopo prioritario del gruppo privato è il profitto, quello pubblico opera in un regime in cui il raggiungimento di un reddito è marginale e secondario rispetto al soddisfacimento dei bisogni degli utenti.

³ Cfr. FABBRINI G. - MONTRONE A. (a cura), *Economia aziendale. I fondamenti della disciplina*, Volume I, FrancoAngeli, Milano, 2006.

⁴ Cfr. BRUNETTI G., *Il ruolo del bilancio consolidato nel governo dei gruppi di imprese*, in AA. VV., “Il bilancio consolidato-VII Direttiva comunitaria e principi contabili”, Padova, CEDAM, 1985.

La formazione di un gruppo comunale avviene nella quasi totalità dei casi in maniera spontanea, senza che il comune consideri all'atto della costituzione i vantaggi che la creazione dell'entità consolidata determina. Le esigenze del comune nella acquisizione di partecipazioni societarie esulano dalle motivazioni prettamente private di costituzione di un gruppo. L'ente pubblico acquisisce partecipazioni societarie per gestire al meglio quei servizi che, da un punto di vista tecnico e organizzativo, non può gestire da solo, senza incorrere in consistenti svantaggi. È comunque non trascurabile il fatto che nel momento in cui il gruppo si delinea come tale, anche se non ufficialmente ratificato dallo stesso comune, produce i vantaggi tipici di un'aggregazione di impresa.

L'obiettivo principale dei gruppi aziendali “è quello di realizzare la migliore dimensione e struttura da un punto di vista economico e finanziario, obiettivo che, al contempo, permetta di conseguire una più alta produttività, in altro modo non raggiungibile”.⁵ Se per i privati questo obiettivo è esplicito e chiaro, per i gruppi pubblici lo è in via indiretta, in quanto, fermo restando che un gruppo determina vantaggi di tipo finanziario e reddituale, il comune lo pone in essere non primariamente per i suddetti motivi, bensì per una più ottimale gestione dei servizi pubblici locali. A dimostrazione di ciò è rilevante evidenziare come gli stessi enti locali non riconoscano, in una prima fase, la costituzione del gruppo e non la esplicitino con strumenti adeguati. La presa di coscienza dell'entità nata dall'aggregazione di più imprese avviene in un momento successivo e, a volte, in modo molto lento e graduale.⁶

I vantaggi derivanti da un gruppo comunale sono riconducibili a:

1. creazione di economie;
2. migliore gestione dei servizi pubblici;
3. migliore impiego dei mezzi finanziari;
4. riduzione del rischio di gestione.

Il punto 1 si realizza in quanto la gestione avviene con maggiore efficacia ed efficienza, per cui una riduzione degli sprechi e una maggiore specializzazione

⁵ Cfr. TERZANI S., *Il sistema dei bilanci*, Milano, FrancoAngeli, 2002, pag. 5.

⁶ Si vedano i casi trattati in seguito.

nell'offerta di dati servizi, determina una riduzione dei costi, soprattutto nel medio-lungo periodo.⁷

La migliore gestione dei servizi pubblici, punto 2, invece, è riconducibile a quanto già scritto in precedenza, in quanto i servizi, essendo gestiti ed offerti da soggetti che hanno le competenze e le strutture adatte, rispecchiano una valida offerta verso gli utenti. Le entità che erogano il servizio creano al loro interno le conoscenze e il know-how necessari ad offrire un "prodotto" qualitativamente più rispondente alle effettive esigenze della popolazione di riferimento, con una relativa e auspicabile riduzione di sprechi e reclami.

Il miglior impiego dei mezzi finanziari, punto 3, si realizza grazie alla riduzione degli sprechi e al raggiungimento di un'elevata specializzazione (punti 1 e 2). In presenza, soprattutto di organismi privati, dotati di forme di programmazione e controllo interni propri, sarà più semplice per il gruppo comunale discriminare le aree che producono valore da quelle che, invece, lo distruggono, delineando le politiche necessarie alla loro gestione.

Se il comune gestisse in proprio tutti i servizi pubblici sarebbe soggetto ai rischi derivanti da tutti i settori e le attività di cui si occupa.⁸ L'ente locale rischierebbe, in tal caso (punto 4), di dover controllare e amministrare elementi eterogenei senza averne le competenze e le conoscenze adeguate, incorrendo così in aggravii di costi e riduzione della qualità offerta, risultando in alcuni o più settori mediocre piuttosto che eccellente e sempre soggetto al rischio di peggiorare la propria situazione finanziaria.

Nei comuni che presentano gli elementi tipici di "gruppo" si evidenzia, per i motivi elencati sopra, la necessità di esplicitare e formalizzare la presenza di partecipazioni comunali e i rapporti intercorrenti tra l'ente pubblico e tutte le entità che, sotto l'orientamento comunale, operano e svolgono attività di gestione e offerta dei servizi pubblici locali. Il comune assume, quando la presenza e

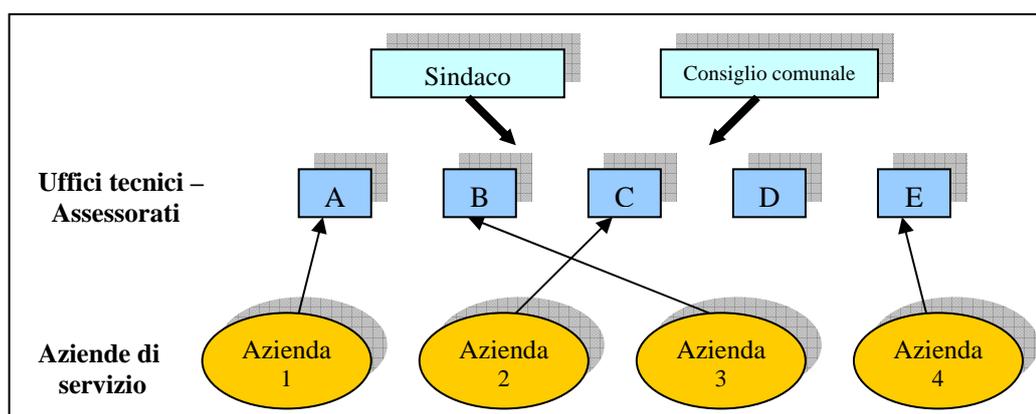
⁷ È, infatti, ipotizzabile che nei primissimi periodi di costituzione del gruppo le situazioni preesistenti e le difficoltà iniziali di coordinamento non determinino un immediato miglioramento dei costi.

⁸ È da precisare che il gruppo comunale è un'entità ancora poco diffusa, soprattutto a livello di piccoli e medi comuni, i quali spesso non hanno né convenienza economica né le disponibilità necessarie per acquisire partecipazioni di società. Tale vantaggio perciò è da riferirsi soprattutto a quei comuni che non possono, per dimensioni, organizzazione o competenze, o non riescono a gestire l'elevato di servizi che sono offerti ai cittadini/utenti.

l'esternalizzazione dei servizi pubblici diventa rilevante, la figura non solo di capogruppo, ma di punto di riferimento e di controllo di tutte le imprese. Esso ha il ruolo di indirizzare e controllare strategicamente le partecipate e, contemporaneamente, ha il compito di svolgere un'azione di intermediazione tra le esigenze della collettività e i servizi ad essa effettivamente offerti. Secondo Arcangeli, infatti, quando all'ente locale sono attribuite le funzioni di capogruppo, si presuppone che le capacità manageriali aumentino e ciò necessita di un rimodernamento dell'intero struttura pubblica locale.⁹ Per delineare tale tipologia di supervisione da parte del comune è possibile agire secondo diverse modalità:

- avvalersi delle strutture già esistenti all'interno dell'ente locale; questo determina che il potere di indirizzare e controllare il gruppo è dato agli organi propri dell'ente quali il Sindaco, il Consiglio comunale e gli uffici tecnici. Ogni impresa di servizi farà riferimento all'assessore o all'ufficio di sua competenza. Questa tipologia di supervisione mostra l'evidente limite di non avere degli organismi interni specializzati alle funzione di programmazione e controllo, bensì di avere una pluralità di entità che hanno tutte uguali possibilità di esercitare tale funzione. In tal caso si rischia di rendere "disarmonica e frammentaria" l'azione dei soggetti operanti nell'amministrazione (figura 1).¹⁰ Questa tipologia di gestione è tipica delle realtà italiane e può definirsi come modello "tradizionale";

Figura 1 – Il modello tradizionale



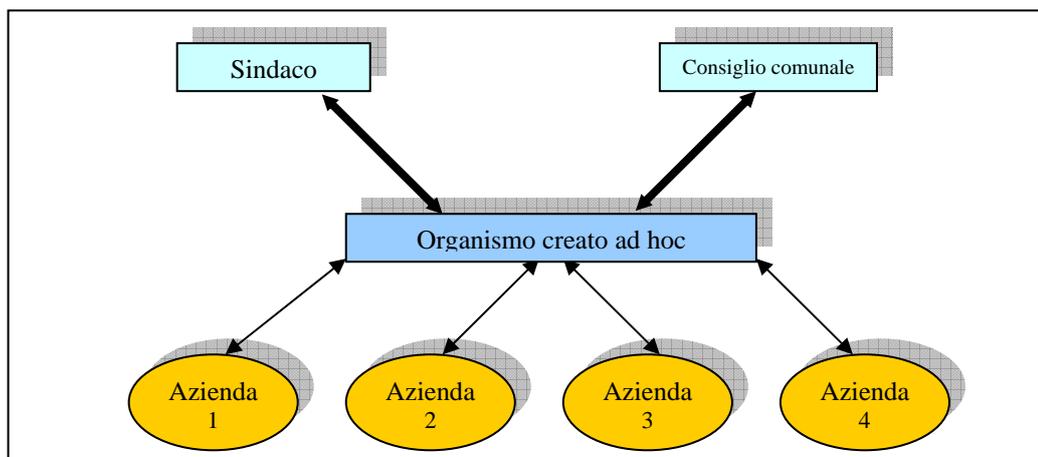
⁹ Arcangeli parla di "operazioni di ingegneria finanziaria e societaria". ARCANGELI R., *Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici*, Cedam, Padova, 1995, pag. 367-368.

¹⁰ Si veda in merito GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001, pag. 134.

- un secondo modello è riconducibile alla creazione interna al comune di un organismo che si occupi in maniera esclusiva e specialistica delle imprese partecipate. Questa modalità permette sia alle imprese, sia agli organi comunali di essere tra loro collegati tramite un organismo che è specializzato e conosce al meglio le problematiche connesse alle aziende controllate, permettendo, agli organi comunali e alle imprese di pubblico servizio, di interagire solo con un soggetto che funge da collante tra i due. In Italia diversi comuni hanno abbracciato questa forma di gestione dei servizi pubblici quali Genova con l'unità "Controllo partecipazioni e investimenti" e Roma con il Dipartimento XV, "Direzione e Coordinamento del Gruppo Comune di Roma e per le Politiche Economiche e di Sviluppo".

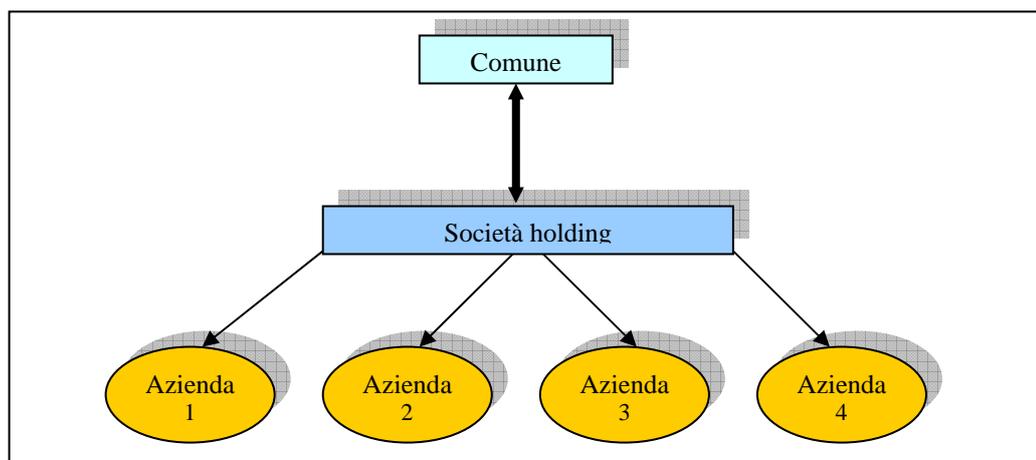
Come è osservabile dalla figura 2 rispetto al modello precedente i legami tra gli organi comunali e le aziende partecipate avvengono con il tramite dell'organismo apposito creando un sistema molto più ordinato rispetto al precedente e più diretto, in quanto nella modalità tradizionale non emergeva il coordinamento unitario che l'organismo creato ad hoc può, invece, offrire, avendo un quadro d'insieme di tutte le partecipate possedute. Se, ad esempio, nel primo caso ogni assessorato conosceva esclusivamente le imprese controllate ad esso facenti capo, in questo secondo, invece, l'organo specializzato conosce e può riferire agli organi comunali dell'andamento globale delle controllate;

Figura 2 – Il modello classico



- la terza modalità è quella che può definirsi “nuova” rispetto le precedenti in quanto prevede che la gestione delle imprese partecipate avvenga a opera di un organismo esterno al comune. Tale nuovo ente strutturato assume il più delle volte la forma societaria e si può porre quale capogruppo effettivo delle imprese controllate dal comune. Quest’ultimo diventerebbe a sua volta holding della sub-holding così costituita. Questo modello, ancora poco sviluppato,¹¹ ha i pregi di liberare il comune da alcune delle incombenze che rimangono ad esso anche con l’applicazione della seconda modalità, quali la scelta di finanziamenti e la gestione legale. Una società creata per gestire e programmare, oltre che controllare le attività del gruppo, può evitare i laboriosi meccanismi burocratici. L’utilizzo di questa modalità consente alla società holding di gestire anche altri gruppi comunali aumentando, così, la propria specializzazione e favorendo la collaborazione tra comuni. La struttura di questa forma di programmazione è rappresentabile nella figura 3.

Figura 3 – Il modello innovativo



La configurazione che un gruppo pubblico locale può assumere dipende sostanzialmente dal momento e dal contesto in cui il comune si rende conto di avere l’identità di un gruppo. In ambiti nazionali come quello italiano, in cui la creazione del gruppo è spontanea e derivante dagli eventi, più che di una volontà organizzativa, non è possibile ipotizzare un modello evoluto, così come, al contrario, in ambiti in cui il gruppo si crea appositamente per la migliore gestione

¹¹ I casi in Europa sono ricollegabili a quello dei comuni svedesi. In merito si veda GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001, capitolo V e *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, capitolo IV.

dei servizi, o come evoluzione delle gestioni precedenti, sembra imprescindibile l'adozione del modello innovativo. La spontaneità con la quale si sviluppa un gruppo dipende soprattutto dalle tradizioni economiche del paese di origine; nei contesti altamente burocratizzati e in cui il comune rappresenta storicamente l'ente locale per eccellenza, non sono ipotizzabili scenari diversi da quello tradizionale o classico. Quello evoluto rappresenterebbe in tal caso un'esternalizzazione dei poteri comunali e un ulteriore controllo della propria attività da parte di terzi organismi. Per molti comuni ciò potrebbe significare un'eccessiva limitazione di propri poteri, riducendo considerevolmente il proprio ambito di operato. Al contrario gli enti locali che adottano il modello evoluto limitando il proprio raggio d'azione, possono adoperarsi per focalizzare e migliorare le attività offerte e controllare l'intero gruppo.

2. Il bilancio consolidato: scopi e destinatari

Il riconoscimento di un gruppo comunale, da parte dell'ente pubblico e l'organizzazione che di esso ne risulta in termini di programmazione e controllo, rappresentano il momento fondamentale attraverso il quale il Comune inizia a comportarsi e ad operare come holding. La gestione complessa di un insieme di aziende che occupano settori diversi risente dell'esigenza di formalizzare i legami esistenti tra le varie entità. Nei gruppi di natura privata le operazioni, che legano le controllate, le collegate e la holding e i risultati della gestione del gruppo, sono formalizzate con l'ausilio di un documento contabile qual è il bilancio consolidato. Questo documento ha un ruolo chiave nell'esplicitazione delle attività relative al gruppo evidenziando l'andamento positivo o negativo della gestione. Esso assolve a quelle che sono le necessità che per la singola impresa assolve il bilancio d'esercizio. A differenza, però, di quest'ultimo esso deve definire il ruolo dei bilanci della società controllante e quelli delle controllate/collegate.¹² Se diverse in dottrina sono le teorie che attribuiscono ruoli differenti alla holding e alle società figlie, è tuttavia innegabile che il bilancio consolidato riveste un ruolo fondamentale nell'esplicitare l'operato di un gruppo.

¹² TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1992, pag. 63.

Esso può essere definito come “quel bilancio ottenuto combinando insieme gli stati patrimoniali ed i conti economici di più "unità contabili" economicamente collegate, previo adattamento dei rispettivi valori, “per cui” la sua caratteristica fondamentale è ... quella di non essere tratto direttamente dai valori di un'unica contabilità generale, appositamente tenuta per l'intero gruppo aziendale, ma di essere ottenuto attraverso l'elaborazione e l'integrazione di più bilanci, rivenienti da distinte contabilità”.¹³

Questo significa che il bilancio consolidato non è la semplice sommatoria dei bilanci delle imprese che costituiscono il gruppo, bensì un documento che al meglio, anche se non parte da una contabilità unica, deve esprimere il legame delle entità in modo omogeneo e unitario, come se le stesse fossero un unico soggetto.¹⁴ Esso ha una doppia funzione principale: definire il risultato economico d'esercizio (Conto economico) ed evidenziare le variazioni avvenute nel patrimonio in termini sia qualitativi che quantitativi (Stato patrimoniale).¹⁵

Il bilancio consolidato è lo strumento attraverso il quale si riesce ad avere una visione d'insieme dell'andamento di un gruppo aziendale ed a fornire giudizi sintetici in merito al raggiungimento dei risultati attesi in sede di programmazione. Il consolidato è un bilancio di funzionamento in quanto derivante dai bilanci di funzionamento delle entità costituenti il gruppo¹⁶ che ha quali scopi fondamentali quelli di “offrire a coloro i cui interessi sono circoscritti alle singole unità la conoscenza della composizione e dell'ammontare del reddito

¹³ Cfr. MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 27.

¹⁴ Colletti afferma che “*gli scopi normalmente attribuiti ai bilanci consolidati sono quelli di rappresentare, in modo unitario, sintetico ed omogeneo, i risultati accolti nei bilanci delle singole aziende per un «controllo di gruppo» in funzione direzionale di programmazione, di scelta, ed, in genere, per «decisioni» aziendali essenzialmente di ordine generale, ma anche particolari*”, Cfr. COLLETTI N., *I bilanci consolidati di gruppi di Comuni nell'economia dell'azienda regionale siciliana*, Abbaco, Palermo, 1961.

¹⁵ Paganelli in merito afferma che: “*La valutazione del capitale complessivo di gruppo è in esso effettuata allo scopo di concorrere alla determinazione del risultato economico complessivo d'esercizio*” e ancora “*il bilancio di gruppo assume nei confronti del gruppo societario, viso come economia complessiva, compiti concreti analoghi a quelli che il bilancio d'impresa assolve nei confronti della singola impresa per cui è redatto, e precisamente, in sintesi: a) determinazione del risultato economico d'esercizio e rappresentazione dei componenti elementari da cui scaturisce; b) rappresentazione della struttura qualitativo-quantitativa del capitale di fine periodo (capitale di «funzionamento»)*”, Cfr. PAGANELLI O., *Il bilancio di gruppo. Significato economico e procedimenti di formazione*, Azzoguidi, Bologna, 1968.

¹⁶ Si veda in merito PAGANELLI, *Il bilancio di gruppo. Significato economico e procedimenti di formazione*, Azzoguidi, Bologna, 1968.

di esercizio e del capitale di gruppo, ad integrazione delle informazioni offerte dai bilanci destinati a pubblicazione delle singole unità, utili per la determinazione del reddito fiscale, per la determinazione dei risultati d'esercizio e di capitale di gruppo in vista dell'attuazione di preordinati processi di finanziamento";¹⁷ esso può definirsi come uno strumento di controllo del gruppo che si rivolge a diversi portatori di interesse sia interni che esterni. Il consolidato, sia relativo ad un gruppo aziendale privato, sia ad un gruppo pubblico, si pone quale documento informativo di diversi stakeholder quali:

- il soggetto economico del gruppo;
- gli azionisti di minoranza e di minoranza;
- i creditori-finanziatori;
- i dipendenti;
- gli organi statali;

ai quali nella fattispecie di gruppo pubblico, vanno aggiunti:

- il Sindaco;
- la Giunta;
- il Consiglio comunale;
- i cittadini.

Nell'ambito privato, il soggetto economico della capogruppo è colui che deve effettivamente gestire il complesso aziendale. La conoscenza dei dati risulta fondamentale per gestire in maniera omogenea e unitaria i dati e risultati derivanti dal procedimento di consolidamento e dalla gestione del gruppo. Il soggetto economico rende così conto delle proprie decisioni ai soci di minoranza.

Sono questi ultimi i soggetti che attraverso il consolidato prendono visione della gestione effettuata e dei risultati conseguiti.

I creditori-finanziatori, invece, distinti tra quelli della capogruppo e quelli delle altre società, hanno quale obiettivo principale nella lettura del bilancio consolidato la valutazione della solvibilità delle aziende con le quali intercorrono i loro rapporti e, in relazione a ciò, la validità degli investimenti effettuati dal gruppo. È indubbio che appartenere ad un gruppo permette ad un'impresa

¹⁷ Cfr. AZZINI L., *I gruppi aziendali*, Giuffrè, Milano, 1975, pag. 255.

maggiore possibilità di credito e maggiore solvibilità¹⁸ e, nel caso di un'entità pubblica, la sua sopravvivenza.

L'utilità del consolidato nei confronti dei dipendenti riguarda soprattutto l'andamento del gruppo e le politiche del personale che da esso ne derivano come, ad esempio, mobilità interna o licenziamenti.¹⁹

Gli altri organi statali, quali lo Stato, le Regioni, le Province, ecc., sostanzialmente utilizzano il consolidato, così come gli altri documenti consuntivi, per valutare lo stato di equilibrio, finanziario ed economico, del Comune e la sua capacità di mantenere tali situazioni di stabilità nel tempo.²⁰

Il Sindaco e la Giunta ritrovano nel bilancio consolidato un valido strumento per la programmazione e il controllo, utile per la definizione delle politiche di indirizzo dell'ente locale. La conoscenza dell'andamento del gruppo permette a questi due organi di conoscere l'andamento di tutte le imprese che gestiscono servizi per l'ente locale e di prendere provvedimenti in merito ad eventuali situazioni di spreco o cattiva gestione.

Per il Consiglio comunale il consolidato riveste un ruolo fondamentale sia per la maggioranza politica che lo compone sia per il gruppo di minoranza. Per la prima la lettura di tale bilancio consente di conoscere l'andamento generale della gestione comunale, per il secondo, invece, l'analisi dell'andamento gestionale può evidenziare eventuali "carenze e proponendo soluzioni migliorative".²¹

I cittadini, così come tutta quella fascia di popolazione che ha relazioni con il comune e le imprese del gruppo comunale, dalla lettura del consolidato hanno la visione d'insieme delle attività comunali e possono trarre, anche in base alle proprie percezioni dei servizi offerti, l'effettivo livello di efficacia ed efficienza

¹⁸ Terzani in merito afferma "un'azienda appartenente ad un gruppo riesce più facilmente a ottenere credito; inoltre, rientrando la sua politica di reperimento di capitali in quella più globale perseguita alla società madre e potendo questa intervenire direttamente qualora subentri una situazione di incaglio finanziario, si capisce perché anche i creditori di un'affiliata possono consultare con profitto il bilancio consolidato", Cfr. TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1992, pag. 66.

¹⁹ Pisoni individua due motivi essenziali nell'interessamento da parte dei dipendenti nei confronti dell'andamento del gruppo: "[...] - talvolta le contrattazioni collettive avvengono, almeno per certi problemi, a livello di gruppo, e non già di singole imprese; - possono essere previsti dai contratti di lavoro determinati meccanismi (...) che incidono sull'organizzazione del lavoro nell'ambito di tutto il gruppo", Cfr. PISONI P., *Gruppi aziendali e bilanci di gruppo*, Giuffrè, Milano, 1983, pagg. 190-191.

²⁰ Si veda GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 37.

²¹ Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 35.

degli stessi. I cittadini detengono il potere politico e per tale ragione rappresentano i soggetti che con maggiore forza possono utilizzare il consolidato per esprimere il loro consenso o la loro disapprovazione nei confronti delle politiche adottate dall'amministrazione comunale nella gestione dei servizi.

Quanto finora affermato in merito al bilancio consolidato evidenzia i molteplici vantaggi informativi che lo stesso produce in termini di informazioni interne ed esterne per gli stakeholder. È indubbio che esso rappresenti uno strumento di programmazione per gli organi interni al comune e alle imprese del gruppo, così come è fondamentale il suo ruolo divulgativo esterno di conoscenza dell'entità aggregata.²²

Il bilancio consolidato presenta, tuttavia, anche dei limiti derivanti essenzialmente dalla disomogeneità dei dati raccolti, dalle difficoltà di consolidamento e dalla natura "particolare" del gruppo.

I dati disomogenei dipendono essenzialmente dalla tenuta, da parte della maggior parte dei comuni, solo della contabilità finanziaria, obbligatoria per legge, piuttosto che della contabilità economico-patrimoniale che renderebbe più facilmente comparabili i dati con le imprese del gruppo.

Il complesso aziendale creatosi, con holding comunale, è una realtà poco sviluppata con pochi casi in Italia (vedi Pisa e Perugia), che in assenza di una normativa nazionale specifica potrebbero adottare principi diversi, non creando omogeneità nella comparabilità e lettura dei bilanci consolidati.

Per quanto concerne l'utilizzo di una contabilità economico-patrimoniale è necessario evidenziare quale sia lo stato attuale di applicazione in Italia e il suo grado di diffusione.

3. La contabilità finanziaria a quella economico-patrimoniale

Una delle principali difficoltà nell'elaborazione di un bilancio consolidato comunale riguarda la differenza esistente tra la contabilità obbligatoria tenuta dell'ente pubblico (finanziaria) e quella delle altre società facenti parte del

²² In merito Grossi parla di: "*strumento di «reporting istituzionale» al fine di esaudire interamente i bisogni conoscitivi dei soggetti più o meno interessati alle vicende del gruppo aziendale*", Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 34.

gruppo, ovviamente di tipo economico-patrimoniale.²³ Nel primo caso la contabilità si basa essenzialmente sulla rilevazione dell'aspetto finanziario tralasciando quello economico. Il metodo contabile utilizzato è la partita semplice. Se l'aspetto finanziario risulta fondamentale, in quanto obbligatorio per legge e per il carattere autorizzatorio alle fasi di entrata e spesa, gli organi di amministrazione comunale non possono comunque prescindere da dati di rilevanza economica per la programmazione e il controllo aziendale. A tal fine è necessario affiancare alla contabilità finanziaria anche una contabilità economica. Negli ultimi anni il problema è stato più volte affrontato e si sono delineati due modelli di contabilità economico-patrimoniale, uno minimale e l'altro unico-integrato.

Il modello *minimale* è quello richiesto dalla legge nell'adempimento del prospetto di conciliazione.²⁴ Esso parte dal presupposto che da una contabilità finanziaria, con apposite rettifiche si arrivi a determinare, documenti economico patrimoniali quale il Rendiconto Generale d'esercizio composto dal Conto economico di esercizio, il Conto del patrimonio e il Prospetto di conciliazione.²⁵

Se all'apparenza può sembrare che i documenti redatti siano equiparabili a quelli presenti nel bilancio d'esercizio delle aziende private, è necessario analizzare attentamente la loro natura. Essi, infatti, derivano dalla compilazione di prospetti originati dalla contabilità finanziaria, prospetti che non fanno altro che rettificare e integrare dati alla fine dell'esercizio, senza che la loro valutazione e determinazione sia avvenuta nel corso dell'esercizio in maniera unitaria. Il

²³ I modelli presentati non sono gli unici previsti dalla dottrina Anessi Pessina, evidenzia anche un terzo modello quello dato da sistemi contabili paralleli: *“La terza alternativa (sistemi contabili paralleli), infine, si basa anch'essa su due ipotesi fondamentali. La prima è la stessa del sistema contabile integrato: contabilità finanziaria e contabilità generale sono irriducibili l'uno all'altra. La seconda contraddice però l'idea stessa di sistema contabile integrato. Più in particolare, si ritiene che la contabilità finanziaria contenga dati parzialmente inattendibili perché condizionati dalle politiche di bilancio; che l'inattendibilità sia almeno in parte ineliminabile perché indotta dalla funzione autorizzativa; che con l'integrazione tra contabilità finanziaria e contabilità generale le distorsioni della prima si estenderebbero alla seconda. Operativamente, questa impostazione conduce a due sistemi contabili (contabilità finanziaria e contabilità generale) paralleli e privi di collegamenti formali.”*, Cfr. ANESSI PESSINA E. - CANTÙ E., *Contabilità e bilanci negli enti locali*, Egea Tools, Milano, 2003, pagg. 48-49.

²⁴ *“Applicando il metodo minimale si compilano i prospetti contabili, si effettuano le valutazioni economiche e le relative rettifiche e integrative richieste dalle leggi (e quindi obbligatorie).”*, Cfr. MULAZZANI M., *Introduzione*, in MULAZZANI M. (a cura di), *“Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali”*, FrancoAngeli, Milano, 2002, pag. 16.

²⁵ Si vedano i prospetti di bilancio nel capitolo successivo e il prospetto di conciliazione in Appendice A.

Prospetto di conciliazione è il documento preposto a tali operazioni e si presenta secondo un modello dallo schema predeterminato dal D.P.R. n. 194 del 31 gennaio 1996.²⁶ Esso si compone di due tabelle contrapposte, una relativa alle rettifiche delle entrate e l'altra per le rettifiche delle spese. Per ogni singola voce di entrata o di spesa devono essere riportati i valori finanziari, le operazioni di rettifica o integrazione ad esse relative e l'iscrizione dei dati così ottenuti nelle colonne relative agli aspetti economico/patrimoniali. Questi ultimi valori andranno poi a confluire nei documenti del Conto economico e nel Conto di patrimonio. Il Prospetto accoglie anche quei valori che non sono contabilizzati in partita semplice e che hanno solo valenza economica quali gli ammortamenti, le insussistenze dell'attivo, gli accantonamenti per svalutazione dei crediti e la variazione delle rimanenze di materie prime e/o di beni di consumo.

I valori che derivano dalla riconciliazione partono da due ipotesi principali: esistono variazioni permutative e variazioni modificative. Nel prospetto le prime non determinano variazioni quantitative finali del patrimonio, ma solo qualitative, le seconde incidono sia sulla variazione del patrimonio che del reddito.

Il presupposto alla base di questo sistema è dato dal fatto che dai valori di contabilità finanziaria si possono derivare i valori economico-patrimoniali.

Il Prospetto di conciliazione si concentra su dati concetti di base a seconda che si parli di entrate o di spese.

Per le entrate si evidenzia che:

- ad ogni variazione negli accertamenti delle entrate che determina un ricavo di esercizio si determina sia una variazione del reddito sia una variazione del patrimonio;
- ad ogni variazione negli accertamenti che non determina un ricavo si modifica solo il patrimonio nella sua composizione e non nel suo importo netto.

Per le spese, invece, si osserva che:

²⁶ Nel 1996 l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali decise di modificare lo schema del Prospetto di conciliazione per renderne più semplice e comprensibile la redazione. Una delle principali raccomandazioni da esso fatta è la tenuta di una contabilità economico-patrimoniale affiancata alla contabilità finanziaria in modo da non improvvisarla solo alla data di redazione del Rendiconto.

- ad ogni variazione di impegno di spese che determina un costo di esercizio si genera sia una variazione del risultato economico (in maniera negativa) sia del patrimonio (anch'essa decrementativi);
- ad ogni variazione di impegno di spesa che non determina un costo di esercizio non si modifica il risultato economico, ma si fa variare la composizione del patrimonio senza modificarne il netto;
- se la variazione di un impegno di spesa non determinano variazioni di reddito e di patrimonio essa è rilevata come conto d'ordine.²⁷

Il modello minimale presenta numerose lacune derivanti soprattutto dal fatto che i dati da rettificare sono accumulati e usati solo alla fine dell'esercizio e non seguono, invece, un trattamento concomitante nel corso del periodo amministrativo, trattamento che potrebbe coadiuvare l'amministrazione nelle scelte di gestione. I dati economici, se rilevati solo a fine periodo, non permettono di prendere decisioni che possano modificare l'andamento della gestione durante l'esercizio. Il loro utilizzo diventa, quindi, marginale e permette di ricorrere a meccanismi risolutivi solo quando il problema ha manifestato le proprie conseguenze. Con tale forma di contabilità, infatti, non è possibile conoscere in tempo reale le operazioni che determinano la creazione e modificazione del reddito e del patrimonio

Il modello di contabilità *unico-integrato*, invece, presenta caratteristiche innovative rispetto a quello minimale. Esso prevede che la contabilità economico-patrimoniale affianchi la contabilità finanziaria, che rimane comunque la contabilità principale ed autorizzatoria dell'ente.

Applicare tale tipologia di contabilità permetterebbe all'ente locale di “aumentare la propria capacità informativa del sistema contabile, non più collegato a logiche amministrative burocratiche, bensì a modelli di amministrazione manageriali in grado di fornire informazioni anche sull'economicità, sull'efficacia e sull'efficienza della gestione”.²⁸ Rispetto al

²⁷ In merito si veda RAVELLI G., MINISTERO DELL'INTERNO, OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, *Contabilità Economico Patrimoniale e Prospetto di Conciliazione*, giugno 2001.

²⁸ Cfr. GORI E., *Il sistema unico integrato di contabilità*, in MULAZZANI M. (a cura di), “Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali”, FrancoAngeli, Milano, 2002, pag. 191.

precedente modello, quello integrato consente, grazie all'utilizzo della partita doppia, di avere informazioni economiche concomitanti al momento della loro manifestazione in modo da supportare le decisioni necessarie ad eventuali interventi modificativi. Questo significa, altresì, che l'ente comunale deve creare figure manageriali in grado di gestire al meglio il sistema.

Implementare una contabilità integrata da affiancare a quella finanziaria non è comunque qualcosa di facile attuazione in quanto, affinché esso operi al meglio, è necessario:

1. predisporre un piano dei conti per la contabilità economica e uno per quella finanziaria;
2. individuare i centri di responsabilità (centri di costo);
3. formare il personale;
4. individuare sistemi informatici (e relativi software) per la sua regolare tenuta.

Il piano dei conti, di cui al punto 1, deve essere redatto in maniera tale da non creare conflitto tra le due contabilità e ponendo particolare attenzione all'aspetto economico.

I centri di responsabilità (o di costo), al punto 2, rappresentano le "unità elementari reali o fittizie della struttura organizzativa funzionalmente predisposte per lo svolgimento di una determinata attività".²⁹ Per ogni centro devono essere individuate le attività da svolgere, i responsabili e i fattori produttivi ad essi assegnati oltre che gli obiettivi da conseguire.³⁰ Per una ottimale implementazione e individuazione dei centri di costo è necessario che la struttura degli stessi segua la struttura organizzativa dell'ente, in modo da non snaturarne i compiti dei vari soggetti preposti ai diversi livelli organizzativi e permettendo così un'individuazione più adeguata delle competenze da assegnare.

La formazione del personale (punto 3), invece, è il punto più delicato del modello integrato, poiché creare una cultura interna di cambiamento risulta essere l'elemento di successo nell'implementazione di un modello integrato di contabilità. Se il personale non crede nel sistema o non ha le competenze adeguate, con molta probabilità, per quanto bene questo può essere implementato,

²⁹ Cfr., NATI A., *Costi di produzione e decisioni aziendali*, Cedam, Padova, 1989, pag. 76.

³⁰ In merito si veda LIBERATORE G. – PERSIANI N., *Contabilità analitica per le decisioni economiche*, Cedam, Padova, 1995.

i livelli di efficacia ed efficienza saranno inferiori alle attese. Se si vuole creare al meglio il modello integrato, le competenze dei dipendenti devono essere meno burocratizzate e più specializzate³¹ verso compiti manageriali. Questo comporta che la formazione che ad esso è necessario dare deve avvenire non solo in fase di attivazione del modello, bensì continuare, secondo programmi definiti anche in momenti successivi alla fase iniziale.

Il modello di contabilità unico-integrato presenta diversi vantaggi tra i quali:

- una visione immediata dello stato di avanzamento dei risultati e possibilità di riscontri con le decisioni da prendere o già prese;
- un controllo concomitante (direzionale) dell'attività che permette di eseguire un feedforward tale da garantire azioni modificative precoci, che possono modificare, al momento giusto, le azioni comunali in modo da garantire un risultato già privo di errori;
- la tenuta di una contabilità analitica, facilitata dalla presenza di rilevazione dei costi e dei ricavi e facilmente configurabile attraverso la ripartizione per centri di costo. La tenuta di una contabilità analitica comporta, altresì, la possibilità di avere ulteriori dati e indicatori per determinare l'andamento della gestione e i livelli di performance raggiunti da ciascun centro e in generale dall'attività del comune;
- la possibilità di maggiore offerta informativa agli interlocutori del comune: attraverso l'utilizzo di una contabilità economico-patrimoniale esiste la possibilità effettiva di redigere documenti supplementari a quelli già richiesti per legge, come un bilancio consolidato laddove siano presenti delle partecipazioni comunali.

Il bilancio consolidato può essere redatto anche in presenza di un modello minimale riscontrando, però tutti gli svantaggi derivanti dalla compilazione del prospetto di conciliazione; nel caso di modello integrato, invece, la tenuta di una contabilità economica rende maggiore l'omogeneità dei dati e la comparabilità con quelli delle aziende partecipate.

³¹ “Non è sufficiente essere esperti della tradizionale contabilità finanziaria, ma anche della contabilità economico-patrimoniale ed analitica, nonché delle procedure informatiche.” Cfr. GORI E., *Il sistema unico integrato di contabilità*, in MULAZZANI M. (a cura di), “Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali”, FrancoAngeli, Milano, 2002, pag. 205.

Se è vero che i vantaggi derivanti dalla tenuta di una contabilità economico-patrimoniale sono molteplici, è necessario valutarne anche gli aspetti negativi che spiegano, in parte, il perché ancora oggi la maggioranza dei comuni italiani, e non solo, non applica tale tipologia di accountability. La spiegazione è riassumibile in due aspetti fondamentali:

- implementazione costosa;
- necessità di personale competente.

Nel primo caso è innegabile che un sistema molto più articolato di quello minimale, che si concentra su tre sottoinsiemi (contabilità finanziaria, economica ed analitica),³² richieda costi maggiori sia in termini organizzativi che di risorse necessarie alla sua implementazione e al suo funzionamento, costi che soprattutto in comuni di piccole dimensioni, molto spesso, non si è disposti ad affrontare.

La necessità di persone che siano competenti determina difficoltà relative sia all'individuazione dei profili adeguati, ma soprattutto ai costi della loro formazione. Come si è detto in precedenza, la formazione non è un fattore temporaneo e statico, ma deve dimostrarsi dinamica e duratura nel tempo e ciò implica un costo elevato.

È innegabile, però, che anche in presenza di questi svantaggi, in prevalenza economici, i notevoli costi sostenuti nella fase iniziale di implementazione saranno poi compensati da una maggiore efficienza ed efficacia informativa a livello di tutto il sistema, oltre che da una maggiore incentivazione del personale, dovuta ad una più alta responsabilizzazione dello stesso.

L'evoluzione verso un sistema di contabilità economica, ormai, non è più arrestabile anche alla luce del processo di aziendalizzazione iniziato dagli enti locali negli ultimi anni e il loro graduale accoglimento dei concetti di efficacia, efficienza ed economicità. L'introduzione di modelli basati sulla competenza economica segue, inoltre, la prassi internazionale, che a livello di imprese private vede l'affermarsi dei principi contabili internazionali.

³² Si veda ancora in merito GORI E., *Il sistema unico integrato di contabilità*, in MULAZZANI M. (a cura di), "Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2002, pagg. 194-195.

L'applicazione di una contabilità economico-patrimoniale risulta fondamentale per la redazione di un bilancio consolidato, in quanto tramite esso si raggiunge omogeneità tra i dati delle imprese private (e non) del gruppo e il Comune.

L'evoluzione e l'incremento dei comuni che adottano una contabilità economico-patrimoniale permetterà in futuro, nei gruppi comunali, il più rapido diffondersi della redazione di un bilancio consolidato. Allo stato attuale secondo un sondaggio rivolto da Buccoliero L., De Nardi F., Nasi G. e Steccolini I.³³ nel 2005 nei confronti di 158 comuni italiani con popolazione superiore a 40.000 e 79 province, il 41% dei comuni intende modificare il proprio sistema di contabilità e ben il 48% di coloro che intendono apportare modifiche vuole passare o migliorare la contabilità economico-patrimoniale, il 22% passare ad una contabilità analitica, il 17,65% migliorare il sistema informatico e il restante risponde altro. In particolare i cambiamenti rispetto all'attuale sistema sono evidenziati nel modo seguente (tab. 1):

Tabella 1 - Stato di cambiamento della contabilità finanziaria

Contabilità adottata allo stato attuale	N. Comuni e Province disposti al cambiamento
Sola contabilità finanziaria con Prospetto di conciliazione standard	14
Sola contabilità finanziaria con Prospetto di conciliazione modificato	37
Utilizzo metodo Integrato	36
Utilizzo metodo parallelo	7
Altro	1
Totale	95 (di cui 66 comuni e 29 province)

Fonte: nostra elaborazione di Buccoliero L., De Nardi F., Nasi G. e Steccolini I. *L'implementazione della contabilità economico-patrimoniale negli enti locali italiani: i risultati di un'indagine empirica*, in "Azienda Pubblica" n. 4 del 2005.

È evidente che i comuni e le province che adottano sistemi di contabilità integrata o elaborano una contabilità finanziaria con Prospetto di conciliazione modificato sono maggiormente predisposti al cambiamento in quanto già in parte hanno le competenze necessarie per fare il salto di qualità necessario.

³³ L'indagine è stata presentata sul Azienda Pubblica n. 4 del 2005, *L'implementazione della contabilità economico-patrimoniale negli enti locali italiani: i risultati di un'indagine empirica*, 591.

In merito al grado di sviluppo del consolidato un ulteriore aspetto che limita la sua diffusione è riconducibile alla normativa di riferimento.

In Italia il Tuel non cita esplicitamente il bilancio consolidato per gli enti locali, bensì parla di “conto consolidato” o di “conoscenza consolidata dei risultati globali”. In particolare, oltre alla normativa di riferimento relativa all’acquisizione di azioni di società private, trattate nel capitolo precedente, la presenza di termini che facciano riferimento al bilancio consolidato sono molto pochi.

Il Tuel si riferisce al consolidato solo negli articoli 229 e 230, relativi rispettivamente al *Conto economico* e al *Conto del patrimonio e conti patrimoniali speciali* i quali esplicitano: “Il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di conti economici di dettaglio per servizi o per centri di costo”³⁴ e ancora “Il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne e esterne”.³⁵

Tale carenza normativa non è sopperita ancora neanche dai principi contabili redatti dall’Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali, che si occupa della redazione dei principi contabili italiani per gli enti locali. Alla data odierna i principi redatti e pubblicati sono tre,³⁶ mentre un quarto è in fase di elaborazione e nessuno di essi fa esplicito riferimento al bilancio consolidato o a conti consolidati, anche se è prevista nella relazione al rendiconto, nella parte relativa all’”Identità dell’ente locale”, l’iscrizione delle partecipazioni dell’ente acquisite o da acquisire evidenziando:

- le motivazioni;
- l’andamento della società;
- il numero e il valore delle partecipazioni;
- il valore del patrimonio netto delle partecipate.³⁷

Anche se il concetto di bilancio consolidato sta lentamente diffondendosi tra i comuni italiani, mancano ancora norme che ne rendano più semplice la redazione

³⁴ Tuel, Art. 229, comma 8.

³⁵ Tuel, art. 230, comma 6.

³⁶ Il primo è intitolato “Programmazione e previsione nel sistema di bilancio”, il secondo “Gestione nel sistema di bilancio” e il terzo “Il rendiconto degli Enti Locali”.

³⁷ Cfr. OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, Principio contabile n. 3, “Il rendiconto degli Enti Locali”, paragrafo 170, punto (g)., in Inserto di “Azienditalia” n. 11 del 2003.

e che consentano, a quei comuni già operanti sotto forma di holding, la redazione di documenti aggregati con caratteristiche simili, in quanto allo stato attuale si corre il rischio di trovarsi con bilanci consolidati diversi e non facilmente confrontabili.

4. I principi contabili internazionali in materia di Pubblica Amministrazione: un'analisi europea ed extra-europea

Se in Italia manca una regolamentazione sulle aggregazioni comunali lo stesso non può dirsi a livello internazionale. Nell'Europa continentale (come si vedrà in maniera approfondita nei successivi paragrafi) appare ancora difficile l'introduzione di principi che possano essere definiti propri del bilancio consolidato, è comunque innegabile che tale documento rappresenta la realtà emergente e il futuro degli enti locali. Se a livello continentale la legislazione in materia è scarsa e in alcuni casi, come l'Italia, ancora quasi assente, è comunque possibile riscontrare tracce tangibili di richiami ai conti consolidati o al consolidato comunale più in generale. Rimangono all'avanguardia in Europa e nel Mondo i modelli anglosassoni che hanno ampliato il loro ruolo di promotori di standard internazionali in campo privato, con l'introduzione dei principi dello IASB e nel settore della Pubblica Amministrazione con gli IPSAS. La quasi totalità dei paesi di origine o derivazione anglosassone, anche sviluppando principi propri in materia, fa quasi sempre espressamente riferimento a standard internazionali.

In questo campo tra i paesi che si sono maggiormente evidenziati in materia di consolidato pubblico, e che risultano particolarmente attivi, si ritrovano l'Australia e la Nuova Zelanda, paesi che hanno già emanato principi diretti alla regolamentazione dei gruppi comunali. In Europa, invece, il paese che fra tutti si sta distinguendo in merito alla materia risulta essere la Svezia, la quale ha già provveduto a creare e regolamentare forme innovative di gestione delle aggregazioni locali. Risulta utile, a questo punto della ricerca, descrivere sinteticamente il sistema contabile pubblico e il ruolo del bilancio consolidato nei principali paesi europei e nel mondo anglosassone.

L'Australia

L'Australia è la nazione principale del continente oceanico con i suoi quasi venti milioni di abitanti. Essa fa parte del Commonwealth e formalmente il suo capo di stato è rappresentato dalla regina di Inghilterra. È una federazione di sei stati e due territori.³⁸ Ogni stato ha un proprio parlamento e un governatore eletti dal popolo e ciò delinea una struttura governativa articolata su tre livelli, quello federale, quello statale e quello locale.

Il livello federale si occupa della federazione e ha giurisdizione sulla politica estera, sul commercio estero, sulla politica monetaria, sulla difesa e sull'immigrazione.

Il livello statale ha la giurisdizione sulla sicurezza della politica interna e delle infrastrutture.

Il livello locale, invece, ha le funzioni accomunabili a quelle svolte da i nostri comuni quali: strutture pubbliche di natura socio-culturale (biblioteche, cimiteri, musei, palazzi espositivi, piscine, ecc.), gestione dell'edilizia, dei piani regolatori e di sviluppo, infrastrutture (porti, aeroporti), controllo dell'igiene urbana, ecc.. Il livello locale da un punto di vista geografico è costituito da entità molto eterogenee, in quanto non seguono una delimitazione geografica. Esse si compongono di "Council", chiamati, a seconda della dimensione, "city" o "shire". Questi possono essere diversi e numerosi anche all'interno della stessa città.³⁹

L'origine anglosassone della federazione si riscontra soprattutto a livello di principi adottati. A partire dal 1985 la contabilità pubblica e quella privata sono state poste entrambe sotto il controllo degli organi professionali. Inizialmente la competenza dei principi contabili privati, come nella maggior parte dei sistemi di common law, era assegnata ad organi professionali, mentre la contabilità pubblica, invece, era essenzialmente basata sul principio di cassa. Il passaggio verso una contabilità fondata sulla competenza e sui risultati, nata dallo sviluppo della PA verso forme gestione dei livelli locali, ha reso necessario definire e delineare dei nuovi principi di riferimento, principi che sono stati affidati agli stessi organismi professionali che si occupano dei privati. Questo ha determinato

³⁸ I Sei stati sono: Queensland, New South Wales, Victoria, Southern Australia, Western Australia, Tasmania. I territori, invece, sono: Australian Capital Territory e il Northern Territories.

³⁹ Ciò determina un elevato aggravio di costi per la Pubblica Amministrazione australiana.

l'estensione dei principi privati anche nel campo pubblico, grazie al fatto che la professione "estese l'applicazione dei principi contabili fino ad allora emanati per le aziende private al settore pubblico ed affidò al *Public Sector Accounting Standard Board* (PSASB), che nel frattempo aveva al suo interno, il compito di redigere, assieme allo *standard setter* del settore privato (AASB), un *conceptual framework* unico basata sulla idea dell'esistenza di una unica finalità prevalente del bilancio comune a tutte le entità economiche di qualsiasi settore".⁴⁰

È stata prevista la redazione di undici principi contabili per gli enti locali (Statement of Accounting Concept o SAC), ma alla data attuale solo quattro sono stati approvati ed un quinto è in fase di discussione.⁴¹

Il PSASB ha emanato, a seguito del cambiamento, due principi fondamentali sugli enti locali e sul consolidato comunale: l'AAS (Australian Accounting Standard) n. 27, "Financial Reporting by Local Governments" e l'AAS n. 24, "Consolidated Financial Reports".⁴²

L'AAS 27 si occupa in maniera prevalente degli obblighi di redazione del bilancio dell'ente locale, obbligo che non appare sempre inequivocabile. In Australia è stato acceso il dibattito sul ruolo da attribuire agli enti locali; essi, infatti, potevano essere definiti sia come soggetti che devono dar conto della proprio operato (Reporting entities), sia come entità con un'attività a cui diversi portatori di interessi (dependent users) sono interessati. L'obbligo introdotto dallo PSASB di considerare tutti gli enti locali come "reporting entities" ha reso necessario anche delineare i documenti informativi necessari a tale finalità.

⁴⁰ Cfr. CAPALBO F., *Il sistema contabile agli enti locali australiani. Riflessi dell'unificazione tra pubblico e privato*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), "Principi e sistemi contabili negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 219.

⁴¹ I Sac figurano:

- Sac 1, *Definition of the Reporting Entity*;
- Sac 2, *Objective of General Purpose Financial Reporting*;
- Sac 3, *Qualitative Characteristics of Financial Information*;
- Sac 4, *Definition and Recognition of the Elements of Financial Statements*.

⁴² Nel 1991 venne sciolto dall'Australian Securities Commission Act (1989) l'AcSB (Accounting Standard Board) che emanava i principi contabili di natura privata, costituito esclusivamente da membri della professione, e sostituito con l'AASB (Australian Accounting Standards Board) il quale accomunando l'AcSB e l'ASRB, che era stato formato per evitare il monopolio della professione (si componeva da diversi esperti della sfera Accountability), rinominò i principi in AASB e cambiò la numerazione anche se la sostanza rimase identica. Nel presente lavoro si continuerà a dare la vecchia nomenclatura che è anche quella attualmente più conosciuta.

Con l'AAS 27, infatti si è stabilita l'informativa obbligatoria che gli enti locali devono produrre: il General Purpose Financial Report.

Tale bilancio è composto da:

- *Statement of Financial Position* (Stato Patrimoniale);
- *Statement of Financial Performance* (Conto Economico);
- Rendiconto Finanziario;
- Nota integrativa;
- Bilancio Consolidato, quando ne ricorrono i presupposti.

Il rispetto dei principi nella redazione del bilancio locale è espressa con forza dallo standard, al punto che in presenza di norme peculiari per gli enti locali che prevedano disposizioni diverse dai principi contabili, l'ente pubblico locale possa presentare anche due differenti prospetti. Per evitare tale duplicazione a livello statale i singoli governi possono fornire delle Guide che riassumono le indicazioni degli standard e riepilogano gli obblighi contabili.⁴³

I principi australiani pongono il bilancio consolidato in primissimo piano tra i documenti necessari per i *dependent users*.

Con lo AAS 24 si tratta in maniera approfondita ed esaustiva il consolidamento degli enti di livello locale. Esso ricalca i principi contabili internazionali, a cui si rimanda nei paragrafi successivi.

La Nuova Zelanda

La Nuova Zelanda è un paese che conta circa tre milioni e mezzo di abitanti e rappresenta assieme all'Australia uno degli stati più importanti del continente oceanico. La Nuova Zelanda ha un'organizzazione amministrativa basata su tre divisioni: lo Stato, le Regioni e gli enti locali.

Lo Stato si occupa degli affari esteri e culturali, del commercio, della difesa, delle risorse naturali, della salute, dei trasporti, degli affari interni, della giustizia, delle politiche sociali e del lavoro.

Le Regioni, che sono pari a tredici, in base al *Resource Management Act* del 1991, hanno competenza in materia di pianificazione e gestione delle risorse

⁴³ Cfr. CAPALBO F., *Il sistema contabile degli enti locali australiani. Riflessi dell'unificazione tra pubblico e privato*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), "Principi e sistemi contabili negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 222.

naturali del loro territorio, pianificazione dei trasporti stradali e ferroviari e gestione dei relativi contratti con gli erogatori dei servizi, mantenimento della sicurezza portuale, regolamentazione della navigazione, coordinamento e gestione della polizia locale.

Gli enti locali sono suddivisi in 15 città metropolitane (*city council*) e 59 distretti (*district council*), corrispondenti ai nostri comuni di piccola e media dimensione. Anche se gli enti locali sono riconosciuti come tali, manca una loro specifica definizione gerarchica, soprattutto nei confronti delle Regione, in quanto rispondono del loro operato direttamente al governo centrale. Ad avvalorare questa posizione risulta l'elenco delle competenze ad essi assegnate che sotto molti aspetti riflettono quelle regionali. Le *city* e i *district*, infatti, si occupano di gestire le risorse naturali e gli organi di polizia locale, le attività socio-culturali, i servizi idrico e di smaltimento dei rifiuti, la pianificazione e lo sviluppo urbanistico.

Negli anni Ottanta la Nuova Zelanda ha dato vita ad una serie di riforme dell'intero assetto amministrativo al fine di porre rimedio alla crisi finanziaria. Le riforme hanno portato a cambiamenti incredibilmente innovativi nello scenario internazionale.

Esse hanno delineato una gestione degli enti locali improntata a logiche manageriali, tipicamente private, lasciando da parte la peculiarità pubblica degli enti interessati.

Nel 1989, con il *Local Amendment act n. 2*, si modifica il numero degli enti locali riducendoli (si parlava di più di 700 organismi) e si introducono le prime forme organizzative manageriali. Prima di tale periodo gli enti locali adottavano una contabilità per cassa e per "fondi".⁴⁴ L'emendamento ridelinea la contabilità obbligando la tenuta di un'accountability economico-patrimoniale basata sul principio di competenza. Questo determina la compilazione di diversi documenti informativi quali:

- un budget preventivo redatto secondo il principio di competenza,
- un bilancio consuntivo;

⁴⁴ Il sistema prevedeva che tutti gli impegni di spesa fossero destinati a fondi e non altrimenti destinati. Il consuntivo veniva confrontato con il budget redatto per cassa per valutare la corretta allocazione dei fondi

- un bilancio consolidato del gruppo locale.

A livello preventivo esistono due documenti uno pluriennale e uno annuale. Il primo, chiamato *Long Term Council Community Plan* (LTCCP), ha durata decennale e viene aggiornata e discusso ogni tre anni. Esso si compone di uno stato patrimoniale, un conto economico e un prospetto per flussi di cassa previsionali redatti per ogni anno del piano, di un piano delle alienazioni e delle acquisizioni delle immobilizzazioni. In esso sono descritti i programmi di lungo periodo dell'ente e risultati che si intendono raggiungere e le modalità adottate per realizzarli.

Il secondo documento, invece, è rappresentato dall'*Annual Plan* che deve mostrare le attività, i progetti e i servizi da realizzare, con relativa indicazione degli obiettivi di performance e del loro contributo alla realizzazione dei risultati attesi, definire la politica fiscale e tariffaria dei servizi, e indicare, in appositi conti economici, i costi e i ricavi dei singoli servizi. Questo documento deve essere approvato entro quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio assieme al bilancio consolidato del gruppo pubblico. Esso non ha schemi predefiniti, ma generalmente deve almeno comporsi di tre parti: una introduttiva, una relativa alle performance dei servizi e un'ultima contenente i documenti obbligatori.

La Nuova Zelanda rispetto alla maggior parte dei Paesi ha deciso di eliminare la distinzione tra principi di natura privata e principi propri del settore pubblico e di accogliere standard unici generalmente accettati, i GAAP, basati sul principio di competenza. A rafforzare questa presa di posizione nel 1993, con il *Financial Reporting Act*, si è delineato il nuovo assetto organizzativo nell'emanazione dei principi contabili nazionali attraverso la creazione dell'Accounting Standards Review Board (ASRB). A tale organismo è dato il compito di approvare i principi e renderli effettivi, anche giuridicamente, in tutta la nazione. Questo processo di cambiamento, dovuto anche al prezioso ruolo che gli organi contabili neozelandesi rivestono all'interno dello IASB e dell'IFAC, ha riscontrato diversi pregi, ma anche molte critiche.

Se da un lato il cambiamento ha permesso agli enti locali neozelandesi di cambiare la propria contabilità e renderla conforme ai criteri di competenza e ai processi di gestione e controllo manageriali, dall'altro ciò ha significato la

mancanza di schemi unici e obbligatori, per cui anche difficilmente confrontabili, e la carenza di una regolamentazione che evidenziasse la natura propria dell'ente locale. È tuttavia innegabile che il cambiamento, rafforzato anche dalla decisione presa di rendere obbligatori a partire dal 2007 la redazione di bilanci secondo gli IAS/IFRS,⁴⁵ è stato di notevole rilievo. Anche il ruolo del consolidato è stato posto in particolare risalto. I principi neozelandesi lo rendono un documento obbligatorio e fondamentale nelle politiche degli enti locali. Tutto questo ha fatto sì che la Nuova Zelanda sia oggi considerata un paese all'avanguardia nella contabilità pubblica.

Gli Stati Uniti d'America

Gli Stati Uniti sono una federazione di 50 Stati basata su tre livelli amministrativi:

1. livello centrale;
2. livello statale;
3. livello locale.

Il governo centrale ha competenze limitate, ma fondamentali per tutti gli stati. Esso si occupa di garantire la ricchezza e il benessere sociale di tutti gli Stati della Federazione; delinea per tale scopo il trasferimento di ricchezza dagli Stati più ricchi verso quelli più poveri.⁴⁶ I compiti del governo centrale riguardano anche la politica monetaria e l'istruzione, ma lasciano un'elevata autonomia legislativa a livello dei singoli Stati, i quali hanno articolato diversamente, in base alle proprie caratteristiche ed esigenze, le amministrazioni locali. Negli USA è possibile osservare almeno cinque diverse tipologie di governi locali:⁴⁷

- i *County government*, che sono province che racchiudono sul loro territorio più *Municipal e Township government*; sono definiti come enti con finalità di carattere generale;

⁴⁵ I principi saranno definiti in Nuova Zelanda con l'acronimo di NZ IFRS.

⁴⁶ Il federalismo statunitense è di tipo cooperativo, in quanto esiste forte cooperazione tra gli stati (dimensione orizzontale) che determinano trasferimento finanziari tramite accordi, oltre ai trasferimenti di ricchezza verso gli Stati più bisognosi garantiti dallo stato centrale (dimensione verticale).

⁴⁷ Cfr. US DEPARTMENT OF COMMERCE – ECONOMICS AND STATISTICS ADMINISTRATION, BUREAU OF CENSUS, *Federal, State and Local Governments Finance and Employment Classification Manual*, Government organization, number 1, par. 3.1, 2002.

- i *Municipal government*, che rappresentano i comuni. Sono enti territoriali anch'essi con finalità a carattere generale;
- i *Township government* (città), che sono enti con finalità generali assimilabili ai *municipal government*. Spesso la differenza tra i due è molto limitata e nella maggior parte degli Stati sono usati come sinonimo per descrivere lo stesso ente locale;
- gli *Special district government*, che sono entità con una propria autonomia amministrativa e fiscale, che offrono solo alcuni servizi;
- gli *School district government*, che sono enti autonomi amministrativamente e fiscalmente forniscono servizi scolastici.

Negli Stati Uniti, così come in Australia, i principi e l'elaborazione delle norme relative agli enti locali sono di competenza di organismi professionali. Essi sono riconducibili a due distinti board, creati appositamente: il *Federal Accounting Standards Advisory Board* (Fasab)⁴⁸ e il *Governmental Accounting Standards Board* (Gasb).

Il Fasab nasce con lo scopo di definire le disposizioni contabili per la redazione dei bilanci che dovrebbero essere capaci di fornire informazioni, soprattutto esterne, fondamentali per gli stakeholder.⁴⁹ I suoi principi prendono l'acronimo di Sfaas (*Statements of Federal Financial Accounting Standard*).

Il Gasb, invece, ha il compito fondamentale di emanare i principi contabili degli enti locali.⁵⁰ Esso è stato il primo organismo statunitense per l'emanazione dei principi degli enti pubblici.

Entrambi gli organismi sono a capo del Financial Accounting Foundation (Faf).⁵¹

La presenza di diversi organismi preposti all'emanazione e controllo dei principi nazionali ha creato un sistema molto articolato non privo di

⁴⁸ Il Fasab nasce nel 1990 ad opera di tre istituti statali di contabilità: l'*Office of Management and Budget* (Omb), il *General Accounting Office* (Gao) e il *Department of the Treasury*.

⁴⁹ Lo scopo che lo stesso Fasab si pone di raggiungere è "to develop accounting standard after considerino the financial and budgetary information needs of congressional oversight group, executive agencies, and the needs of other users of Federal information. Accounting and financial reporting standards are essential for public accountability and for an efficient and effective functioning of our democratic system of government", Cfr.FASAB, *Fasab Facts* 2003.

⁵⁰ I principi emanati dal Gasb si rivolgono non solo agli enti locali, bensì a tutti gli enti pubblici, fatto eccezione per lo Stato federale.

⁵¹ Il Faf è un organismo formato da rappresentanti degli investitori istituzionali, del mondo dell'industria e della professione contabile.

contraddizioni. È, infatti, possibile che i principi adottati a livello dello Stato federale contrastino con quelli degli enti locali e viceversa. La problematica, avvertita dallo stesso Gasb, è risolta da quest'ultimo tramite un documento di conciliazione un “*legal compliance basis*”, che permette di effettuare una conciliazione delle diverse informazioni prodotte con quelle previste dai principi contabili nazionali.⁵²

Negli Usa i principi destinati agli enti locali sono di recente emanazione ciò è dovuto essenzialmente alla difficoltà che gli stessi hanno incontrato nel dare una chiara identificazione del concetto di “ente pubblico”. Fino agli anni Ottanta si accomunavano i concetti di azienda pubblica e aziende not profit. Nel momento in cui tale problema è stato risolto è divenuto standard setter per gli enti pubblici il Gasb.⁵³

Il sistema di bilancio statunitense si basa sulla competenza economica-patrimoniale.⁵⁴ Questo non significa, però, che manca il profilo finanziario, ritenuto fondamentale a livello di budget. La contabilità economica-patrimoniale adottata risulta essere, per cui, “modificata” e non pura. Il sistema di bilancio pubblico statunitense si rivolge a dati stakeholder che il Gasb individua in primari e secondari. I primi sono elencabili nel modo seguente:

- i cittadini;
- gli organismi legislativi e di controllo;
- gli investitori e i creditori.

I secondi sono identificabili, in via residuale, con gli altri soggetti interessati ai documenti di bilancio.

⁵² NCGA, *Ncgas 1, Governmental Accounting and Financial Reporting Principles*, paragrafi 13 e 88.

⁵³ Anche se il Gasb è l'organismo prevalente nell'emanazione dei principi pubblici non risulta l'unico organismo addetto a tale mansione in quanto, come previsto dallo stesso AICPA esiste una gerarchia nell'adozione dei principi pubblici, così delineabile:

1. principi del Gasb e quelli del Fasb e dell'Aicpa richiamati dallo stesso Gasb;
2. bollettini tecnici informativi, anche relativi alla revisione e alla contabilità emanati dalla Aicpa per il settore pubblico, del Gasb o riconosciuti dallo stesso;
3. i bollettini dell'Aicpa se relativi al settore pubblico e riconosciuti dal Gasb;
4. le guide operative elaborate dal Gasb e le prassi in uso;
5. altre fonti contabili come il *Gasb Concepts Statement* e quelle adottate non per il settore pubblico da parte dell'Aicpa e dal Fasb.

⁵⁴ Il Gasb in merito definisce tale competenza come “*the superior method of accounting for economics resources of any organization*”, Cfr. Gasb, *Codification of Governmental Accounting and Financial reporting Standards as of June 30, 2002*, Norwalk, Section 1600, par. 103, 2003.

Nei principi Gasb 34⁵⁵ e Gasb 37⁵⁶ si delinea il contenuto del bilancio pubblico, che si compone dei seguenti documenti:

- *Management's discussion and analysis;*
- *Basic financial statement;*
- *Notes to the financial statements*
- *Required supplementary information.*

Il primo è un documento di sintesi che descrive la situazione economico-finanziaria dell'ente, mostrando gli avvenimenti passati e la loro evoluzione futura.

Il *Basic financial statement* si compone di due ulteriori documenti:

- *Government wide financial statements;*
- *Fund financial statements.*

Il *Government wide financial statements* rileva la posizione economica e finanziaria dell'ente evidenziando il contesto necessario per definire i livelli di efficienza ed economicità dell'ente. Esso è formato da due prospetti: *Statement of net assets* e *Statement of Activities*.

Il primo, classificato in base al criterio finanziario, delinea l'attivo, il passivo e l'attivo netto. Il secondo ha la funzione di evidenziare il peso dei singoli rami d'attività sulla gestione dell'ente.⁵⁷ In esso non sono evidenziati i fondi eventualmente creati e movimentati. Tali informazioni sono offerte dal *Fund financial statements*. Quest'ultimo valuta la congruità e il rispetto delle leggi nella predisposizione dei fondi.⁵⁸

Gli ultimi due documenti, le *Notes* e *Required supplementary information*, contengono le informazioni aggiuntive ai precedenti documenti e, in particolare al *Financial statement*.

Risulta fondamentale nel sistema di bilancio individuare i soggetti che sono tenuti a redigere i documenti contabili appena trattati. In merito il Gasb definisce

⁵⁵ *Basic Financial Statement – and – Management's Discussion and Analysis – for State and Local Governments.*

⁵⁶ *Basic Financial Statement – and Management's discussion and Analysis - for State and Local Governments: Omnibus – an amendment of Gasb Statement No. 21 and No. 34.*

⁵⁷ Cfr. POZZOLI S., *I principi contabili statunitensi per gli enti locali*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), "Principi e sistemi contabili negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 211.

⁵⁸ I fondi a cui si fa riferimento sono i *Governmental fund*, disposti per opere di natura istituzionale, i *Property fund*, per l'erogazione dei servizi pubblici, e i *Fiduciary fund* per la gestione dei beni di terzi.

un'area di consolidamento composta dall'ente locale e dall'entità soggette ad un controllo decisionale o finanziario da parte dell'ente stesso. Sono escluse dall'area di consolidamento quelle aziende che per la loro natura potrebbero dare un'idea distorta del gruppo.

4.1 Le esperienze europee

La situazione europea in fatto di principi degli enti pubblici è molto varia e risente delle tradizioni diverse degli stati. Anche se ogni paese mantiene una propria normativa di riferimento è possibile effettuare una netta differenziazione tra i paesi con cultura di origine anglosassone e quelli di derivazione latina e/o continentale. Sono comuni a quasi tutti i paesi modelli di riforme che hanno interessato il settore pubblico negli anni Ottanta e Novanta, a dimostrazione dell'ormai inarrestabile processo di cambiamento, verso forme più comuni e internazionali, che ha mostrato e cercato di sopperire a tutte le lacune tipiche della Pubblica Amministrazione. In paesi quali Francia, Spagna, Germania e Italia, tutti facenti parte dell'Unione Europea, i problemi evidenziati e le soluzioni adottate risultano molto simili tra loro. Presentiamo di seguito le caratteristiche principali di questi Stati evidenziando sia il loro sistema di accountability e le riforme apportate nel campo degli enti pubblici.

La Germania

La Germania conta quasi ottanta milioni di abitanti su una superficie di 356.950 Km². Essa si configura politicamente come Repubblica Federale Tedesca composta da sedici Stati (i Länder), ognuno con un proprio parlamento. Completa la divisione amministrativa il livello locale.

La Federazione (il Bund), ha un proprio parlamento bicamerale, (composto dal *Bundestag* e dal *Bundesrat*⁵⁹) e rappresenta il primo livello amministrativo con competenze tipicamente attribuite al governo centrale quali: la sicurezza nazionale, gli affari esteri, la difesa e tutte quelle materie che richiedono un inquadramento a livello di stato centrale.

⁵⁹ Il *Bundestag* si compone da membri di nomina popolare, il *Bundesrat*, invece, i rappresentanti dei *Länder*.

I Länder, invece, hanno competenza su tutte le altre materie e un elevato potere anche a livello centrale.⁶⁰

Il terzo livello, quello locale, è molto strutturato e frammentato. Esso è costituito dalle Contee (i *Kreise*), articolati in rurali (i *Lankreise*) e urbani (i *Stadtkreise*) e in comuni (i *Gemeinden*) che in base alla dimensione possono far parte o meno di un Kreis.⁶¹

Il sistema su cui si basa la contabilità è quello della partita semplice,⁶² metodo diverso da quello italiano poiché esso tende a garantire esclusivamente che le previsioni effettuate trovino copertura tramite la gestione, senza rilevare gli aspetti economici e patrimoniali intervenuti nel periodo amministrativo, determinando, così, una forte carenza informativa.⁶³ Questo sistema, detto “camerale” è stato soggetto a varie critiche e alla necessità di profondi mutamenti in tutta la gestione delle aziende pubbliche (il cosiddetto *Neues Steuerungsmodell*).⁶⁴

La riforma si sta lentamente sviluppando ad opera soprattutto degli studiosi della materia i quali ritengono ormai obsoleto il sistema camerale e qualsiasi modifica ad esso apportabile, auspicando, invece, l’applicazione di documenti e schemi improntati alla contabilità economico-patrimoniale che evidenzino sia una situazione preventiva che una consuntiva.

Le proposte effettuate in merito prevedono la creazione di un solo documento economico di previsione, il budget (l’*Ergebnishaushalt*), a cui affiancare una contabilità a consuntivo composta da tre documenti:⁶⁵

1. il conto economico;
2. lo stato patrimoniale;
3. il rendiconto finanziario.

Questo sistema consentirebbe diversi vantaggi tra i quali:

- avere informazioni sui costi dei servizi offerti nel periodo amministrativo;

⁶⁰ Ne è testimonianza sia la loro presenza in parlamento con una camera propria sia la forza di veto nel contrastare le proposte che ledono potenzialmente gli stessi stati.

⁶¹ Si veda COPERCHIONE E., *Sistema contabile e prospettive di riforma in Germania*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), “Principi e sistemi contabili negli enti locali”, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 81.

⁶² In Germania tale metodo prende il nome di Sistema Camerale.

⁶³ In merito si veda LÜDER K., *Governmental accounting in Germany: state and need for reform*, in “Financial Accountability & Management”, vol. 9, n.4 del 1993, Blackwell, Oxford.

⁶⁴ Letteralmente il nuovo modello guida.

⁶⁵ Per gli schemi si veda l’Appendice a.

- conoscere i movimenti patrimoniali e finanziari;
- consentire la redazione di un bilancio consolidato (*Konzernabschluss*) del Comune.⁶⁶

Il cambiamento richiede anche un orientamento unico in materia di principi contabili da applicare. Attualmente in Germania i principi da applicare sono simili a quelli delle imprese private e sono riassumibili nella tabella 2:

Tabella 2 - Principi contabili comunali - *Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung für Kommunen (GoB-K)*

<p><u>Documentazione (<i>Dokumentation</i>)</u></p> <p>Completezza (<i>Vollständigkeit</i>) Correttezza e assenza di arbitrio (<i>Richtigkeit und Willkürfreiheit</i>) Comprensibilità (<i>Verständlichkeit</i>) Responsabilità e accountability (<i>Rechenschaft</i>)</p> <p>Trasparenza (<i>Öffentlichkeit</i>) Attualità (<i>Aktualität</i>) Rilevanza (<i>Relevanz</i>) Dimostrazione del rispetto della legge e dei principi (<i>Nachweis der Recht-und Ordnungsmäßigkeit</i>) <u>Conservazione del capitale (<i>Kapitalerhaltung</i>)</u></p> <p>Continuità (<i>Stetigkeit</i>) Documentazione dell'equità tra le generazioni (<i>Dokumentation der intergenerativen Gerechtigkeit</i>)</p>

Fonte: Innenministerium Nordrhein-Westfalen (2000).

Le riforme mostreranno i risultati sperati nel prossimo decennio quando il recepimento dei nuovi principi diventerà obbligatorio per tutti gli Stati.

Ad oggi la sperimentazione della riforma ha interessato solo alcuni comuni pilota di piccole dimensioni come Wiesloch e Uelzen, che hanno affiancato al proprio sistema camerale uno basato sulla competenza economica. Il progetto prevede la graduale estensione della riforma a comuni di diverse dimensioni quali Dortmund, Hiddenhausen, Moers, Düsseldorf e Münster. La sperimentazione ha come finalità quelle di garantire il progressivo passaggio ad un sistema evoluto e di evitare gli aspetti negativi di un passaggio diretto. Con l'osservazione dei

⁶⁶ Si veda COPERCHIONE E., *Sistema contabile e prospettive di riforma in Germania*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), "Principi e sistemi contabili negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 84.

progetti pilota e la tenuta contemporanea dei due sistemi, infatti, è possibile valutare i punti di debolezza della nuova contabilità e procedere ad opportune rettifiche correttive prima che la riforma si estenda in tutto il paese.

La Spagna

La Spagna è uno dei più grandi paesi europei con i suoi 505.992 Km² e oltre quaranta milioni di abitanti.

Il sistema amministrativo spagnolo è articolato su 17 Regioni, che racchiudono 50 province, e su più di 10.000 enti locali di piccole e grandi dimensioni.⁶⁷ L'amministrazione spagnola è caratterizzata dalla sua storica e forte centralizzazione, amministrazione che ha subito un forte cambiamento a partire dalla Costituzione del 1978, la quale ha delineato un nuovo sistema decentralizzato con particolari poteri attribuiti alle Regioni e agli altri enti locali.

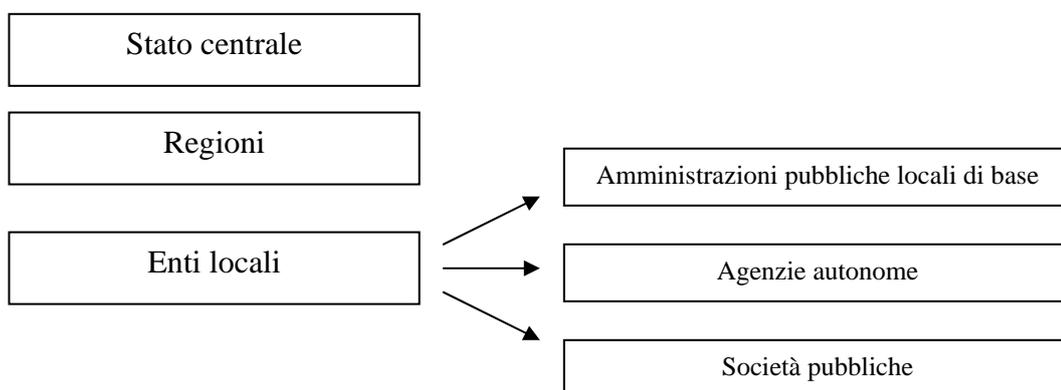
Da un punto di vista prettamente normativo e contabile l'amministrazione può essere classificata su tre livelli: lo Stato, le Regioni e gli Enti locali.

A livello di bilancio delle singole entità locali le predisposizioni di legge, che delineano il livello di comportamento degli enti e le modalità di predisposizione del bilancio, sono stabiliti a livello di governo centrale e dispongono la predisposizione di un unico documento di bilancio, nel quale devono essere compresi anche i bilanci delle entità locali di base, delle aziende pubbliche autonome e la stima delle cifre del bilancio delle società locali controllate dagli enti pubblici. Sono gli enti locali, infatti, che si occupano della gestione dei servizi pubblici locali⁶⁸ tramite gli enti locali di base, le agenzie autonome e le società pubbliche partecipate come dimostra la fig. 2:

⁶⁷ La Spagna, rispetto ad altri paesi europei, dimostra un elevato divario tra i comuni di piccole dimensioni e quelli di medie e grandi poiché *“l'86% sono piccoli comuni, con un 15% di popolazione e un 15% di risorse di budget, mentre i due comuni più grandi hanno il 12% della popolazione e il 15% delle risorse finanziarie.”* Cfr. MONTESINOS JULVE V. – VELA BARGUES J.M., *Sistema contabile degli enti locali: l'esperienza spagnola*, in in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), *“Principi e sistemi contabili negli enti locali”*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 171.

⁶⁸ La Ley Reguladora de las Haciendas Locales del 1988 ha dato un'elevata competenza alle amministrazioni locali per la gestione e il finanziamento dei servizi pubblici.

Figura 2. Struttura del settore pubblico spagnolo



Il sistema contabile spagnolo ha subito forti cambiamenti da un punto di vista contabile soprattutto in materia di bilancio. La Spagna, a partire dalla *Istruccion del modelo basico de contabilidad local*, approvata dal parlamento nel novembre 2004, ha delineato un sistema più armonico di contabilità, eliminando le difformità fino ad allora esistenti tra il sistema di bilancio dello Stato e quello degli enti locali. La disposizione di legge entrerà in vigore a partire dal 2006.⁶⁹ I documenti previsti per il rendiconto sono:

- lo Stato Patrimoniale (*Balance*): è uno schema a sezioni contrapposte classificato per natura che rappresenta la situazione finanziaria e patrimoniale dell'ente;
- il Conto Economico (*Cuenta del resultado económico-patrimonial*): anch'esso è un costituito da uno schema a sezioni contrapposte classificato per natura;
- il Prospetto di Conciliazione tra consuntivo e preventivo (*Estado de liquidación del presupuesto*): esso mette a confronto le uscite liquidate e la riscossione delle entrate sia a livello di preventivo che di consuntivo, evidenziando il raggiungimento degli obiettivi prefissati a livello di preventivo;
- le note conclusive (*Memoria*), che devono fornire informazioni relative a:

⁶⁹ “L’Istruccion prevede tre livelli di informativa:

- una «basica» riferita agli enti locali con entrate complessive inferiori a 300 mila €;
- una semplificata, destinata ai comuni con una popolazione inferiore a 5 mila abitanti, e con entrate complessive comprese tra i 300 mila ed i 3 milioni di €;
- una normale, per tutti gli altri enti locali.” Cfr. POZZOLI M., *Principi contabili ed enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 158.

- l'attività svolta dall'ente;
- la struttura organizzativa e contabile;
- le istituzioni autonome;
- le aziende di diritto privato sotto il controllo e quelle a statuto giuridico speciale.⁷⁰

In esse devono essere inoltre fornite informazioni relative alla situazione finanziaria evidenziando le fonti di finanziamento e le principali tipologie di spese relative alle risorse finanziarie, nonché presentare lo *Estado operativo*, un prospetto che riepiloghi le entrate preventive classificate per natura e destinazione.

Il metodo di rilevazione utilizzato per la contabilità preventiva è la partita semplice, anche se la Spagna è stato il primo paese che ha regolamentato il passaggio verso il metodo della partita doppia. Esso già nel 1970 con la *Ley General Presupuestaria*, infatti, introduceva per la contabilità dello Stato e, in seguito, per gli enti locali la partita doppia. Con la successiva *Istruccion* del 1992, relativa agli enti locali, la contabilità ha subito notevoli cambiamenti quali l'introduzione nel bilancio delle informazioni economico-patrimoniali, l'utilizzo a livello previsionale e consuntivo della partita doppia, utilizzo della competenza economica rettificata per la tenuta della contabilità economica e quella finanziaria per la contabilità finanziaria, l'introduzione nel rendiconto dei principi che fanno riferimento a quelli adottati dalle imprese commerciali.

L'elevata omogeneità creata tra il sistema contabile statale e quello degli enti locali ha permesso la redazione di bilanci omogenei tra loro e, soprattutto, tale sistema permette la redazione di un bilancio consolidato sia a livello nazionale sia di quelle amministrazioni locali che controllano altre entità di diritto privato.

La Francia

La Francia conta circa sessanta milioni di abitanti su una superficie di 543.965 Km². Essa presenta a livello amministrativo molte similitudini con altri paesi di origine latina quali l'Italia e la Spagna. Si presenta come un paese storicamente caratterizzato da un elevato accentramento amministrativo, ma che già a partire

⁷⁰ Cfr. POZZOLI M., *Principi contabili ed enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 160.

dal XIX secolo ha visto numerosi interventi per il passaggio verso un'amministrazione decentrata. Quest'ultima ha trovato il suo culmine negli ultimi dieci anni, grazie a numerose leggi che hanno delineato sempre più poteri e autonomie alle amministrazioni locali nei confronti dello Stato centrale.⁷¹

Il decentramento francese così creatosi prevede un'organizzazione su quattro livelli:

- lo *Stato centrale* che si occupa di tutte le materie proprie dell'intera nazione quali la politica interna ed esterna, la sicurezza nazionale, ecc.;
- le *Regioni*, che sono pari a 22 e si occupano di diverse materie come lo sviluppo e la pianificazione territoriale, i trasporti e la gestione dei porti e delle vie fluviali, l'istruzione (costruzione, manutenzione e funzionamento dei licei e degli istituti speciali), gestione dei musei, tutela dell'ambiente, ecc.;
- i *Dipartimenti*, in numero pari a 100 di cui 96 metropolitani e 5 d'Oltre Mare, che hanno sostituito in epoca rivoluzionaria la figura amministrativa delle province. Essi hanno competenze relative alla predisposizione dei contratti di piano Stato-Regione, alla gestione dei trasporti extraurbani, gestione di archivi, musei e biblioteche e concessione di sovvenzioni economiche alle imprese;
- i *Comuni* rappresentano le unità più anticamente radicate in Francia. Essi hanno molte competenze tra cui la gestione dei servizi pubblici locali, degli archivi, musei e biblioteche comunali, dello sviluppo locale e di quello intercomunale, predisposizione dei piani urbanistici e molti altri.

Il sistema di contabilità adottato dagli enti pubblici francesi ha subito diverse pressioni e modifiche negli ultimi anni. Il dibattito principale ha interessato l'applicazione del criterio della competenza economica affiancato a quello finanziario.

Il governo francese è intervenuto più volte negli ultimi venti anni con istruzioni ministeriali in materia di pubbliche amministrazioni. Si ricordano in particolare le istruzioni ministeriali M4 del 1990, sui servizi pubblici industriali, e commerciali ed M14 del 1994 relativo ai comuni, agli organismi di cooperazione

⁷¹ In particolare si fa riferimento alla legge n. 213 del 1982, la "*Loi Defferre*", la legge n. 8 del 1983 e la legge costituzionale n. 276 del 2003, la quale afferma che l'organizzazione della repubblica francese "...è decentrata".

intercomunale e i centri comunali d'azione sociale. Con l'M14 si prevede l'utilizzo dei seguenti documenti di bilancio comunali:⁷²

- il budget, documento di previsione che è redatto dall'esecutivo;
- il conto amministrativo redatto dal sindaco;
- il conto di gestione redatto dal contabile.

Il budget è un atto di previsione ed ha valenza autorizzatoria. Esso segue i principi di contabilità finanziaria ed utilizza un diverso piano dei conti a seconda delle dimensioni dei comuni. Si va dall'utilizzo di un piano abbreviato per i comuni con meno di 500 abitanti, a budget redatti per natura nei comuni con meno di 3.500 abitanti, a budget redatti per natura e destinazione⁷³ nei comuni fino ai 10.000 abitanti, a i comuni con popolazione superiore a 10.000 che hanno facoltà di optare una classificazione per natura o destinazione con obbligo di integrare la classificazione non preferita.

Il conto amministrativo rileva a livello consuntivo le operazioni di natura finanziaria evidenziando le differenze tra quanto preventivato e quanto effettivamente rilevato.

Il conto di gestione si compone di due rendiconti, uno budgetario e uno di contabilità generale. Esso giustifica l'esecuzione del budget e delinea le prospettive future in termini finanziari ed economico-patrimoniali.

Il sistema così creatosi può definirsi di doppia contabilità. Da un lato il budget rileva l'aspetto finanziario, dall'altro il contabile redige il rendiconto che rileva, invece, l'aspetto economico-patrimoniale.

Il sistema, approvato con l'M14, basato sulle valutazioni economico-patrimoniali, sull'utilizzo della partita doppia e volto al raggiungimento di adeguati livelli di efficacia, efficienza ed economicità è uno dei passaggi principali nel processo di rimodernizzazione della pubblica amministrazione francese ed europea negli ultimi anni. Il provvedimento non è stato però esente da critiche, in quanto soprattutto il conto economico, pur basandosi sulla competenza economica e utilizzando il metodo della partita doppia, è redatto in modo extra-contabile, partendo dai risultati espressi dalla contabilità finanziaria. La disincrasia creata si può giustificarsi in diversi modi, uno riconducibile all'ancora

⁷² Si vedano gli schemi in Appendice.

⁷³ Per quest'ultimo si fa riferimento ad una "presentazione per funzione".

in corso processo di modernizzazione del sistema pubblico, l'altro dalle caratteristiche proprie dei comuni francesi, i quali risultano essere in maggioranza di piccole dimensioni⁷⁴ per cui più restii ad investire nel cambiamento.

Tali difficoltà determinano anche particolarmente problematica la redazione di un bilancio consolidato comunale, ostacolo rafforzato dalle negative esperienze avute in materia di alcuni comuni francesi negli anni Settanta.

5. Il ruolo del bilancio consolidato in Europa e nel Mondo

Quanto finora descritto relativamente ai sistemi contabili europei ed extraeuropei mette chiaramente in luce due aspetti fondamentali:

1. il passaggio ormai inarrestabile verso sistemi contabili “*accrual*”;
2. la necessità di accomunare il settore pubblico a quello privato, con le eccezioni proprie del caso.

L'esigenza di passare a sistemi contabili basati sulla competenza economica risulta ormai essenziale, soprattutto in contesti evoluti, in cui per decenni la pubblica amministrazione ha evidenziato tutte le proprie carenze dal punto di vista dell'efficacia e dell'efficienza, oltre che di un'offerta qualitativamente modesta dei servizi pubblici. L'utilizzo di rilevazioni economiche e non più solo finanziarie ha, inoltre, messo in luce le diverse tradizioni di contabilità pubblica dei vari principali stati. Se da un lato, infatti, i sistemi di common law (Usa, Australia e Nuova Zelanda), anche in presenza di organizzazioni amministrative molto frammentate ed eterogenee, sono riuscite, grazie anche a disposizioni di legge mirate e direttamente esecutive, a passare ad un sistema contabile comunale simile a quello già adottato dai privati, dall'altro i paesi europei di civil law (Spagna, Francia, Italia e Germania) hanno incontrato parecchi problemi soprattutto di fronte ad un'organizzazione amministrativa consolidata in secoli di storia. La ragione di tali differenze è riconducibile alla forte tradizione storica della contabilità finanziaria in alcuni contesti e allo scarso peso degli organismi professionali nella Pubblica Amministrazione.

In questo duplice contesto il documento contabile che più degli altri risente del differente trattamento è il bilancio consolidato comunale. Come si è avuto

⁷⁴ Su circa 37.000 comuni l'86% di essi non ha una popolazione superiore ai 2000 abitanti.

modo di descrivere precedentemente ogni paese ha una concezione diversa di comune, con eccezioni e differenze più o meno marcate, ma che nella quasi totalità dei paesi esaminati le entità comparabili ai comuni⁷⁵ hanno le stesse competenze principali e si caratterizzano per una accentuata diversità di dimensione.⁷⁶

Nella maggior parte delle entità comunali di medie e grandi dimensioni l'offerta dei servizi pubblici locali è fornita da entità controllate dal comune e questo rende particolarmente rilevante il ruolo del bilancio consolidato.

Gli Stati Uniti e i paesi dell'Oceania si sono resi conto di questa rilevanza e hanno sentito la necessità di esplicitare in maniera obbligatoria i dati consolidati dei servizi comunali, in bilanci consolidati da presentare con gli altri documenti propri dell'ente locale. La stessa necessità si sta solo prospettando per la maggior parte dei paesi europei. Fatta eccezione per la Spagna che presenta già in molti casi bilanci consolidati, gli altri stati sono ancora ben lontani dalla predisposizione di un bilancio di gruppo.

Proponiamo di seguito per ciascun paese il ruolo che tale documento assolve.

Gli Stati Uniti d'America

Gli USA hanno dato particolare rilevanza al concetto di gruppo locale. Essi attribuiscono, infatti, un'elevata importanza all'informazione che deve fornire sia l'ente locale, che le aziende che ruotano attorno ad esso. Il legame è definito in base alla capacità del comune di avere un controllo decisionale, o anche solo finanziario (*financially accountable*). Vengono escluse dal consolidamento e dal bilancio consolidato quelle attività eccessivamente diverse da quelle esercitate dal gruppo. L'ente locale può e deve essere, secondo i principi del GASB, il governo *primario*,⁷⁷ colui che deve rendere omogenei i criteri da seguire nel gruppo. Definita l'entità tenuta a redigere i documenti di bilancio, i principi del GASB non

⁷⁵ Si fa espressamente riferimento agli USA, l'Australia e la Nuova Zelanda, e in parte la Germania, poiché Francia, Spagna ed Italia identificano in maniera pressoché identica la figura del comune.

⁷⁶ Si va comuni con poche centinaia di abitanti a metropoli con milioni di individui.

⁷⁷ Con il termine "Governo primario" si intende: "A primary government is any state government or general purpose local government (municipality or county). A primary government is also a special-purpose government (for example, a school district or a park district) that meets all of the following criteria", Cfr. GASB 14, *The Financial Reporting Entity*, June, par. 13.

fanno espresso riferimento al bilancio consolidato, bensì tutti i documenti richiesti devono considerarsi “consolidati”.

Rispetto ai paesi europei la contabilità finanziaria risulta di secondo piano in un contesto in cui il preventivo, piuttosto che un ruolo autorizzatorio, ha soprattutto l’obiettivo di programmare economicamente la gestione.

Il consuntivo deve esprimere l’andamento economico, patrimoniale e finanziario del gruppo il quale, nel contesto statunitense, è in concorrenza con altri soggetti fornitori dei servizi. L’utilizzo di una contabilità economica è essenziale, mentre di quasi nessuna rilevanza quella finanziaria, in un ambito in cui è il mercato a dominare la scena economica. La predisposizione di documenti consolidati risulta fondamentale per non perdere il vantaggio competitivo. La redazione di soli bilanci d’esercizio non darebbe, infatti, la visione d’insieme necessaria ad una elevata concorrenza tipica del mercato statunitense.

L’Australia

Il contesto australiano, così come quello neozelandese, è all’avanguardia in tema di bilancio consolidato pubblico locale. Delineata la necessità di fornire le migliori informazioni possibili per i “*dependent users*”, si è reso obbligatorio, assieme agli altri documenti contabili dell’ente locale. Esso ha il ruolo di completare le informazioni necessarie agli stakeholder. Il principio che disciplina il consolidato è l’AAS 24, *Consolidated Financial Reports*. Quest’ultimo approvato nel 1992, fa espresso riferimento ai principi internazionali, gli IAS/IFRS,⁷⁸ in materia di consolidato delle entità private. L’AAS 24 prevede che la tenuta del consolidato spetti a quell’entità che detiene il controllo sulle altre, fatta eccezione per le controllate in via temporanea, quelle soggette a restrizioni, quelle che esercitano attività difformi dalle altre al punto da rendere distorta la

⁷⁸ “*The accounting standards set out in this Standard are generally consistent with those set out in IAS 27 “Consolidated Financial Statements and Accounting for Investments in Subsidiaries”. IAS 27 is applicable to all parent entities other than those which are wholly-owned subsidiaries, or virtually wholly-owned subsidiaries with the approval of the owners of the minority interest. Further, IAS 27 requires parent entity/subsidiary relationships to be excluded from the consolidated financial statements where control is intended to be temporary. Otherwise, compliance with this Australian Accounting Standard ensures compliance with IAS 27.*”, Cfr. AAS 24, *Compliance with International Accounting Standard IAS 27*.

lettura del consolidato, partecipazioni di minoranza in cui il controllo risulta assente⁷⁹ e nei casi previsti dai principi.

Si delinea controllo quando un'entità ha la capacità di determinare e influenzare le decisioni in maniera diretta o indiretta, relative alle politiche finanziarie e operative di un'altra entità, così come avere la capacità di far perseguire alle altre entità i propri scopi. Tale definizione rende molto ampio il contesto di riferimento e permette agli enti locali di dar conto di tutti i servizi offerti e di escludere quelle attività che falserebbero l'effettivo operato.

Il processo di modifica che i principi internazionali stanno subendo in materia (revisione degli IAS ed emanazione degli IFRS) potrebbero interessare anche l'Australia con il relativo adattamento dei propri principi, in modo da creare maggiore uniformità. La spinta potrebbe essere data in tal senso dal ruolo che l'Australia riveste nello IASB.

La Nuova Zelanda

La Nuova Zelanda è il paese che in via più drastica ha risolto il problema, se così si può definire, tra il sistema contabile degli enti pubblici locali e quello dei privati. L'obbligo di adozione dei principi contabili internazionali in entrambi i settori, se da una parte ha sollevato parecchie perplessità, dovute alla diversa natura dei soggetti, dall'altra ha permesso al paese di non affrontare lunghe e complesse fasi di transizione favorendo, soprattutto, la comparabilità dei documenti tra pubblico e privato. Il passaggio ha richiesto una più rapida e chiara risoluzione delle problematiche proprie del settore pubblico, quali l'identificazione dei soggetti abilitati alla redazione dei documenti di bilancio, tra cui la redazione del consolidato, e l'identificazione delle entità che possono far parte di tale informativa contabile.

L'importanza attribuita al bilancio consolidato è dato dagli atti formulati e approvati in materia. Non solo è definito un documento obbligatorio, ma è anche soggetto a particolare attenzione, come dimostrano le comunicazioni fatte a riguardo dagli organi statali e di controllo. Nel paper predisposto nel giugno del 2001 dal "Deputy Auditor-General", Kevin Brady, le entità locali devono redigere un consolidato quando ne ricorrono le circostanze e nel rispetto del SSAP 8,

⁷⁹ AAS 24, paragrafi 8-13.

Accounting for Business Combinations, e all'ED 84, *Consolidating Investments in Subsidiaries*".⁸⁰ Il SSAP definisce il concetto di controllo come: "il potere di governare le politiche finanziarie e operative di un'altra entità allo scopo di ottenere benefici e/o assumere il rischio normalmente associato con il possesso delle entità controllate."⁸¹ La definizione è solo parzialmente modificata dell'ED 84 che ha escluso il caso di controllo con un partecipazione con una partecipazione superiore al 50% di interessenza (caso tipico) delineando il controllo quando le circostanze, legate ai benefici e al potere di governo, lo necessitano. Le entità non controllate, invece, ma nelle quali l'ente locale mantiene interessi finanziari devono, comunque, essere contabilizzati anche se non in modo completo. Le eventuali discordanze tra i GAAP e i principi locali possono essere emendate e le informazioni aggiuntive delle entità del gruppo devono essere incluse nel consolidato, anche solo in nota.

La Germania

In Germania le riforme previste dagli organi contabili, e soprattutto dagli studiosi della materia, non prevedono tra i documenti obbligatori degli enti locali il bilancio consolidato, anche se il cambiamento che dovrebbe concretizzarsi nei prossimi anni dovrebbe favorirne la redazione. Sembra, a parere di chi scrive, ancora lontana, almeno per il prossimo quinquennio l'integrazione di ulteriori documenti da affiancare a quelli previsti dalla riforma del sistema camerale. Il passaggio alla contabilità economico-patrimoniale e al nuovo sistema di bilancio è stata abbastanza lento e ancora trova diverse difficoltà ad affermarsi. Questo in parte è dovuto al fatto che la riforma è frutto principalmente dell'interessamento degli studiosi della materia contabile. E ciò determina, da un lato, un processo di applicazione meno diretto; dall'altro, gli esperti, composti soprattutto da professori universitari, hanno elevate competenze e potrebbero innovare in modo molto celere e radicale il sistema. L'aspetto negativo è rappresentato dallo scarso interessamento degli organi statali che si sono dimostrati poco attenti all'esigenza della riforma. Per quanto concerne il consolidato non è ancora oggi immaginabile

⁸⁰ L'ED 84 rappresenta il documento di modifica al SSAP 8.

⁸¹ "...the power to govern the financial and operative policies of another entity for the pur pose of obtaining the benefits and/or assuming the risks normally associated with ownership", Cfr. SSAP 8, par. 3.6.

in maniera chiara quando e in base a quali principi (pubblici, privati, nazionali o internazionali) sarò redatto. Si può comunque supporre che la redazione potrà avvenire nel rispetto delle norme e dei principi previsti per i privati, che in un'ottica di armonizzazione internazionale, tendono ai principi dello IASB, e per il settore pubblico agli IPSAS.

La Spagna

La Spagna rispetto agli altri paesi europei trattati ha avuto il merito di uniformare il proprio sistema contabile in modo tale che non esistessero differenze sostanziali tra il bilancio dello Stato e quello degli altri enti pubblici. Questa uguaglianza di sistemi ha reso più semplice la redazione di un consolidato degli enti locali. La legge generale spagnola sulla contabilità pubblica, *Ley General de Estabilidad Presupuestaria*, del 12 dicembre 2001, relativa alla riforma del 26 maggio 2006, fa riferimento diretto a conti consolidati ed è rivolta anche a quelle imprese che offrono beni/servizi alla collettività in maniera prevalente.⁸²

Questo rende più semplice la consolidazione dei valori delle imprese di servizi pubblici locali e ha determinato lo sviluppo dello strumento consolidato. Il bilancio di gruppo viene per cui redatto già da qualche anno. Esso è documento che comprende tutte le partecipazioni del Comune (organismi autonomi, imprese municipali) che offrono all'ente l'espletazione di servizi per la collettività.⁸³

⁸² Gli articoli 1 e 2 della Legge .18/2001, del 12 dicembre 2001, Ley General de Estabilidad Presupuestaria recitano in merito all'ambito di applicazione:

"1. A los efectos de la presente Ley, el sector público se considera integrado por los siguientes grupos de agentes:

a) La Administración General del Estado, los Organismos autónomos y los demás entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, así como los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

b) Las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social.

c) La Administración de las Comunidades Autónomas, así como los entes y Organismos públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

d) Las Entidades Locales, los Organismos autónomos y los entes públicos dependientes de aquélla, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales.

2. El resto de las entidades públicas empresariales, sociedades mercantiles y demás entes de derecho público dependientes de la Administración del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas o de las Entidades Locales y no comprendidos en el número anterior, tendrán asimismo consideración de sector público y quedarán sujetos a lo dispuesto en el Título I de esta Ley y a las normas que específicamente se refieran a las mismas."

⁸³ Un esempio di consolidato comunale spagnolo è fornito in Appendice A.

La Francia

La situazione francese in tema di bilancio consolidato comunale è molto singolare in quanto i comuni francesi già negli anni Settanta hanno sperimentato l'adozione di un tale documento. L'esperienza negativa avuta da comuni come Orléans nel 1970 e Angers e Marsiglia negli anni Novanta ha acceso un ampio dibattito con diversi pro e diversi contro. In Francia la maggioranza dei comuni con più di 30.000 abitanti delega ad altre entità la gestione dei servizi pubblici.⁸⁴ La necessità di avere informazioni coerenti con l'andamento del gruppo ha richiesto l'introduzione del consolidato. Il governo francese non è rimasto indifferente al problema introducendo nella legge n. 92-125 del 6 febbraio 1992, inserita poi nel *Code général des collectivités territoriales* (CGCT), l'articolo 13 (artt.2313-1 nel Code) che afferma la possibilità di avere: "la presentazione consolidata dei risultati afferenti all'ultimo esercizio conosciuto del budget principale e di quelli collegati al comune". L'utilizzo del consolidato è stato, comunque, poco recepito in quanto i comuni non hanno rispettato alla lettera l'articolo, bensì, quando possibile, hanno dato vita a semplici aggregazioni di dati.⁸⁵

La problematica principale, incontrata nell'applicare uno strumento informativo ritenuto da molti fondamentale per descrivere l'attività comunale tout cours, attende alla definizione delle regole da applicare per arrivare al consolidamento. Da un lato si prospetta l'utilizzo della normativa già prevista per il consolidamento dei privati, dall'altro si vorrebbero creare principi e norme proprie per il settore pubblico.⁸⁶

Il futuro del consolidato in Francia sta nella necessità di definire al meglio l'ambito della sua applicazione e i principi di riferimento.⁸⁷ Il processo di

⁸⁴ Cfr. ROCHER S., *Cosolidation des comptes et secteur public local, difficultés passagères ou antinomie révélée?*, in *La revue du trésor*, n. 5, maggio 2006.

⁸⁵ Non si può parlare di consolidamento perchè la maggior parte dei comuni non ha adottato reali procedure di consolidamento come la rettifica delle operazioni infragruppo o l'omogeneizzazione dei dati.

⁸⁶ Rocher afferma che: "*La consolidation de comptes des collectivités locales et de leurs satellites apparati donc comme un «colosse aux pieds d'argile», face aux attentes qu'elle porte en elles, mais fragilisée par les considérations techniques à sa base.*", Cfr. ROCHER S., *Cosolidation des comptes et secteur public local, difficultés passagères ou antinomie révélée?*, in "*La revue du trésor*" n.5, maggio 2006, pag. 269.

⁸⁷ Devono essere chiariti al meglio i concetti di controllo, i metodi di consolidamento, il trattamento degli interessi di minoranza e tutti gli aspetti cruciali della procedura di consolidamento.

internazionalizzazione, accolto anche in territorio francese con la presa di coscienza dell'IPSAS 6, delineerà lo sviluppo di uno strumento usato in passato forse quando ancora il terreno era poco fertile, ma che può dimostrare tutta la propria validità e utilità per le entità pubbliche.

Anche il governo ha avvertito il problema delineando un programma per la graduale risoluzione delle problematiche connesse al consolidamento degli enti locali. Il piano è stato definito nel modo seguente:

- 2002: verifica della situazione relativa al consolidamento degli enti locali;
- 2003: creazione dei primi gruppi di lavoro e definizione delle azioni da intraprendere;
- 2004: definizione dei mezzi necessari per effettuare un'analisi finanziaria dei dati consolidati;
- 2005: creazione di un gruppo di lavoro per analizzare la possibilità di aggregazioni territoriali.

Il progetto prevede l'aggregazione dei dati comunali e spera di delineare un modello di consolidazione dei conti che possa andare oltre la semplice aggregazioni di dati contabili, ma riguardare anche i dati finanziari dei budget e addirittura interessare le aggregazioni territoriali.

La riforma non sembra che darà risultati nel breve a causa delle difficoltà incontrate in passato con l'applicazione dei metodi di aggregazione delle imprese private (senza che si considerasse l'aspetto pubblico del gruppo) e nel definire azioni rapide per uniformare le metodologie di consolidamento, anche alla luce dell'applicazione degli IFRS nei gruppi privati.⁸⁸

⁸⁸ *“Comme dans tout exercice de production de données la difficulté est d'obtenir toute l'information voulue, avec le niveau de qualité, en termes d'exhaustivité et de sincérité notamment, correspondant aux besoins à satisfaire.*

Or les difficultés, bien connues des praticiens, restent réelles. Quelques exemples l'illustrent :

- *les données relatives aux satellites sont toujours assez difficiles à obtenir, notamment lorsque leur degré de dépendance vis à vis de la collectivité n'est pas très élevé et/ou que l'on cherche à obtenir des informations qui ne sont pas directement présentes dans les comptes: informations réactualisées sur les perspectives de vente d'un programme d'aménagement, En outre les dates de fin d'exercice comptable, et d'approbation des comptes, peuvent être en décalage avec la clôture de la gestion de la collectivité.*
- *l'identification des flux croisés est un exercice difficile entre l'entité consolidante et les autres; elle l'est encore plus pour les opérations réciproques entre les entités consolidées.*
- *la tenue de la comptabilité fonctionnelle des communes est certes obligatoire pour les communes de plus de 3.500 habitants. Mais, lorsque le budget est voté par nature²⁰, le contrôle d'imputation fonctionnelle effectué par le comptable public est d'autant moins*

6. Gli IPSAS

L'analisi finora effettuata sulle tipologie di contabilità adottate dai vari paesi evidenzia due distinti sistemi, uno orientato alla competenza economica, l'altro, invece, ancora basato sulla contabilità finanziaria, anche se con una forte tendenza evolutiva volta a quella economica. Ad accomunare i due schieramenti è il peso che gli organi contabili professionali hanno già acquisito o stanno ancora acquisendo. Se ad essi si aggiunge il processo di internazionalizzazione del settore privato, è possibile delineare l'evoluzione prospettica della contabilità pubblica.

A partire dagli anni Ottanta l'IFAC ha iniziato a redigere i principi contabili internazionali per gli enti pubblici, gli IPSAS (*International Public Sector Accounting Standard*). La loro redazione spetta ad un comitato, il *Public Sector Committee* (PSC) che, ad oggi, ha elaborato venti principi contabili.

Gli IPSAS si basano sulla competenza economica e fanno espresso riferimento ai principi redatti per il settore privato, IAS/IFRS, come dimostra l'assenza di un framework.

L'elaborazione di principi di natura pubblica non ha suscitato inizialmente particolare interesse nei contesti in cui il ruolo della contabilità finanziaria è dominante. Nell'ultimo quinquennio gli IPSAS hanno ottenuto un elevato consenso e sono stati riconosciuti anche dalla Commissione europea. Nel 2002 il Consiglio europeo ha approvato all'unanimità un processo che prevede l'accoglimento per il 2005 dei principi IPSAS. L'UE si è così mantenuta coerente con il sistema dei conti europeo, l'*European System of Accounts* (ESA 95), un modello che calcola la posizione finanziaria degli Stati membri attraverso un reporting basato sulla competenza. Il processo di accoglimento degli IPSAS, se attuato in maniera corretta, porterà l'UE ad avvicinarsi ad una contabilità pubblica

resserré qu'il ne saurait fonder de suspension de visa sur ce seul motif. En pratique, la rubrique «services généraux» peut constituer une solution de facilité bien tentante lorsque l'identification de la fonction concernée n'est pas précisée ou ne découle pas directement de la nature de la dépense. L'exploitation ultérieure de la comptabilité fonctionnelle induira alors un travail de ventilation de cette fonction.

- *la lecture des informations comptables et financières ne peut être totalement pertinente si on ne la rapporte pas à l'environnement propre de la collectivité et au niveau de services qu'elle délivre. Néanmoins ces données socio-économiques ne sont pas aisées à sélectionner, ni à collecter.*"

Crf. ROUSSEAU D., *Une approche consolidée des données financières des collectivités locales est souhaitable et possible*, in "Revue française de finances publiques" n. 81 - Mars 2003.

in cui si dà maggior peso all'accountability esterna e alla rendicontazione consuntiva.⁸⁹

Anche a livello di bilancio consolidato l'adozione degli IPSAS determinerebbe un forte cambiamento del settore pubblico. Adottando i principi internazionali per il settore pubblico paesi come la Francia, l'Italia e la Germania, di forte tradizione finanziaria, si integrerebbero con i sistemi già da tempo adottati dai paesi di tradizione anglosassone. Di seguito si tratteranno i principi IPSAS che interessano il bilancio consolidato al fine di evidenziare quale potrebbe essere lo scenario futuro dei consolidati comunali e quali potrebbero essere i principi di riferimento per il passaggio alla consolidazione pubblica

6.1 L'IPSAS 6

L'IPSAS 6, "Bilancio consolidato e contabilizzazione delle partecipazioni in controllate", deriva dal principio privato internazionale IAS 27, "Bilancio consolidato e contabilizzazione delle partecipazioni in controllate".

In assenza di una modifica dovuta alla revisione dello IAS 27 nel 2003 e all'abrogazione dello IAS 22, "Aggregazioni di impresa", sostituito dall' IFRS 3, *Business Combination* (Aggregazioni d'impres) avvenuto nel 2004,⁹⁰ in questa sede ci occuperemo dell'IPSAS 6 nella sua versione integrale. Il principio si suddivide in dieci parti fondamentali: ambito di applicazione, definizioni, presentazione del bilancio consolidato, ambito di applicazione del bilancio consolidato, procedure di consolidamento, contabilizzazione delle partecipazioni in controllate nel bilancio proprio della capogruppo, informazioni integrative, disposizioni transitorie, data di entrata in vigore e comparazione con lo IAS 27.

⁸⁹ "L'applicazione a livello comunitario degli IAS/IFRS segna il passaggio dei principi contabili da mere disposizioni tecniche integrative ed interpretative della legge a regole aventi forza di legge. Insomma in tema di bilancio, si prospetta l'attenuazione di un sistema di civil law, tipico degli ordinamenti di "diritto romano" come l'Italia, basato su norme scritte del Codice Civile che disciplinano dettagliatamente le tematiche aventi rilevanza giuridica, a favore di uno più improntato al common law, proprio degli ordinamenti di "diritto consuetudinario" come Gran Bretagna, nel quale le norme dettano pochi principi generali che vengono interpretati dai precedenti giurisprudenziali e, nel caso del bilancio, dai principi contabili." Cfr. GIUNTA F. – PISANI M., *Il bilancio*, Apogeo, Milano, 2005, pag. 14

⁹⁰ L'IFRS 3 è stato approvato dallo IASB il 31 marzo 2004 e adottato dalla Commissione Europea con il Regolamento (Ce) n. 2236 del 2004.

Ambito di applicazione

Il principio prevede la sua applicazione da parte di quelle entità economiche che redigono un bilancio di competenza e che presentano una o più partecipazioni di controllo. Esso si occupa sia della preparazione del consolidato sia della presentazione e contabilizzazione delle controllate, eccezion fatta per le imprese a controllo pubblico, le quali sono assoggettate ai principi contabili internazionali per le imprese private. Sono escluse dall'ambito di applicazione la contabilizzazione dell'avviamento, delle imprese collegate e delle joint venture, in quanto trattate da appositi principi.

Definizioni

In questa sezione sono date diverse denominazioni tra cui sono di particolare interesse quelli di:

- controllo: “è il potere di determinare le scelte amministrative e gestionali di un'altra entità economica così da ottenere i benefici relativi”;⁹¹
- complesso economico: è un gruppo di entità economiche che comprende una controllante e una o più entità controllate;
- metodo del patrimonio netto: secondo tale metodo la partecipazione di controllo è acquisita inizialmente al costo e successivamente modificata in base ai cambiamenti del valore del patrimonio netto della controllata;
- impresa a controllo pubblico: affinché si possa parlare di imprese a controllo pubblico devono verificarsi congiuntamente cinque condizioni:
 - l'impresa deve avere personalità giuridica;
 - ha una propria autonomia finanziaria e operativa nell'esercizio dell'attività d'impresa;
 - vende merci ed eroga servizi, nel normale corso della propria attività, ad altre entità economiche con il fine di conseguire utili o coprire i costi;
 - non fa affidamento su continui finanziamenti pubblici per poter continuare la propria attività (oltre che fare acquisti di materie avvenuti a condizioni normali di mercato);
 - è controllata da un'entità economica del settore pubblico;

⁹¹ *Control is the power to govern the financial and operating policies of another entity so as to benefit from its activities, Cfr. IFAC, IPSAS 6, Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities, Maggio 2000.*

- interessi di minoranza: è quella parte di risultato economico netto d'esercizio positivo o negativo e dell'attivo netto/patrimonio netto di un'entità economica controllata, attribuibile a quote di partecipazione non possedute, direttamente o indirettamente, attraverso entità controllate, dall'entità controllante;
- data di riferimento: è la data relativa all'ultimo periodo a cui fa riferimento il bilancio.

Presentazione del bilancio consolidato

Le società interamente controllate possono non presentare il bilancio consolidato quando non esistono utilizzatori di tale bilancio o quando le informazioni richieste sono già contenute nel consolidato redatto dalla controllante. Nell'ipotesi di partecipazioni totalitarie di fatto,⁹² l'entità può non redigere il bilancio consolidato se ottiene il consenso dei soci di minoranza, se indica i motivi di mancata presentazione del consolidato e i criteri con i quali sono state contabilizzate nel proprio bilancio le controllate e se, contemporaneamente, riporta la denominazione e la sede legale della controllante che redige il bilancio consolidato.

Il principio auspica, però, per i settori chiave, che le sub-holding che rientrano nelle ipotesi appena citate redigano comunque un consolidato, in quanto le necessità di altri utilizzatori particolari potrebbero venire soddisfatti solo da questo documento, poiché richiedono informazioni che si perderebbero con il bilancio della sola controllante.

Ambito di applicazione

L'area di consolidamento conta tutte entità economiche, nazionali ed estere, facenti parte del gruppo.

Il principio, in questa sezione, individua i casi di esclusione dal consolidamento in due fattispecie:

1. controllo temporaneo: la partecipazione è stata acquisita per una prossima dismissione;
2. gravi e durature restrizioni che pregiudicano in maniera rilevante la capacità di trasferire fondi da parte della controllata verso la controllante.

⁹² "Posseduta di fatto indica spesso che la controllante possiede il 90% o più del diritto di voto", Cfr. IFAC, (a cura del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti), *Principi contabili internazionali per il settore pubblico*, Egea, Milano, 2003, pag. 135.

Le entità che rientrano nelle due precedenti fattispecie saranno contabilizzate in bilancio come partecipazioni e soggette allo IAS 39, “Strumenti finanziari: rilevazione e valutazione”.

In questa sezione riveste particolare importanza il concetto di controllo per le finalità di comunicazione d’azienda. Rilevante risultano essere i due elementi che definiscono il controllo: potere e beneficio.

Il primo si identifica se la capacità di gestire è attualmente esercitabile e deve essere conferito all’entità economica dalla legge o da accordi formali. Il fatto che si parli di attuabilità del potere significa che l’entità controllante possa in qualsiasi momento esercitare il proprio potere, anche se potrebbe non farlo mai; è il caso di un’impresa che si gestisce senza che l’ente controllante intervenga con finanziamenti propri. La controllante decide di non intervenire nelle politiche della controllante anche avendone la facoltà.

Il principio ai paragrafi 35 e 36 fornisce le indicazioni relative alle condizioni che qualificano l’esistenza del potere e gli indicatori per la sua determinazione.

Tra le condizioni si fa espressamente riferimento ad una controllante che:

- detiene la maggioranza dei diritti di voto nella controllata;
- ha il potere, assegnato o esercitato all’interno della normativa di riferimento, di nominare o rimuovere la maggioranza dei membri dell’organo direttivo della controllata;
- ha il potere di esercitare, o influenzarne l’esercizio, una maggioranza di voti che possono essere esercitati in un’assemblea generale dell’entità controllata;
- ha la maggioranza dei voti alle riunioni del consiglio d’amministrazione o dell’organo direzionale equivalente.

Gli indicatori per determinare l’esistenza del potere risultano, invece, i seguenti:

- diritto di veto sull’attività e il budget da parte dell’entità controllante nei confronti della controllata;
- diritto di veto o modifica delle decisioni dell’organo direzionale della controllata;
- capacità di approvazione delle assunzioni, delle assegnazioni e delle rimozioni del personale chiave della controllata;

- mandato della controllata stabilito e limitato dalla legislazione;
- detenzione della “golden share”⁹³ (o equivalente) nell’entità controllata che conferisce il diritto dato alla controllante di governare le politiche gestionali e finanziarie della controllata.

Il potere è una condizione necessaria, ma non sufficiente affinché si possa parlare di controllo per le finalità di comunicazione d’azienda, risulta infatti fondamentale, a tale fine, il concetto di beneficio.

La definizione di beneficio è offerta nel paragrafo 12: i beni che sono usati per generare flussi di cassa netti sono spesso definiti come “benefici economici futuri”.⁹⁴

Così come per il potere anche per i benefici i paragrafi 35 e 36 offrono le fattispecie e gli indicatori per la loro determinazione.

Tra le fattispecie che qualificano l’esistenza dei benefici rientrano:

- l’entità controllante ha il potere di liquidare l’altra entità e ottenere un significativo livello di benefici economici residui o sostenere importanti obbligazioni;
- l’entità ha il potere di vietare la ripartizione di beni dell’entità controllata e/o può essere garante per determinate obbligazioni dell’altra entità.

Tra gli indicatori sono citati:

- l’entità controllante detiene partecipazioni dirette o indirette nell’attivo netto/patrimonio netto di un’altra entità con diritto d’accesso a questo;
- la controllante ha diritto ad un livello significativo dell’attivo netto/patrimonio netto della controllata nell’eventualità di una liquidazione o nella distribuzione di beni diversa da una liquidazione;
- la controllante è abilitata a dirigere l’entità controllata al fine di cooperare con essa per raggiungere i propri obiettivi;
- la controllante è soggetta alle passività residuali dell’altra entità.

⁹³ Lo stesso principio lo definisce come “... refers to a class of share that entitles the holder to specified power or rights generally exceeding those normally associated with the holder’s ownership interest or representation on governing body.” Che nella traduzione fatta dal Consiglio nazionale dei dottori commercialisti risulta *Golden share* indica una particolare tipologia di azioni che attribuisce ai possessori specifici poteri o diritti generalmente maggiori rispetto a quelli normalmente attribuiti ai possessori di partecipazioni o ai rappresentanti dell’organo direzionale.

⁹⁴ IPSAS 6, par. 12

Procedure di consolidamento

Definite le entità che fanno parte dell'area di consolidamento e soggette alla redazione del bilancio consolidato, il principio fornisce quelle che sono le indicazioni tecniche basilari per procedere alla redazione del consolidato.

Il consolidamento è effettuato procedendo alla somma delle singole poste di bilancio dell'entità facenti parte dell'area di consolidamento. Tale addizione si effettua nel rispetto di determinate procedure che prevedono diversi metodi di contabilizzazione per ciascuna posta. Affinché si arrivi alla redazione di un consolidato è necessario che sia rettificato il valore della partecipazione presente nel bilancio della controllante e il valore di patrimonio netto delle controllate. Il principio rimanda allo IAS 22 (oggi IFRS 3) per la contabilizzazione delle eventuali differenze che si originano dal maggiore o minore valore della partecipazione iscritta dalla controllante, rispetto al valore del patrimonio netto della controllata. L'IPSAS 6 si occupa in questa sezione del trattamento delle operazioni infragruppo, del risultato economico positivo o negativo di pertinenza dei terzi da attribuire in bilancio in voci separate e in generale dei criteri di omogeneizzazione per la redazione del consolidato. Si rinvia al capitolo successivo per la trattazione approfondita di tali materie.

Contabilizzazione delle partecipazioni in controllate nel bilancio proprio della capogruppo

In questa parte del principio si descrive il trattamento contabile spettante alle partecipazioni delle controllate nel bilancio proprio della controllante. Si prescrive che esse siano iscritte o utilizzando il metodo del patrimonio netto, previsto dallo IPSAS 7, o contabilizzate come investimenti. Se esistono società che sono escluse dal consolidato, queste controllate devono essere contabilizzate separatamente dal bilancio della controllante. Si rinvia ai principi internazionali per i criteri di contabilizzazione e ai principi dei vari paesi per gli obblighi di redazione del bilancio d'esercizio della controllante.

Informazioni integrative

In questa sezione si delineano le informazioni che devono essere inserite in bilancio oltre a quelle già prescritte nei paragrafi precedenti.

Tra queste rientrano:

1. un elenco delle controllate di rilievo in cui devono essere iscritti la denominazione, la giurisdizione (se diversa dalla controllante), la percentuale di capitale posseduto e, se questo è presente sotto forma di azioni, la percentuale dei voti esercitabili in assemblea se differisce dalla percentuale del capitale posseduto;
2. i motivi che hanno determinato l'esclusione dal consolidamento di una controllata;
3. il nome delle controllate nelle quali la controllante detiene una percentuale di partecipazione e/o di diritti di voto pari al 50% e una spiegazione sull'esistenza del controllo;
4. il nome delle partecipazione nelle quali la controllante detiene una percentuale di partecipazione e/o di diritti di voto superiore al 50%, ma che non sono controllate e una spiegazione sulla mancanza del controllo;
5. gli effetti che gli acquisti e/o le dismissioni delle partecipazioni controllate avranno sui risultati dell'esercizio e su quelli dell'esercizio precedente, alla data di chiusura del bilancio consolidato;
6. il metodo utilizzato dalla controllante per contabilizzare nel proprio bilancio le controllate.

Come è osservabile si richiedono informazioni che riguardano sia il consolidato che il bilancio proprio della controllante. È di particolare importanza che le informazioni presenti nel consolidato ritrovino un riscontro con quelle presenti nel bilancio della controllante in quanto questo bilancio è la base di partenza fondamentale per procedere alla redazione del consolidato.

Disposizioni transitorie

Si fa espressamente richiamo al paragrafo 41 relativo all'eliminazione dei saldi e delle operazioni infragruppo per il periodo di tre anni antecedenti la prima applicazione dello IPSAS 6, dando alle entità la possibilità di non attenersi a questo paragrafo che sarà trattato in modo completo nel capitolo seguente. L'esonero è dato in quanto è possibile che il numero delle operazioni tra le diverse controllate sia così elevato da rendere difficile la loro individuazione al fine di eliminare i saldi e i risultati infragruppo che esse hanno determinato.⁹⁵

⁹⁵ IPSAS 6, par. 59.

È fatto, invece, obbligo, se si applica tale tipologia di esonero i rilevare che non tutte le operazioni infragruppo sono state eliminate.

Data di entrata in vigore

Il principio entra in vigore a partire dai bilanci degli esercizi che iniziano il 1° luglio 2001 o successivamente. Se ne auspica un'applicazione anticipata. Si precisa che le entità pubbliche che operano usando una contabilità economica possono retrocedere l'applicazione al momento in cui tale contabilità è entrata in vigore.

Comparazione con lo IAS 27

Essendo l'IPSAS 6 ripreso dal principio internazionale per i privati, IAS 27, questa sezione mostra le principali differenze tra i due principi.

Sostanzialmente si evidenzia il fatto che, in alcuni paragrafi, è stata utilizzata una terminologia differente per indicare documenti o concetti simili e che l'IPSAS 6 è stato maggiormente commentato rispetto allo IAS 27.

Particolare importanza, invece, è data dalla differenza apportata in materia di elisione delle operazioni infragruppo. Nell'IPSAS, infatti, tra le disposizioni transitorie è prevista la possibilità di non elidere i saldi e i risultati infragruppo nei tre anni precedenti la prima applicazione dello stesso. Per lo IAS 27, invece, le operazioni in tale periodo vanno comunque elise.

6.2 L'IPSAS 7

L'IPSAS 7, "Contabilizzazione delle partecipazioni in collegate", fa esplicito riferimento al principio internazionale IAS 28, "Partecipazioni in società collegate". Anche in questo caso il principio ha una struttura ben definita: ambito di applicazione, bilancio consolidato, bilancio proprio della società partecipante, applicazione del metodo del patrimonio netto, imposte sul reddito, data di entrata in vigore e comparazioni con lo IAS 28.

Ambito di applicazione

Il principio si applica nei confronti di quelle società che possono definirsi collegate nei confronti di un'entità holding tramite una partecipazione azionaria o altra forma che rappresenti il possesso del patrimonio netto.⁹⁶ Tra le forme

⁹⁶ IPSAS 7, par. 1.

equivalenti si possono annoverare le unità in una società immobiliare e altre partecipazioni misurate in modo attendibile.⁹⁷ Il principio non è applicabile per quelle imprese a controllo pubblico soggette agli IAS/IFRS.

Definizioni

Le definizioni fornite in questa sezione ricalcano fedelmente quelle già enunciate dell'IPSAS 6, anche se in tal caso risulta particolarmente importante il concetto di collegata. Il principio definisce la collegata come impresa nella quale la partecipante ha un'influenza notevole e non può identificarsi né come una controllata né come una joint venture per la partecipante. Con influenza notevole a sua volta si intende "il potere di partecipare alla determinazione delle scelte amministrative e gestionali della partecipata senza averne il controllo."⁹⁸ Tale definizione di influenza è identica a quella ripresa dallo IAS 28, come uguali sono risultano essere i presupposti per dare una connotazione reale al concetto di notevole, che si manifesta quando vi è:

- la rappresentanza nel consiglio di amministrazione della collegata, o nell'equivalente organo di direzione;
- la partecipazione alle definizioni delle politiche aziendali;
- il verificarsi di rilevanti operazioni tra la partecipante e la partecipata;
- l'interscambio di personale dirigente; o
- la rilevazione di informazioni tecniche essenziali.⁹⁹

Entrambi i principi approfondiscono le fattispecie di influenza notevole definendole nel momento in cui si configura una partecipazione diretta costituita da azioni, o indiretta detenuta da una controllata, pari o superiore al 20% dei voti

⁹⁷ Il principio chiarisce l'ipotesi in cui si è in presenza di una partecipazione, ma manca il capitale posseduto: "Per esempio, un'entità economica del settore pubblico può effettuare un investimento sostanziale nello sviluppo di un ospedale che è posseduto e gestito da un ente di beneficenza, mentre tali contributi sono di natura non reciproca, consentono all'entità economica del settore pubblico di partecipare alla gestione dell'ospedale, e l'ente di beneficenza è responsabile verso l'unità economica del settore pubblico per l'impiego del denaro pubblico. Tuttavia, i contributi provenienti dall'entità economica del settore pubblico non costituiscono capitale posseduto, poiché l'ente di beneficenza potrebbe cercare un finanziamento alternativo e quindi impedire all'entità economica del settore pubblico di partecipare alla gestione dell'ospedale. Di conseguenza, l'entità economica del settore pubblico non è esposta ai rischi e non gode dei premi connessi al capitale posseduto." Cfr. IFAC, (a cura del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti), *Principi contabili internazionali per il settore pubblico*, Egea, Milano, 2003.

⁹⁸ Cfr. IFAC, (a cura del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti), *Principi contabili internazionali per il settore pubblico*, Egea, Milano, 2003, pag. 152.

⁹⁹ IPSAS 7, par. 16

esercitabili in assemblea e non è dimostrabile il contrario. Nel caso in cui tale partecipazione sia inferiore al 20% la presenza dell'influenza notevole deve essere dimostrata, in quanto non è definita di diritto.¹⁰⁰ Si precisa che, anche in presenza di una partecipazione in cui si detiene la maggioranza dei voti o di un controllo di fatto, non è preclusa la possibilità che un'altra entità detenga l'influenza notevole.

La partecipazione di collegamento deve essere iscritta, la prima volta in cui è rilevata, secondo il criterio del costo e rileva i proventi solo in relazione alla quota di dividendi che essa riceve dagli utili portati a nuovo della collegata, dopo la data di acquisizione. Le successive rilevazioni in bilancio devono essere effettuate secondo il metodo del patrimonio netto il quale prevede che il valore della collegata, inizialmente iscritto al costo sia aumentato o diminuito per rilevare la quota di utili o perdite della partecipata realizzati dopo la data di acquisizione. I dividendi riducono il valore della collegata già iscritto in bilancio e si rende necessario modificarlo ogniqualvolta cambia la quota della collegata posseduta dalla partecipante o nei casi di modifiche patrimoniali che non transitano dal conto economico della collegata.

Bilancio consolidato

Si fa esplicito riferimento all'utilizzo del metodo del patrimonio netto, fatta eccezione per le partecipazioni che sono acquisite per essere rivendute in un futuro prossimo. Lo IAS 28 revisionato fa esplicito riferimento all'IFRS 5, "Attività non correnti destinate alla vendita e attività cessate", che ha classificato questo tipo di investimento come *held for sale* e definisce ulteriori ipotesi per la mancata valutazione secondo il metodo del patrimonio netto, quali il verificarsi contemporaneo delle seguenti ipotesi:

- l'investitore è controllato integralmente da un'altra società o, in caso di controllo non integrale, gli azionisti di minoranza e quelli non aventi diritto al voto sono a conoscenza della mancata applicazione del metodo del patrimonio netto e non si oppongono;
- l'investitore non ha emesso strumenti finanziari scambiati in mercati ufficiali nazionali o esteri, compresi quelli regionali e quelli definiti over the counter;

¹⁰⁰ IPSAS 7, par. 17.

- l'investitore non deve comunicare o non sta per comunicare i propri bilanci all'autorità di vigilanza dei mercati, con lo scopo di emettere strumenti finanziari;
- la capogruppo o un'entità intermedia controllante della partecipante presenta un bilancio consolidato secondo gli IFRS.

È da precisare che nel caso in cui la collegata faccia parte della categoria *held for sale* il trattamento contabile previsto per l'esposizione in bilancio è quello indicato dallo IFRS 5 e cioè la valutazione al minore tra il valore netto contabile e il fair value al netto delle spese di dismissione.¹⁰¹

Nelle ipotesi in cui vengano meno le condizioni di *held for sale* il metodo del patrimonio netto dovrà essere applicato in via retroattiva alla data di classificazione della partecipazione, al contrario se dovesse cessare l'influenza notevole, ad esempio per soggetta procedura concorsuale della collegata o per liquidazione, il metodo del patrimonio non dovrà essere più applicato. L'IPSAS 7 non fa riferimento alle condizioni diverse dall'*held for sale* previste dallo IFRS 5, richiama, invece, i casi che lo stesso principio enuncia come esempi quali le gravi restrizioni in cui potrebbe trovarsi la collegata per le quali la collegata nel lungo periodo vede ridotta la propria capacità di trasferire fondi o fornire altri benefici non finanziari alla partecipante e per suo conto.¹⁰² Rimane, invece, senza esplicito trattamento il caso in cui venga meno l'influenza notevole per cui risulta ragionevole utilizzare il criterio del costo, così come si può dedurre dalla successiva sezione al paragrafo 23. Risulta necessario precisare che le entità senza fine di lucro, che non possono trasferire fondi alla controllante, devono comunque essere valutate secondo il metodo del patrimonio netto in quanto, anche in presenza di uno dei casi di esclusione del metodo, tali entità possono fornire servizi ai beneficiari nel rispetto degli obiettivi della partecipante e non venendo meno così al principio.¹⁰³

¹⁰¹ Cfr. AA.VV., *Il bilancio consolidato*, in "Guida ai principi contabili internazionali", modulo 5, febbraio 2005, pag. 70.

¹⁰² IPSAS 7, par. 21 b).

¹⁰³ IPSAS 7, par. 22.

Bilancio proprio della società partecipante

Questa sezione descrive la distinta contabilizzazione della collegata che una partecipante deve presentare nel proprio bilancio in presenza o meno della redazione di un bilancio consolidato.

Se la partecipante redige il consolidato, la collegata può essere alternativamente, in base ai presupposti della sua rilevazione, contabilizzata secondo il criterio del costo o del patrimonio netto o contabilizzata come un investimento. Se la partecipante, invece, non redige il consolidato la partecipazione collegata sarà iscritta nel bilancio proprio della partecipante o come investimento oppure contabilizzata secondo il metodo del patrimonio netto. Nell'ipotesi in cui la mancata redazione del consolidato è data dall'assenza di partecipazioni di controllo si richiede che siano fornite informazioni sulla/e collegata/e come se si redigesse il consolidato.

Applicazione del metodo del patrimonio netto

Questa sezione si occupa di definire le modalità con le quali una collegata deve essere contabilizzata. Si stabilisce che la collegata deve essere iscritta utilizzando il metodo del patrimonio netto nel momento in cui la stessa rientra nel concetto di "collegata". L'IPSAS 7 prevede che le eventuali differenze di valutazione, positive o negative, devono essere contabilizzate secondo quanto previsto dallo IAS 22 (ora IFRS 3). Per la contabilizzazione delle differenze si rimanda al prossimo capitolo.

I bilanci di riferimento per la partecipante sono gli ultimi redatti dalla collegata. Si richiede che la data di riferimento di essi sia coincidente a quella di redazione dei bilanci della partecipante. Quando tale uguaglianza di tempi manca, di solito si ricorre a bilanci creati ad hoc da parte della collegata e, laddove non possibile, si utilizzano i bilanci alle loro date originarie, ma con indicazione degli accadimenti significativi avvenuti tra le due entità nel periodo che intercorre tra le due date. Un discorso analogo può essere fatto per i principi usati dalle due entità. Si richiede omogeneità ma, nel caso in cui ciò non fosse possibile, devono essere apportate opportune rettifiche alle operazioni interessate e, se anche questo non è fattibile, si deve dare indicazione dell'impossibilità a farlo.

Nell'eventualità di emissione, da parte della collegata, di azioni privilegiate cumulative possedute da terzi, la partecipante è tenuta al calcolo della quota di proventi e oneri al netto dei dividendi spettanti agli azionisti privilegiati, anche in assenza della deliberazione relativa alla distribuzione.¹⁰⁴

Nell'eventualità che applicando il metodo del patrimonio netto le perdite relative alla collegata siano pari o eccedono il valore contabile della stessa, la partecipante contabilizza la quota collegata ad un valore pari a zero. Le eventuali perdite in eccedenza devono essere coperte nei limiti degli obblighi che la partecipante ha assunto nei confronti della collegata. Gli eventuali successivi risultati positivi di quest'ultima determineranno una rilevazione della quota di valore se la partecipante ha un risultato economico positivo pari alle quote di perdite non rilevate.

Imposte sul reddito

Si fa esplicito riferimento allo IAS 12, "Imposte sul reddito".

Sopravvenienze

È previsto che la partecipante indichi:

- la quota posseduta di passività potenziali di una collegata per la quale ha assunto un impegno solidale;
- le passività potenziali che derivano dalla responsabilità solidale della partecipante nelle passività della collegata;
- la quota di attività potenziali della collegata.

Informazioni integrative

In questa sezione è delineato un elenco di informazioni che obbligatoriamente devono essere iscritte relativamente alle collegate. Tra queste si fa riferimento alla iscrizione delle collegate significative, all'interessenza collegata, la percentuale dei voti esercitabili in assemblea, i criteri usati per contabilizzare la partecipata, iscrizione separata, e non nelle voci correnti, nello Stato Patrimoniale per le collegate contabilizzate con il metodo del patrimonio netto, iscrizione separata nei documenti di bilanci del risultato economico e degli elementi straordinari della collegata. In merito al risultato economico, sia esso positivo o negativo, si

¹⁰⁴ IPSAS 7, par. 35.

richiede, ai fini dell'IPSAS 1, "Presentazione del bilancio", l'utilizzo del metodo del patrimonio netto.

Data di entrata in vigore

Anche in questo caso il principio entra in vigore dal 1° luglio 2001 con l'auspicio di un'applicazione anticipata.

Comparazione con lo IAS 28

Lo IAS 28, è stato revisionato nel 2003, ma ancora ad oggi non esistono sostanziali differenze con l'IPSAS 6 se non a livello terminologico e/o di maggiore o minore esplicitazione di alcuni argomenti.

6.3 L'IPSAS 8

L'IPSAS 8, "Informazioni contabili relative alle partecipazioni nelle joint venture", si occupa delle partecipazioni reciproche. Esso si struttura in: ambito di applicazione, definizioni, gestioni, beni ed entità economiche a controllo congiunto, operazioni tra partecipante al controllo e joint venture, iscrizione delle partecipazioni in joint venture nel bilancio di un investitore, gestori, informazioni integrative, disposizioni transitorie data di entrata in vigore e comparazione con lo IAS 31, "Partecipazioni in joint venture".

Ambito di applicazione

Il principio è applicabile da tutte le entità economiche pubbliche e dalle imprese soggette al controllo di un'entità pubblica. Esso è applicabile in quei contesti i cui il bilancio è redatto secondo il principio di competenza. Si pone lo scopo di delineare le modalità di contabilizzazione nel bilancio della partecipante delle attività, passività, costi e proventi della partecipata.

Definizioni

Questa sezione ricalca fedelmente quella già esaminata precedentemente alla medesima sezione degli IPSAS 6 e 7, a cui si rimanda. Appare, comunque, fondamentale chiarire due definizioni proprie di questo principio: consolidamento proporzionale, accordo vincolante e tipologie di joint venture.

Nel primo caso si fa riferimento alla tecnica di consolidamento delle singole voci della partecipata nel bilancio consolidato a cui si rimanda al paragrafo 3.4 per una trattazione approfondita.

L'accordo vincolante, invece, rappresenta l'elemento discriminante esistente tra partecipazione congiunta e partecipazione di collegamento. Esso può raggiungersi in diversi modi e in ciascuno di essi le partecipanti assumono obblighi simili a quelli contrattuali. L'assenza del controllo fa venir meno la creazione della joint venture. L'accordo, di solito di natura scritta, nelle sue diverse forme¹⁰⁵ riguarda:

- a) l'attività, la durata e gli obblighi di rendiconto della joint venture;
- b) la nomina del consiglio di amministrazione della joint o di un organo amministrativo simile e i diritti di voto delle entità partecipanti;
- c) gli apporti di capitale delle partecipanti al controllo;
- d) la ripartizione del risultato finale, dei proventi, dei costi, dei risultati economici positivi o negativi o dei flussi finanziari della partecipata da parte delle entità partecipanti.¹⁰⁶

L'accordo permette di delineare un controllo in cui nessuna entità controllante ha la possibilità unilaterale di governare la gestione dell'entità partecipata. È comunque possibili individuare tra i diversi partecipanti in una joint venture un responsabile o gestore delle operazioni della partecipata. Questo non conferisce comunque il potere di governo che rimane in mano a tutte le partecipate.

Il principio delinea tre forme di joint venture: gestioni, beni ed entità economiche a controllo congiunto.

Gestioni a controllo congiunto

Esse si concretizzano quando le partecipanti uniscono le propri gestioni, competenze ed esperienze per produrre, commercializzare e distribuire beni e/o servizi. Questa forma di gestione implica, per ciascuna partecipante, la sopportazione di costi e la spettanza di parte dei ricavi, così come previsto dall'accordo. I beni controllati, i costi e le passività sostenute e gli eventuali

¹⁰⁵ “L'accordo vincolante può manifestarsi in vari modi, per esempio con un contratto fra i partecipanti al controllo congiunto o risultare da verbali delle riunioni tra i partecipanti al controllo.”, Cfr. IFAC, (a cura del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti), *Principi contabili internazionali per il settore pubblico*, Egea, Milano, 2003, pag. 167.

¹⁰⁶ IPSAS 8, paragrafo 7.

proventi ottenuti devono essere presenti nel bilancio delle singole partecipanti e non rettificati ne consolidato in fase di consolidamento.¹⁰⁷

Beni a controllo congiunto

Nell'eventualità che le imprese partecipanti abbiano apportato e/o acquistato per la joint venture beni a proprietà congiunta, esse acquisiscono i benefici pro quota derivanti dal controllo dei beni conferiti. In tale eventualità la joint venture non comporta la costituzione di una società di capitali, di persone o altra forma di azienda che si distingua dai partecipanti al controllo.

Contabilmente la partecipante dei beni a controllo congiunto deve iscrivere nel proprio bilancio, e di conseguenza anche nel consolidato: la quota posseduta del bene, classificata per natura, tutte le passività sostenute, la propria quota derivante da passività sostenute in maniera congiunta con le altre partecipanti, i proventi e relativi costi derivanti dalla vendita o utilizzo della propria quota di prodotti ottenuti dalla joint venture, qualsiasi costo sostenuto in relazione alla quota posseduta.

Entità economiche a controllo congiunto

Un'entità economica a controllo congiunto è rappresentata da una joint venture costituita sotto forma di società di capitali, di persone o di altra forma in cui la partecipante detiene una partecipazione. La nuova entità ha una propria personalità che le permette di operare come soggetto autonomo. Ciascuna partecipante ha comunque diritto ai risultati ottenuti, oltre che alla ripartizione dei prodotti della joint venture.

La contabilità dell'entità economica a controllo congiunto è autonoma: la joint venture redige propri bilanci e detiene proprie scritture contabili. Dal lato delle partecipanti esse devono contabilizzare nei loro bilanci annuali le risorse apportate nell'entità a controllo congiunto.

A livello di consolidato il principio prevede due metodi di consolidamento: il metodo proporzionale (preferito) e quello del patrimonio netto (consentito). Per maggiori trattazioni in merito si rinvia al paragrafo 3.4. È necessario iscrivere la joint venture come se fosse un investimento, in alternativa ai metodi precedenti, nell'eventualità in cui la partecipazione sarà alienata in temi brevi o quando

¹⁰⁷ Questo potrebbe portare la joint venture alla mancata redazione di documenti contabili distinti, fatto che è consentito dallo stesso principio al paragrafo 22.

l'entità è soggetta a gravi e durature restrizioni tali da inficiare il trasferimento di fondi o la produzione di benefici verso e per la partecipante.

Operazioni tra partecipante al controllo e joint venture

I paragrafi presenti in questa sezione si occupano di definire le procedure contabili in presenza di operazioni fra partecipante e partecipata. Nell'eventualità di conferimenti o vendita di beni della partecipante nei confronti della joint venture, la controllante ottiene i benefici e i risultati, positivi o negativi, che ne derivano e deve rilevare solo le quote di risultato economico relative alle partecipazioni delle altre partecipanti. La partecipante deve, comunque, rilevare per intero l'importo del risultato negativo nell'ipotesi in cui il conferimento o la vendita determina la riduzione del valore netto di realizzo delle attività correnti o una perdita durevole di valore.

Iscrizione delle partecipazioni in joint venture nel bilancio individuale di un investitore

Se un investitore ha un'influenza notevole nella joint venture, ma non il controllo congiunto, la partecipazione deve essere iscritta come previsto dall'IPSAS 7.

Gestori di joint venture

Questa sezione si occupa dei compensi dei gestori e direttori della joint venture. Tali compensi devono rispecchiare i corretti principi e devono essere contabilizzati dalla joint venture come costi.

Informazioni integrative

In questa sezione si fa riferimento alle informazioni integrative relative agli accantonamenti, le passività potenziali, le attività potenziali e gli impegni.

In merito alle passività potenziali è necessario distinguere: quelle sostenute dalla partecipante nella joint venture e quelle congiunte con altre partecipanti, le passività della joint delle quali la partecipante detiene potenzialmente una responsabilità e quelle delle altre partecipanti per le quali il partecipante ha potenzialmente la responsabilità.

Per le attività potenziali è necessario riportare, se possibile, la stima del loro effetto finanziario e la probabile entrata di benefici economici o servizi potenziali. È necessario, inoltre, indicare le attività delle joint venture e quelle eventuali della

partecipante sorte per il controllo della joint venture e quelle sorte congiuntamente alle altre partecipanti.

La partecipante deve indicare gli impegni finanziari nella joint venture e quelli sostenuti congiuntamente con altre partecipanti e la quota degli impegni finanziari propri delle joint venture.

Disposizioni transitorie

I tre paragrafi contenuti in questa sezione fanno riferimento alle limitazioni rese possibili nel periodo iniziale di applicazione dell'IPSAS 8.

Nei primi due paragrafi si fa riferimento alla partecipante che adotta il metodo del patrimonio netto e si prevede che l'eliminazione delle operazioni e dei saldi tra la partecipata, le controllate e le partecipanti possa non avvenire entro tre esercizi dalla prima applicazione del presente principio.

Nel terzo paragrafo si specifica che l'adozione delle disposizioni contenute nei due precedenti paragrafi può essere evidenziato in modo da sottolineare la mancata elisione delle operazioni infragruppo.

Data di entrata in vigore

La disposizione è identica a quanto già enunciato dai due precedenti IPSAS a cui si fa riferimento.

Comparazione con lo IAS 31

Questa sezione non evidenzia sostanziali differenze tra l'IPSAS 8 e lo IAS 31.

7. Considerazioni conclusive

La redazione di un bilancio consolidato delle entità comunali è una pratica che, come si evidenzierà nel proseguo della ricerca, è ancora scarsamente diffusa tra i principali paesi dell'Unione Europea. Non si crede comunque possibile attribuire la sua scarsa diffusione a carenze normative e pratiche. Quanto finora discusso ha messo in luce la presenza di un'ampia gamma di principi che, in modo più o meno approfondito, rendono attuabile la redazione del consolidato. Anche se paesi quali la Francia, l'Italia, solo in piccola parte la Spagna e la Germania lamentano la mancanza di una disciplina nazionale creata appositamente in materia e una preparazione adeguata, i principi sviluppati a livello internazionale consentirebbero, comunque, la redazione di un bilancio

consolidato. Più che la mancanza di norme, il problema è la carenza di una cultura in merito e il fatto che la questione non riguardi tutti i comuni. La mancata universalità dell'argomento da alcuni punti di vista lo rende infatti "non necessario" o "non di primo piano". È da porre in evidenza che la scarsa concezione che i comuni hanno di gruppo pubblico locale e la sua natura spontanea non favoriscono il suo sviluppo. Se nell'ambito privato un gruppo si crea per i vantaggi che l'aggregazione comporta, nell'ambito pubblico la sua formazione risente dei vantaggi, ma non è attratta da essi. Si potrebbe affermare che in molti paesi si è implicitamente spinto, da un punto di vista giuridico, verso la formazione di complessi economici comunali, senza però comprendere fino in fondo cosa questo avrebbe comportato e senza dare un indirizzo economico completo. Questa "lacuna" solo negli ultimi anni si sta lentamente rimarginando, grazie soprattutto all'adozione di principi di generale accettazione come quelli internazionali. Al momento questi ultimi sembrano essere gli unici strumenti, già disponibili, per rendere possibile il passaggio. Qualsiasi comune che, in base alle modifiche della pubblica amministrazione, stia procedendo ad accogliere i cambiamenti soprattutto relativi al sistema contabile, potrebbe redigere un consolidato nel rispetto dei principi IPSAS, che rispecchiano pienamente quelli del settore privato, già conosciuti, e in alcuni casi applicati, da molte delle imprese del gruppo. Tale adozione potrebbe permettere una maggiore diffusione del documento consolidato e configurare un'elevata omogeneità contabile del settore pubblico e di quello privato.

CAPITOLO TERZO

IL BILANCIO CONSOLIDATO: PROCEDURE E TECNICHE DI CONSOLIDAMENTO

1. Premessa

Come si è avuto modo di analizzare il bilancio consolidato¹ risulta lo strumento più adeguato nella rappresentazione della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo. Esso ha il compito di offrire una rappresentazione del «quadro fedele» dell'entità aggregata.²

Il consolidato è un bilancio di secondo livello derivante dai bilanci delle entità facenti parte del gruppo. Ciò non significa, comunque, che la sua redazione implica la semplice somma algebrica dei bilanci d'esercizio di primo livello. L'elaborazione di tale documento richiede il rispetto di una serie di procedure e di tecniche che eliminino le asimmetrie informative interne al gruppo e consentano il rispetto di principi e norme che ne regolano l'elaborazione. La procedura di consolidamento costituisce la metodologia necessaria al fine della redazione del consolidato. Per iniziare il processo di consolidamento risulta indispensabile rispettare una serie di passaggi così elencabili:

1. definire il contesto contabile, le norme e le teorie in base alle quali consolidare dati;
2. rendere omogenei i dati delle entità facenti parte del gruppo;

¹ Il termine consolidato ha origini anglosassone e secondo alcuni autori non esprime in maniera corretta il bilancio di gruppo. Come afferma Pagelli: *“Letteralmente sarebbe più corretto parlare di di “bilancio integrato”, ovvero di “bilancio unificato” (nel senso più proprio), senonché il termine “bilancio consolidato” è attualmente così radicato nella teoria e nella pratica di ragioneria da giudicarne inopportune e comunque inefficace ogni proposta di cambiamento.”* Cfr. PAGANELLI O., *Il bilancio di gruppo. Significato economico e procedimenti di formazione*, Azzoguidi, Bologna, 1968, pag. 29.

² A tal proposito Terzani afferma: *“...nel caso in cui si voglia dare un «quadro fedele» dell'entità economica del gruppo, si deve procedere alla compilazione di un particolare bilancio, chiamato appunto bilancio di gruppo o bilancio consolidato, il quale superando il diaframma giuridico esistente tra le varie società del gruppo, consideri lo stesso come un'unica entità economica, composta dalla società madre dalle varie affiliate. Di conseguenza, tale bilancio si basa sul presupposto a seguito del quale alla singole entità giuridiche, rappresentate dalle varie aziende del gruppo, si sostituisce un'unica entità economica, quella appunto del gruppo.”* Cfr. TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1996, pag. 51.

3. eliminare o rettificare le informazioni e le operazioni ridondanti;
4. definire quali valori devono essere consolidati e quali, invece, esclusi dalla procedura.

Risulta fondamentale, nel determinare tali passaggi, la figura della capogruppo, in quanto in ciascuna fase essa svolge il ruolo di coordinatore e di propositore delle azioni di consolidamento.

Per quanto concerne il punto 1 il contesto di riferimento riguarda solitamente la nazione in cui ha sede la capogruppo e il suo orientamento contabile.

È compito della capogruppo redigere il consolidato, così come è sua competenza definire in maniera omogenea i criteri e i dati da consolidare. Essa deve omogeneizzare i bilanci e le procedure di redazione dei documenti contabili delle imprese controllate al fine di rappresentare l'operato del gruppo come quello di un'unica entità contabile (punto 2).

Il bilancio consolidato rimane sempre un bilancio di secondo livello, per cui esso risulta una "derivazione" di dati. Questo implica la necessità di evitare che alcuni valori vengano esplicitati più volte o che alcuni risultati economici vengano allocati anche quando derivano da operazioni interne al gruppo, facendo venire meno la sua rappresentazione come entità unica (punto 3). È necessario, a tal proposito, procedere alla rettifica di tali valori. Le rettifiche possono avvenire laddove i dati sono comparabili e ciò rende necessaria la fase precedente (punto 2).

Il punto 4 si ricollega al primo in quanto la decisione di escludere un'entità dal consolidamento, o di limitare i casi di redazione del consolidato, dipende dai principi o dal contesto normativo di riferimento. È quest'ultimo che delinea i casi di esclusione dovuti a motivazioni che giustificano, per diverse ragioni, la presentazione di un documento di alta valenza informativa, qual è il bilancio di gruppo.

Nel corso di questo capitolo saranno illustrate le tematiche proprie di ciascun punto sopra citato, evidenziando quali sono le procedure da adottare nel caso in cui la redazione del consolidato spetti all'ente comunale. Gli enti pubblici e quelli privati nel contesto italiano trovano, infatti, ancora molte difficoltà nella

redazione di un documento che deriva da bilanci differenti sia nella forma sia nella sostanza.

2. Le teorie di consolidamento

La redazione del bilancio consolidato risente dal diverso modo in cui è considerata l'entità "gruppo" e dal ruolo che in esso assumono il soggetto che lo governa e le altre entità sotto il suo controllo. La dottrina ha molto dibattuto la questione e ha elaborato diverse teorie in merito, teorie che, se applicate, portano alla diversa redazione del consolidato e all'applicazione di difformi metodologie di consolidamento. Definire le teorie in base alle quali il bilancio di gruppo è redatto risulta fondamentale sia per la sua lettura sia per la sua comparabilità.³

Le principali teorie di consolidamento sono:

1. la teoria della proprietà (*proprietary theory*);
2. la teoria della capogruppo (*parent company theory*);
3. la teoria dell'entità (*entity theory*).

La prima teoria esamina il gruppo come un'estensione della capogruppo. Essa considera l'aggregato economico in maniera unitaria, ma le controllate sono considerate come un investimento della holding⁴ che esercita su di esse un controllo riconosciuto giuridicamente.

In base a questo legame e alla visione del gruppo il bilancio consolidato assume le seguenti caratteristiche:

- devono essere evidenziati esclusivamente gli interessi della capogruppo;
- sono incluse nel gruppo e nel bilancio solo le entità controllate in modo strategico, in via diretta o indiretta;

³ In merito Terzani afferma: "Nel risolvere quindi i molteplici problemi legati alla compilazione del bilancio consolidato, non si può dimenticare l'importanza che assumono per tale redazione la principali teorie di consolidamento. Infatti, basarsi su una piuttosto che su un'altra comporta non solo una diversa impostazione teorica del bilancio consolidato, ma anche l'uso di metodi diversi di consolidamento." Cfr. TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1996, pag. 52.

⁴ "L'assunzione di un'ottica strettamente "proprietaria" nella considerazione del complesso aziendale risolve ex ante, e in modo internamente coerente, il problema dell'equilibrio di gruppo, posto che il medesimo finisce per coincidere con quello della holding, giuste le "interferenze" che, su di esso, esercitano gli esiti degli investimenti compiuti da quella.", Cfr. LAI A., *Gruppi aziendali e bilancio consolidato*, in RINALDI L. (a cura di), "Il bilancio consolidato", Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 14.

- le minoranze azionarie sono considerate come terzi creditori;⁵
- esiste una visione unitaria del gruppo, ma questa in funzione del controllo della holding;
- è redatto per “sopperire alle carenze informative del bilancio della capogruppo riguardo alla gestione delle aziende”⁶;
- il valore delle partecipazioni della controllante è sostituito da quello delle singole attività e passività detenute nelle controllate, rilevando nel consolidato solo le interessenze possedute e di conseguenza applicando un consolidamento proporzionale;
- eliminazione degli interessi di pertinenza delle minoranze;
- esposizione del solo capitale di gruppo con esclusione di quello delle minoranze;
- eliminazione proporzionale all’interessenza della holding in merito agli utili interni; i risultati economici delle minoranze, costituenti operazioni interne al gruppo devono essere riportati nel consolidato in quanto frutto di rapporti con “terzi soggetti”.

Come si può osservare questa teoria di consolidamento è assimilabile da quei gruppi in cui è fortemente radicato il concetto di “familiare” e in cui il gruppo stesso può essere identificato come “*longa manus*” dei proprietari.⁷

La seconda teoria, quella della capogruppo, presenta caratteri più evoluti rispetto alla prima. Essa modifica il concetto di gruppo, ampliandolo, e il ruolo del consolidato, non più inteso come un mero documento integrativo di quello dell’entità madre.

La *parent company theory* comporta:

- la considerazione unitaria del gruppo, anche se la gestione è effettuata a favore della capogruppo;
- la considerazione delle entità controllate come filiali della società madre;
- l’inclusione nel consolidamento delle entità controllate dalla capogruppo;

⁵ Terzani a tal proposito parla anche di “quasi creditori”.

⁶ Cfr. MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 23.

⁷ Cfr. RINALDI L. (a cura di), *Il bilancio consolidato*, Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag 13.

- il bilancio consolidato è redatto seguendo il consolidamento integrale e non proporzionale;
- gli azionisti di minoranza risultano ancora considerati come finanziatori esterni al gruppo;
- nel consolidato compaiono le quote di interessi delle minoranze;⁸
- è rappresentato solo il capitale della capogruppo;
- le rettifiche infragruppo avvengono solo in merito alla parte che compete alla holding, in quanto quelle di competenza delle minoranze sono identificabili come operazioni avvenute con terzi esterni al gruppo.

Questa teoria risulta oggi molto diffusa, soprattutto sotto alcuni aspetti quali la separata contabilizzazione degli interessi delle minoranze e la mancata rettifica delle operazioni infragruppo ad essi relative.⁹

La teoria dell'entità risulta quella più innovativa, con essa si allarga il concetto di gruppo aziendale e il ruolo che in esso riveste il bilancio consolidato.

Con questa teoria il concetto di gruppo assume un significato unitario e vengono meno nel consolidato le eccezioni viste in precedenza per il capitale delle minoranze.

La *entity theory*¹⁰ si basa su alcuni presupposti come:

- considerare in maniera unitaria il gruppo, come organismo a sé stante;¹¹

⁸ In tal senso è possibile attuare un duplice iscrizione in bilancio, una che prevede che le quote di pertinenza dei terzi siano iscritte in una voce propria tra il netto e le passività, l'altra tra le passività o in una posizione diversa dal patrimonio netto. Quest'ultima iscrizione non deve confondere gli interessi delle minoranze con le passività bensì "...un limitazione, cioè un peso sul capitale di gruppo indicato nel bilancio consolidato, considerando che la società madre è vista in una posizione privilegiata rispetto alle altre componenti del gruppo." Cfr. TERZANI S., *Il bilancio consolidato*, Cedam, Padova, 1996, pag. 54.

⁹ La teoria della capogruppo ha subito varie modifiche ed evoluzioni tra cui è utile ricordare la *parent company extension theory* la quale si differenzia dalla prima per il metodo di valutazione del patrimonio netto dei soci di minoranza. Essa si è evoluta secondo due versioni. La prima valuta il capitale delle minoranze al capitale netto rivalutato, rileva le differenze di consolidamento in modo proporzionale, ma adotta il metodo di consolidamento integrale. La seconda versione iscrive il patrimonio delle minoranze separatamente tra il patrimonio netto e le passività. Per maggiori approfondimenti si veda AZZALI S. (a cura di), *Il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali*, Il Sole24Ore, Milano, 2002, pag. 505.

¹⁰ Tra i principali contributi in materia si veda ZAMBON S., *Entità e proprietà nei bilanci d'esercizio*, Cedam, Padova, 1996.

¹¹ "La natura istituzionale di holding, così come quella delle unità partecipate prive di totale autonomia, si scompone e si ricomponde quindi del nuovo soggetto – il gruppo – che rappresenta il termine finalistico di ogni azione e di ogni decisione presa dal soggetto economico del gruppo. È in questo limitato senso che si ammette l' "annullamento", a favore del sorgere di un unico istituto, di tutti i livelli istituzionali sottostanti (relativi alle controllate e alla holding): la holding si pone nei riguardi del gruppo così come si pone la maggioranza nel governo di un'unica realtà

- le entità controllate sono a tutti gli effetti incluse nel consolidamento;
- non è necessario il controllo giuridico affinché esista il legame con la controllante e l'appartenenza al gruppo, ma è sufficiente un controllo di fatto;
- gli azionisti di minoranza non sono considerati terzi creditori, bensì a tutti gli effetti portatori di interessi del gruppo, alla stregua degli azionisti di maggioranza;
- il capitale del gruppo è dato sia dalla quota di capitale della maggioranza sia da quella delle minoranze; di conseguenza, si applica il consolidamento integrale;
- la quota di utili prodotti internamente al gruppo sono eliminati in maniera integrale, mentre sono rettificati esclusivamente quelli prodotti attraverso scambi con terze economie.

Essa è la teoria a cui oggi tendono i principi contabili internazionali. In realtà, nella maggior parte dei sistemi contabili europei prevalgono sia gli aspetti formali, propri della teoria della capogruppo, sia sostanziali, propri di quella dell'entità. Il passaggio verso quest'ultima sta avvenendo in maniera graduale ed è particolarmente visibile nei principi che interessano le aggregazioni d'impresa, soprattutto in merito all'iscrizione in bilancio consolidato delle quote di avviamento di pertinenza delle minoranze. Il passaggio risente ancora del forte ruolo esercitato dalla capogruppo e dalla prassi contabile adottata in dottrina. Per rendere più chiare le differenze tra le teorie e mostrare quali sono le difficoltà incontrate nel passaggio dall'una all'altra si può ricorrere alla seguente tabella:

aziendale.” Cfr. LAI A., *Gruppi aziendali e bilancio consolidato*, in RINALDI L. (a cura di), “Il bilancio consolidato”, Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 16.

Tabella 1 - Caratteristiche principali delle principali teorie di consolidamento

	Teoria della proprietà	Teoria della capogruppo	Teoria dell'entità
Gruppo			
Nozione di gruppo	Semplice emanazione della holding	Concezione unitaria, ma a favore della capogruppo	Il gruppo è un organismo a se stante
Minoranze	Sono solo terzi creditori	Sono finanziatori esterni	Sono portatori di interessi del gruppo
Entità controllate	Sono entità autonome, anche se soggette al controllo	Sono filiali della holding	Sono parte integranti del gruppo
Controllo	Si fa riferimento solo a quello strategico	Si fa riferimento al controllo giuridico	Si fa riferimento al controllo di fatto
Bilancio consolidato			
Area di consolidamento	Sono incluse solo le entità controllate strategicamente	Sono incluse le entità controllate	Sono incluse tutte le entità controllate
Metodo di consolidamento	Proporzionale	Integrale	Integrale
Operazioni infragruppo	Sono rettifiche in proporzione all'interessenza della holding	Sono escluse quelle avvenute con le minoranze	Sono eliminate integralmente
Rettifica utili interni	Sono rettifiche in proporzione all'interessenza della holding	Non si rettificano gli utili che riferiscono alle minoranze	Sono eliminati totalmente
Capitale di gruppo	Si rappresenta solo il capitale di gruppo (della holding)	È rappresentato solo quello della capogruppo	È composto sia del capitale della capogruppo sia delle minoranze
Capitale delle minoranze	Non è presente in bilancio	Non è presente in bilancio	È espressamente incluso in bilancio

3. Le procedure di consolidamento

Per procedere al consolidamento e redigere il bilancio consolidato è necessario rispettare un iter ben delineato, riassumibile nelle due seguenti fasi:

1. fase preliminare;
2. fase tecnica.

La prima individua i soggetti che compongono il complesso economico, coloro che hanno l'obbligo di redigere il consolidato e delimita l'ambito entro il quale i bilanci d'esercizio contribuiscono alla formazione del bilancio di gruppo. In questa fase è necessario individuare e delimitare l'area di consolidamento e definire i criteri di omogeneizzazione dei valori delle imprese del gruppo.

La fase tecnica, invece, fa riferimento al momento “pratico” del consolidamento e cioè alle fasi che comportano le rettifiche infragruppo e il reale consolidamento dei conti di bilancio.

3.1 L’area di consolidamento

Per rappresentare la situazione economico-finanziaria del gruppo tramite il bilancio consolidato è necessario percorrere diverse fasi che identifichino e delineino al meglio l’entità economica così creata, evitando che le informazioni ottenute falsino o non rendano omogeneo il consolidato. Tra queste fasi, la prima fondamentale per procedere al consolidamento riguarda l’individuazione dell’area di consolidamento.

L’entità gruppo si compone di un numero ben definito di imprese, ma questo non significa che il bilancio consolidato debba racchiudere le informazioni derivanti dai bilanci d’esercizio di tutte. Il consolidato, anche se ha natura derivata, rimane un bilancio con proprie necessità e finalità che deve, nel rispetto delle norme e dei principi, fornire una rappresentazione attendibile dell’andamento del gruppo.

In termini assoluti e teorici l’area di consolidamento coincide con tutte le imprese del gruppo, ma a livello pratico, in base alle teorie adottate e ai principi a cui esso si ispira, tale coincidenza non sempre sussiste, al punto che sembra giusto affermare che l’area di consolidamento è inferiore o uguale al gruppo.¹²

Alla base della mancata uguaglianza è la diversa concezione di legame che si instaura tra le singole unità. Da un lato, c’è chi ritiene che i legami di gruppo non incidano sulla direzione unitaria del complesso aggregato (relazione economico-sostanziale); in tale ipotesi il gruppo coincide con l’area di consolidamento.¹³ Dall’altro lato, si afferma l’importanza del concetto formale di controllo

¹² In merito Andrei afferma: “L’area di consolidamento deve consentire l’espressione completa delle combinazioni e coordinazioni economiche che caratterizzano il gruppo aziendale. Pertanto, non si possono definire i limiti entro cui ricondurre la gestione unitaria del gruppo con riferimento a caratteri unicamente formali quali le partecipazioni totalitarie e/o di maggioranza assoluta, poiché anche gli elementi sostanziali, quali le situazioni/condizioni che esprimono controllo effettivamente esercitano, contribuiscono a rendere significativa l’inclusione delle varie unità economiche.” Cfr. ANDREI P., *Il bilancio consolidato nei gruppi internazionali*, Giuffrè, Milano, 1994, pag. 47.

¹³ Si veda in merito TEODORI C., *Il bilancio consolidato*, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 54.

(relazione giuridico-formale).¹⁴ In tal caso si verifica la mancata uguaglianza tra gruppo e area di consolidamento.

Le tendenze evolutive si spingono, come si vedrà di seguito, verso la prevalenza di situazioni unitarie riconducibili sia a situazioni legali-formali che economico-sostanziali.¹⁵

“Tuttavia, pur nella disparità di tali soluzioni è possibile asserire, in generale, che per la determinazione del perimetro entro cui racchiudere l’area di consolidamento, occorre verificare:

1. l’esistenza di un controllo unitario sulle società del gruppo;
2. la presenza di un sufficiente grado di omogeneità tra le attività dalle stesse svolte;
3. l’assenza di situazioni, per uno o più di esse, che possano inficiare la capacità informativa del bilancio consolidato.”¹⁶

Nella redazione del bilancio consolidato è necessario distinguere tra soggetti attivi e soggetti passivi. I primi sono coloro ai quali spetta il compito di redazione del bilancio consolidato, i secondi, invece, coloro che “subiscono” la redazione di tale documento.

I principi che disciplinano la redazione del consolidato sono riconducibili sia a quelli internazionali, quali lo IAS 27, l’IFRS 3, l’IPSAS 6, sia ai principi nazionali, come, nel caso dell’Italia, l’OIC 17, altre che alla normativa del D. Lgs. 127/91 e del Codice civile.

Tra la prassi internazionale e quella italiana l’orientamento è comune, anche se ad oggi a livello nazionale si risente delle tradizioni storico contabili e dell’ancora mancata integrale armonizzazione internazionale.

In Italia, secondo l’art. 25 del D.Lgs. 127/91, “Imprese obbligate a redigere il bilancio consolidato”, sono tenuti all’obbligo di redazione del documento consolidato:

¹⁴ Si veda in merito ANDREI P., *Il bilancio consolidato nei gruppi internazionali*, Giuffrè, Milano, 1994, pag. 46.

¹⁵ “Si assiste, così, al tentativo di esprimere compiutamente il fenomeno gruppo nel bilancio consolidato attraverso una graduale identificazione dell’area di consolidamento con l’area di gruppo e dell’area di gruppo infine con il gruppo stesso.”, Cfr. SACCON C., *L’area di consolidamento*, in RINALDI L. (a cura di), “Il bilancio consolidato”, Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 31.

¹⁶ Cfr. MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 92.

- le società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata che controllano un'impresa;¹⁷
- gli enti di cui all'articolo 2201¹⁸ del codice civile, le società cooperative e le mutue assicuratrici che controllano una società per azioni in accomandita per azioni o a responsabilità limitata.¹⁹

Dall'articolo emerge che in Italia l'obbligo di consolidamento spetta alle imprese costituite sotto forma societaria; questo esclude tutte le società di persone, i singoli imprenditori, le fondazioni e le associazioni.²⁰

L'inserimento nell'elenco anche degli enti pubblici (art. 2210), delle cooperative e di mutua assicurazione è altrettanto giustificabile dal fatto che tali tipologie di entità sono obbligate alla tenuta delle scritture contabili e alla redazione del bilancio, oltre che dal grado di diffusione e rilevanza economica che, nel nostro paese, rivestono tali soggetti nella creazione di gruppi economici.²¹

Lo IAS 27, a differenza della normativa italiana, non effettua questa distinzione e consente a tutte le imprese, siano esse individuali o società di persone, la possibilità di redigere il consolidato. Il principio contabile internazionale evidenzia l'importanza informativa del bilancio di gruppo, mentre non pone particolare enfasi sulla natura della controllante.

Tra i soggetti attivi che sono idonei alla redazione del consolidato bisogna individuare coloro che sono esonerati dalla predisposizione di tale documento.

Essi sono disciplinati dall'art. 27 del D.Lgs. 127/91. Nel primo comma si prevede che l'esonero spetta a quelle controllanti che, assieme alle controllate, non hanno superato per due esercizi consecutivi i seguenti limiti:²²

¹⁷ Art. 25, comma 1, D.Lgs 127/91.

¹⁸ L'articolo, intitolato "Enti pubblici", recita: "Gli enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale un'attività commerciale sono soggetti all'obbligo dell'iscrizione nel registro delle imprese".

¹⁹ Art. 25, comma 2, D.Lgs 127/91.

²⁰ "Soggetti che, peraltro, non soggiacciono ad obblighi di pubblicazione dei propri bilanci." Cfr. MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 93.

²¹ In merito si veda CARATOZZOLO M., *Il bilancio consolidato di gruppo*, Giuffrè, Milano, 2002.

²² Con il recepimento da parte del governo, il 27 ottobre 2006, della direttiva comunitaria 38/2003 i nuovi limiti, dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale, saranno i seguenti:

- 14.600.000 di euro nel totale degli attivi degli stati patrimoniali;
- 29.000.000 di euro nel totale delle vendite e delle prestazioni;
- 250 dipendenti in media occupati nell'anno.

- a) 12.500.000 di euro nel totale degli attivi degli stati patrimoniali;
- b) 25.000.000 di euro nel totale dei ricavi delle vendite e delle prestazioni;
- c) 250 dipendenti occupati in media durante l'esercizio.

I suddetti limiti riguardano la somma dei valori dei singoli bilanci d'esercizio senza che siano intervenute le rettifiche necessarie per il consolidamento.²³

Nel secondo comma è previsto che l'esonero non si applica se la controllante o una controllata ha emesso titoli quotati in borsa.

Anche nel caso in cui si superino due di questi limiti, non necessariamente sempre gli stessi, in due esercizi consecutivi l'esonero decade. È dato agli amministratori della holding controllare le condizioni di esonero.

Il terzo comma del suddetto articolo riguarda i casi di esonero in presenza di sottogruppi. Le sub-holding possono non redigere il consolidato quando la società madre è controllata a sua volta da un'altra società e l'interessenza di controllo è pari ad oltre il 95% o quando, in mancanza di tale condizione, la redazione del consolidato non è richiesta, almeno sei mesi prima della fine dell'esercizio, da un numero di soci che rappresentano almeno il 5% del capitale. Tale esonero, secondo quanto previsto dal quarto comma, è soggetto a due condizioni:

1. che la controllante sia soggetta al diritto di uno Stato membro dell'Unione Europea e che rediga e sottoponga il controllo del consolidato secondo quanto previsto dal D.Lgs. 127/91 o dal diritto di uno Stato membro UE;
2. che la controllata non abbia emesso titoli quotati in borsa.

L'articolo prescrive che nella Nota integrativa della sub-holding debba essere indicata la motivazione dell'esonero e la denominazione e la sede della controllante che redige il consolidato. Si prevede, inoltre, che una copia, in italiano, del consolidato, della relazione sulla gestione e di quella dell'organo di

È previsto anche una revisione degli stessi nel tempo. Per approfondimenti si veda VITALI ROSCINI F., *Per i bilanci abbreviati ritocchi a effetto rapido*, in "Il Sole24Ore" del 28 ottobre 2006, pag. 33.

²³ "Questa modalità di determinazione dei valori, da confrontate con i limiti di cui alla possibilità di esonero, è stata adottata dal legislatore nazionale con l'intento di non imporre costosi conteggi consolidati finalizzati all'ottenimento dell'esonero degli stessi.", Cfr. SACCON C., *L'area si consolidamento*, in RINALDI L. (a cura di), "Il bilancio consolidato", Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 38.

controllo devono essere depositati nell'ufficio del registro delle imprese in cui ha sede la sub-holding.²⁴

Questa forma di esonero ha subito diverse critiche dovute essenzialmente al fatto che ad ogni controllante dovrebbe far capo un bilancio consolidato. La decisione di introdurre questo esonero è riconducibile a diversi motivi. Primo fra tutti la richiesta di un controllo quasi totalitario della controllante nei confronti della sub-holding (oltre il 95%) e in tal caso la difficoltà di delineare una minoranza che rappresenti il 5% del capitale che possa chiedere la redazione del consolidato. Si esige che la controllante faccia parte di uno Stato membro UE e questo al fine di garantire l'omogeneità della VII Direttiva a cui il D.Lgs. 127/91 fa riferimento. Rimane tuttavia aperto qualche dubbio sulla valenza dell'esonero nel caso in cui il gruppo si presenti articolato su più livelli e perciò si è di fronte a più sub-holding. Secondo la prassi prevalente è necessario che una qualsiasi delle controllanti di livello superiore alla sub-holding rediga il consolidato per far valere, nel rispetto delle altre condizioni, l'esonero.²⁵

I principi internazionali prevedono anch'essi casi di esonero, ma sono limitati alla sola eventualità delle sub-holding.

Lo IAS 27 non considera le ipotesi di ridotte dimensioni. Nell'eventualità di una sub-holding esso prevede che la sotto-capogruppo sia totalmente controllata dalla controllante di ordine superiore o anche quando i soci di minoranza, sia che abbiano o no il diritto al voto, siano all'unanimità concordi sull'esonero. La sub-holding non deve avere titoli quotati in borsa e deve redigere il consolidato secondo i principi contabili internazionali. Anche in questo caso sono previste informazioni aggiuntive nei confronti della sottocapogruppo: ragioni dell'esonero, la denominazione e la sede legale della holding che redige il consolidato, l'indirizzo presso il quale è consultabile il bilancio consolidato.

Quanto finora previsto dai principi italiani e internazionali è riconducibile anche ai gruppi comunali. Essi sono ricompresi tra i soggetti che possono redigere il consolidato. In merito all'esonero è possibile affermare che se il Comune ha le

²⁴ Art. 27, comma 5, D.Lgs. 127/91.

²⁵ In merito si veda LIVATINO M., *Imprese esonerate dall'obbligo di redigere il bilancio consolidato*, in "Rivista dei Dottori Commercialisti", 1992, pag. 275.

caratteristiche di holding, per esso valgono le stesse norme nazionali e internazionali applicati per le imprese private.

L'elemento fondamentale che permette alla capogruppo di costituire il complesso economico e di redigere il consolidato è il controllo. Definire i casi che creano il legame tra le entità del gruppo, significa anche delineare quando si crea il controllo tra di esse.

Secondo l'ordinamento italiano si parla di controllo quando si è in presenza di:

- a) imprese che rispondono ai requisiti previsti dal primo e secondo comma dell'articolo 2359 del codice civile;²⁶
- b) imprese su cui un'altra ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge applicabile consenta tali contratti o clausole;
- c) imprese in cui un'altra, in base ad accordi con altri soci, controlla da sola la maggioranza dei diritti di voto.²⁷

L'articolo 2359 del codice civile, *Società controllate e collegate*, (punto a) fa riferimento per il concetto di controllo alle società:

- in cui un'altra società dispone della maggioranza dei diritti di voto esercitabili nell'assemblea ordinaria;
- in cui un'altra società dispone dei voti sufficienti per esercitare un'influenza *dominante* nell'assemblea ordinaria;
- che sono soggette al controllo dominante in virtù di vincoli contrattuali.

Se non sussiste alcun dubbio sul primo punto, qualche perplessità può sorgere nell'individuare cosa si intenda per influenza dominante. Essa fa riferimento a quelle realtà in cui la frammentazione del capitale non permette a nessun socio l'esercizio del 50% più uno dei voti esercitabili in assemblea.

Il primo si identifica come un controllo di diritto, il secondo come controllo di fatto. In quest'ultima fattispecie l'influenza dominante deve essere dimostrata caso per caso, in relazione alla composizione azionaria e ai comportamenti esercitabili in assemblea.²⁸

²⁶ Art. 26, comma 1, D.Lgs.127/91.

²⁷ Art. 26, comma 3, D.Lgs.127/91.

²⁸ In merito si veda COLUCCI E.- RICCOMAGNO F., *Il bilancio d'esercizio e il consolidato*, Cedam, Padova, 2002.

Il controllo derivante da contratti di dominazione stipulato tra imprese (punto b) non è applicabile in Italia; il legislatore ha deciso comunque di inserirlo nelle ipotesi di controllate estere, con sede in paesi dove tale contratto è consentito.²⁹

Un discorso analogo può essere fatto per il controllo che deriva dall'inserimento, nello statuto della controllata, di una clausola che consente alla controllante "il poter di nominare o revocare la maggioranza degli amministratori, gli attribuisce una posizione dominante su tale impresa."³⁰ L'introduzione di questa ipotesi deriva essenzialmente dalla presenza nel codice civile di norme che regolano l'influenza dominante spettante a minoranze azionarie come lo Stato o gli enti pubblici.³¹

La forma di controllo derivante da accordi tra i soci (punto c) non incontra, invece, limitazioni nel nostro ordinamento. Essa si basa sul concetto che la maggioranza dei voti esercitabili in assemblea derivi da un accordo stipulato dei soci, senza il quale tale maggioranza non si raggiungerebbe. La disposizione di legge non entra nel merito giuridico della validità del controllo, ma si basa sul presupposto che l'accordo è presente ed è rispettato.³² Problemi possono sussistere nelle ipotesi in cui i patti determinano una maggioranza relativa di voto che porta comunque al controllo. Anche in questa situazione ricorre l'analisi relativa al grado di polverizzazione dell'azionariato e il grado di assenteismo dei soci in assemblea. Se il risultato di tale analisi determina il controllo attraverso i patti esso è legalmente esercitabile.³³

Come si è avuto già modo di trattare nel secondo capitolo, il concetto di controllo, sia a livello di principi internazionali che di molti paesi europei, non

²⁹ È il caso della Germania che prevede tali contratti di dominazione in virtù dei quali l'entità dominante può imporre dati comportamenti all'entità dominata, anche a discapito degli obiettivi di quest'ultima.

³⁰ Cfr. SACCON C., *L'area si consolidamento*, in RINALDI L. (a cura di), "Il bilancio consolidato", Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 52.

³¹ L'articolo di riferimento del codice civile è il 2449, *Società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici* (ex articolo 2458 durante la formulazione del D.Lgs. 127/91), che recita: "Se lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni, lo statuto può ad essi conferire la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci, ovvero componenti del consiglio di sorveglianza." La stessa disposizione è valida anche in assenza di controllo da parte dello Stato o degli enti locali, come disposto dall'articolo 2450 (ex 2459), *Amministratori e sindaci nominati dallo Stato o da enti pubblici*.

³² Commento all'articolo 26 della Relazione ministeriale al D.Lgs. 127/91.

³³ Si veda in merito OIC, Principio contabile 17, *Il bilancio consolidato*, pag. 36.

diverge di molto da quanto previsto dall'ordinamento italiano. Lo IAS 27 individua le fattispecie di controllo nel modo seguente:

- a) quando la controllante detiene il 50% più uno dei diritti di voto;
- b) quando la controllante può nominare o revocare la maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo;
- c) quando la holding ha il potere di indirizzare le scelte amministrative o gestionali di un'impresa in base a quanto previsto da clausole statutarie o accordi;
- d) quando ha il potere di indirizzare la maggioranza dei voti nelle assemblee dell'organo amministrativo.³⁴

Il concetto di controllo per i gruppi comunali non è sempre facilmente individuabile data la particolare natura del gruppo in cui sono presenti diverse entità (associazioni, fondazioni). Tra i diversi paesi che si sono occupati del consolidamento degli enti locali si sono distinte diverse nozioni di controllo. Le principali riguardano: il controllo dovuto alla partecipazione maggioritaria e alla responsabilità politica, e il controllo derivante dalla dipendenza azionaria. La prima soluzione, adottata tra l'altro dall'Australia, dalla Nuova Zelanda e dai principi dell'IFAC, è riconducibile a quanto finora affermato in merito al controllo previsto dai principi internazionali e nazionali.

La seconda soluzione, "*financial accountability*", adottata dalla Francia e dai Gasb, riguarda:³⁵

- la responsabilità finanziaria nei confronti delle aziende prive di una propria personalità giuridica;
- la capacità mantenuta dal Comune di imporre la propria volontà o mantenere benefici potenziali o un peso finanziario in altre entità, anche in presenza di una personalità giuridica dell'ente e della maggioranza dei voti in assemblea.³⁶

³⁴ Anche se non sembrano esserci differenze sostanziali tra lo IAS 27 e quanto definito dalla VII Direttiva UE, poi recepita dal D.Lgs 127/91, è necessario precisare che: "*La VII direttiva richiede, in generale, la presenza di una partecipazione e cioè che la controllante sia azionista o socia dell'impresa controllata. Tale requisito non è invece considerato dal principio contabile internazionale secondo il quale il controllo è previsto anche in assenza di partecipazione.*" Cfr.. SACCON C., *L'area di consolidamento*, in RINALDI L. (a cura di), "Il bilancio consolidato", Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 68.

³⁵ GASB, *Statement n. 14, Financial Reporting Entity*, 1991

Se per le imprese controllanti le norme riguardano i casi di esonero nella redazione del consolidato, per i soggetti passivi, le entità controllate, si pone il problema di identificare quali di esse devono essere incluse nell'area di consolidamento. Sia i principi nazionali che quelli internazionali prevedono specifiche norme in merito ai casi di esclusione.

Il D.Lgs. 127/91 si occupa dell'esclusione dall'area di consolidamento all'articolo 28. Al primo comma è prevista l'esclusione obbligatoria nel caso in cui la controllata svolga un'attività che inficerebbe la rappresentazione patrimoniale, finanziaria ed il risultato economico del gruppo. Il secondo comma, invece, descrive i casi di esclusione facoltativa:

- a) irrilevanza della partecipazione;
- b) gravi e durature restrizioni che impediscono alla controllante di esercitare i propri diritti;
- c) impossibilità di ottenere in maniera tempestiva o senza spese sproporzionate le informazioni necessarie al consolidato;
- d) le azioni o le quote delle controllate sono state acquisite a scopo di una successiva alienazione.

L'unico caso di esclusione obbligatoria non è trattata nel codice civile italiano, ma è molto argomentato nella relazione ministeriale al D.Lgs. 127/91. Questa ipotesi fa riferimento a quelle entità di uno stesso gruppo che, ad esempio, svolgono attività rispettivamente industriale e commerciale o anche bancaria e manifatturiera. Il principio dell'OIC n. 17, *Il bilancio consolidato*, precisa, però, "non costituiscono motivo di esclusione le attività complementari o servizi o altre attività finanziarie od assicurative svolte prevalentemente nell'ambito del gruppo."

In merito alle esclusioni facoltative l'irrilevanza della controllata (punto a) mostra qualche perplessità dovuta alla mancata quantificazione del concetto di rilevanza sul bilancio consolidato. Nella valutazione della significatività è

³⁶ Un ente è in grado di imporre la propria volontà su un'azienda se è in grado di influenzare significativamente i programmi, i progetti o le attività dell'azienda, i livelli di servizi apprestati o gestiti. Un vantaggio o svantaggio finanziario si ha nell'ipotesi in cui l'ente:

- a) conferisce il capitale dell'azienda;
- b) è legalmente obbligato a coprire le eventuali perdite dell'azienda, oppure;
- c) è obbligato in qualsiasi modo a coprire i debiti contratti dall'azienda.

Cfr. GASB, *Statement n. 14, Financial Reporting Entity*, 1991.

necessario valutare le entità non singolarmente, ma nel complesso in quanto la loro valutazione nell'aggregato economico potrebbe modificare la loro rilevanza.³⁷ Questo significa, ad esempio, che non è possibile escludere 25 entità che singolarmente hanno un peso sul totale del gruppo del 2%. Escludendole si perderebbe il 50% dei valori del complesso economico.

Nell'ipotesi di gravi e durature restrizioni (punto b), affinché l'esclusione avvenga è necessario che le restrizioni siano effettive e non solo potenziali.³⁸

La restrizione deve essere “grave”, nel senso che può pregiudicare l'esercizio del controllo da parte della holding,³⁹ e “duratura”, in quanto deve essere tale da rendere pregiudizievole il controllo nel tempo.

I casi di restrizione sono stati diversamente identificati dalla letteratura: tra questi si ricordano, soprattutto, la soggezione a procedure concorsuali, le nazionalizzazioni, i procedimenti di espropriazione e le limitazioni a causa di motivi politici.

Il caso di difficoltà di reperire informazioni (punto c) rientra nel concetto di significatività. Infatti, al fine di valutare la sproporzione dei dati e la tempestività, è necessario anche valutare, quando è possibile farlo, cosa si intenda per costi sproporzionati e tempestivi in termini di significatività. In letteratura i casi evidenziati riguardano l'impossibilità di recepire le informazioni a causa di eventi straordinari (conflitti, motivi politici, incendi con perdita dei documenti, ecc.), la presenza di bilanci che non sono soggetti a revisione o altri controlli o con giudizi negativi da parte del controllante o in presenza di incompatibilità normativa. Non è prevista questa forma di esclusione nelle ipotesi in cui la data della controllata differisce da quella della controllante.

L'ultimo caso di esclusione facoltativa (punto d), ossia controllata destinata all'alienazione, si basa sul concetto che nella valutazione della partecipazione,

³⁷ “Va, tuttavia, evidenziato come l'irrelevanza vada calcolata sul complesso delle esclusioni, atteso che ognuna di esse, se presa singolarmente, potrebbe facilmente essere poco influente sulla rappresentazione della situazione del gruppo.” Cfr. MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 101.

³⁸ In merito si veda LIVATINO M., *Imprese esonerate dall'obbligo di redigere il bilancio consolidato*, in “Rivista dei Dottori Commercialisti”, 1992, pag. 290.

³⁹ Caratozzolo indica tale gravità come: “il potere di votare liberamente nelle assemblee che nominano gli amministratori; il potere di rimpatriare in Italia il capitale o i dividendi della controllata estera.”, Cfr. CARATOZZOLO M., *Il bilancio consolidato di gruppo*, Giuffré, Milano, 2002, pag. 169.

destinata alla vendita, si utilizzano criteri diversi rispetto a quelli di funzionamento. È comunque previsto che la partecipazione, se strategica e destinata alla vendita, sia iscritta nelle immobilizzazioni.⁴⁰

I principi internazionali non prevedono casi di esclusione dall'area di consolidamento; infatti lo IAS 27 stabilisce che tutte le entità controllate concorrano alla redazione del bilancio consolidato.⁴¹ La revisione dello IAS 27 e le disposizioni dell'IFRS 5, *Attività non correnti possedute per la vendita e attività operative cessate*, hanno eliminato l'unica esclusione ancora vigente, relativa alle controllate destinate alla vendita.

Il Comune, in merito all'esclusione per irrilevanza delle partecipazioni, potrebbe non consolidare quelle imprese la cui interessenza è tale da non compromettere la redazione del bilancio consolidato. Essendo, però, abbastanza frequente tra gli enti locali il possesso di partecipazioni di pochi punti percentuali in altre imprese, si corre il rischio di escludere molte entità che compongono il gruppo e, per tale ragione, a parere di chi scrive, sembra congruo inserire tutte le partecipazioni nel consolidamento, così come previsto dai principi internazionali.

Nell'eventualità di gravi e durature restrizioni l'esclusione sembra plausibile sempre che, effettivamente, essa infici il controllo da parte del Comune. In base all'orientamento che l'ente locale manifesta nei confronti dei principi nazionali o internazionali, può decidere di escludere le entità che rientrano in tale casistica o inserirle in consolidato, riportando, nelle note al bilancio, le restrizioni nei confronti delle partecipate.

L'esclusione dovuta alle difficoltà nel reperire informazioni sembra una delle eventuali di esclusione facoltativa con minore applicabilità rispetto alle altre in quanto, oggi, sempre più comuni tendono ad allegare al proprio rendiconto i bilanci delle imprese controllate oppure opuscoli che riassumono i dati delle entità partecipate. In molti casi sono stati costituiti uffici ad hoc per monitorare e controllare le partecipazioni comunali. Questo implica che tale forma di esclusione si manifesta raramente, se non nelle eventuali di controllate estere

⁴⁰ Questa iscrizione delinea diverse contraddizioni in dottrina, ritenendo la necessità in tal caso di iscrivere comunque la partecipazione nel consolidato.

⁴¹ “*The financial statements shall include all subsidiaries of the parent*”, Cfr. IAS 27, *Consolidated and Separate Financial Statements*, paragrafo 12.

che rappresentano, però, realtà ancora poco sviluppate sia in Italia che nei principali stati europei.

L'area di consolidamento dei gruppi comunali può comprendere le aziende speciali, le istituzioni, i consorzi, le società di capitali, mentre potrebbero essere escluse le imprese con attività molto differenti, le entità acquisite per essere vendute ed imprese dalle quali si hanno difficoltà nell'ottenere informazioni in modo tempestivo.

Soprattutto l'esclusione dovuta ad attività difformi può creare problemi in quanto il gruppo comunale presenta una elevata eterogeneità e diversificazione delle attività svolte. In tali contesti è necessario che il concetto di attività differente debba essere inteso nella sua accezione ampia, infatti, in mancanza di ciò, molti gruppi comunali sarebbero costretti ad eliminare dall'area di consolidamento molte partecipate e si perderebbero dati che in realtà costituiscono una parte rilevante del gruppo.⁴²

3.2 I criteri di omogeneizzazione

Definiti i soggetti che possono o devono redigere il consolidato e le entità che concorrono a fornire i dati per la sua redazione, bisogna individuare le fasi fondamentali per procedere all'omogeneizzazione dei dati di consolidamento.

Si possono individuare i seguenti momenti:

- definizione della data di consolidamento;
- definizione della moneta di conto;
- uniformità dei criteri di valutazione;
- omogeneizzazione degli schemi di bilancio.

L'omogeneizzazione che è necessario raggiungere per il processo di consolidamento riguarda sia gli aspetti formali sia quelli sostanziali del gruppo.

A livello formale le entità del gruppo devono utilizzare uguali schemi di bilancio e piani dei conti. È necessario che tutte le imprese da consolidare “parlino” la stessa lingua. Ciò significa che prima di procedere all'effettiva

⁴² “Un'interpretazione eccessivamente restrittiva dell'attività “prevalentemente” svolta richiederebbe, soprattutto nel caso delle grandi città italiane (Roma, Milano, Bologna, Genova, Firenze, ecc.), l'esclusione dal consolidamento di molte aziende controllate che, spesso, svolgono un ruolo rilevante nell'economia del gruppo.”, Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pagg. 84-85.

rettifica e somma algebrica delle voci comuni è necessario dare una eguale lettura dei bilanci. L'omogeneità formale ha natura preliminare rispetto a quella sostanziale ed è ad essa propedeutica.

3.2.1 La data di consolidamento

Le imprese del gruppo dovrebbero, per facilitare l'aggregazione dei valori consolidati, non avere periodi amministrativi sfasati temporalmente. Ciò significa che il gruppo deve definire una data unica di consolidamento al fine di evitare gravose rettifiche di dati.

Il D.Lgs. 127/91 in merito alla data di consolidamento fa riferimento a quella del bilancio della capogruppo o quella di chiusura dei conti della maggioranza delle imprese del gruppo o, ancora, quella dei bilanci delle controllate più importanti.⁴³ La possibilità di redigere il consolidato alla data dei bilanci della maggior parte delle entità del complesso economico è giustificata dal minor aggravio dato dalla redazione di un numero inferiore di situazioni contabili intermedie.

Nell'ipotesi di data di chiusura diversa, il decreto prevede la redazione di bilanci intermedi che racchiudono i valori, a cavallo tra i due esercizi, che fanno riferimento alla data scelta per il consolidamento. Per le entità che devono procedere a tale redazione la procedura comporta diversi problemi tecnici e organizzativi. Una parte della dottrina è concorde a ritenere che se la differenza di date comporta costi sproporzionati o la sua trattazione diventa molto difficile, anche a causa di dati rielaborati, è opportuno procedere all'esclusione delle partecipate dal consolidamento.⁴⁴ La mancanza tra i casi di esclusione dell'ipotesi di diversa data di consolidamento è compensata dal fatto che si può ricorrere ai casi di esclusione previsti nel recepire i dati con costi sproporzionati e non in modo tempestivo.

I principi internazionali, a differenza del D.Lgs. 127/91, non fanno riferimento a nessun bilancio intermedio. Essi prevedono che non vi è obbligo di uniformare

⁴³ D.Lgs. 127/91, articolo 30, comma 1 e 2.

⁴⁴ Si veda in merito PAGANELLI O., *Il bilancio di gruppo. Significato economico e procedimenti di formazione*, Bologna, Azzoguidi, 1968 e CASSANDRO P. E., *I gruppi aziendali*, Bari, Cacucci, 1988.

le date, sempre che lo sfasamento temporale non superi i tre mesi. “Se in questo lasso temporale, si sono accertati fatti ed eventi che modificano significativamente i profili patrimoniale, finanziario e reddituale offerti dal bilancio della singola unità, si deve procedere a integrare quei dati affinché riflettano anche quelle specifiche operazioni.”⁴⁵ Questo significa che è possibile utilizzare per il consolidamento bilanci “datati” di tre mesi, ma che eventualmente devono essere aggiornati fino alla data di riferimento del bilancio di gruppo.⁴⁶

Le disposizioni dei principi internazionali portano, quindi, alla redazione di un bilancio intermedio solo nei casi di sfasamento temporale superiore ai tre mesi.

A livello di consolidato comunale, così come per la maggior parte dei gruppi privati, la questione delle date di bilancio differenti sembra alquanto marginale se si considera che è prassi comune chiudere i bilanci d’esercizio al 31/12, così come è obbligatorio per l’ente pubblico locale chiudere il periodo amministrativo al termine dell’anno solare.

3.2.2 La moneta di conto

Così come i bilanci delle entità componenti il gruppo devono presentare la medesima data di riferimento è altrettanto necessario, per l’iscrizione nel consolidato, che essi utilizzino anche la medesima moneta di conto. Modificare i valori dei singoli bilanci per portarli al valore della moneta di conto del consolidato viene identificato con l’espressione “traduzione”. Questo procedimento non è di facile applicazione ed è stato uno dei temi più affrontati dalla dottrina. La problematica riguarda sostanzialmente la determinazione delle metodologie di traduzione e l’imputazione delle differenze, che da esse derivano, nel bilancio consolidato.

Tra le metodologie di traduzione è possibile individuarne due:

1. i metodi a tasso unico;
2. i metodi a tassi multipli.

⁴⁵ Cfr. Rinaldi L., *La logica delle elaborazioni di consolidamento*, in RINALDI L. (a cura di), “Il bilancio consolidato”, Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 140.

⁴⁶ È opportuno precisare che anche le operazioni infragruppo avvenute nel periodo di sfasamento devono comunque essere rettificare.

Nella prima ipotesi rientra il *current rate method* (criterio dei cambi correnti in chiusura d'esercizio), nella seconda, invece, rientrano tre metodi: il *current/non current method* (metodo a valori correnti/non correnti), il *monetary/non monetary method* (metodo monetario/non monetario) e il *temporal method* (metodo temporale).

Con il metodo corrente tutti i valori d'esercizio, espressi in valuta estera, sono valutati al tasso di cambio di chiusura dell'esercizio. Questo metodo presenta il vantaggio dovuto alla semplicità di applicazione, ma è criticabile sotto alcuni aspetti tra cui la sua applicazione ai valori del Conto economico. Se, infatti, non sembra particolarmente problematica la valutazione delle poste dell'attivo e del passivo, risulta più complesso attribuire il valore di cambio di fine esercizio a valori "dinamici" come quelli economici. La soluzione corretta sembra quella di utilizzare un cambio dato dalla media ponderata o semplice dei cambi manifestatisi nel corso dell'esercizio.⁴⁷ Questa alternativa comporta una duplice trattazione dei valori di bilancio: da un lato, la contabilizzazione è all'effettivo valore storico, dall'altra, si rispecchia l'andamento annuale dei tassi di cambio. Questo metodo rivaluta e/o svaluta i valori storici in relazione ai tassi di cambio di fine esercizio. Le eventuali differenze di traduzione vanno imputate al patrimonio netto di gruppo come riadeguamento, fuori esercizio, dei valori che non incidono sul reddito.

Il metodo a valori "correnti/non correnti", invece, prevede di utilizzare il tasso corrente di chiusura per le attività e passività a breve termine e il tasso storico per le attività e passività a medio-lungo termine. Questo metodo è considerato quello più datato e gli sono state mosse diverse critiche. Con esso i valori correnti sono valutati al tasso corrente e questo potrebbe determinare per alcune poste, come le rimanenze, la contribuzione alla formazioni di utili e perdite, quando in realtà il loro valore potrebbe non risultare modificato nel tempo. Al contrario, di fronte a valori di breve e lungo periodo, come i debiti a medio e lungo termine, la loro valutazione al costo storico, determina un'imputazione di utili o perdite alla data

⁴⁷ In merito alle critiche di questo metodo si veda ANDREI P., *Il bilancio consolidato nei gruppi internazionali*, Giuffrè, Milano, 1994, pag. 102 e seguenti.

di estinzione, mentre tali risultati andrebbero correttamente imputati nei vari esercizi in cui si formano.⁴⁸

Il metodo “monetario/non monetario” applica il cambio di chiusura ai valori monetari e quello storico ai valori patrimoniali non monetari.

Il metodo temporale in parte corrisponde al precedente metodo; si applica un tasso di cambio diverso per ciascuna classe di valori in base alla loro valutazione e alle condizioni che l’hanno determinata. Ciò significa che se una classe di valori è valutata agli importi correnti anche il suo tasso sarà quello corrente e in modo simile per le valutazioni al costo storico.⁴⁹

A livello nazionale non esiste un principio apposito che definisca quale sia il metodo migliore da adottare.

L’ex principio contabile n. 17 emanato dal CNDC e CNR nel 1996 sul *Bilancio consolidato* prevedeva due alternative di tasso di conversione, distinguibili in relazione al rapporto esistente⁵⁰ tra la capogruppo e le controllate estere:

⁴⁸ Si veda PIZZO M., *L’area di consolidamento nei bilanci di gruppo*, Padova, Cedam, 1989, pag. 163.

⁴⁹ “Come noto, esistono diversi criteri base che potrebbero essere classificati come segue:
1) costo storico, dato dal prezzo in denaro pagato in passato per l’acquisizione del bene;
2) costo di sostituzione, rappresentato dall’importo di contante che dovrebbe essere impiegato alla data di riferimento del bilancio per acquistare un bene simile;
3) valore netto realizzabile, ossia quanto si riceverebbe se si decidesse di vendere il bene alla data di riferimento del bilancio;
4) valore di presumibile realizzo, che è l’importo che si reputa di poter ottenere in futuro per le attività; per le passività si parla, in termini analoghi, di “valore di presumibile estinzione”.

Per ognuno di questi quattro criteri base di valutazione si può stabilire una coordinata temporale alla quale far risalire l’apprezzamento della voce di bilancio e, quindi, la data di riferimento per il tasso di cambio da utilizzare nella conversione.”, Cfr. MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pag. 126.

⁵⁰ Il principio delinea i casi di dipendenza e autonomia tra controllata e capogruppo. Secondo esso si può configurare l’autonomia della partecipata quando le proprie operazioni non hanno legami con quelle proprie della holding ed, inoltre, godono di una propria gestione finanziaria. L’interdipendenza, invece, si ha quando le attività della controllata sono definibili come estensione della capogruppo. Per stabilire la presenza o meno dell’ autonomia della partecipata il principio offre cinque condizioni che si devono verificare:

- “la partecipata estera svolga la maggior parte della propria attività con imprese che non facciano parte del gruppo;
- la partecipata finanzia le proprie attività principalmente con i proventi che da esse trae e facendo eventualmente ricorso al credito locale e non dipenda invece per tali attività dalle risorse finanziarie messe a sua disposizione dalla capogruppo;
- la partecipazione realizzi i propri prodotti avvalendosi principalmente delle risorse locali di materiali e mano d’opera e non si avvalga invece soprattutto di componenti e servizi forniti dalla capogruppo;

- il *metodo di cambio corrente* quando non esistono significativi legami di interdipendenza tra le controllate estere e la capogruppo;
- il *metodo temporale* quando, invece, i legami di interdipendenza tra controllata e capogruppo sono molto stretti.

Questa impostazione ha, tuttavia, favorito negli anni l'applicazione del metodo a tassi correnti e la scarsa traduzione dei valori in valuta secondo il metodo temporale, a causa soprattutto della difficoltà oggettiva nell'individuare l'interdipendenza tra le entità del gruppo e dalle scarse informazioni offerte in Nota integrativa in merito alla scelta adottata; il metodo a tassi correnti, di più semplice applicazione, ha preso piede nella realtà dei gruppi italiani.

La revisione del documento (oggi Oic 17), avvenuta ad opera dell'Organismo Italiano di contabilità (Oic) nel 2005, ha modificato la precedente biripartizione.

L'Oic 17 indica quale metodo da utilizzare quello a tassi correnti di chiusura d'esercizio nel modo seguente:

- “la traduzione delle attività, delle passività e delle voci di Patrimonio Netto al cambio a pronti alla data di bilancio;
- la traduzione delle poste di conto economico al cambio in essere alla data di ogni operazione, oppure, per motivi di ordine pratico, al cambio medio di periodo;
- la rilevazione nella “Riserva da differenze di traduzione” dell'effetto netto della traduzione in moneta di conto.”⁵¹

È previsto, inoltre, che nella Nota integrativa siano fornite le indicazioni principali relative alla procedure di traduzione come il trattamento contabile spettante alle differenze, i tassi di cambio utilizzati, il metodo usato per la traduzione dei bilanci in valuta estera. L'eventuale variazione dei tassi di cambio nel periodo che intercorre tra la data di chiusura del consolidato e quella della sua

- *la partecipata venda la maggior parte dei propri prodotti nel proprio paese e comunque in paesi diversi da quelli in cui opera la capogruppo;*
 - *esistano altri fattori che dimostrino che i flussi finanziari della capogruppo non sono direttamente influenzati dall'attività della partecipata.* Nel caso si verificano queste condizioni si parla di autonomia della partecipata, al contrario di dipendenza. Cfr. CNDC e CNR, *Documento 17, Il bilanci consolidato*, pagg. 52-53.

⁵¹ Cfr. OSSERVATORIO ITALIANO DI CONTABILITÀ, *Principio contabile 17, Il bilancio consolidato*, paragrafo 7.3.

redazione e gli effetti da essa arrecati al bilancio di gruppo, deve essere iscritta nella relazione sulla gestione.

A livello internazionale il principio adottato dai gruppi esteri è quello temporale, relativo allo IAS 21, *Effetti delle variazioni dei cambi delle valute estere*.⁵² Anche questo principio ha subito diverse revisioni di cui l'ultima nel 2003 con applicazione a partire dal 1° gennaio 2005.⁵³ La versione risalente al 1993 rispecchiava quanto previsto dal documento contabile italiano n. 17 in merito alla doppia applicazione, metodo a tassi di chiusura per le partecipazioni estere autonome e metodo temporale per le entità interdipendenti. La revisione avvenuta nel 2003 ha eliminato il metodo temporale e si è basata su due concetti: moneta funzionale (*functional currency*) e moneta di presentazione (*presentation currency*).

Il principio descrive la moneta funzionale in base all'ambiente economico in cui un'impresa opera. Quest'ultimo può essere individuato in ragione della valuta usata per acquisire i fattori produttivi e vendere i beni o servizi prodotti, oppure la valuta del paese nel quale si sviluppano i rapporti competitivi o si definiscono i prezzi di vendita, oppure la valuta con la quale sono espresse le fonti di finanziamento intere ed esterne o, nel caso specifico di gruppo, si considera la valuta delle controllate estere e della holding in merito alla rilevanza delle operazioni da esse poste in essere.⁵⁴

La moneta di presentazione, invece, si identifica con la valuta con la quale è redatto e presentato il bilancio d'esercizio.

In merito alle due soluzioni adottate è possibile che si manifestino diverse alternative quali:

- a) l'utilizzo da parte della partecipata estera di una moneta funzionale che coincide con quella di presentazione del proprio bilancio, ma diversa da quella del bilancio consolidato (caso più frequente nella realtà);

⁵² Prima dell'emanazione dello IAS 21 a livello internazionale il principio di riferimento era il FAS 52, dal quale trae ispirazione la prima versione dello IAS 21 del 1983.

⁵³ L'omologazione europea di tale principio risale al Regolamento n. 2238/2004 il 31 dicembre 2004.

⁵⁴ Si veda in merito ANDREI P., *La traduzione dei bilanci espressi in valuta estera*, in RINALDI L. (a cura di), "Il bilancio consolidato", Il Sole24Ore, Milano, 2006, pag. 283.

- b) la partecipata estera utilizza la stessa moneta del consolidato, la quale, però, è diversa da quella di presentazione del proprio bilancio;
- c) la partecipata adotta una moneta diversa da quella del paese in cui ha la propria sede legale, che è diversa anche da quella adottata dal consolidato.

Nella prima prospettiva, punto a), lo IAS 21 prevede che si usi il metodo dei tassi correnti per tradurre i valori del bilancio della controllata estera ai fini del consolidato. Le attività e passività saranno tradotte al tasso di fine esercizio e i valori economici al tasso esistente al momento in cui si sono manifestate le operazioni che li hanno determinati. Le differenze di traduzione saranno imputate in una voce del patrimonio netto.

Nell'ipotesi b) le soluzioni che possono essere adottate sono sostanzialmente tre: la tenuta di una doppia contabilità; l'utilizzo del tasso di cambio di chiusura per la traduzione del proprio bilancio e di una contabilità interna con la moneta funzionale; tenuta della propria contabilità con la moneta di presentazione del bilancio d'esercizio e traduzione dei valori con il metodo temporale. Delle tre prospettive le ultime due sembrano quelle di più semplice applicazione e più rispondenti ai principi internazionali.

L'alternativa c) prevede la traduzione dei valori con il metodo temporale per uniformare la moneta funzionale e, dopo tale conversione, l'applicazione del metodo dei tassi di cambio correnti per uniformare quella di presentazione. Le differenze che si originano con l'applicazione del metodo temporale confluiscono in Conto economico e quelle del metodo dei tassi correnti in Stato patrimoniale come evidenziato in precedenza.

Le disposizioni finora evidenziate sono relative ai gruppi privati, ma la loro applicazione è ugualmente attribuibile ai gruppi di natura pubblica. Anche se nella realtà attuale italiana la maggior parte dei gruppi comunali non ha partecipazioni in imprese estere è vero, però, che la problematica della valuta non è ad essi esenti, infatti, alcuni grandi comuni detengono il controllo diretto di grandi imprese che hanno partecipazioni internazionali.⁵⁵ Sembra possibile che in futuro, se il bilancio consolidato si diffonderà tra gli enti locali italiani ed esteri sempre

⁵⁵ Un caso è quello del Comune di Roma che ha la partecipazione di maggioranza dell' Acea Spa che ha partecipazioni di controllo in imprese dislocate in Sud America.

più servizi saranno gestiti da imprese non solo della stessa nazionalità dell'ente locale.

3.2.3 Gli schemi di bilancio

Le imprese del gruppo devono utilizzare schemi di Stato patrimoniale e Conto economico uguali e ciò significa che per i gruppi italiani gli schemi sono quelli iscritti agli articoli 2424 e 2425 del codice civile; in presenza di entità di natura pubblica, come le aziende speciali, i consorzi e le istituzioni gli schemi da adottare sono quelli previsti dal D.M. del Tesoro del 26 aprile 1995, *“Determinazione dello schema tipo di bilancio di esercizio delle aziende di servizi degli enti territoriali”*; nell'eventualità di un gruppo comunale, il Comune redige il proprio rendiconto in base al D.P.R. 194 del 1996.

Come si può osservare in presenza di un gruppo pubblico diversi sono gli schemi e la normativa ad essa relativa. Se apparentemente questo potrebbe far pensare ad una mancanza di omogeneità formale, nella realtà tutti e tre gli schemi di bilancio previsti dalle tre norme sopracitate hanno caratteristiche comuni. Essi presentano, infatti, uguali forma e voci simili. Lo Stato patrimoniale ha sezioni contrapposte e il Conto economico è a forma scalare. Le voci in essi inserite sono molto speculari tra di loro ed in particolare il contenuto dei bilanci delle aziende speciali, le istituzioni e le società di capitali garantisce una omogeneità molto elevata.⁵⁶ Il bilancio comunale, naturalmente, presenta voci proprie, dovute alla natura pubblica dell'ente locale.

Osservando gli schemi delle aziende speciali, dei consorzi e delle istituzioni è possibile constatare date differenze, riscontabili per lo Stato patrimoniale in:

1. Macroclasse A) dell'attivo;
2. Macroclasse B) dell'attivo;
3. Voce dei Crediti e dei debiti;
4. Classi VI e VII del passivo;

e per il Conto economico in:

5. Macroclasse A);

⁵⁶ Il Decreto del 1995 ha uniformato gli schemi a quelli previsti per le società anche se ha mantenuto voci caratteristiche di ciascuna entità. La numerazione alfanumerica rispecchia fedelmente quella delle imprese private.

6. Macroclasse C).

Nel primo caso la differenza è riscontrabile dal fatto che nelle società è prevista l'iscrizione dei *Crediti verso soci per versamenti ancora dovuti*, mentre nelle aziende speciali sono iscritti i *Crediti verso enti pubblici di riferimento per capitale di dotazione deliberato da versare*. La differenza risulta prevalentemente da un punto di vista organizzativo e nominativo, in quanto le aziende speciali non hanno possibilità di emettere azioni, ma possono vantare, così come le società nei confronti dei soci, crediti relativi agli organismi che concedono il capitale per il proprio funzionamento. In sostanza in fase di consolidamento non esistono particolari problemi a consolidare le due voci.

Nel caso 2 la differenza riguarda in particolare le concessioni. Esse hanno un peso rilevante nella macroclasse B) rispetto ai bilanci delle società. L'elevata significatività di questa voce non sembra, comunque, creare problemi di consolidamento in quanto le concessioni sono trattate alla stregua di immobilizzazioni immateriali e ammortizzate.⁵⁷

Nelle differenze evidenziate ai punti 3 e 4 le disuguaglianze riguardano la presenza di voci aggiuntive e di dettaglio che evidenziano la natura propria degli organismi pubblici esaminati. Sono espressi i crediti e i debiti che l'azienda speciale detiene nei confronti dell'entità che la controlla e nei riguardi di altri soggetti come la Regione, lo Stato e altri enti pubblici. In fase di consolidamento i crediti e i debiti detenuti verso l'ente pubblico di riferimento sono assimilabili a quelli verso la controllante e, pertanto, rettificati.

Le classi VI e VII, relative rispettivamente alle *Riserve statutarie o regolamenti* e *Altre riserve, distintamente indicate*, ritrovano nel prospetto patrimoniale dell'azienda speciale il dettaglio del "Fondo rinnovo impianti", "Fondo finanziamento sviluppo investimenti" e "Fondo contributi in conto capitale". Il primo integra il fondo ammortamenti impianti nell'ipotesi di maggiori costi di rinnovo e di ammodernamento.

⁵⁷ "Attraverso l'affidamento in concessione d'uso (regolato da apposito contratto) viene conferito dall'ente locale alla azienda speciale (così come alla s.p.a. a maggioranza pubblica) un complesso di beni fisicamente individuati ma privi di rilevanza contabile specifica. Come tale il diritto di concessione d'uso, sarà trattato come immobilizzazione immateriale ed ammortizzato in base alla durata della concessione stessa.", Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 103.

Il secondo riguarda un accantonamento di utili che ha la funzione di finanziare gli eventuali ampliamenti degli impianti dell'impresa.

Il "Fondo contributi in conto capitale" è costituito al fine degli investimenti tramite l'accantonamento di fondi derivanti dagli altri enti pubblici.

Nella macroclasse A) del Conto economico sono presenti voci quali i ricavi derivanti dalla copertura dei costi sociali⁵⁸, i ricavi da corrispettivi e dai contributi in conto esercizio, questi ultimi due indicati nella voce "Altri ricavi e proventi".

Se per il primo è palese la funzione, per il secondo si fa riferimento agli importi che l'ente locale deve dare all'azienda sia per l'erogazione dei servizi a domanda collettiva sia per quelli non coperti dai ricavi dell'impresa.

La voce "contributi in conto esercizio" ha la stessa funzione della medesima prevista nei bilanci delle società private, ma ha una rilevanza particolare nell'impresa pubblica. Essa, infatti, ha un peso molto superiore a quella delle società private e, in alcuni casi, può superare il valore dei ricavi delle vendite e prestazioni.

Nella Macroclasse C) *Proventi e Oneri finanziari*, si ritrova la voce "Interessi e altri oneri finanziari verso enti pubblici di riferimento".

L'aggiunta delle voci appena evidenziate non inficia la redazione del consolidato né l'uniformità degli schemi di bilancio delle singole entità del gruppo.

Per quanto riguarda il Comune il D.P.R. 194/96 ricalca gli schemi delle imprese private, con le apposite rettifiche previste per l'ente locale. Per meglio comprendere le differenze riscontrabili con gli schemi delle altre entità del gruppo, si riportano di seguito quelli di Conto del patrimonio e Conto Economico costituenti il rendiconto dell'ente locale secondo il D.P.R. (tavole 1, 2 e 3).

⁵⁸ I costi sociali sono quei costi che l'azienda sopporta a causa della fornitura di servizi ad un prezzo più basso del costo di produzione.

Tavola 1. Attivo del Conto del patrimonio comunale

	Importi parziali	Consistenza iniziale	Variazioni da c/finanziario		Variazioni da altre cause		Consistenza finale
			+	-	+	-	
A) IMMOBILIZZAZIONI							
I) Immobilizzazioni immateriali							
1) Costi pluriennali capitalizzati (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
Totale							
II) Immobilizzazioni materiali							
1) Beni demaniali (relativo fondo di ammortamento in detrazione)							
2) Terreni (patrimonio indispos.)							
3) Terreni (patrimonio dispos.)							
4) Fabbricati (patrimonio indispos.) (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
5) Fabbricati (patrimonio dispos.) (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
6) Macchinari, attrezzature e impianti (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
7) Attrezzature e sistemi informatici (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
8) Automezzi e motomezzi (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
9) Mobili e macchine d'ufficio (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
10) Universalità di beni (patrimonio indispos.) (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
11) Universalità di beni (patrimonio dispos.) (relativo fondo ammortamento in detrazione)							
12) Diritti reali su beni di terzi							
13) Immobilizzazioni in corso							
Totale							
III) Immobilizzazioni finanziarie							
1) Partecipazione in							
a) imprese controllate							
b) imprese collegate							
c) altre imprese							
2) Crediti verso							
a) imprese controllate							
b) imprese collegate							
c) altre imprese							
3) Titoli (investimenti a medio e lungo tempo)							
4) Crediti di dubbia esigibilità (detratto il fondo svalutazione crediti)							
5) Crediti per depositi cauzionali							
Totale							
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI							
B) ATTIVO CIRCOLANTE							
I) Rimanenze							
Totale							
II) Crediti							
1) Verso contribuenti							
2) Verso enti del settore pubblico allargato							
a) Stato							
- correnti							
- capitale							
b) Regione							
- correnti							

- capitale							
3) Crediti diversi							
a) verso utenti di servizi pubblici							
b) verso utenti di beni patrimoniali							
c) verso altri - correnti							
- capitale							
d) da alienazioni patrimoniali							
e) per somme corrisposte c/terzi							
4) Crediti per IVA							
5) Per depositi							
a) banche							
b) cassa depositi e prestiti							
Totale							
III) Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni							
1) Titoli							
Totale							
IV) Disponibilità liquide							
1) Fondo di cassa							
2) Depositi bancari							
Totale							
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE							
C) RATEI E RISCONTI							
I) Ratei attivi							
II) Risconti attivi							
TOTALE RATEI E RISCONTI							
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C)							
CONTI D'ORDINE							
D) OPERE DA REALIZZARE							
E) BENI CONFERITI IN AZIENDE SPECIALI							
F) BENI DI TERZI							
TOTALE CONTI D'ORDINE							

Tavola 2. Passivo del Conto del patrimonio comunale

	Importi parziali	Consistenza iniziale	Variazioni da c/finanziario		Variazioni da altre cause		Consistenza finale
			+	-	+	-	
A) PATRIMONIO NETTO							
I) Netto patrimoniale							
II) Netto da beni demaniali							
TOTALE PATRIMONIO NETTO							
B) CONFERIMENTI							
I) Conferimenti da trasferimenti in conto capitale impianti							
II) Conferimenti da concessioni da edificare							
TOTALE CONFERIMENTI							
C) DEBITI							
I) Debiti di finanziamento							
1) per finanziamenti a breve termine							
2) per mutui e prestiti							
3) per prestiti obbligazionari							
4) per debiti pluriennali							
II) Debiti di funzionamento							
III) Debiti per IVA							
III) Debiti per anticipazioni di cassa							
IV) Debiti per somme anticipate da terzi							
V) Debiti verso							
1) imprese controllate							
2) imprese collegate							
3) altri (aziende speciali, consorzi, istituzioni)							
VI) Altri debiti							
TOTALE DEBITI							
D) RATEI E RISCONTI							
I) Ratei passivi							
II) Risconti passivi							
TOTALE RATEI E RISCONTI							
TOTALE DEL PASSIVO							
CONTI D'ORDINE							
E) OPERE DA REALIZZARE							
F) BENI CONFERITI IN AZIENDE SPECIALI							
G) BENI DI TERZI							
TOTALE CONTI D'ORDINE							

Tavola 3. Conto economico comunale

CONTO ECONOMICO			
	Importi parziali	Importi totali	Importi complessivi
A) PROVENTI DELLA GESTIONE			
1) Proventi tributari			
2) Proventi da trasferimenti			
3) Proventi da servizi pubblici			
4) Proventi da gestione patrimoniale			
5) Proventi diversi			
6) Proventi da concessioni da edificare			
7) Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni			
8) Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)			
Totale proventi della gestione (A)			
B) COSTI DELLA GESTIONE			
9) Personale			
10) Acquisto di materie prime e/o beni di consumo			
11) Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)			
12) Prestazioni di servizi			
13) Godimento beni di terzi			
14) Trasferimenti			
15) Imposte e tasse			
16) Quote di ammortamento d'esercizio			
Totale costi della gestione (B)			
RISULTATO DELLA GESTIONE (A-B)			
C) PROVENTI ED ONERI DA AZIENDE SPECIALI E PARTECIPATE			
17) Utili			
18) Interessi su capitale di dotazione			
19) Trasferimenti ad aziende speciali e partecipate			
Totale (C) (17+8-19)			
RISULTATO DELLA GESTIONE OPERATIVA (A-B+/-C)			
D) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI			
20) Interessi attivi			
21) Interessi passivi:			
- su mutui			
- su obbligazioni			
- su anticipazioni			
- per altre cause			
Totale (D) (20-21)			
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
Proventi			
22) Insussistenze del passivo			
23) Sopravvenienze attive			
24) Plusvalenze patrimoniali			
Totale Proventi (e.1) (22+ 23+24)			
Oneri			
25) Insussistenze dell'attivo			
26) Minusvalenze patrimoniali			
27) Accantonamento per svalutazioni crediti			
28) Oneri straordinari			
Totale Oneri (e.2) (25+26+27+28)			
Totale (E) (e.1 - e.2)			
RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO (A-B+/-C+/-D+/-E)			

Riportiamo di seguito il commento alle macroclassi dello Stato patrimoniale del Conto economico, evidenziando per ciascuna di esse le principali differenze che si riscontrano con le poste presenti nei bilanci civilistici e le modifiche che si

dovrebbero apportare per redigere gli schemi di bilancio consolidato e per la valutazione degli stessi.

Immobilizzazioni

Come si può immediatamente rilevare dall'osservazione della macroclasse A, dell'attivo dello Stato patrimoniale rispetto a quello civilistico si riscontra l'assenza della posta *Crediti verso soci per versamenti ancora dovuti, con separata indicazione della parte già richiamata*. La motivazione è dovuta essenzialmente alla natura dell'ente pubblico, il quale non vanta rapporti di crediti verso "soci" e non avverte la necessità di rilevare in apposita voce i crediti che detiene nei confronti dei soggetti apportatori di capitale.

Altra differenza sostanziale è la presenza nel bilancio dell'ente nella prima classe, *Immobilizzazioni immateriali*, unicamente della voce *Costi pluriennali capitalizzati*, non effettuando nessuna distinzione e ripartizione dei diritti acquisiti. La presenza nelle società e nelle stesse aziende speciali di voci distinte relative ai beni e ai costi immobilizzati, con relativa detrazione del fondo ammortamento, dovrebbe indurre il Comune, in un'ottica di consolidamento, alla distinzione delle voci nel consolidato. Questa distinzione sarà tanto più efficace quanto l'ente locale riuscirà a mantenere una contabilità che gli permetta di effettuare tale ripartizione. Nel bilancio consolidato si potrebbe così riportare lo stesso elenco di voci previste all'art. 2424 del codice.

Nella classe delle *Immobilizzazioni materiali* la differenza più evidente è data dalla presenza delle poste "*beni demaniali*", "*universalità di beni*" e "*diritti reali su beni di terzi*": queste voci sono proprie dell'ente comunale e, per tale ragione, è necessario in sede di consolidamento aggiungerle nella classe delle immobilizzazioni materiali del bilancio consolidato.

L'altra differenza è rappresentata dalla distinzione tra beni facenti parte del patrimonio disponibile e beni del patrimonio indisponibile. Anche in questo caso sarebbe corretto, in quanto distinzione propria del bilancio comunale, effettuare la distinzione anche in sede di consolidamento.⁵⁹

⁵⁹ Non tutti gli studiosi della materia sono concordi in merito. Grossi afferma: "*A fine di non rendere eccessivamente rigido lo schema di Stato patrimoniale consolidato ed ostacolarne la comprensibilità e chiarezza, riteniamo sia consigliabile evitare la precedente differenziazione, la quale risulta inserita nello schema di rendiconto del Comune di cui il bilancio consolidato*

Le differenze principali che emergono nella voce delle Immobilizzazioni finanziarie riguardano i crediti. Infatti è prevista una sottovoce che racchiude quelli di dubbia esigibilità, da cui è detratto il fondo svalutazione crediti. In questa voce sono inseriti quei crediti che derivano dall'atto di riaccertamento dei residui attivi, crediti eliminati per inesigibilità (variazione in aumento e diminuzione di pari importo per altre cause) e dal conto del bilancio, crediti conservati nei residui attivi e considerati parzialmente inesigibili.

Non si prevede alcuna distinzione con le quote esigibili entro l'esercizio successivo e diversi risultano i criteri di valutazione degli stessi. I crediti che devono essere iscritti nello Stato patrimoniale dell'ente derivano dal conto del bilancio come somme pagate (competenza + residui) nel titolo II, interventi 9 e 10 e dal conto del bilancio accertamenti titolo IV cat. 6a, *Riscossione crediti diversi*.

Attivo circolante

Nella classe relativa alle *Rimanenze* non esiste alcuna ripartizione e specificazione della posta, questo a causa della scarsa rilevanza che tale voce riveste nel bilancio comunale. Ciò non implica alcun problema in fase di consolidamento perché nel bilancio di gruppo si possono riportare le voci previste dal codice civile e in una posta apposita (ad esempio "altre") quelle del Comune.

Nella voce dei *Crediti* le differenze principali derivano dalla presenza nel patrimoniale di "crediti verso contribuenti" e "crediti verso enti del settore pubblico allargato". In entrambi i casi sembra congruo, a parere di chi scrive, riportare entrambi i valori nello Stato patrimoniale del consolidato oltre le poste già presente nei bilanci delle società.

Nelle classi relative alle *Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni* e alle *Disponibilità liquide* non si evidenziano particolari differenze che comportano operazioni correttive in sede di consolidamento.

Ratei e risconti attivi e passivi

Le macroclassi dei ratei e risconti, sia attivi che passivi, iscritte nell'attivo e nel passivo dello Stato patrimoniale comunale non presentano sostanziali differenze rispetto alle medesime presenti nei bilanci dei privati; anche il criterio di valutazione previsto è quello presente all'art. 2426 del c.c.. Sembra rilevante

costituisce soltanto un allegato.", Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 108.

evidenziare che in presenza di risconti attivi i costi futuri ad essi relativi possono essere rilevati sia nella presente macroclasse sia in maniera distinta tra i conti d'ordine.

Patrimonio netto

Questa macroclasse è quella che evidenzia le maggiori differenze in fase di consolidamento. In questo aggregato si riscontrano due classi, il “Netto patrimoniale” e il “Netto da beni demaniali”, ognuna derivante da una differenza di valori di cui rispettivamente: il margine tra il valore dei beni demaniali presenti nell'attivo e il valore di debiti di funzionamento ad essi corrispondenti nel passivo e il margine tra il valore dei cespiti patrimoniali iscritti in attivo e i rispettivi debiti di finanziamento nel passivo. Come è facilmente deducibile da questi saldi, il valore del patrimonio netto di un ente locale differisce da quello delle imprese di natura privata a causa della natura propria dell'organismo pubblico. Se in entrambi i contesti, infatti, il patrimonio netto rappresenta una forma di ricchezza propria, nell'ente locale essa è ravvisabile come una “ricchezza disponibile”⁶⁰ da destinare alle finalità pubbliche, anziché un “diritto di credito” vantato dai soci di un'impresa. Anche in fase di consolidamento risulta necessario differenziare tale patrimonio da quello delle altre imprese e, in presenza di un risultato economico, distinguerlo da quello di gruppo al fine di evidenziare sempre l'avanzo o il deficit dell'ente capogruppo.

Conferimenti

In questa macroclasse sono presenti dei ricavi pluriennali anticipati corrispondenti alla quota di capitalizzazione dei beni iscritti nella sezione dell'attivo patrimoniale. La classe dei “Conferimenti in contro capitale” è accomunabile con il “Fondo contributi in conto capitale” previsto negli schemi delle aziende speciali. Queste poste non creano particolari problematiche in fase di consolidamento e sono riportate integralmente.

⁶⁰ Caperchione in merito afferma: “*In particolare la capacità informativa del patrimonio netto aziende composte pubbliche non coincide con quella delle imprese. In queste ultime il patrimonio netto esprime il valore dei diritti che i soci vantano nei confronti dell'impresa. Tali valori sono ad essi pertinenti ed esprimono, di conseguenza, la ricchezza dei soci. Nelle aziende composte pubbliche, invece, il patrimonio netto idealmente esprime «ricchezza disponibile», se avanzo, e deficit, da coprire, se disavanzo.*”, Cfr. CAPERCHIONE E. (a cura di), *Il Regolamento di contabilità nell'ente locale*, Maggioli, 1996, pag. 239.

Nel confronto con gli schemi previsti per le imprese private si può osservare la mancanza delle macroclassi *Fondi per rischi ed oneri e Trattamento di fine rapporto per lavoro subordinato* (TFR). Tali poste non si ritrovano in nessuna delle altre voci del bilancio del Comune.

Per i fondi rischi e oneri questo è dovuto al fatto che essi non sono stati previsti al fine di evitare politiche di bilancio, anche se ciò comporta una limitata rappresentazione veritiera e corretta del bilancio e la violazione del principio di prudenza;⁶¹

In merito al TFR, invece, la sua mancata previsione nel rendiconto comunale dipende dal fatto che negli enti locali tale istituto retributivo non risulta a loro carico così come, invece, accade per le imprese private.⁶²

In sede di consolidamento tali voci saranno presenti per accogliere esclusivamente le poste delle imprese che fanno parte dell'area di consolidamento.

Debiti

Questa macroclasse non pone particolari differenze con quanto previsto nei bilanci delle imprese private o nelle aziende speciali. Le poste relative ai debiti vantati nei confronti di imprese controllate, istituzioni, aziende speciali e consorzi saranno, come si mostrerà nei paragrafi successivi, elise se queste entità sono inserite nell'area di consolidamento.

Voci di Conto economico

Il Conto economico del Comune presenta ancor più analogie con i pari schemi previsti per le aziende speciali e per le imprese private. Sono simili la forma a scalare, la classificazione per natura e la ripartizione delle macroclassi, eccezion fatta per la macroclasse *C) Proventi ed oneri da aziende speciali e da partecipate*, che racchiude gli eventuali utili, trasferimenti ed interessi delle aziende speciali o partecipate dal Comune, che andranno rettificati in sede di consolidamento.

⁶¹ "...ad impedire politiche di bilancio, anche a costo di limitare la capacità delle sintesi di esercizio di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della gestione e di violare il principio generale della prudenza.", Cfr. ANESSI PESSINA E. - CANTÙ E., *La contabilità delle aziende pubbliche*, Egea, Milano, 2000, pag. 321.

⁶² "Il trattamento di fine rapporto è un istituto retributivo previsto dal codice civile a carico delle imprese private mentre nel comparto degli enti locali l'istituto ad esso assimilabile non risulta a carico degli stessi, con la conseguente inesistenza anche della relativa voce contabile.", Cfr. MAURINI G., *Il rendiconto quale strumento nel processo di aziendalizzazione degli enti locali*, Giuffrè, milano, 2005, pag. 376.

Nella prima macroclasse le voci che risultano particolarmente importanti sono i *Proventi tributari* e i *Proventi da trasferimenti*.

La prima include l'importo delle tasse e dei tributi riscossi dal Comune nei confronti dei cittadini ed è indicativa del grado di autonomia tributaria e di pressione fiscale esercitata dall'ente comunale.

La seconda voce, invece, comprende i trasferimenti che lo Stato, la Regione e altri enti pubblici e/o privati apportano all'ente.

Nella macroclasse *B) Costi della gestione* sono riscontrabili, a differenza dei bilanci delle aziende speciali e delle società, le voci *Trasferimenti* e *Imposte e tasse*. La prima identifica i trasferimenti fatti dall'ente locale a favore di altri soggetti, mentre la seconda le imposte, come l'IVA, che l'ente locale ha versato.

In fase di consolidamento tali poste devono essere riportate nel bilancio consolidato in voci apposite o all'interno della voce *Oneri diversi di gestione*.⁶³

Se la macroclasse *D)* non implica particolari problemi in fase di consolidamento e non differisce da quelli delle altre imprese del gruppo, la macroclasse *E) Proventi ed oneri straordinari*, presenta una particolarità nella procedura di consolidamento delle voci *Accantonamento per svalutazioni crediti*. Nei bilanci delle società e delle aziende speciali questa voce si trova nei *Costi della gestione*. In fase di consolidamento sembrerebbe opportuno riportare questa posta nella stessa macroclasse delle società e se necessario, distinguere la parte spettante al Comune.

I principi contabili internazionali non evidenziano schemi obbligatori di Stato patrimoniale e Conto economico, ma solo un contenuto minimale.⁶⁴

⁶³ Grossi suggerisce: "Il carattere meramente residuale di queste ultime componenti di costo consiglia il loro inserimento nella voce relativa agli "Oneri di gestione".", Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 111.

⁶⁴ Per lo Stato patrimoniale il contenuto minimale comprende: "(a) immobili, impianti e macchinari; (b) attività immateriali; (c) attività finanziarie (esclusi i valori esposti in (d), (f) e (g)); (d) partecipazioni contabilizzate con il metodo del patrimonio netto; (e) rimanenze; (f) crediti derivanti da operazioni non commerciali, incluse le imposte e i trasferimenti; (g) crediti derivanti da operazioni commerciali; (h) disponibilità liquide e mezzi equivalenti; (i) imposte e trasferimenti; (j) somme disponibili in seguito a operazioni commerciali; (k) fondi; (l) passività correnti; (m) quote di pertinenza di terzi; (n) attivo netto/patrimonio netto." Cfr. IPSAS 1, *Presentazione del bilancio*, par. 89.

Per il conto economico, invece, deve contenere informazioni relative a: "(a) proventi derivanti da attività operative; (b) risultato economico positivo o negativo dell'attività operativa; (c) oneri finanziari; (d) quota dei proventi e degli oneri derivanti dalla valutazione secondo il metodi del

L'applicazione di documenti poco formalizzati, il cui successo sembra ancora molto lontano nel tempo, causa le tradizioni contabili e le norme nazionali, eviterebbe la rilevazione di molte delle differenze sopraccitate.

La creazione di documenti che comprendono solo un contenuto minimo se, da un lato, mostrerebbe il pregio di una minore rigidità, dall'altro porterebbe alla redazione di documenti molto dissimili tra loro. Allo stato attuale la presenza di norme che garantiscono schemi in cui sono presenti le voci previste come contributo minimo non porterà ad un cambiamento degli schemi medesimi. Sembra pertanto necessario procedere al consolidamento dei gruppi comunali apportando le modifiche sopra elencate e attenendosi agli schemi previsti dal nostro ordinamento.

3.2.4 I criteri di valutazione

Il Comune deve garantire, ai fini del consolidamento, l'utilizzo di omogenei criteri di valutazione delle poste per rendere possibile la confrontabilità tra i singoli valori. Di seguito riportiamo per le principali classi dei documenti di bilancio del Comune, i criteri di valutazione previsti e le eventuali rettifiche da apportare in fase di consolidamento.

Immobilizzazioni

Le immobilizzazioni immateriali sono iscritte al costo di acquisto o di produzione a cui sono aggiunti gli oneri accessori o di produzione, compresi tutti i costi direttamente imputabili.⁶⁵ Il Tuel non fa espresso riferimento alle immobilizzazioni immateriali, tale lacuna è stata sopperita dal documento n. 3 redatto dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali che ha ripreso quanto già previsto dal codice civile.

Per le immobilizzazioni materiali, invece, si prevede un diverso trattamento a seconda che esse siano state acquisite prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. 77

patrimonio netto delle partecipazioni in società collegate e joint venture; (e) risultato economico positivo o negativo dall'attività ordinaria; (f) componenti straordinari; (g) quota di pertinenza di terzi; e (h) risultato economico positivo netto o negativo netto dell'esercizio." Cfr. IPSAS 1, Presentazione del bilancio, par. 101.

⁶⁵ Cfr. OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, *Principio contabile n. 3, Il rendiconto degli enti locali*, Punto 111.

del 1995 o in data successiva. Sia il Tuel sia il principio n. 3 prevedono una diversa iscrizione a seconda che si parli di:

- 1) beni demaniali;
- 2) terreni;
- 3) fabbricati.

Per i beni demaniali acquisiti dopo il decreto il valore d'iscrizione è quello del costo di acquisto a cui sono aggiunti gli oneri accessori di diretta imputazione. Per quelli, invece, che erano già presenti nel patrimonio dell'ente prima del decreto, la valutazione avviene al valore residuo del debito dei mutui ancora in estinzione.

I terreni e fabbricati, invece, acquisiti prima del 77/95 sono valutati al loro valore catastale, rivalutato secondo le norme fiscali e, laddove non è possibile attribuire il valore catastale, si ricorre agli stessi criteri previsti per i beni demaniali. L'iscrizione successiva al decreto avviene al costo.

Anche per i beni mobili è prevista la valutazione al costo.

Come si può immediatamente osservare, a livello di consolidamento non sussistono particolari problemi per quelle immobilizzazioni materiali acquisite dopo l'entrata in vigore del decreto, mentre qualche problema può sorgere per le acquisizioni precedenti. Il costo risulta, infatti, il criterio usato dalle altre entità del gruppo. In presenza di beni valutati secondo i criteri previsti prima del decreto, sorge la necessità di un adeguamento negli schemi di bilancio. La teoria più accreditata porta alla separata indicazione nello Stato patrimoniale dei beni valutati con criteri diversi. Questo metodo consente di avere informazioni corrette e attendibili sui beni, anche se determina un aggravio dello schema patrimoniale, già soggetto ad aggiunta e suddivisioni di voci (si veda quanto esposto in precedenza per gli schemi). La letteratura prevede anche l'iscrizione delle diverse valutazioni nella stessa classe, indicando in Nota integrativa la distinta valutazione dei beni.⁶⁶ Questa ipotesi, se da una parte permette uno snellimento dello schema patrimoniale, dall'altro porta ad una somma di valori eterogenei non confrontabili tra loro.

Non sembra, invece, creare particolari problemi il diverso trattamento previsto per il calcolo dell'ammortamento. Per l'art. 2426 del codice civile i beni iscritti

⁶⁶ Si veda Grossi G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 117-118.

nelle immobilizzazioni devono essere ammortizzate in modo sistematico in base alla residua possibilità di utilizzazione. Per il Tuel, invece, l'art. 229 prevede dati coefficienti di ammortamento.⁶⁷ Il Comune potrà, in tal caso, uniformare le percentuali e iscrivere il diverso calcolo degli ammortamenti in Nota integrativa come prevede lo stesso articolo 2426 del codice civile.

Non si rilevano particolari differenze per le immobilizzazioni finanziarie.

Anche a livello internazionale non sussistono particolari difficoltà se non riscontrabili nell'introduzione e nella previsione delle valutazioni al fair value, a cui si rimanda ai paragrafi successivi.

Crediti

I crediti iscritti nel Conto del patrimonio del Comune sono valutati al loro valore nominale⁶⁸ e solo nell'eventualità di crediti di dubbia esigibilità, iscritti nelle immobilizzazioni finanziarie; è prevista la costituzione di un fondo di rettifica degli stessi, mentre il codice civile prevede la valutazione al presumibile valore di realizzazione. Anche in tale ipotesi il Comune deve garantire l'omogeneità. Si potrebbe procedere all'iscrizione in bilancio come nelle eventualità previste per le immobilizzazioni, ossia: o l'iscrizione in un'unica voce con motivazione in Nota integrativa o suddividendo le voci in base al diverso criterio di valutazione adottato.

Ratei, risconti, rimanenze e debiti

Il Tuel prescrive che i ratei, i risconti e le rimanenze siano valutate secondo quanto previsto dal codice civile all'articolo 2426. Questo permette di non effettuare alcuna rettifica in fase di consolidamento.

In merito ai debiti, invece, è prevista l'iscrizione al loro valore nominale residuo. Non sussistono particolari differenze e problemi per la loro esposizione nel consolidato né a livello nazionale né internazionale.

⁶⁷ I coefficienti previsti sono:

- a) il 3% per gli edifici, anche demaniali, ivi compresa la manutenzione straordinaria;
- b) il 2% per ponti, strade ed altri beni demaniali;
- c) il 15% per macchinari, apparecchi, attrezzature, impianti d'altri beni mobili;
- d) il 20% per le attrezzature e i sistemi informatici, ivi compresi i programmi applicativi;
- e) il 20% per automezzi in genere, mezzi di movimentazione e motoveicoli;
- f) il 20% per gli altri beni. Art. 229 del Tuel.

⁶⁸ Come previsto dall'art. 230, punto e) del Tuel.

4. Fasi e tempi di redazione

La redazione del consolidato, soprattutto allo stadio iniziale, richiede l'elaborazione di un vero e proprio progetto di consolidamento che interessi tutte le entità del gruppo. La holding deve stabilire i criteri comuni da utilizzare e, nello stesso tempo, deve controllare che essi siano impiegati correttamente così da procedere al consolidamento di valori omogenei. Questo determina la definizione di tempi entro i quali dettare i criteri da adottare e fornire i dati agli amministratori della capogruppo per procedere alla stesura del consolidato. Nel momento in cui tali tempi sono definiti e le entità presenti nel consolidato sono omogeneizzate con la holding (o viceversa nel caso le difformità derivino da essa soltanto), negli esercizi successivi l'iter può rimanere sostanzialmente lo stesso.

Nelle entità locali la definizione della tempistica di consolidamento risulta importante e fondamentale quanto il processo stesso di redazione del bilancio di gruppo. In presenza di una holding comunale è necessaria la modifica ad hoc del regolamento di contabilità del Comune e la formazione dei soggetti predisposti al consolidamento. È essenziale, inoltre, arrivare al consolidamento con dati contabili adeguati e derivanti da una contabilità economico-patrimoniale non solo discendente dalle rilevazioni finanziarie.⁶⁹ Il Comune, deve rendere, altresì, coeso il gruppo attraverso una politica attiva che evidenzi il legame esistente tra le varie entità e riesca a mostrare come questo sia effettivamente avvertito da tutte le imprese.⁷⁰

I principi e le norme che disciplinano il consolidato non evidenziano alcun iter predefinito per procedere al consolidamento; nella letteratura è comunque possibile individuare le seguenti fasi (tabella 2):

⁶⁹ È da ricordare che anche in presenza di un prospetto di conciliazione così come previsto dal D.P.R. 194/96 è possibile redigere il bilancio consolidato, anche se la redazione risente dei limiti del modello minimale (si rimanda al capitolo precedente).

⁷⁰ Come si è avuto modo di evidenziare il gruppo comunale nasce, in Italia, solitamente in modo spontaneo e ciò determina la mancanza apparente di una coesione e la percezione di appartenere ad un'unica entità, soprattutto in assenza di azioni attive da parte comunale.

Tabella 2 - L'avvio di un progetto di consolidamento

DATA	ATTIVITA'
31 ottobre 200n	Invio della lettera alle diverse aziende de incluse nell'aerea di consolidamento al fine di comunicare l'avvio del progetto
30 novembre 200n	Primo incontro tra i soggetti rappresentanti dell'ente locale e delle aziende per definire il lavoro e concordare preventivamente le informazioni da trasmettere all'ente e la relativa tempistica
31 dicembre 200n	Chiusura del periodo amministrativo
10 febbraio 200n+1	Redazione del bilancio d'esercizio da parte degli amministratori delle aziende controllate ed invio "informale" delle informazioni richieste tra cui il bilancio anche se non definitivamente approvato
28 febbraio 200n+1	Chiusura del rendiconto da parte dell'ente locale
31 marzo 200n+1	Approvazione dei rispettivi bilanci da parte delle aziende partecipate ed invio "formale" delle informazioni
30 aprile 200n+1	Redazione del bilancio consolidato e comunicazione dello stesso al Collegio dei revisori
10 maggio 200n+1	Disponibilità del bilancio consolidato presso la sede dell'ente capogruppo con allegata la redazione del collegio dei revisione
30 giugno 200n+1	Approvazione del conto consuntivo dell'ente locale e del bilancio consolidato

Fonte: Grossi G., Il bilancio consolidato negli enti locali, Cedam, Padova, 2002, pag. 89.

Come si può osservare le fasi sono molto simili a quelle dei gruppi privati. È comunque possibile, soprattutto nel primo periodo di redazione, avere date molto diverse da quelle elencate. Nel caso del bilancio consolidato del Comune di Pisa, fra i primi comuni italiani di grandi dimensioni a redigere un bilancio consolidato, l'iter formativo è stato diverso:⁷¹

⁷¹ Pisa ha redatto nel 2005 il suo primo bilancio consolidato. Il gruppo è costituito dalle seguenti partecipazioni:

- Spa che gestiscono servizi pubblici a rilevanza economica: 5 società;
- Spa che gestiscono altri servizi: 6 società;
- Società delle reti per i servizi pubblici a rilevanza economica: 2 società;

- 07 giugno 2005, definizione area di consolidamento;
- 27 giugno 2005, redazione del manuale operativo e modifica del regolamento di contabilità;
- 31 ottobre 2005, redazione del bilancio consolidato;
- 31 novembre 2005, approvazione del bilancio consolidato, del manuale operativo e del regolamento di contabilità;
- 14 dicembre 2005, pubblicazione del bilancio consolidato.⁷²

Ogni Comune può organizzare l'iter di redazione del consolidato come meglio crede ed è possibile che il primo esercizio presenti date molto difformi da quelle degli anni successivi, in quanto la prima redazione comporta maggiori sforzi organizzativi.

5. I metodi di consolidamento

I metodi di consolidamento riguardano quelle tecniche di aggregazione dei valori che delineano le modalità con le quali quelli delle entità incluse nell'area di consolidamento sono uniti tra loro. Le fonti in materia distinguono tre metodi di consolidamento:

- integrale;
- proporzionale;
- del patrimonio netto (o sintetico).

Metodo integrale

Il metodo integrale prevede che tutti i valori delle imprese incluse nell'area di consolidamento siano sommati per arrivare al bilancio consolidato. Come afferma il D.Lgs. 127/91, all'articolo 31: "Nella redazione del bilancio consolidato gli

-
- Altre Spa ed Srl: 3 imprese;
 - Partecipazioni finanziarie: 4 società;
 - Consorzi e società consortili: 6 entità;
 - Cooperative: 1;
 - Fondazioni: 3;
 - Enti: 1.

Di queste in realtà sono incluse nell'area di consolidamento 9 entità. Atti del convegno *Il bilancio consolidato del gruppo comunale*, Pisa, 14 dicembre 2005.

⁷² Cfr. GROSSI G., *Finalità, percorso e metodologia seguita nell'introduzione del bilancio consolidato nel Comune di Pisa*, Atti del convegno "Il bilancio consolidato del gruppo comunale", Pisa, 14 dicembre 2005.

elementi dell'attivo e del passivo nonché i proventi e gli oneri delle imprese incluse nel consolidamento sono ripresi integralmente". La caratteristica principale di questo metodo prevede che tutti le voci siano rappresentate in consolidato in maniera totale, anche in presenza di un'interessenza non totalitaria, con l'evidenziazione delle quote di patrimonio netto e del reddito di spettanza delle minoranze.

Questo metodo fa riferimento alle teoria della capogruppo e dell'entità, ne è dimostrazione il trattamento univoco che spetta ai soci di maggioranza e minoranza nell'individuazione delle quote di reddito e patrimonio.

I principi contabili nazionali e internazionali sono concordi sulla definizione di tale metodo di consolidamento e sulla sua applicazione. In presenza di una holding comunale l'utilizzo di questo metodo si concretizza nell'inclusione nel consolidato di tutte quelle partecipazioni di controllo, tra cui le società di capitali, le istituzioni, le aziende speciali e i consorzi.⁷³ Per un dimostrazione di tale metodo si rinvia all'esempio 1 del paragrafo 3.5.2 e all'esempio del paragrafo 3.5.1.

Metodo proporzionale

Questo metodo prevede che il consolidamento delle poste avvenga in proporzione dell'interessenza posseduta dalla capogruppo (teoria della proprietà). Il metodo proporzionale è adottato in caso di controllo congiunto. I valori di bilancio della partecipata sono inclusi nel consolidato per la quota dell'interessenza posseduta dalla holding e il patrimonio e il risultato economico delle minoranze sono completamente esclusi dal consolidamento; anche le operazioni infragruppo sono soggette ad una elisione proporzionale.

A livello europeo e internazionale (IAS 31 e IPSAS 8) questo metodo è previsto, ma non obbligatorio, a dimostrazione del fatto che è un metodo molto criticato per le scarse informazioni che esso apporta nel bilancio di gruppo.

⁷³ "Gli enti locali italiani in sede di prima redazione del bilancio consolidato potrebbero utilizzare il "metodo di consolidamento integrale" per le partecipazioni totalitarie o superiori al 50 per cento.", Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 98.

Il metodo proporzionale potrebbe essere adottato dal Comune in presenza di controlli congiunti di imprese⁷⁴ e, secondo la letteratura, anche in presenza di collegate e controllate con partecipazioni inferiori al 50 per cento.⁷⁵

Metodo del patrimonio netto (consolidamento sintetico)

Il metodo del patrimonio netto (*equity method*) non è considerato un vero e proprio metodo di consolidamento. Esso prevede che la partecipazione sia inizialmente iscritta al valore del costo incrementato o diminuito della quota di investimento supportata. Questo porta la capogruppo a consolidare iscrivendo il valore della partecipazione al costo aumentato o diminuito dalle quote di utili o perdite realizzate dalla partecipata. Ogniqualvolta il patrimonio di quest'ultima si modifica è necessario rideterminare il valore.⁷⁶

L'*equity method* è utilizzato, soprattutto, per la contabilizzazione nel bilancio consolidato delle partecipazioni di collegamento.⁷⁷ I principi italiani (articolo 36 del D.Lgs. 127/91) prevedono l'obbligo di adozione di tale metodo nelle ipotesi di partecipazioni controllate escluse dal consolidamento a causa di attività dissimile e per le società sottoposte ad un'influenza notevole. Un orientamento simile è presente nei principi internazionali, allo IAS 28 e all'IPSAS 7.

A livello di gruppo comunale tale metodo può essere utilizzato sia per le partecipazioni di collegamento sia per quelle indirette con interessenze inferiori al 50 per cento.⁷⁸

⁷⁴ Nei comuni italiani di grandi dimensioni è facile riscontrare partecipazioni congiunte con altre entità come le Province, le Camere di commercio, la Regione.

⁷⁵ "Il "metodo di consolidamento proporzionale" costituisce la pratica consigliata per consolidare le partecipazioni dirette dal 20 al 50 per cento, ossia le aziende collegate, e nel caso in cui l'ente locale detenga all'interno dell'azienda un controllo congiunto con altre amministrazioni pubbliche o aziende private.", Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 98.

⁷⁶ "Nell'applicazione di questo metodo le rettifiche del valore iscritto si rendono necessarie anche a seguito di modifiche della quota posseduta della partecipante collegata, oppure di modificazione del patrimonio netto che non sono transitate dal conto economico della partecipata. Tali aggiustamenti comprendono, per esempio, quelli derivanti dalla rivalutazione di immobili, impianti e macchinari e da differenze da conversione delle valute estere.", Cfr. AA.VV., *Il Bilancio consolidato*, in "Guida ai principi contabili internazionali", modulo 5, febbraio 2005, Il Sole24Ore.

⁷⁷ Il metodo del patrimonio netto può essere utilizzato per la contabilizzazione di tutte le partecipazioni immobilizzate sia controllate che collegate.

⁷⁸ "Il "metodo del patrimonio netto", infine, pur non essendo un vero e proprio metodo di consolidamento, deve essere utilizzato esclusivamente per consolidare le partecipazioni indirette comprese tra il 20 e il 50 per cento dei diritti di voto.", Cfr. GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002, pag. 98.

Concludendo è possibile procedere al consolidamento delle partecipazioni comunale nel seguente modo (tabella 3):

Tabella 3 - Ambito di applicazione dei metodi di consolidamento

	Metodo integrale	Metodo proporzionale	Metodo sintetico (patrimonio netto)
Partecipazioni di controllo dal 50% al 100%	Previsto sia dai principi nazionali, sia da quelli internazionali per il settore pubblico e privato		
Partecipazioni di controllo < 50%	È il metodo previsto dai principi nazionali ed internazionali	La letteratura lo consente	
Partecipazioni di collegamento		In presenza di un'interessenza molto bassa la letteratura lo prevede	È il metodo previsto dallo IAS 28, IPSAS 7 e dal D.Lgs. 127/91.
Partecipazioni non incluse nell'area di consolidamento			È il metodo previsto dalle fonti italiane ed internazionali
Partecipazioni congiunte		È previsto sia a livello nazionale che internazionale	È alternativo al metodo proporzionale ⁷⁹
Partecipazioni indirette dal 50% al 100%	È il metodo previsto a livello nazionale e internazionale		
Partecipazioni indirette < 50%	È previsto così come le partecipazioni dirette se di controllo	È previsto così come le partecipazioni dirette se di collegamento	La letteratura lo prevede
Altre partecipazioni	Il metodo è quello adottato dall'impresa che la iscrive nel proprio bilancio d'esercizio.		

6. Le differenze di consolidamento

Il consolidamento delle poste di bilancio prevede che, in relazione al metodo di consolidamento adottato, le partecipazioni siano soggette ad una diversa trattazione a seconda che si parli di:

1. partecipazioni totalitarie;
2. partecipazioni di controllo acquisite ad un valore corrispondente alla parte di patrimonio netto posseduta dalla capogruppo;

⁷⁹ Si veda in merito AA.VV., *Il Bilancio consolidato*, in "Guida ai principi contabili internazionali", modulo 5, febbraio 2005, Il Sole24Ore, pag. 85.

3. partecipazioni di controllo acquisite ad un valore superiore rispetto alla corrispondente parte di patrimonio netto posseduta dalla capogruppo;
4. partecipazioni di controllo acquisite ad un valore inferiore rispetto alla corrispondente parte di patrimonio netto posseduta dalla capogruppo;
5. partecipazioni di collegamento il cui valore di patrimonio netto supera quello di iscrizione nel bilancio;
6. partecipazioni di collegamento il cui valore di patrimonio netto è inferiore a quello di iscrizione nel bilancio.

Per ognuna delle suddette ipotesi si modifica la modalità di rilevazione in consolidato. Diversa è anche la rappresentazione prevista dai principi nazionali e quelli internazionali.

6.1 Partecipazioni totalitarie

Quando la controllante ha una partecipazione pari al 100% d'interessenza nel bilancio consolidato essa è rettificata per intero assieme alle relative quote di patrimonio netto della controllata.⁸⁰ Nessuna altra rettifica è posta in essere se non quelle relative alle operazioni infragruppo. Mostriamo di seguito un esempio

Esempio - L'ente locale F ha acquisito il 100% della società Y ad un valore di 1.000, che corrisponde al valore del patrimonio netto.

Stato patrimoniale della Controllante

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		Patrimonio netto	600
1) Partecipazioni di Y	1.000	...	
...		Debiti	400
Totale attivo	1.000	Totale passivo	1.000

Stato patrimoniale di Y

ATTIVO		PASSIVO	
B) Immobilizzazioni	800	Patrimonio netto	1.000
...	
Crediti	300	Debiti	100
Totale attivo	1.100	Totale passivo	1.100

⁸⁰ "In questo caso esiste il massimo grado di possibilità di controllo all'interno del gruppo, in quanto non sono presenti all'ambito del gruppo medesimo dei portatori di interessi differenti da quelli espressi dalla holding." Cfr. PISONI P., *Gruppi aziendali e bilanci di gruppo*, Giuffrè, Milano, 1983, pag. 41.

Procedendo al consolidamento si evidenzia che il patrimonio netto di Y è pari a 1.000 e sarà rettificato riportando nel consolidato le poste di bilancio di Y.

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni	800	Patrimonio netto	600
...
Crediti	300	Debiti	500
...
Totale attivo	1.100	Totale passivo	1.100

6.2 Partecipazioni di controllo non totalitarie

In presenza di partecipazioni non totalitarie è possibile che si verifichino le seguenti eventualità:

- il valore di acquisizione della partecipazione corrisponde al valore del patrimonio netto dell'acquisita;
- il valore di acquisizione della partecipazione è superiore al valore del patrimonio netto dell'acquisita;
- il valore di acquisizione della partecipazione è inferiore al valore del patrimonio netto dell'acquisita.

Nella prima eventualità si procede all'eliminazione della partecipazione e del patrimonio netto della controllata in relazione alla quota di interessenza posseduta. Si rende necessario, in tale caso, riportare la quota di patrimonio e di risultato economico di competenza delle minoranze come dimostra l'esempio successivo.

Esempio - L'ente locale X ha acquisito il 60% della società Y ad un valore di 6.000, che corrisponde al valore del patrimonio netto.

Stato patrimoniale della Controllante

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		Patrimonio netto	3.600
1) Partecipazioni di Y	6.000	...	...
...	...	Debiti	2.400
Totale attivo	6.000	Totale passivo	6.000

Stato patrimoniale di Y

ATTIVO		PASSIVO	
B) Immobilizzazioni	8.000	Patrimonio netto	10.000
Crediti	3.000	...	...
Totale attivo	11.000	Debiti	1.000
		Totale passivo	11.000

Procedendo al consolidamento si evidenzia che il patrimonio netto di Y è pari a 10.000 e in relazione all'interessenza posseduta corrisponde a 6.000 (60% di 10.000), come già iscritto nel bilancio dell'ente locale. A livello di consolidato, posto che non ci siano state operazioni infragruppo, la situazione sarà la seguente:

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni	8.000	Patrimonio netto	3.600
Crediti	3.000	...	
		Debiti	3.400
		Capitale delle minoranze	4.000
Totale attivo	11.000	Totale passivo	11.000

Come si può osservare, la partecipazione è stata completamente elisa con l'applicazione del metodo integrale e ha riportato come contropartita l'eliminazione della quota di patrimonio netto della controllata, mentre è stata introdotta la voce relativa al capitale delle minoranze.

Difficilmente nel contesto reale un'entità ne acquisisce un'altra ad un costo che corrisponda esattamente al suo valore di patrimonio. I casi più frequenti prevedono un'acquisizione a titolo oneroso in cui il prezzo pagato per l'acquisizione supera la quota del patrimonio della controllata.

Questa eventualità fa insorgere una *differenza da consolidamento positiva* che subisce una rilevazione differente a seconda che essa dipenda dalla prospettiva futura della controllata di produrre benefici, dal cattivo affare fatto dalla controllante al momento dell'acquisizione, da un'errata valutazione delle attività e passività dell'acquisita o a più di tale ipotesi. Nella prima eventualità si iscriverà il valore dell'avviamento a titolo oneroso nell'attivo dello Stato patrimoniale tra le immobilizzazioni immateriali sotto la voce "Differenza da consolidamento", nel modo seguente:

Esempio 1 – Differenza positiva dovuta ad avviamento

Il Comune di Z acquisisce una partecipazione del 70% ad un costo di 3.500 in K. Il valore del patrimonio di K è pari a 3.000.

Stato patrimoniale della Controllante

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		Patrimonio netto	2.000
1) Partecipazioni di K	3.500	...	
...		Debiti	1.500
Totale attivo	3.500	Totale passivo	3.500

Stato patrimoniale di K

ATTIVO		PASSIVO	
B) Immobilizzazioni	4.500	Patrimonio netto	3.000
Crediti	2.000	...	
Totale attivo	6.500	Debiti	3.500
		Totale passivo	6.500

La differenza da consolidamento che si rileva è data da 70% di 3.000 e cioè 2.100 (valore del patrimonio di K) che va confrontato con quanto pagato per l'acquisizione, 3.500 (costo). In tal modo si ottiene una differenza positiva di 1.400 che deve essere iscritta come differenza da consolidamento.

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni	4.500	Patrimonio netto	2.000
Differenza di consolidamento	1.400	...	
Crediti	2.000	Debiti	5.000
Totale attivo	7.900	Capitale delle minoranze	900
		Totale passivo	7.900

Le modalità con le quali la differenza da consolidamento è trattata a livello nazionale ed internazionale è diversa soprattutto per quanto concerne la valutazione negli anni successivi.

I principi italiani prevedono la contabilizzazione della differenza da consolidamento e la sottoposizione della stessa al processo di ammortamento. Molto differenti risultano essere, invece, le disposizioni previste dai principi contabili internazionali. In merito negli ultimi anni gli IAS hanno subito molte modifiche. Si è passati dallo IAS 22 che prevedeva una rilevazione simile a quella italiana all'IFRS 3, che ha profondamente cambiato sia il modo di rilevare le differenze positive. Secondo questo principio, l'avviamento⁸¹ che deriva da un'aggregazione di imprese deve essere contabilizzato, ma non assoggettato a procedura di ammortamento. Le nuove disposizioni prevedono, infatti, che il goodwill sia soggetto ad un test di verifica, l'*impairment test*. Esso deve essere effettuato entro la fine dell'esercizio in cui l'acquisizione è avvenuta e, nel caso in cui il maggior valore rimanga in bilancio, il test dovrà essere effettuato almeno una volta in ogni esercizio.

⁸¹ Secondo l'IFRS 3 l'avviamento positivo è "a payment made by the acquirer in anticipation of future economic benefits from assets that are not capable of being individually identified and separately recognised.", Cfr. IASB, IFRS 3, paragrafo 52, pag. 25.

Nel caso in cui l'impairment test evidenzi un minor valore dell'avviamento, si procede immediatamente alla svalutazione dello stesso.

Il test annuale non esclude possibili ulteriori impairment test infrannuali.

La regola generale relativa all'impairment test riguarda le perdite durevoli di valore delle attività immateriali definite dallo IAS 36, *Riduzione durevole di valore delle attività*. Per procedere all'impairment è necessario che siano presenti degli indicatori che segnalino le perdite di valore di un asset. Questi indicatori vanno distinti tra interni ed esterni; tra i primi si possono ricordare i cambiamenti negativi avvenuti o che avverranno in futuro nell'attività, tra i secondi un valore di mercato dell'attività ridotto sensibilmente durante l'esercizio o anche tassi d'interesse del mercato in aumento che causeranno un valore di attualizzazione inferiore a quello previsto.

In questo ambito l'avviamento si colloca come attività "particolare", in quanto a vita utile indefinita⁸² che non può avere autonoma valutazione.

L'impairment va contabilizzato riducendo il valore dell'attività e portando l'importo a Conto economico.⁸³

I cambiamenti apportati con l'IFRS 3 sono soggetti a future modifiche che riguarderanno soprattutto gli interessi delle minoranze. Con il Documento di modifica all'IFRS 3, l'*Exposure Draft of Proposal Amendments to IFRS 3* (ED all'IFRS 3), si prevede la futura rilevazione nel consolidato non solo del patrimonio di pertinenza delle minoranze, ma anche dell'avviamento "pieno" che deriva dalla valutazione delle attività e passività dell'impresa al fair value. L'avviamento positivo sarà contabilizzato come differenza tra il valore "stand alone"⁸⁴ del fair value della società acquisita e quello, sempre espresso in termini

⁸² Vitali e Vinzia sottolineano il fatto che si parli di vita *indefinita* e non *infinita*, a voler dimostrare che si fa riferimento ad una vita dell'avviamento, così come degli altri asset a vita indefinita, indeterminabile più che illimitata e cioè si vuol evidenziare la difficoltà nel definirne l'ammontare nel tempo e non il fatto che questo possa rimanere a tempo illimitato in bilancio. Si veda VITALI ROSCINI F. – VINZIA M. A., *Fair Value*, Il Sole 24 ore, Milano, 2003.

⁸³ Cfr. CAIAFA R. - PUZZO M., *Business Combination. Dallo IAS 22 allo IFRS 3*, Working paper n. 3 dell'aprile del 2005, Università della Calabria, Dipartimento di Scienze Aziendali, pagg. 24-25.

⁸⁴ Il fair value stand alone "*presuppone che la controllata sia valutata ad un valore superiore al fair value delle singole attività e passività che la costituiscono e questo comporta che la vendita di un'eventuale quota dell'impresa avvenga ad un valore superiore al proprio valore di fair value.*" Cfr. CAIAFA R. - PUZZO M., *IFRS 3: l'evoluzione della comunicazione d'impresa nell'ambito del bilancio consolidato*, Atti del convegno AIDEA-Giovani, "Aspetti evolutivi della comunicazione d'impresa: teoria e strumenti innovativi", Università degli Studi di Lecce, 24 -25 novembre 2005.

di valore equo, delle attività acquisite e delle passività assunte da parte dell'acquirente; viene così meno la rilevazione dell'avviamento quale differenza tra prezzo d'acquisto e fair value degli asset acquisiti pro quota.

L'ED all'IFRS 3 è un documento tuttora discusso e si profilano ulteriori modifiche nella disciplina. A livello di gruppo comunale, alla data attuale manca ancora una revisione degli IPSAS che riconduca espressamente ai nuovi principi IFRS. A parere di chi scrive sembra comunque ipotizzabile far riferimento allo IFRS 3, mentre è ancora difficile pensare ad una piena applicazione dell'ED all'IFRS 3. Nella predisposizione di un consolidato comunale si potrebbe consigliare l'adozione dei principi internazionali recepiti a livello del settore privato. Gli IPSAS rimarrebbero i principi di riferimento per le peculiarità del settore pubblico.

Se la differenza positiva dipende da una **cattiva valutazione dell'affare** da parte dell'acquirente essa deve essere considerata come un onere che l'impresa ha sostenuto. In tale ipotesi quello che si modifica è il risultato dell'esercizio come dimostra lo Stato patrimoniale consolidato, seguendo l'esempio precedente:

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni	4.500	Patrimonio netto	2.000
		Risultato economico	-1.400
		Debiti	5.000
Crediti	2.000	Capitale delle minoranze	900
Totale attivo	6.500	Totale passivo	6.500

Conto economico consolidato

COSTI		RICAVI	
Onere da consolidamento	1.400	...	
...		Risultato economico negativo	1.400

In realtà il trattamento contabile previsto dai principi italiani differisce in parte da quello internazionale. I principi nazionali (D.Lgs.127/91 all'articolo 33) prevedono che la differenza positiva, dovuta ad un cattivo affare, sia contabilizzata in detrazione dell'eventuale riserva da consolidamento iscritta nel passivo dello Stato patrimoniale fino alla capienza della stessa. In mancanza della riserva o in caso di sua in capienza, la differenza si imputa al risultato d'esercizio. I principi internazionali, invece, prevedono in ogni caso l'imputazione a Conto

economico della perdita derivante dal cattivo affare. A livello di gruppo pubblico le norme appena esplicitate sono pienamente applicabili e non contrastano con quanto previsto dai principi pubblici.

Quando la differenza positiva di consolidamento dipende da un'errata valutazione delle poste acquisite vi è la rettifica del valore. Riprendendo l'esempio precedente e ponendo che la differenza da consolidamento di 1.400 sia relativa ad una sottovalutazione degli impianti, il bilancio consolidato sarebbe così redatto:

Stato patrimoniale consolidato			
ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni tra cui:	4.500	Patrimonio netto	2.000
Impianti	1.400	...	
		Debiti	5.000
Crediti	2.000	Capitale delle minoranze	900
Totale attivo	7.900	Totale passivo	7.900

Questa ipotesi di differenza positiva trova d'accordo sia i principi nazionali che quelli internazionali. Le problematiche che sorgono nell'individuazione di una sottovalutazione delle attività o sopravvalutazione della passività o, come si vedrà anche per le differenze negative, una sopravvalutazione delle attività e una sottovalutazione delle passività, possono derivare da più asimmetrie informative ed organizzative. Esse possono trarre origine da errori nell'applicazione dei principi di valutazione o da divergenze tra valori contabili e valori correnti.⁸⁵ In particolare in quest'ultimo caso la problematica si rileva laddove prevale il criterio del costo. Nel momento in cui si effettua il consolidamento i valori contabili devono far riferimento alla data di acquisizione⁸⁶, valori che spesso non sono quelli correnti bensì quelli espressi al costo.

Quando l'acquisizione di un'entità avviene ad un valore inferiore a quello corrispondente al patrimonio netto dell'acquisita si crea una *differenza negativa*.

⁸⁵ Montrone a riguardo rileva tre motivazioni:

- a) "mancata applicazione di corretti criteri di valorizzazione;
- b) diversità tra valore contabile e valore corrente delle attività e passività della controllata alla data di acquisto delle partecipazioni;
- c) mutamento del sistema dei valori compreso nel capitale di funzionamento della controllata, una volta inserito nel più ampio sistema dei valori del consolidato, in funzione del diverso ruolo nel quadro della gestione del gruppo aziendale."

Cfr. MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005, pagg. 178-179.

⁸⁶ D. Lgs. 127/91, articolo 33, comma 1.

In bilancio essa può essere rilevata diversamente a seconda che sia riconducibile all'errata valutazione delle poste di bilancio, ad un buon affare o ad un avviamento negativo.

Nell'ipotesi di buon affare i principi italiani prevedono l'iscrizione della differenza in una Riserva da consolidamento che sarà riportata in consolidato come illustrato nell'esempio 3.

Esempio 2 - Differenza negativa dovuta buon affare

Il Comune di Q acquisisce una partecipazione del 60% nella società S ad un prezzo di 2.000, mentre il valore del patrimonio della società è 3.500. La differenza non sembra derivare dalla prospettiva di un avviamento negativo, bensì è frutto dell'ottima contrattazione del Comune.

Stato patrimoniale della Controllante

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		Patrimonio netto	3.000
1) Partecipazioni di S	2.000	...	
Crediti	2.500	Debiti	1.500
Totale attivo	4.500	Totale passivo	4.500

Stato patrimoniale di S

ATTIVO		PASSIVO	
B) Immobilizzazioni	5.000	Patrimonio netto	3.500
Crediti	2.500	...	
Totale attivo	7.500	Debiti	4.000
		Totale passivo	7.500

Procedendo al consolidamento si evidenzia che il patrimonio netto di S è pari a 3.500 e in relazione all'interessenza posseduta corrisponde a 2.100 (60% di 3.000). La differenza tra quanto pagato 2.000 e il valore di patrimonio in ragione dell'interessenza 2.100 origina una differenza negativa di 100 che sarà così contabilizzata:

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni	5.000	Patrimonio netto	3.000
...		Riserva da consolidamento	100
Crediti	5.000	Debiti	5.500
Totale attivo	10.000	Capitale delle minoranze	1.400
		Totale passivo	10.000

Se la differenza negativa è riconducibile ad un **avviamento negativo**, e cioè si prevede che in futuro l'impresa acquisita presenterà risultati sfavorevoli, si iscriverà in un apposito fondo denominato "Fondo di consolidamento per rischi e

oneri futuri” che riprendendo l’esempio precedente si contabilizzerà nel modo seguente:

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni	5.000	Patrimonio netto	3.000
...		Fondo R.O.F.	100
Crediti	5.000	Debiti	5.500
		Capitale delle minoranze	1.400
Totale attivo	10.000	Totale passivo	10.000

Nell’ultima ipotesi, se la differenza è generata dall’**errata valutazione degli asset di bilancio** si riduce il valore delle attività se sono state sopravvalutate e/o si aumenta il valore delle passività se sottovalutate.

Nel precedente esempio se si presuppone che nelle immobilizzazioni erano contabilizzati macchinari per 300 anziché per 200 la differenza di 100 sarà portata in detrazione da essi.

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni	4.900	Patrimonio netto	3.000
...
Crediti	5.000	Debiti	5.500
...	...	Capitale delle minoranze	1.400
Totale attivo	9.900	Totale passivo	9.900

Le differenze di consolidamento hanno un trattamento molto diverso in ambito internazionale. Se risulta identica l’ipotesi di differenza derivante da un sopravvalutazione o sottovalutazione delle poste le ulteriori due eventualità subiscono contabilizzazioni diverse. Con l’IFRS 3⁸⁷ è prevista un’unica procedura di contabilizzazione, sia che la differenza dipenda da un buon affare sia che scaturisca dalla previsione futura di risultati sfavorevoli: l’iscrizione della stessa come provento in Conto economico. Questo fa sì che nello Stato patrimoniale consolidato si muovono solo il risultato economico. In base all’esempio precedente si avrà:

⁸⁷ Bisogna precisare che con questo principio il badwill subisce una radicale modifica: esso, infatti, non è citato se non una volta con l’espressione di “negative goodwill” a dimostrazione che le eventualità che si verificano sono limitate. L’IFRS 3 attribuisce in tal senso molta importanza alla Nota integrativa a cui spetta il compito di accogliere le informazioni sulla sua rilevazione.

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni di cui	5.000	Patrimonio netto	3.000
...		Risultato economico	100
Crediti	5.000	Debiti	5.500
		Capitale delle minoranze	1.400
Totale attivo	10.000	Totale passivo	10.000

Conto economico consolidato

COSTI		RICAVI	
...	...	Provento da consolidamento	100
Risultato economico positivo	100	....

Risulta ancora più radicale il cambiamento che si avrà con l'ED all'IFRS 3. L'introduzione del principio di fair value stand alone per la valutazione dell'impresa acquisita, presuppone che la controllata sia valutata ad un valore superiore al fair value delle singole attività e passività che la costituiscono e questo comporta che, la vendita di un'eventuale quota dell'impresa, avvenga ad un valore superiore al proprio valore di fair value. Questo maggior valore è identificabile con quello di full goodwill (avviamento pieno), per cui solo in casi eccezionali, quali la morte di un proprietario o di un manager chiave,⁸⁸ l'impresa venderà le proprie quote ad un valore inferiore al proprio fair value. Il fatto che il badwill si verifica raramente determina la necessità di un'analisi più dettagliata nel caso di rilevazione dello stesso in una business combination. Esso, infatti, secondo il nuovo disposto potrebbe derivare da un'erronea valutazione del fair value o una non corretta applicazione dei principi guida adottati dall'Exposure Draft ai paragrafi 19 (valutazione del fair value dell'acquisita) e 33 (valutazione delle attività acquisite e passività assunte) del primo documento.⁸⁹

Come si può osservare, i principi internazionali tendono a riportare a Conto economico le differenze da consolidamento e cioè a rilevare nell'esercizio l'onere

⁸⁸ "BC164 Paragraphs 56–58 of the draft revised IFRS 3 set out the requirements for business combinations in which the fair value of the consideration transferred (paid) by the acquirer is less than the fair value of that interest in the acquiree. IFRS 3 refers to this difference as 'excess'. It is also commonly referred to as negative goodwill. However, bargain purchases have occurred and are likely to continue to occur. They include a forced liquidation or distress sale (for example, death of a founder or key manager) in which owners need to sell a business and are acting under compulsion to sell at less than fair value." ,Cfr. Exposure Draft IFRS3, pag. 48.

⁸⁹ Cfr. CAIAFA R. - PUZZO M., *IFRS 3: l'evoluzione della comunicazione d'impresa nell'ambito del bilancio consolidato*, Atti del convegno AIDEA-Giovani, "Aspetti evolutivi della comunicazione d'impresa: teoria e strumenti innovativi", Università degli Studi di Lecce, 24 -25 novembre 2005.

o il provento che ne deriva. Diverso è il trattamento dei principi italiani che, invece, preferiscono tenere un comportamento più prudente e rilevare le differenze in fondi e riserve.

Sostanzialmente le differenze rimangono ancora oggi uno dei temi più trattati e discussi, soprattutto nell'ottica del passaggio verso la teoria dell'entità. Una delle problematiche più accese riguarda, ad esempio, l'attribuzione, anche alle minoranze, dell'avviamento derivante da una differenza positiva. Con il documento di modifica si è cercato (tra le critiche) di risolvere la questione nell'attesa di una più chiara identificazione dell'avviamento internamente prodotto, sia relativo alle minoranze che alla maggioranza partecipativa.

Le scarse realtà dei bilanci comunali, potrebbero essere ostacolate nella determinazione dei valori stand alone delle acquisite sia in termini economici sia organizzativi, per cui si potrebbe auspicare che in una prima fase, se non interverranno ulteriori modifiche in merito, la redazione e rilevazione delle differenze, avvenga secondo quanto previsto dall'IFRS 3.

Il problema principale per le partecipazioni comunali può essere dato dal capitale di dotazione conferito dall'ente alle aziende speciali o alle istituzioni. Per legge questo può essere capitalizzato sia come partecipazione sia come finanziamento a titolo di credito. Nel primo caso, in fase di consolidamento la partecipazione sarà rettificata, nel secondo consolidata. Per tale ragione sembrerebbe necessaria l'adozione di un'uniforme criterio di valutazione in modo da rendere maggiormente chiara la lettura del consolidato.

6.3 Partecipazioni di collegamento

Le partecipazioni di collegamento, iscritte in bilancio secondo il metodo del patrimonio netto, sono anch'esse soggette a tre possibili ipotesi di rilevazione in consolidato a seconda che:

- 1) il valore di acquisizione della partecipazione corrisponde alla quota di patrimonio netto dell'acquisita;
- 2) il valore di acquisizione della partecipazione è superiore alla quota di patrimonio netto dell'acquisita;

3) il valore di acquisizione della partecipazione è inferiore alla quota di patrimonio netto dell'acquisita.

Il primo caso non comporta alcun problema in quanto la partecipazione è già iscritta al suo valore di patrimonio netto. Nel bilancio consolidato essa sarà riportata al suo intero ammontare senza che si proceda a nessuna rettifica.

Il secondo caso, invece, origina una *differenza positiva* che può essere rilevata in maniera differente a seconda che dipenda da un avviamento positivo o da un cattivo affare.

Se l'acquisizione ad un valore superiore è tale per la presenza di un avviamento la partecipazione sarà rilevata come nell'esempio 1A.

Esempio 1A – Differenza positiva dovuta da un avviamento

Il Comune di H ha acquisito una partecipazione di collegamento del 20% ad un valore di 300. Il patrimonio della partecipata è pari a 1.300.

Stato patrimoniale della Controllante

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		...	...
1) Partec. di Collegamento	300	...	...
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

L'ammontare della differenza è pari a $300 - (1.300 \times 0,20) = 40$

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		...	...
1) Partec. di Collegamento	260	...	...
Avviamento	40	...	...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Se la differenza deriva da **un cattivo affare** è prevista la svalutazione della partecipazione:

Stato patrimoniale della Controllante

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		...	...
1) Partec. di Collegamento	300	...	...
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

L'ammontare della differenza è pari a $300 - (1300 \times 0,20) = 40$

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		Risultato economico negativo	-40
1) Partec. di Collegamento	260	...	...
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Conto economico consolidato

COSTI		RICA VI	
Svalutazione partecipazione coll	40	...	....
....	....	Risultato economico negativo	40

Sostanzialmente non esistono differenze tra i principi nazionali e quelli internazionali se non nell'assenza dell'ammortamento per gli IFRS e la previsione dell'impairment test.

Nell'ipotesi di *differenza negativa*, così come per le partecipazioni di controllo, essa può derivare dalla conclusione di un buon affare o dalla previsione di risultati economici futuri sfavorevoli. Seguendo l'esempio 2A avremo nelle due ipotesi le seguenti rilevazioni:

Esempio 2A- Differenza negativa dovuto ad un buon affare

Il Comune di H ha acquisito una partecipazione di collegamento del 20% ad un valore di 200. Il patrimonio della partecipata è pari a 1.300.

Stato patrimoniale della Controllante

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		...	...
1) Partec. di Collegamento	200	...	...
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

L'ammontare della differenza è pari a $200 - (1.300 \times 0,20) = 60$ e la rilevazione nell'ipotesi di *buon affare* sarà

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		Patrimonio netto	
1) Partec. di Collegamento	260	Riserva non distribuibile	60
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Se la differenza deriva dalla previsione di **benefici economici negativi** la rilevazione prevede la creazione del "Fondo per rischi e oneri futuri":

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni finanziarie:		Patrimonio netto	
1) Partec. di Collegamento	260	Fondo R.O.F.	60
	
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Come già visto in precedenza i principi internazionali, e in particolare l'IFRS 3 a cui lo IAS 28 fa esplicito richiamo, trattano in maniera molto diversa le differenze negative imputandole direttamente al Conto economico. In Italia, invece, manca un vero e proprio principio che se ne occupi. L'unico articolo che fa riferimento alla riserva non disponibile e al fondo è il 19 del D. Lgs. 87/92, *“Attuazione della direttiva 86/635/CEE, relativa ai conti annuali ed ai conti consolidati delle banche e degli altri istituti finanziari, e della direttiva 89/117/CEE, relativa agli obblighi in materia di pubblicità dei documenti contabili delle succursali, stabilite in uno Stato membro, di enti creditizi ed istituti finanziari con sede sociale fuori di tale Stato membro”*.⁹⁰

Anche per le differenze derivanti da partecipazioni di collegamento dei gruppi comunali gli IPSAS accomunano il trattamento a quanto appena enunciato a livello di privati.

7. Le operazioni infragruppo

Il complesso economico che il Comune o qualsiasi altra entità privata indirizza deve essere considerato e trattato come organismo a sé stante e, come tale, dovrebbe evidenziare nel suo bilancio solo quelle operazioni avvenute con terze economie. Come si è precedentemente analizzato il bilancio consolidato è un bilancio di secondo livello che deriva dai bilanci di esercizio delle entità del gruppo. Questo comporta la necessità di “depurare” i dati per il consolidamento in

⁹⁰ *“Se al momento della prima applicazione del metodo il valore della partecipazione determinato ai sensi dell'articolo 18 è superiore alla corrispondente frazione del patrimonio netto della partecipata, la differenza, per la parte attribuibile a beni ammortizzabili o all'avviamento, viene ammortizzata secondo le disposizioni del presente decreto. Se il valore della partecipazione è inferiore alla corrispondente frazione del patrimonio della partecipata, la differenza è contabilizzata, per la parte non attribuibile a elementi dell'attivo o del passivo della partecipata, in una riserva non distribuibile oppure, quando sia dovuta alla previsione di un'evoluzione sfavorevole dei futuri risultati economici della partecipata, nei fondi per rischi ed oneri. Nella nota integrativa è indicato l'importo della differenza.”*, Cfr. D.Lgs. 87/92 art. 19.

maniera da evitare duplicazione degli stessi e per dare una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria ed evidenziare il risultato economico del gruppo. Le operazioni poste in essere tra le singole entità e contabilizzate nei rispettivi bilanci d'esercizio, in quanto operazioni esterne alle imprese, devono essere rettifiche in sede di consolidamento poichè rilevabili come operazioni interne o "infragrupo". Queste operazioni sono molteplici e, soprattutto nei gruppi di natura economica, fisiologiche al loro stesso funzionamento, esempi sono: vendite e acquisto di beni, acquisizione di partecipazioni reciproche, ripartizione di dividendi e molte altre.

È possibile distinguerle in due categorie:

1. operazioni che non modificano il risultato economico;
2. operazioni che fanno variare il reddito d'esercizio.

Nella prima casistica rientrano tutte quelle operazioni permutative che non originano margini interni come nelle ipotesi di crediti e debiti infragrupo, vendita di beni strumentali, vendita di merci, oneri e proventi originati tra le imprese.

I secondi invece si identificano con gli utili e le perdite incluse nei valori del patrimonio e i dividendi percepiti dalle imprese del gruppo.

Affinchè si possa procedere alle rettifiche è opportuno che il Comune abbia dato origine ad un sistema omogeneo di dati e abbia adeguato sia il proprio bilancio sia quello delle controllate. Ciò significa, ad esempio, che per alcune voci deve essere indicata la parte "verso controllante" e "verso imprese controllate".

Di seguito riportiamo per le principali operazioni le procedure che l'ente locale deve porre in essere per la redazione del bilancio consolidato.

La vendita di beni strumentali

Tra le imprese del gruppo è possibile, soprattutto tra le società di capitali, la vendita di beni strumentali. Questa operazione all'interno del gruppo si configura come una costruzione interna del cespite. Bisogna distinguere, in tal caso, tra una vendita avvenuta al valore di costo da una ad un valore superiore. Nella prima eventualità si procede semplicemente alla rettifica dell'operazione con l'evidenziazione della costruzione in economia, nella seconda, oltre alla rilevazione della costruzione, va rettificato il risultato d'esercizio. In bilancio si avrenno le seguenti rettifiche:

Esempio - Se la Società A cede alla società B un cespite ad un valore di 1.000, corrispondente al suo costo di acquisizione si avrà:

Conto economico A

COSTI		RICA VI	
Costi per cespite	1.000	Ricavo da B	1.000

Stato patrimoniale B

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni materiali	1.000	...	
....	...		
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Nella fase di rettifica il ricavo sarà riclassificato come incremento di immobilizzazioni per lavori interni senza apportare ulteriori cambiamenti.

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
Immobilizzazioni materiali	1.000	...	...
...
Totale attivo	...	Totale passivo	....

Conto economico consolidato

COSTI		RICA VI	
Costi per cespite	1.000	Incrementi per lavori interni	1.000

Per la vendita ad un valore superiore al costo si veda *infra* utili e perdite infragruppo

Crediti e debiti infragruppo

I crediti e i debiti che le imprese del gruppo vantano reciprocamente sono le poste che presentano meno problematiche di consolidamento. Gli schemi di bilancio, sia del Comune sia delle imprese del gruppo, contengono voci in cui sono esplicitati i crediti e i debiti verso la controllante e verso le controllate. Il Comune rettificherà le poste “Crediti verso enti del settore pubblico allargato” e “Crediti diversi” presenti nel Conto del patrimonio dell’ente, relative alle poste vantate nei confronti delle società, delle istituzioni e delle aziende speciali, le quali a loro volta vedranno la rettifica delle rispettive “Debiti verso controllante”, e “Debiti verso Enti pubblici di riferimento”. È auspicabile per il Comune distinguere nel proprio bilancio i crediti vantati nei confronti delle proprie controllate per rendere più celere l’operazione di rettifica.

Dal lato dei debiti il Comune presenta tra le sue voci “Debiti verso imprese controllate, imprese collegate e altri (aziende speciali, consorzi, istituzioni)” che saranno rettificati in corrispondenza dei crediti vantati dalle altre entità controllate verso la controllante.

Nell’eventualità che le operazioni abbiano originato i crediti e i debiti tra le società è possibile riscontrare anche le rettifiche che coinvolgono la macroclasse “A) Crediti verso soci per versamenti ancora dovuti” che sarà rettificata con le corrispondenti “Debiti verso controllate”, “Debiti verso collegate” e “Debiti verso controllanti”.

Nella sostanza la rettifica non determina variazioni nel reddito e nei crediti e debiti vantati nei confronti di terze economie al gruppo, ma la loro rettifica, anche se di facile applicazione nella maggior parte dei casi, potrebbe comportare analisi più complesse, soprattutto se gli eventuali crediti derivano da prestiti obbligazionari.⁹¹

In presenza di un debito di 300 che il Comune vanta nei confronti di una società del gruppo si avrà:

Stato patrimoniale del Comune

ATTIVO		PASSIVO	
....	...	Debiti verso controllata	300
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Stato patrimoniale della controllata

ATTIVO		PASSIVO	
Crediti verso Comune	300	...	...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
....
Totale attivo	...	Totale passivo	...

⁹¹ Come afferma Pisoni: “In tali casi, infatti, occorrerà tenere presenti anche i seguenti elementi:
 - prezzo di emissione e prezzo di rimborso delle obbligazioni;
 - eventuale prezzo di acquisto nel mercato.” Cfr. PISONI P., *Gruppi aziendali e bilanci di gruppo*, Giuffrè, Milano, 1983, pag. 327.

Negli schemi consolidati sono così eliminate quelle poste che, in presenza di tutte le rettifiche, non avrebbero alcun ragion d'essere, rischiando di appesantire gli schemi con una voce il cui ammontare è nullo.

Il D.Lgs. all'articolo 31, terzo comma, prevede la possibilità di non rettificare i debiti e crediti quando questi risultino irrilevanti e dandone motivazione in Nota integrativa. Il principio contabile 17 specifica, inoltre, che le rettifiche devono avvenire per il loro intero ammontare anche in presenza di soci di minoranza, che le elisioni vanno effettuate per operazioni avvenute dopo la data di aggregazione – per quelle avvenute in precedenza si richiede la menzione in Nota integrativa – e che, nell'ipotesi di deroga per irrilevanza, questa sia calcolata in misura dell'entità complessiva degli elementi della stessa natura. I principi internazionali, IAS 27, al paragrafo 24, invece, escludono qualsiasi tipo di esonero nelle rettifiche. Questo evita sia di giustificare l'irrilevanza sia di gonfiare i valori di Stato patrimoniale laddove le rettifiche possono comunque essere apportate.⁹²

Costi e ricavi infragruppo

La vendita di beni a fecondità semplice o lo scambio di servizi avvenuta tra entità appartenenti dello stesso gruppo, così come il ricorso a operazioni di finanziamento a titolo oneroso, sono fattispecie identificabili con lo scambio tra reparti, rami d'azienda o filiali di una stessa impresa. Così come a livello di bilancio d'esercizio essi non sono registrati in contabilità generale, ma se ne ritrova traccia in quella analitica, lo stesso avviene a livello di entità aggregata. Quest'ultimo rileva tali operazioni come scambi interni che devono essere rettificati per la redazione del bilancio consolidato. La rettifica avviene senza che vi siano variazioni nel reddito di gruppo.

Esempio - Una società ha ceduto beni al Comune S per 500, per le quali ha sostenuto costi per 400. I beni sono rivenduti dal Comune a terzi per 600 nel bilancio consolidato si avrà, a parità di altri costi e ricavi:

Conto economico Società

COSTI		RICAVI	
Costi	400	Ricavi verso Comune	500
Utile	100		

⁹² Una parte della dottrina ritiene che in base alle previsioni del *Conceptual Framework* nella sezione *relevance e balance between benefit and cost* sia comunque ipotizzabile l'esclusione per irrilevanza

Conto economico Comune

COSTI		RICA VI	
Costi	500	Ricavi verso terzi	600
Risultato economico positivo	100		

Conto economico consolidato

COSTI		RICA VI	
Costi	400	Ricavi	600
Risultato economico positivo	200		

Il risultato economico del gruppo è dato dalla somma dei risultati di entrambe le entità poiché la compravendita interna ha originato un costo ed un ricavo di pari importo. La comunanza delle voci di Conto economico comunale con quelle delle aziende private, le istituzioni, i consorzi e le aziende speciali, non implica alcuna ulteriore suddivisione o integrazione di voci.

I principi nazionali consentono di non rettificare i costi e ricavi, generati dalle operazioni interne, se questi risultano irrilevanti e dandone motivazione in Nota integrativa. Il documento contabile 17 prevede le identiche disposizioni già esaminate per i crediti e debiti infragruppo così come i principi internazionali non prevedono alcuna eccezione richiedendo l'elisione totale. Individuare il concetto di irrilevanza non è sempre semplice, inoltre non sembra giustificabile il ricorso a questa eccezione laddove la rettifica può essere effettuata.

Dividendi

La partecipazione del Comune e/o delle aziende del gruppo in altre entità del gruppo stesso fa sorgere dividendi o rendite che è necessario rettificare in fase di consolidamento. Il Comune riceve i dividendi in quanto socio delle società controllate e collegate così come riceve gli interessi del capitale di dotazione delle aziende speciali. Se questi proventi non venissero elisi, sarebbero contabilizzati due volte, una come risultato economico della partecipata nell'esercizio in cui esso è maturato e una seconda come dividendi per la controllante quando esso sarà ripartito. L'operazione si riversa per cui su due esercizi come dimostra l'esempio successivo.

Esempio - La società D, a partecipazione totalitaria pubblica, consegue nell'esercizio n0 un utile di 200 che destinerà a riserve per 40 e il restante sarà ripartito come dividendo al Comune X nell'esercizio n+1.

Anno n0**Stato patrimoniale di D**

ATTIVO		PASSIVO	
....	...	Utile d'esercizio	200
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Conto economico di D

COSTI		RICA VI	
...
Utile d'esercizio	200	...	...

Nel consolidato si avrà:

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
....	...	Utile d'esercizio	200
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Conto economico consolidato

COSTI		RICA VI	
...
Utile d'esercizio	200	...	...

Anno n+1**Stato patrimoniale del Comune**

ATTIVO		PASSIVO	
....	...	Utile d'esercizio	160
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Conto economico del Comune

COSTI		RICA VI	
...	...	Dividendi	160
Utile d'esercizio	160	...	...

Stato patrimoniale di D

ATTIVO		PASSIVO	
....	...	Riserve	40
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
....	...	Riserve	40
...	...	Utile a nuovo	160
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Nell'esercizio n+1 si movimenta solo lo Stato patrimoniale consolidato, mentre in Conto economico la quota dei dividendi è rettificata in quanto già rilevata nell'esercizio n0 come utile. Nello Stato patrimoniale esso è riclassificato sotto forma di utile portato a nuovo.⁹³

Ratei e risconti infragruppo

Nell'eventualità che operazioni infragruppo relative ad oneri e proventi generino ratei e risconti è necessaria la loro elisione come dimostra l'esempio:

Stato patrimoniale del Comune

ATTIVO		PASSIVO	
Ratei attivi	50	...	...
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Conto economico del Comune

COSTI		RICAVI	
...	...	Fitti attivi	50
...

Stato patrimoniale di M

ATTIVO		PASSIVO	
....	...	Ratei passivi	50
...
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Conto economico di M

COSTI		RICAVI	
Fitti passivi	50	...	...
...

Stato patrimoniale consolidato

ATTIVO		PASSIVO	
....
Totale attivo	...	Totale passivo	...

Conto economico consolidato

COSTI		RICAVI	
...
...

⁹³ Per un'ulteriore approfondimento si veda AZZALI S., *Il bilancio consolidato casi ed esercizi*, Giappichelli, Torino, 1999, capitolo 4.

Utili e perdite interne

Le operazioni che intercorrono fra le entità del gruppo possono originare utili e perdite che necessitano di rettifiche. Le ipotesi di tali operazioni sono molteplici come ad esempio utili o perdite su merci, utili o perdite per compravendita di beni strumentali, ecc.. Secondo il D.Lgs 127/91 è possibile soprassedere alle rettifiche di utili e perdite interne solo in presenza di importi irrilevanti o quando si è di fronte ad operazioni correnti avvenute a normali condizioni di mercato e se la loro eliminazione comporta costi sproporzionati. L'OIC 17 completa le disposizioni del decreto integrandolo nel seguente modo:

- la rettifica deve essere apportata in ragione dell'utile o perdita lorda, per cui al netto delle spese di periodo (spese generali, amministrative e di vendita che l'impresa deve comunque sostenere);
- il valore delle attività non è soggetto ad incrementi dovuti alle rettifiche delle perdite oltre il limite del valore netto di realizzo o del valore d'uso
- la rettifica deve essere complessiva anche in presenza di minoranze;
- se è accolta l'eccezione dell'irrilevanza essa deve essere valutata in ragione del valore assoluto e tenendo conto dell'effetto sul risultato economico e sulla voce interessata;
- utilizzare con "parsimonia" la disposizione dei costi sproporzionati.

In ambito internazionale non è fatta alcuna eccezione se non per le perdite che hanno la probabilità di realizzarsi.

Proponiamo di seguito un esempio che evidenzi la formazione di un utile interno e la sua elisione.

Esempio - La società K vende all'azienda speciale J quattro beni per un valore di 800, prodotti ad un costo di 500. Entro l'esercizio J rivende 2 unità ad un'impresa esterna al gruppo ad un prezzo di 420.

Conto economico di K

COSTI		RICAVI	
Costi (per produrre 4 beni)	500	Ricavi	800
Utile d'esercizio	300	...	...

Conto economico di J

COSTI		RICAVI	
Costi	800	Ricavi (per vendita 2 beni)	420
Utile d'esercizio	20	Rimanenza (2 unità)	400

Conto economico consolidato

COSTI		RICA VI	
Costi	500	Ricavi	420
Utile di gruppo	170	Rimanenze	250

Come si può osservare l'azienda J ha valutato nel proprio bilancio i due beni in rimanenza al valore di costo di acquisto. In realtà anche nell'ottica del gruppo le rimanenze vanno valutate al loro costo di acquisto o produzione che, nel nostro caso, è dato da 500. Ciò significa che nel valore delle rimanenze è incluso un utile prodotto da operazioni interne pari a 150 (400-250). Se non si fosse proceduto alla rettifica nel consolidato, infatti, sarebbe stato iscritto un risultato economico positivo pari a 320 (300+20) non corrispondente al reale scambio che il gruppo ha sostenuto nella compravendita dei beni con terze economie.

L'elisione degli utili interni, in apparenza di pratica e semplice attuazione, nella realtà presenta numerose problematiche connesse ai criteri di valutazione adottati e alla quantificazione dei prezzi di scambio. Soprattutto in un gruppo comunale tali problemi risultano ancor più evidenti. Se la rettifica di valori quali crediti e debiti non implica particolari difficoltà, in quanto è richiesto dagli stessi schemi la ripartizione di essi verso le entità del gruppo, lo stesso non può dirsi per il Conto economico. Risulta in tal senso indispensabile la tenuta di una corretta contabilità generale e soprattutto di una contabilità analitica, che riesca ad individuare le movimentazioni interne delle rimanenze, soprattutto laddove le vendite degli stessi beni tra entità del gruppo siano molteplici. L'applicazione reale o futura da parte delle società dei principi internazionali renderà ancora più complessa la valutazione delle rimanenze. Nell'eventualità meno che remota che il Comune non riesca a fornire dati necessari in tal senso (il grado di efficienza delle contabilità comunali è ancora oggi molto basso), potrebbe comunque essere possibile ottenere dati attendibili dalle contabilità delle altre entità del gruppo.

Le perdite interne ad un'aggregazione aziendale presentano questioni più marcate rispetto alla rettifica degli utili, soprattutto in merito all'effettivo importo da rettificare. Il problema principale, individuato in dottrina, è l'eventuale rettifica in riduzione della perdita in quanto si verrebbe in contrasto con il principio della prudenza. Sia il D. Lgs. 127/91 che gli IAS/IFRS prevedono che la perdita sia elisa totalmente, ma ciò deve verificarsi nel rispetto dei principi di valutazione

delle rimanenze. Questo significa che, qualora il risultato economico negativo da rettificare derivi dal valore delle rimanenze, è necessario che esse siano valutate ad un valore non inferiore a quello minore tra il valore di costo e quello di realizzo desumibile dall'andamento del mercato.⁹⁴ Riportiamo un breve esempio per illustrare questa eventualità:

Esempio - L'impresa N vende all'azienda speciale H tre beni per un valore di 570, prodotti ad un costo di 630. Entro l'esercizio H rivende 1 unità ad un'impresa esterna al gruppo ad un prezzo di 250. Sul mercato il bene ha un valore di presumibile realizzo pari a 200.

Conto economico di N

COSTI		RICAVI	
Costi (per produrre 3 beni)	630	Ricavi	570
...	...	Perdita d'esercizio	100

Conto economico di H

COSTI		RICAVI	
Costi	570	Ricavi (per vendita 1 beni)	250
Utile d'esercizio	60	Rimanenza (2 unità)	380

Conto economico consolidato (errato)

COSTI		RICAVI	
Costi	630	Ricavi	250
Utile di gruppo	40	Rimanenze	420

Se la rilevazione in consolidato fosse questa la perdita sarebbe elisa per l'ammontare di 80, ma non si rispetterebbero i principi di valutazione delle rimanenze nel gruppo. Se H ha valutato le rimanenze ad un valore inferiore a quello di mercato – 380 infatti comporta un valore per bene di 190 – lo stesso non può dirsi per il gruppo il quale ha attribuito ad ogni singolo bene in rimanenza 210, il valore del costo. Si dovrà per cui procedere a rettificare nel modo seguente:

Conto economico consolidato (corretto)

COSTI		RICAVI	
Costi	630	Ricavi	250
Utile di gruppo	20	Rimanenze	400

La perdita sarà per cui elisa per un ammontare di 60.

⁹⁴ Il principio è previsto sia dall'art. 2426 del c.c. che dallo IAS 2, *Rimanenze*.

Ulteriore questione ancora aperta nel campo delle rettifiche di utili e perdite interne risulta l'attribuzione delle stesse alle minoranze partecipative. Sia i principi nazionali che quelli internazionali, infatti, fanno espresso riferimento ad una elisione totale anche in presenza di partecipazioni non totalitarie. La dottrina si è divisa in merito: da un lato, vi sono i sostenitori dell'elisione integrale,⁹⁵ dall'altra, coloro che prevedono una rettifica solo per la quota di interessenza della holding.⁹⁶

L'elisione integrale ha il pregio di considerare il gruppo, comprese le minoranze, come un'unica entità (teoria dell'entità), mentre quella proporzionale presenta i limiti già visti nella teoria della proprietà, oltre che alla mancanza di omogeneità nella valutazione delle rimanenze in bilancio: le minoranze potrebbero, infatti, adottare criteri diversi da quelli del gruppo.

Essendo il metodo integrale adottato anche a livello internazionale e viste che le tendenze portano alla teoria dell'entità, sembra comunque inimmaginabile lo svilupparsi di elisioni parziali di perdite e utili prodotte internamente.

8. Il consolidato comunale: caratteri di peculiarità in una logica di prima applicazione

Quanto finora descritto mette in luce una serie di problemi che il Comune deve affrontare nel momento in cui decide di predisporre un bilancio consolidato. La fase di prima predisposizione del consolidato è la più complessa e in molti casi può rappresentare l'ostacolo più difficile da affrontare per la predisposizione del bilancio di gruppo. Il gruppo comunale è un'entità molto varia, composta da imprese che, se pur accomunabili sotto molti aspetti (schemi, criteri di valutazione, ecc.), presentano peculiarità proprie. Il compito del Comune appare in tal caso molto difficile soprattutto alla luce delle difficoltà che esso stesso incontra, in molti casi, nella contabilizzazione e corretta valutazione degli elementi del proprio patrimonio. Queste difficoltà sono accresciute anche dagli sviluppi attuali che riguardano il settore privato come, ad esempio, l'introduzione del *fair value*, quando sia nei comuni che nelle aziende speciali e istituzioni è prevalente il criterio del costo. Se il passaggio verso il *fair value* ha determinato

⁹⁵ Si veda Terzani e Paganelli.

⁹⁶ Tra gli altri si ricorda Onida.

particolari problemi anche per i gruppi di natura privata, a livello di aggregati comunali l'elevata eterogeneità di criteri, schemi e norme applicabili, può apparire un ostacolo quasi insormontabile che richiede personale con una formazione adeguata e un'apposita organizzazione. Il problema risulta ancora più evidente nei comuni in cui sono presenti partecipazioni in società quotate in borsa⁹⁷ e che adotteranno gli IFRS per l'aggregazione dei propri dati. Come si è avuto modo di suggerire, le soluzioni adottabili sembrano ricondurre alla tenuta di una doppia contabilità che permetta la redazione di un bilancio secondo il criterio tradizionale del costo e uno in base al fair value.

Attualmente la presenza di molte società a controllo totalitario e non quotate permette il consolidamento, ma il problema si porrà soprattutto nel futuro prossimo quando si auspicherà un'adozione obbligatoria del fair value anche per i bilanci individuali delle società non quotate.⁹⁸

La mancanza di principi comuni a cui far riferimento risulta una difficoltà allorché l'ente locale deve decidere come redigere il consolidato. Scegliere tra i principi nazionali per le imprese private, gli IPSAS o gli IAS/IFRS significa applicare diverse modalità di valutazione delle poste, diversi schemi da integrare e diverse criteri di rettifica dei dati. Se, ad esempio, si decidesse di applicare gli IAS/IFRS si potrebbe redigere un consolidato con schemi a contenuto minimale, includere tutte le imprese del gruppo nell'area di consolidamento, rettificare integralmente le operazioni infragruppo e valutare secondo il fair value.

Un ulteriore problema che i comuni incontrano nella redazione del consolidato, dovuto soprattutto dalla derivazione dei dati economici da quelli finanziari, è rappresentato dalla difficoltà di rettificare e aggregare alcuni valori di bilancio.⁹⁹ Una possibile soluzione potrebbe essere la presentazione nel primo esercizio di schemi di bilancio consolidato "ridotti" in cui sono presenti solo classi e macroclassi o anche bilanci consolidati riclassificati. In tal modo potrebbe

⁹⁷ Si pensi al Comune di Roma che detiene la partecipazione di maggioranza del Gruppo ACEA Spa.

⁹⁸ L'adozione dei principi dello IASB è permesso nel nostro paese per i bilanci individuali delle società quotate dal 2005, mentre è permessa per le non quotate. Dal 2006 la redazione secondo gli IAS/IFRS è un obbligo per tutte le società quotate.

⁹⁹ Come si è avuto modo di scrivere nel capitolo precedente ancora oggi la maggior parte dei comuni non adotta una contabilità economico-patrimoniale, ma un modello minimale da cui si originano i dati economici.

risultare più semplice rettificare operazioni relative a specifiche voci e sottovoci che non sono state rilevate in maniera esaustiva o per le quali risulta problematico individuare le quote destinate a rettifica.

Altre accortezze da prendere in considerazione riguardano la necessità di integrare o dividere voci all'interno degli schemi in modo da separare eventuali valori che, anche se simile nella determinazione presentano finalità e trattamenti proprie dell'ente comunale. Si pensi al risultato economico del Comune, il quale, anche se determinato similmente alle altre entità, presenta peculiarità proprie.

Il Comune potrebbe decidere inizialmente di inserire nell'area di consolidamento le partecipazioni principali ed escludere quelle di modeste entità. Potrebbe altresì escludere quelle entità, come le fondazioni, che presentano schemi e finalità molto diversi da quelle dell'ente locale.

L'assenza di norme consente ai comuni di gestire al meglio il primo esercizio di consolidamento, anche se esso rimane comunque il momento più oneroso per l'ente locale che vuole redigere un consolidato. Bisogna, però, considerare che gli aggravii iniziali sostenuti per la redazione del bilancio di gruppo saranno poi ammortizzati in termini di benefici futuri. Sembra per cui consigliabile che l'ente locale predisponga un piano su più esercizi per il primo anno consolidamento. Anche se questo allunga i tempi di predisposizione del bilancio di gruppo, può consentire di arrivare, con le risorse e la preparazione adeguata, alla redazione di un documento il più completo possibile, suscettibile di poche rettifiche negli esercizi successivi.

CAPITOLO QUARTO

IL GRADO DI DIFFUSIONE DEL CONSOLIDATO COMUNALE IN EUROPA: UN'ANALISI EMPIRICA

1. Premessa

Come si è avuto modo di analizzare nel capitolo secondo a livello europeo la formazione di gruppi comunali, soprattutto con holding costituite da comuni di medie e grandi dimensioni, è una realtà consolidata, anche se in molti casi spontanea, senza che in essi sia presente alcuna traccia di documenti che mostrino la volontà costitutiva di queste aggregazioni e il loro operato.

Per valutare quale sia il grado di diffusione dei gruppi comunali e del bilancio consolidato nei principali paesi europei, nonché le cause di mancata redazione laddove possibile, si è proceduto ad effettuare un'analisi empirica rivolta ai maggiori comuni francesi, spagnoli, italiani e tedeschi.

L'analisi, partendo dall'assunto di base che ormai la maggior parte dei comuni di medie e grandi dimensioni non può fornire, con la propria organizzazione, tutti i servizi per la collettività e sente la necessità di ricorrere a soggetti esterni, si è posta quali obiettivi principali:

- valutare il grado di diffusione dei comuni con partecipazioni in terze entità;
- valutare il grado di diffusione del bilancio consolidato;
- evidenziare i motivi per i quali i gruppi comunali non redigono un documento consolidato;
- valutare la tipologia di imprese controllate dai comuni holding;
- evidenziare il ruolo della contabilità economico-patrimoniale nella redazione dei bilanci di gruppo pubblici.

2. Metodo della ricerca

La metodologia di ricerca si basa sull'ipotesi di partenza che l'utilizzo del bilancio consolidato nei comuni spagnoli, francesi, italiani e tedeschi, e il legame

esistente tra l'adozione di una contabilità economico-patrimoniale e la redazione di un documento consolidato, siano ancora di scarsa e/o recente applicazione.

L'analisi si è avvalsa quale metodo di ricerca di un questionario semistrutturato composto da domande con risposta a scelta multipla e risposte aperte.¹ La scelta di tale documento è avvenuta per la facilità di somministrazione dello stesso e per sfruttare le caratteristiche di informalità che presenta nel momento della compilazione.

Il questionario si può suddividere in tre parti: una identificativa (ciascun comune fornisce indicazioni circa la propria denominazione e la propria dimensione), una generale, a cui a tutti i comuni contattati sono chiamati a rispondere, ed una specifica, da compilare solo da parte di quegli enti locali che redigono o intendono redigere un bilancio consolidato.

Il questionario, tradotto nelle rispettive lingue dei paesi del campione, è stato somministrato on line attraverso un sito internet creato ad hoc (www.quecons.com), a cui ciascuna entità soggetta ad analisi è stata indirizzata tramite una comunicazione mail o postale. Agli enti locali è stato garantito l'anonimato dei dati raccolti.

La ricerca si è estesa per un periodo di cinque mesi (maggio – ottobre), con una pausa nel periodo di agosto.

L'universo di riferimento è stato identificato con quei comuni che hanno un ruolo determinante nel livello amministrativo ad essi superiore in via gerarchica. Questo significa che sono stati considerati tutti i comuni capoluogo di provincia italiani e spagnoli, i comuni capoluogo di dipartimento francesi e gli enti locali tedeschi capitali dei Lander, per un totale di 280 entità.

Il campione è stato determinato in relazione alla capacità di ottenere un contatto con i comuni medesimi (257 contatti effettivi). Di questi, infatti, si è proceduto a selezionare solo coloro che hanno offerto un recapito, mail o postale o un sito, a cui far pervenire il questionario o la comunicazione per collegarsi al link che lo contiene.

¹ Si veda Appendice B.

La scelta come universo dei comuni di nazionalità tedesca, francese, spagnola e italiana è stata motivata dal fatto che questi contesti, come si è scritto in maniera dettagliata nel capitolo secondo, presentano degli elementi comuni:

- uguale ripartizione amministrativa su quattro livelli (Stato, Regioni, Province/Dipartimenti,² Comuni);
- simili tradizioni contabili e storiche;
- uguale ripartizioni delle province in relazione all'estensione territoriale e al numero dei abitanti;
- eterogeneità dimensionale degli enti comunali;
- simile processo di riforme della pubblica amministrazione iniziato negli ultimi anni.

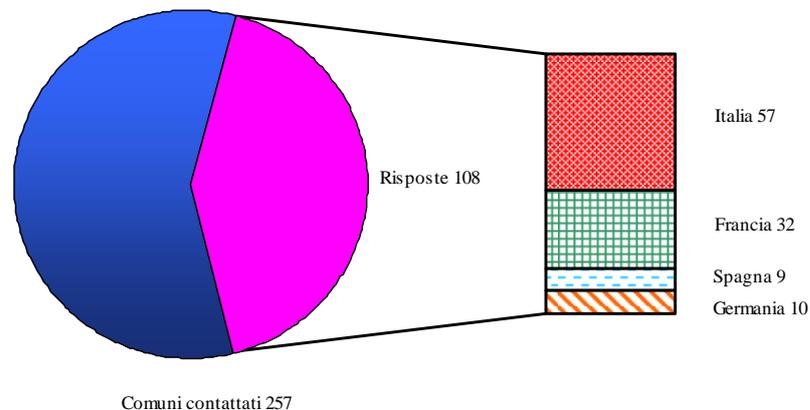
L'unica eccezione fatta riguarda i comuni tedeschi, in quanto come si è avuto modo di descrivere nei capitoli precedenti, l'amministrazione tedesca ha una ripartizione differente, dovuta sostanzialmente al fatto di essere costituita sotto forma di Repubblica federale. La presenza di più di 400 *Kreise* e un numero più elevato di comuni, appartenenti più o meno ad una contea, ha portato a includere nell'indagine solo le entità capitali dei *Länder*. Esse, da un punto di vista di competenze, in piccola parte sono accomunabili ai nostri capoluoghi di Regione.

L'introduzione nell'indagine dei comuni tedeschi è sembrata necessaria per avere un quadro d'insieme dei principali paesi dell'Europa continentale, accomunati da tradizioni simili e da progetti di riforma rivolti al raggiungimento di obiettivi comuni.

Al questionario hanno risposto totalmente 108 comuni, come dimostra il grafico 1.

² In Francia la figura delle Province è stata sostituita in epoca rivoluzionaria con quella dei dipartimenti, ma nella sostanza il ruolo è rimasto immutato.

Grafico 1 – Grado risposta al questionario ripartito per nazione



Come si può osservare dal grafico hanno risposto al questionario più di un terzo dei comuni contattati (42,02%), corrispondente al 38,57% dell'intero universo.

Se si calcola la media ponderata che prende in considerazione come pesi il numero di comuni contattati e quelli totali si avrà una rispondenza pari al 37,24% del campione e il 36,41% dell'intero universo. Essa risente del basso numero di risposte offerte dai comuni spagnoli, solo il 20,93% rispetto alle percentuali superiori al 35% degli altri paesi.

Per misurare l'attendibilità del campione sono stati considerati gli intervalli di confidenza relativi alle due principali domande, sottoposte a tutti gli enti locali contattati: "Il suo Comune utilizza una contabilità economico-patrimoniale?" e "Il suo Comune ha partecipazioni di controllo in imprese di pubblico servizio?".³

³ La formula utilizzata è stata la seguente: $p \pm 1,96 \sqrt{\frac{p(1-p)}{n}}$

Con p si indica la percentuale, mentre con 1,96 (Z) il valore del livello di confidenza del 95%. Questa formula non considera la numerosità della popolazione e per tale ragione si è proceduto ad una correzione della stessa per una popolazione finita. Partendo dalla formula

$$n = \frac{Z^2 p(1-p)}{D^2} \text{ e considerando che la popolazione è nota (280 l'intero universo e 257 il totale}$$

dei contattati) si applica, per una popolazione data, la seguente correzione: $n^* = \frac{n}{1 + \frac{n-1}{N}}$.

Determinando nuovamente l'intervallo di confidenza esso risulterà così pari a:

$$D = Z \sqrt{\frac{p(1-p)(N-n)}{n(N-1)}}.$$

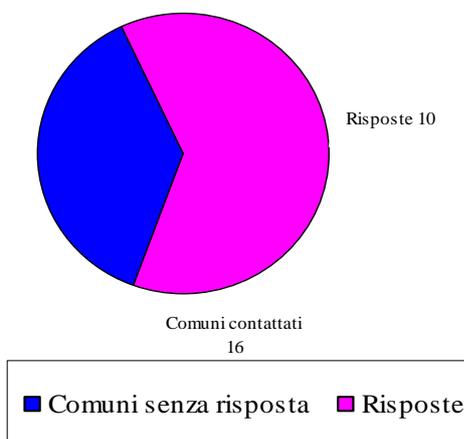
Alla prima domanda il 51,85% (56 comuni su 108) ha risposto positivamente e ciò ha determinato un intervallo di confidenza di 7,19 sul campione di 257 enti locali e di 7,4 sull'intero universo di 280 unità capoluogo. Considerando che il calcolo è stato effettuato con un livello di confidenza del 95%, si può affermare che se si estendesse l'indagine a tutti i 257 comuni o a tutto l'universo vi sarebbe la probabilità del 95% che le risposte affermative a tale domanda oscillerebbero tra il 44,66% e il 59,04% per i comuni contattati e tra il 44,45% e il 59,25% di tutti i capoluoghi di provincia. Il dato è significativo perché mostra come in un'analisi a tappeto si evincerebbe che circa metà dei comuni adottano una contabilità economico-patrimoniale. Il dato conferma quanto già presente nelle letterature in materia.

In merito alla seconda domanda il 75,925% (82 comuni su 108) ha affermato di possedere partecipazioni di controllo. L'intervallo di confidenza che si è calcolato è pari a 6,15 relativo ai 257 enti contattati e 6,33 su tutto l'universo di 280 comuni. Anche in tal caso ciò significa che con una probabilità del 95% estendendo l'indagine a tutti i comuni contattati o a tutta la popolazione la percentuale di enti che risponderrebbero positivamente dovrebbe essere compresa tra il 69,775% e il 82,075% e tra il 69,595% e il 82,255%. Questo conferma una buona attendibilità del dato ottenuto.

3. La Germania

I comuni tedeschi contattati sono stati 16, corrispondenti a tutte le capitali dei *Länder*. Le risposte ottenute sono state 10, pari al 62,5% delle città come mostra il grafico 2.

Grafico 2 – Grado di risposte al questionario in Germania



Il fatto di aver scelto quale campione di riferimento i capoluoghi degli Stati ha determinato una base sondabile composta da unità di grandi dimensioni come dimostra la seguente tabella:

Tabella 1 - Dimensioni comuni tedeschi rispondenti

Dimensione (n. di abitanti)	Numero di risposta
Meno di 10.000	0
Da 10.000 a 20.000	0
Da 20.000 a 60.000	0
Da 60.000 a 100.000	0
Da 100.000 a 250.000	5
Da 250.000 a 500.000	2
Più di 500.000	3
TOTALE	10

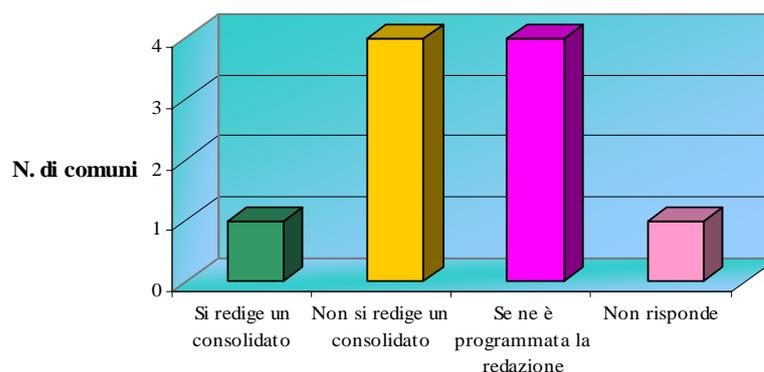
Se si considerano i comuni con una popolazione inferiore a 20.000 abitanti di piccole dimensioni, quelli compresi tra 20.000 e 100.000 di medie dimensioni e superiori a 100.000 grandi comuni, sicuramente nella nostra analisi quelli tedeschi rientrano tutti in quest'ultima categoria.

Questo fa presupporre che in essi ricorrano le condizioni per la redazione di un consolidato, infatti, 9 comuni su 10 hanno partecipazioni di controllo⁴ e l'unico comune che non risponde si presuppone abbia anch'esso delle partecipazioni, in quanto motiva la sua mancata rispondenza a tutte le domande del questionario affermando che il proprio Stato non applica ancora forme evolute di contabilità che prevedano la redazione di un consolidato e una contabilità in partita doppia.

Anche in presenza di tali presupposti favorevoli, come dimostra il grafico 3, solo un comune redige un consolidato.

⁴ L'intervallo di confidenza è pari ad 11,76. Questo indica che estendendo il dato a tutte le 16 capitali al 95% la percentuale di comuni con partecipazioni di controllo si aggira tra il 78,24% e il 100%.

Grafico 3 – Comuni che redigono un bilancio consolidato



Il fatto che solo un ente locale rediga il bilancio di gruppo risulta in linea con il grado di sviluppo che questo documento ha allo stato attuale in Germania. Il sistema tedesco risente in maniera molto accentuata del modello camerale e i progetti pilota non consentono in pieno, ancora, di passare ad una contabilità economico-patrimoniale, scarsamente sviluppata, come dimostrato dalla tabella successiva (tabella 2), e neanche di adottare, insieme agli altri documenti obbligatori, un bilancio consolidato.

Tabella 2 - Grado di utilizzo della contabilità economico-patrimoniale

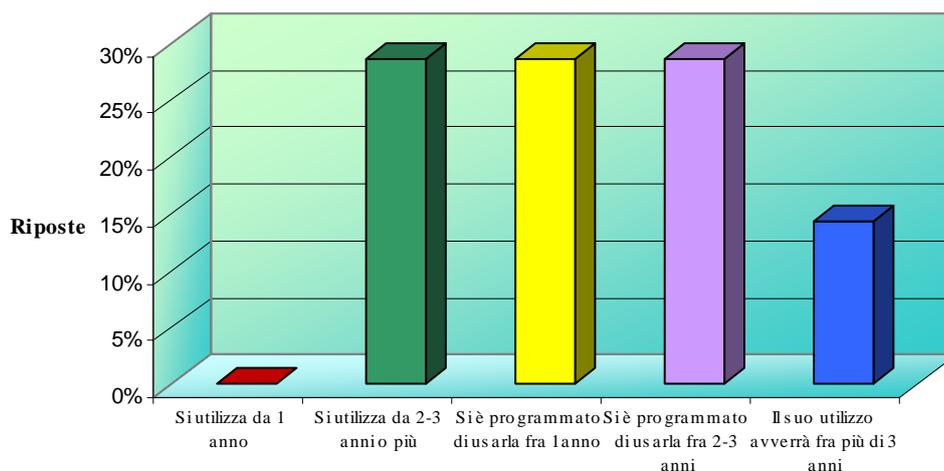
Contabilità utilizzata	Numero dei comuni
Il comune utilizza una contabilità economico-patrimoniale	2
Il comune non utilizza una contabilità economico-patrimoniale	2
Si è programmato l'utilizzo di una contabilità economico-patrimoniale	5
Non risponde	1
TOTALE	10

Dalla tabella è possibile evidenziare che quasi la metà dei comuni rispondenti hanno programmato l'implementazione di una contabilità economico-patrimoniale, mentre solo 2 enti la utilizzano già.⁵

Dei comuni che utilizzano modelli evoluti di contabilità e di quelli che hanno già programmato il suo utilizzo è stato chiesto da quanto tempo essa è utilizzata o fra quanto si prevede il suo utilizzo. Le risposte sono evidenziate dal grafico 4.

⁵ Analizzando i dati e calcolandone l'intervallo di confidenza si può affermare che con il 95% delle probabilità stendendo la ricerca a tutte le capitali si avrebbe una percentuale di comuni che adottano una contabilità economico-patrimoniale compresa tra il 4,32% e il 35,68%.

Grafico 4 – Tempistica di utilizzo della contabilità economico-patrimoniale



Come si può osservare quasi la metà dei comuni che adottano una contabilità economico-patrimoniale la utilizza già da più di 2 anni o ha programmato di usarla fra un anno, mentre circa un quarto ne prevede l'utilizzo fra 2-3 anni

I risultati sono in linea con il progetto di riforma; infatti, la sua graduale estensione fra i comuni tedeschi ha portato ad una attuale mancanza di omogeneità temporale nei sistemi contabili adottati, omogeneità che si colmerà entro un quinquennio, così come affermato dagli stessi comuni i quali, nel motivare la mancata tenuta, hanno affermato che in un periodo compreso tra il 2007 e il 2010 si arriverà ad una uniforme adozione di metodi contabili e alla redazione di un bilancio consolidato.

Sembra rilevante evidenziare, in questa ottica di riforma, che i comuni rispondenti che redigono il consolidato o ne hanno programmato la redazione, lo predispongono da un anno o lo programmeranno tra 2-3 anni o più. Essi hanno un numero di partecipazioni che in media è pari a 25 e che abbracciano tutti i servizi locali tipici come: i servizi idrici, alloggi, energetico, trasporti. Quasi tutte le partecipazioni sono totalitarie.

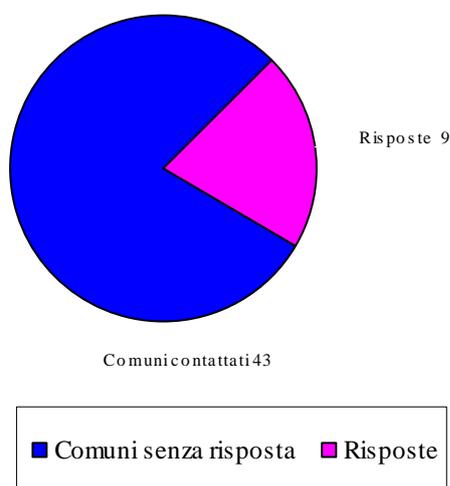
Se allo stato attuale la Germania appare il paese in cui lo sviluppo del bilancio consolidato risulta di scarsa entità, è importante evidenziare che, se i progetti pilota apporteranno le modifiche sperate, diventerà una delle nazioni all'avanguardia in fatto sia di contabilità economico-patrimoniale sia di consolidato. Alla data attuale, però, non è possibile capire come e in base a quale struttura il consolidato sarà redatto; è, tuttavia, ipotizzabile, visto il forte

interessamento in materia degli studiosi, che esso seguirà gli stessi principi e le stesse regole previste per i gruppi privati.

4. La Spagna

Le province spagnole sono pari a 50 e di queste si è riusciti a contattare 43 capoluoghi, pari all'83% dell'intero universo. La rispondenza dei comuni spagnoli è stata la più bassa degli stati contattati: infatti, i comuni che hanno restituito il questionario sono stati 9, equivalenti al 20,93% degli enti rispondenti come dimostra il grafico 5:

Grafico 5 - Grado di risposte al questionario in Spagna



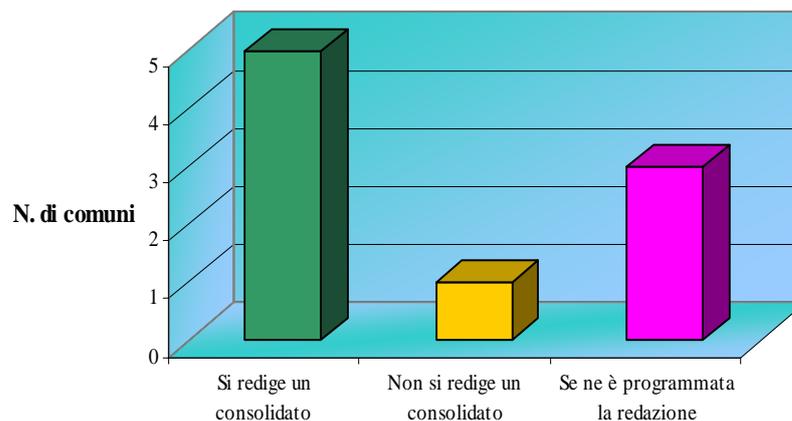
I comuni che hanno fornito una risposta sono meno omogenei rispetto a quelli tedeschi anche se la prevalenza è di enti di grandi dimensioni, come dimostra la tabella 3:

Tabella 3 - Dimensioni comuni spagnoli rispondenti

Dimensione (n. di abitanti)	Numero di risposta
Meno di 10.000	0
Da 10.000 a 20.000	0
Da 20.000 a 60.000	1
Da 60.000 a 100.000	1
Da 100.000 a 250.000	4
Da 250.000 a 500.000	1
Più di 500.000	2
TOTALE	9

Tra i comuni rispondenti tutti presentano le caratteristiche per redigere un consolidato come dimostra il fatto che tutti gli enti locali hanno partecipazioni di controllo in imprese di pubblico servizio.⁶ Il grado di diffusione del consolidato è molto elevato, come si può osservare dal grafico 6.

Grafico 6 – Comuni che redigono un bilancio consolidato



L'unico comune che non predispose un consolidato motiva la mancata redazione con l'assenza di un orientamento unitario da parte dell'ente locale e ha presentato un programma per la sua redazione in un futuro prossimo.

In Spagna l'obbligo di redazione dei bilanci comunali in base alla legge *presupuestaria* statale ha portato alla redazione di bilanci locali consolidati e questo spiega l'elevata diffusione di questo strumento contabile. A dimostrazione dell'alto grado di sviluppo e di integrazione di un sistema contabile già affermato sono sia il grado di sviluppo di una contabilità basata sulla partita doppia sia l'arco temporale di redazione del consolidato.

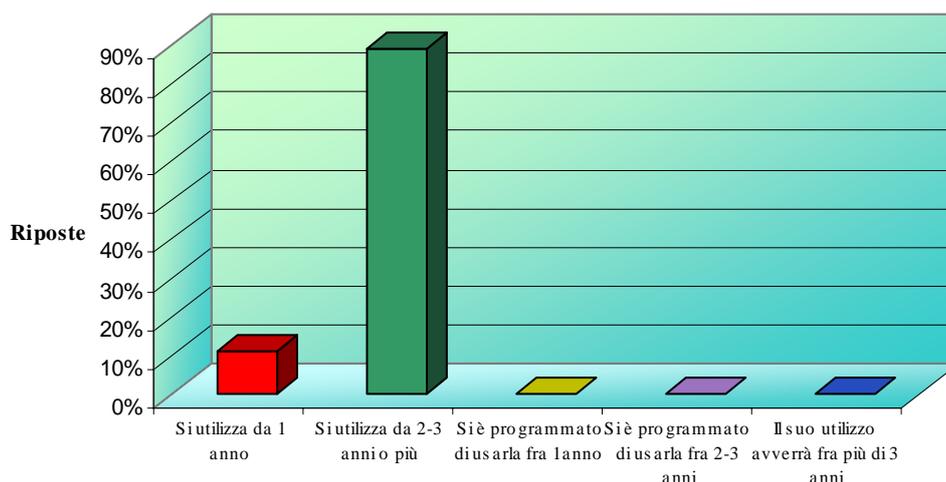
In merito alla contabilità adottata tutti i comuni adottano una contabilità economico-patrimoniale come dimostra la seguente tabella:

Tabella 4 - Grado di utilizzo della contabilità economico-patrimoniale

Contabilità utilizzata	Numero dei comuni
Il comune utilizza una contabilità economico-patrimoniale	9
Il comune non utilizza una contabilità economico-patrimoniale	0
Si è programmato l'utilizzo di una contabilità economico-patrimoniale	0
TOTALE	9

Non sorprende il risultato soprattutto se si considera che lo Stato spagnolo ha introdotto il sistema della partita doppia da quasi un ventennio, anche se il suo recepimento è avvenuto negli ultimi anni, come si può osservare dal grafico 7.

Grafico 7 – Tempistica di utilizzo della contabilità economico-patrimoniale



Fatta eccezione per un solo comune, che utilizza una contabilità economico-patrimoniale da solo un anno, tutti gli altri, il 90% dei rispondenti, la utilizza da oltre due anni.

I comuni che redigono il bilancio consolidato o ne hanno programmato la redazione controllano gruppi di dimensioni non molto estese. In media, infatti, gli 8 comuni che redigono un consolidato hanno originato gruppi comunali composti da 5,125 partecipazioni (41 sono le partecipazioni totali). Si va da gruppi formati da 12 entità ad altri con un'unica impresa controllata.

La caratteristica principale che emerge dall'elenco delle partecipate al gruppo è data dal fatto che sono rappresentate nella quasi totalità da partecipazioni di

controllo diretto. Solo 7 delle 41 entità sono rilevate come partecipazioni di controllo indiretto.

I comuni spagnoli gestiscono tramite partecipazioni in imprese diversi tipi di servizi primi fra tutti i settori trasporti, urbanistica e socio-culturale come dimostra l'elenco successivo (tabella 5).

Tabella 5 - Servizi affidati alle partecipazioni comunali

Servizi	Numero	Interessenza di riferimento (in %)
Idrico	2	51 e 100
Trasporti	5	Tutte 100
Urbanistica	5	Tutte 100
Gestione del suolo	2	58 e 100
Abitazione	5	Tutte 100
Mercati	3	Tutte 51
Socio-culturali	6	51-100-100-100-100-100
Servizi funebri-gestione cimiteri	2	Tutte 51
Turistico	1	30
Promozione economica	3	Tutte 100
Servizi funzionali	1	51
Comunicazione	1	100
Mobilità	2	80-100
Altro	1	30
Totale	39 ⁷	Media 82,20

I comuni spagnoli presentano partecipazioni in prevalenza totalitarie: infatti, ben 27 entità sono partecipate per il 100%, 8 sono controllate con il 51%, 2 rispettivamente all'80% e 58% e solo due di esse scendono al disotto del controllo legale (30%). Questo essenzialmente non fa che dimostrare come i comuni spagnoli, anche se esternalizzano i propri servizi, lo fanno tramite la creazione o acquisizione totale di terze entità, mantenendo un controllo totale e diretto. In particolare si preferisce, per i servizi critici, come trasporti, alloggi e urbanistica, mantenere un forte legame con le imprese che li gestiscono.

Se si considerano singolarmente, ogni comune che ha risposto al questionario non detiene più di una o due partecipazioni inferiori al 100%; questo, in parte, facilita la redazione stessa del consolidato, evitando il calcolo del capitale e

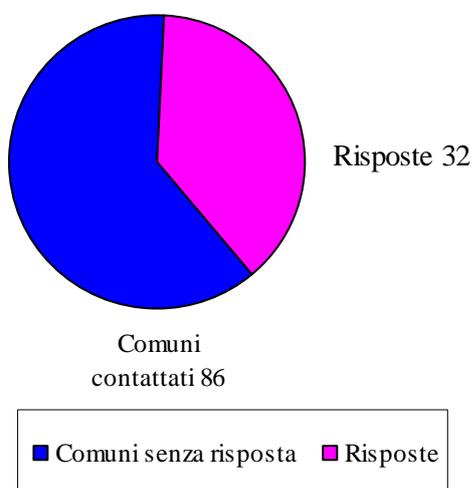
⁷ Sono 39 anziché 41 poiché un comune non ha fornito indicazioni circa 2 partecipazioni di controllo indiretto.

reddito delle minoranze e procedendo alla semplice rettifica dell'interessenza posseduta con il patrimonio dell'ente controllato.⁸

5. La Francia

Dei 100 comuni capoluoghi di dipartimento presenti in Francia si è riusciti a contattarne 86 e si è ottenuta la risposta da parte di 32 di essi, pari al 37,21% del campione (grafico 8) e 32% dell'intero universo. Gli scarsi contatti sono dovuti all'assenza di siti internet⁹ contenenti notizie relative ai mezzi di comunicazione (posta, telefono o e-mail) necessari per inviare il questionario o indirizzare al sito.

Grafico 8 - Grado di risposte al questionario in Francia



Rispetto alla Germania e alla Spagna i comuni francesi presentano una più elevata eterogeneità dimensionale, infatti, come dimostra la tabella 6 gli enti che hanno risposto sono in prevalenza di medie dimensioni, 17 su 32, mentre la restante parte in prevalenza, 12 entità, sono considerate di grandi dimensioni.

⁸ Si veda l'esempio di un Comune spagnolo di grandi dimensioni in Appendice A.

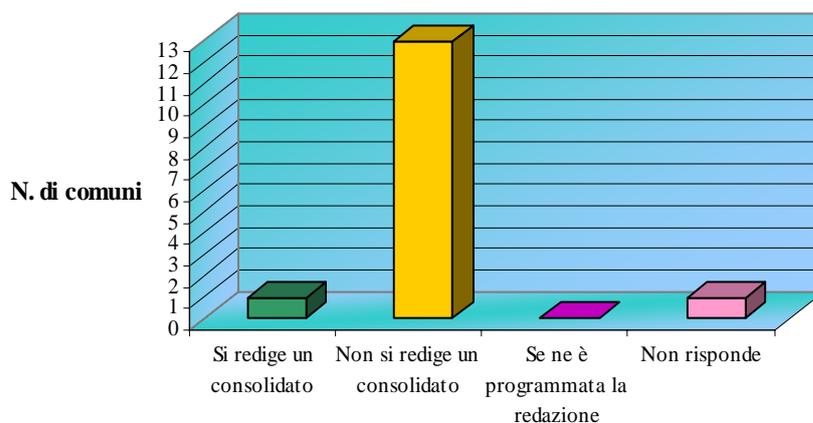
⁹ Alla data odierna parte dei siti relativi ai comuni francesi o sono esclusivamente dedicati all'aspetto turistico o sono in via di costruzione.

Tabella 6 - Dimensioni comuni francesi rispondenti

Dimensione (n. di abitanti)	Numero di risposta
Meno di 10.000	1
Da 10.000 a 20.000	2
Da 20.000 a 60.000	13
Da 60.000 a 100.000	4
Da 100.000 a 250.000	9
Da 250.000 a 500.000	3
Più di 500.000	0
TOTALE	32

Anche se il totale delle risposte ottenute dei comuni francesi è stato piuttosto alta (più di 1/3 del campione), solo uno si essi predispone un bilancio consolidato, mentre nessun altro dei rimanenti 14 enti organizzati sotto forma di gruppo¹⁰ ne ha programmato la redazione (grafico 9).

Grafico 9 – Comuni che redigono un bilancio consolidato



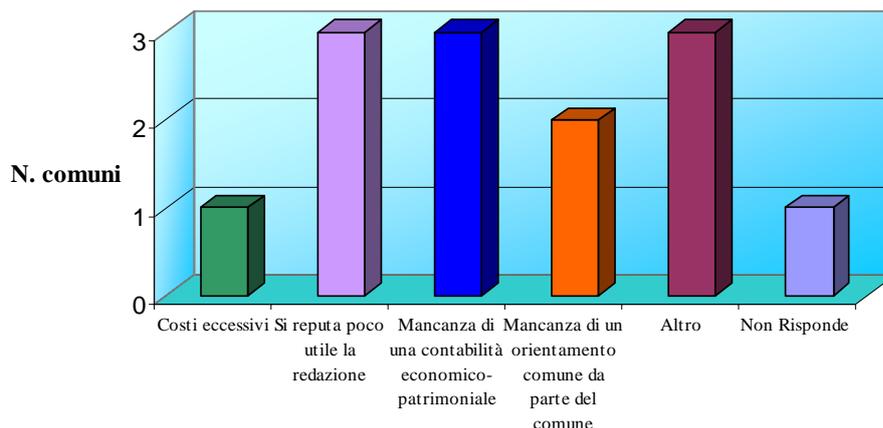
L'unico comune che redige il consolidato è di medie dimensioni e presenta solo 5 partecipazioni controllate in maniera totalitaria facenti parte del settore idrico, dei trasporti e due nel settore socio-culturale. Questo comune redige un consolidato già da 2-3 anni.

Sembra interessante, però, valutare le motivazioni offerte alla mancata redazione del consolidato. Come si può osservare dal grafico 10, solo un comune

¹⁰ L'intervallo di confidenza è pari a 13,7 sul totale dei contatti (86) e 14,25 su tutti i 100 capoluoghi di dipartimento. Con un livello di confidenza del 95% l'eventualità che tutti i comuni contattati saranno costituiti come gruppo oscilla tra il 30,05% e il 57,45%, mentre tra tutti gli enti capoluogo di dipartimento tra il 29,5% al 58%.

ha indicato l'aspetto economico, "Costi eccessivi", mentre le altre entità comunali si sono quasi equamente ripartite tra coloro che reputano tale documento come "inutile" per il comune, quelle che attribuiscono la responsabilità alla mancanza di una contabilità economico-patrimoniale e quelle che si giustificano indicando la mancanza di un orientamento comune operato dalla holding.

Grafico 10 – Motivazioni alla mancata redazione del consolidato



La risposta "Si reputa poco utile la redazione" è in linea con quanto oggi previsto nella letteratura francese in materia. Infatti, se da un lato se ne sente la necessità ed è un tema dibattuto, la prevalenza dei comuni ha messo in luce le difficoltà e la scarsa considerazione che si ha di tale documento. La risposta relativa alla "Mancanza di una contabilità economico-patrimoniale" è indicativa del fatto che la tenuta di una contabilità basata sulla partita doppia sembra fondamentale per ottenere i dati necessari al consolidamento dei valori.

I due comuni che hanno risposto "Mancanza di un orientamento comune da parte del comune" mostra, rispetto alla precedenti, che gli enti locali rispondenti hanno consapevolezza del gruppo, ma manca una volontà effettiva dell'ente di procedere al consolidamento.

Interessanti risultano essere le risposte fornite sotto la voce "Altro":

- troppo complicato (1 risposta);
- mancanza di un obbligo legale (2 risposte).

Il comune che ha risposto che il consolidato è eccessivamente complicato è un ente locale di grande dimensioni che ormai da più anni utilizza una contabilità economico-patrimoniale. Esso ha evidenziato come un bilancio di gruppo risulti per l'ente stesso un documento che per essere redatto necessita di una procedura

adeguata che, se non gradualmente affrontata, può apparire “complessa”, soprattutto negli enti locali di grandi dimensioni con più partecipazioni di controllo. Chi, invece, ha evidenziato la mancata obbligatorietà ha messo in luce una mancata volontà di redazione alla cui base sono altre problematiche, come la mancata tenuta di contabilità economico-patrimoniali di entrambi i comuni e, probabilmente, la difficoltà a dar vita ad un bilancio di gruppo di entità che sono di medie e grandi dimensioni con diverse partecipazioni di controllo.

L’applicazione di modelli di contabilità economico-patrimoniale è abbastanza diffusa come dimostra la tabella 7¹¹:

Tabella 7 - Grado di utilizzo della contabilità economico-patrimoniale

Contabilità utilizzata	Numero dei comuni
Il comune utilizza una contabilità economico-patrimoniale	15
Il comune non utilizza una contabilità economico-patrimoniale	16
Si è programmato l’utilizzo di una contabilità economico-patrimoniale	1
TOTALE	32

La tabella evidenzia come la metà dei comuni che hanno risposto adotta una contabilità economico-patrimoniale o l’ha programmata, mentre l’altra metà non la utilizza. Questi ultimi non sono riconducibili ad una tipologia particolare di ente locale sia per dimensioni di abitanti che di partecipazioni possedute. Infatti osservando i due grafici relativi ai comuni che adottano e non una contabilità economico-patrimoniale si può osservare che la presenza di partecipazioni e la grandezza in termini di abitanti non influenzano la tipologia di contabilità.

¹¹ L’intervallo di confidenza è pari a 13,78 sul totale dei contatti (86) e 14,33 su tutti i 100 capoluoghi di dipartimento. Con un livello di confidenza del 95% l’eventualità che tutti i comuni contattati utilizzino una contabilità economico-patrimoniale va dal il 33,095% e il 60,655%, mentre per tutti gli enti capoluogo di dipartimento l’intervallo oscilla tra il 32,545% e il 61,205%.

Grafico 11 – Comuni che adottano una contabilità economico-patrimoniale

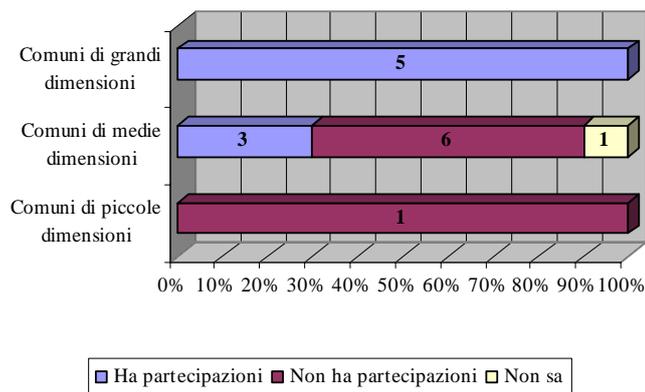
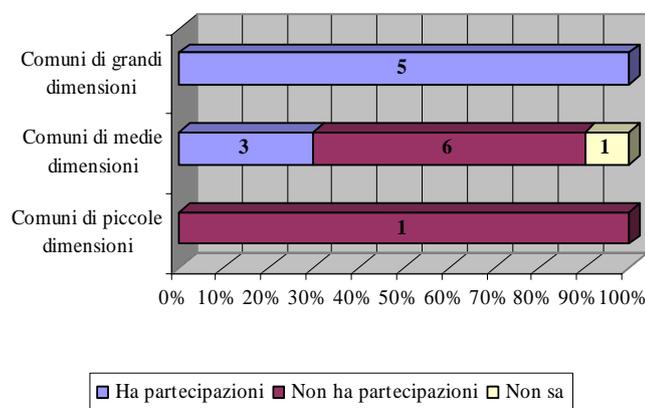


Grafico 12 – Comuni che non adottano una contabilità economico-patrimoniale



I due grafici mostrano come nei comuni di piccole dimensioni, sia che adottino o meno una contabilità economica, non sono presenti partecipazioni in altre imprese. Negli enti di medie dimensioni, invece, è ravvisabile una medesima situazione per la quale coloro che non detengono partecipazioni sono il doppio di quelli che le detengono. Solo 2 enti di medie dimensioni, uno che adotta una contabilità economica e uno modelli tradizionali, non hanno fornito indicazioni circa il possesso di partecipazioni rispondendo “Non so”.

I 16 enti che non utilizzano la contabilità economico-patrimoniale motivano il mancato utilizzo nel modo seguente:

Tabella 8 – Motivazioni del mancato utilizzo della contabilità economico-patrimoniale

Contabilità utilizzata	Numero dei comuni
Costi eccessivi	1 ¹²
Mancanza di competenze	3
Difficoltà tecniche	5
Altro	8
TOTALE	17

Nella motivazione “Altro” le spiegazioni fornite sono:

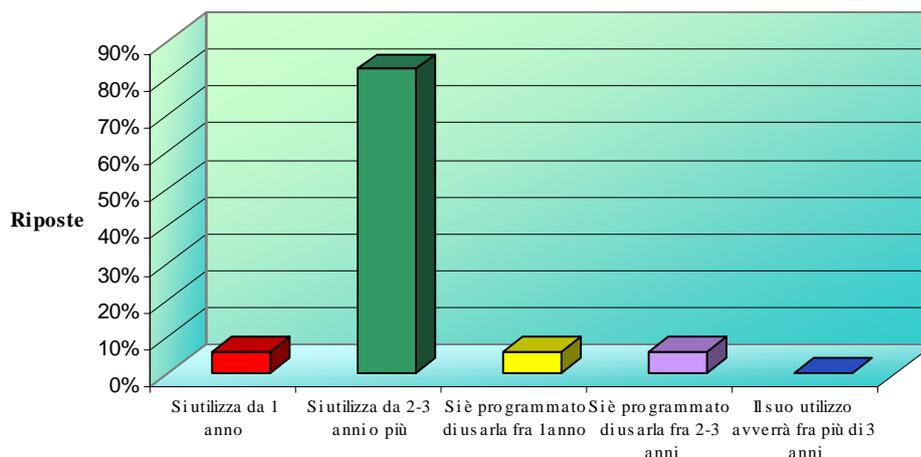
- ci si è preposti la redazione in futuro;
- è sufficiente solo la contabilità a valori storici;
- non se ne sente il bisogno;
- non ne abbiamo bisogno e non è prevista per legge, la nostra contabilità generale e le nostre analisi ci sono sufficienti;
- si redige solo la contabilità prevista dall’M12;
- necessità di avere uno strumento informatico adatto per il quale il costo è sostanziale;
- la nomenclatura M14 impone una contabilità patrimoniale.

Le motivazioni offerte non fanno altro che mettere in luce che non si avverte ancora oggi la necessità di una contabilità economico-patrimoniale. Vi è una netta distinzione con i comuni che utilizzano tale contabilità, infatti, tra i 16 che la usano o l’hanno programmata il tempo di implementazione è di lungo periodo (grafico 13).¹³

¹² Il comune che ha indicato la voce costi elevati ha indicato anche “altro” nella motivazioni indicando ulteriori ragioni alla mancata tenuta di tale contabilità.

¹³ Nel grafico sono presenti due comuni che hanno previsto la programmazione questo perché uno dei comuni che non la utilizza ha voluto precisare che è previsto il suo utilizzo fra 2/3 anni.

Grafico 13 – Tempistica di utilizzo della contabilità economico-patrimoniale

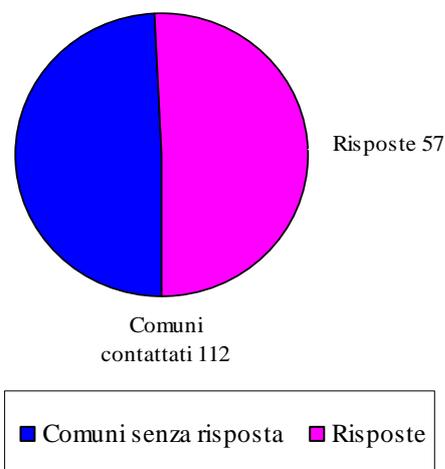


Circa l'80% dei comuni utilizza già da 2-3 anni una contabilità economica, mentre il restante 20% è equamente diviso tra chi l'ha appena implementata, chi lo farà entro l'anno prossimo e chi spera di implementarla fra 2-3 anni.

6. L'Italia

In Italia i comuni capoluoghi sono pari a 114¹⁴ se si considera che molte province sono costituite da un doppio capoluogo (Pesaro-Urbino, Massa Carrara, Forlì-Cesena, Lanusei-Tortolì, Olbia-Tempio Pausania, Sanluri-Villacidro, Carbonia-Iglesias). È stato possibile contattare 112 enti capoluogo e di questi si è ricevuto risposta da parte di 57 entità, pari al 50,89% del campione e il 50% dell'intero totale (grafico 14).

Grafico 14 - Grado di risposte al questionario in Italia



¹⁴ Sono state considerate solo quelle province che nel 2006 hanno iniziato ad operare come tali, escludendo per cui altre (come Monza e Fermo) che se pur istituite non stanno ancora operando.

A differenza dei comuni degli altri paesi esaminati l'Italia presenta un'elevata omogeneità tra i comuni di medie e grandi dimensioni. Come descritto dalla tabella 9 è evidente che, fatta eccezione per i comuni di piccole dimensioni (1 solo comune rispondente), 36 enti locali sono di grandezza media e 20 di grandi dimensioni.

Tabella 9 - Dimensioni comuni italiani rispondenti

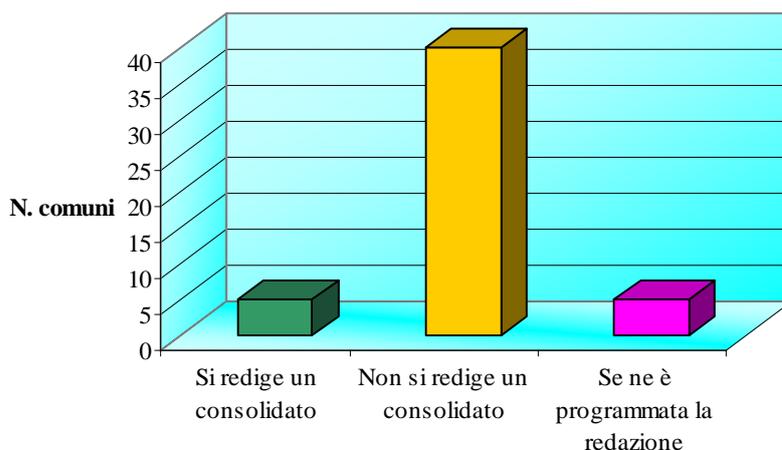
Dimensione (n. di abitanti)	Numero di risposta
Meno di 10.000	0
Da 10.000 a 20.000	1
Da 20.000 a 60.000	19
Da 60.000 a 100.000	17
Da 100.000 a 250.000	11
Da 250.000 a 500.000	5
Più di 500.000	4
TOTALE	57

Nel nostro paese, il grado di diffusione del bilancio consolidato non è alto, ma rispetto ad altri contesti assume una valenza sicuramente superiore.

Come dimostra il grafico 15 solo 5 comuni lo predispongono, altrettanti ne hanno programmato la redazione e ben 40 non lo redigono anche avendone le caratteristiche per farlo, infatti su 57 enti rispondenti ben 50¹⁵ hanno partecipazioni in altre imprese. I 7 enti locali che non possiedono partecipazioni sono comuni di medie dimensioni (tutti da 20.000 a 60.000 abitanti), alcuni di recente formazione come capoluogo.

¹⁵ L'intervallo di confidenza è pari a 6 sul totale dei contatti (112) e 6,05 su tutti i 114 capoluoghi di provincia. Con un livello di confidenza del 95% l'eventualità che tutti i comuni contattati saranno costituiti sotto forma di gruppo oscilla tra l'81,72% e il 93,72%, mentre tra tutti gli enti capoluogo tra l'81,67% e il 93,77%.

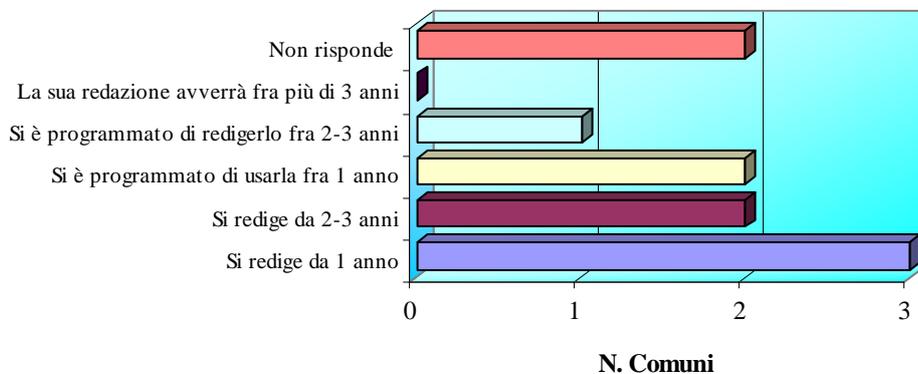
Grafico 15 – Comuni che redigono un consolidato



Risulta interessante valutare tra i comuni che redigono il consolidato e quelli che non lo fanno i tempi di redazione e le motivazioni che hanno interessato la predisposizione.

Dei 5 enti che hanno redatto un bilancio di gruppo 2 lo redigono da un periodo di tempo non superiore ai 3 anni (grafico 16) e 3, invece, lo hanno redatto per la prima volta l'anno scorso.

Grafico 16- Tempistica di redazione del consolidato



Dei 5 comuni che lo hanno programmato solo 3 hanno dato una risposta di cui 2 lo predisporranno al più fra 3 anni, mentre un comune è già pronto per la sua redazione l'anno prossimo.

Risulta di rilievo notare che di questi 10 enti locali esiste una diversa ripartizione tra i comuni di medie e quelli di grandi dimensioni. Un ente con popolazione tra 60.000 e 100.000 abitanti lo redige già da un anno, mentre 2 di uguali dimensioni lo hanno programmato. Tra i comuni di grandi dimensioni 4 lo redigono già, di cui la metà da più anni, mentre 3 lo hanno programmato.

Degli enti che redigono un consolidato 3 hanno fornito indicazioni circa i principi in base al quale tale documento è predisposto: uno ha indicato gli IPSAS e i restanti i principi dell'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali.

I servizi relativi alle partecipazioni dei 5 comuni che predispongono il consolidato sono quelli tipici di tutti i comuni. Riportiamo di seguito una tabella che include le imprese di servizi controllate dai comuni. Non si riportano le interessenze poiché alcuni enti non le hanno indicate in modo esatto, si sottolinea, però, che sono quasi tutte superiori al 50% e qualcuna totalitaria.

Tabella 10 - Servizi affidati alle partecipazioni comunali

Servizi	Numero
Idrico	3
Trasporti - mobilità	5
Energetico	3
Smaltimento rifiuti	5
Abitazioni- edilizia -infrastrutture	8
Mercati	1
Socio-culturali	8
Servizi	2
Economia e sviluppo	11
Parcheggi	1
Gestioni tributi	2
Gestione dati informatici	1
Farmacie	1
Consorzi servizi	3
Totale	54

Tra le motivazioni date dai restanti 40 enti che, pur avendo le caratteristiche, non predispongono un consolidato, risulta di rilievo evidenziare che i comuni, rispetto alle risposte già impostate nel questionario, hanno preferito fornire altre spiegazioni e, in alcuni casi, più di una risposta. Nella tabella successiva sono riportati i pareri offerti:

Tabela 11 – Motivazioni offerta alla mancata redazione del consolidato

Risposte	N. Comuni
Costi eccessivi	3
Si reputa poco utile la redazione	5
Mancanza di una contabilità economico-patrimoniale	7
Mancanza di un orientamento comune da parte dell'ente locale	4
Altro	20 di cui: <ol style="list-style-type: none"> 1. nessuno si è mai posto il problema; 2. difficoltà a coniugare i dati della contabilità del comune con quella delle imprese; 3. non rientra tra le nostre priorità; 4. siamo nella fase di presa coscienza di ragionare su dati consolidati; 5. mancanza di personale; 6. mancanza di un'organizzazione adeguata (5); 7. si ha solo una srl in liquidazione; 8. anche se se ne reputa utile la redazione al momento abbiamo urgenze più impellenti; 9. sarà previsto in futuro con le modifiche al regolamento regionale (essendo una regione a statuto speciale); 10. si hanno solo due partecipazioni di collegamento; 11. non c'è una volontà politica e non è ancora previsto per legge; 12. abbiamo un'unica partecipazione totalitaria (2); 13. abbiamo una holding che gestisce le partecipazioni comunali e redige un consolidato; 14. non è stato ancora programmato dal comune; 15. è sufficiente per noi allegare i bilanci delle partecipate al bilancio del comune
Non risponde	4

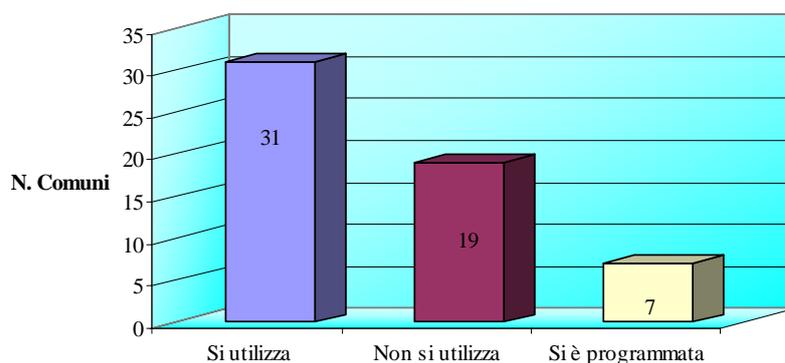
Analizzando le varie risposte offerte si evince che non è l'aspetto economico, "Costi eccessivi", il vero problema, ma le carenze organizzative, le difficoltà derivanti dal passaggio da una contabilità finanziaria ad una economico-patrimoniale e la scarsa presa di coscienza del gruppo creato dal comune. Come si può leggere, infatti, 8 comuni¹⁶ trovano difficoltà nel confrontare dati che derivano da due diverse contabilità, 6 ritengono che il problema sia ravvisabile nelle carenze organizzative o di personale, 4 nella mancanza di gestione unitaria da parte della capogruppo comunale e solo 3 si giustificano con l'onerosità della

¹⁶ Oltre alle 7 risposte dirette si fa rientrare nella categoria la risposta 2. in "Altro".

predisposizione. Rilevante è la constatazione che 6¹⁷ comuni reputano la redazione di un consolidato “inutile” o non prioritario nella gestione dell’ente locale. Risultano, invece, giustificabili le posizioni dei comuni che hanno solo una partecipazione di controllo o solo collegate, in quanto la predisposizione di un documento aggregato apporterebbe pochi vantaggi. Chi ha risposto indicando il problema nella insufficiente volontà politica o nell’assenza di obbligatorietà per legge si è giustificato solo formalmente, non esprimendo quali siano le vere cause della mancata predisposizione.

Il fatto che un gran numero di comuni abbia imputato il problema alla contabilità dell’ente ci porta ad osservare quale sia la situazione in Italia sul grado di sviluppo della contabilità economico-patrimoniale. Alla domanda “Il suo Comune adotta una contabilità economico-patrimoniale?”, dove per tale tipologia si intendeva una contabilità integrata, non solo minimale, le risposte sono state quelle evidenziate nel modo seguente:

Grafico 17 – Comuni che non adottano una contabilità economico-patrimoniale



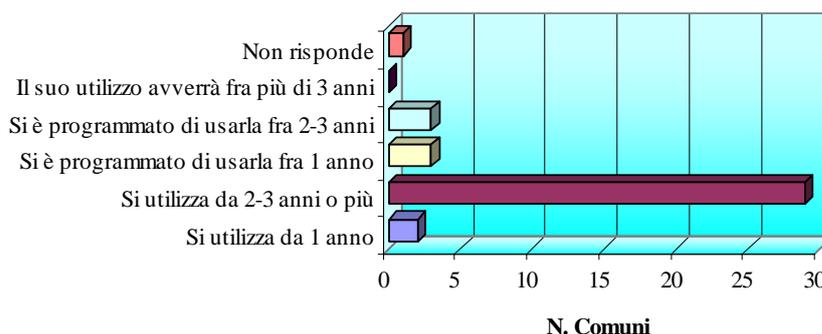
Il grafico 17 mette in luce che 31 comuni¹⁸ utilizzano una contabilità economico-patrimoniale, 19 non la utilizzano ancora e 7 l’hanno già programmata.

Tra coloro che l’adottano già è positivo constatare che la sua adozione non è recente, ma è presente già da qualche anno e, in molti casi, anche da più di tre anni (grafico18).

¹⁷ Oltre alle 5 risposte dirette si fa rientrare nella categoria la risposta 3. in “Altro”.

¹⁸ L’intervallo di confidenza è pari a 9,1 sul totale dei 112 enti contattati e 9,18 su tutti i 114 capoluoghi. Con un livello di confidenza del 95% l’eventualità che tutti i comuni contattati utilizzino una contabilità economico-patrimoniale oscilla tra il 45,28% e il 63,48%, mentre in tutto l’universo dei comuni capoluogo di provincia l’intervallo è compreso tra 45,2% e 63,56%.

Grafico 18 – Tempistica di utilizzo della contabilità economico-patrimoniale



Tra gli enti locali che l'hanno programmata, invece, vi è una equa ripartizione tra coloro che l'adotteranno l'anno prossimo (3 comuni) e coloro che lo faranno al massimo fra 3 anni (3 comuni); nessuno prevede la sua implementazione fra più di un triennio.

Tra 19 comuni che si basano ancora in maniera esclusiva sul modello minimale per convertire i dati finanziari in economici le motivazioni offerte riguardano:¹⁹

Tabella 12 – Motivazioni offerte alla mancata tenuta di una contabilità economico-patrimoniale

Risposte	N. Comuni
Costi eccessivi	3
Mancanze di competenze	1
Difficoltà tecniche	1
Altro	14 di cui: 1. non è obbligatoria; 2. carenza di personale (4) oltre ai rilevanti oneri necessari per la tenuta della contabilità economica; 3. non si ritiene utile; 4. mancanza di un'adeguata organizzazione (3); 5. per lo scopo a cui è preposta ci risulta sufficiente quella prevista per legge. Adottiamo comunque una contabilità analitica; 6. strutture da aggiornare; 7. c'è stato negli anni passati un tentativo di implementazione, ma per mancanza di tempo e personale che si dedichi ad essa al momento non si applica; 8. manca un software adeguato; 9. è sufficiente la conciliazione prevista per legge.
Non risponde	1

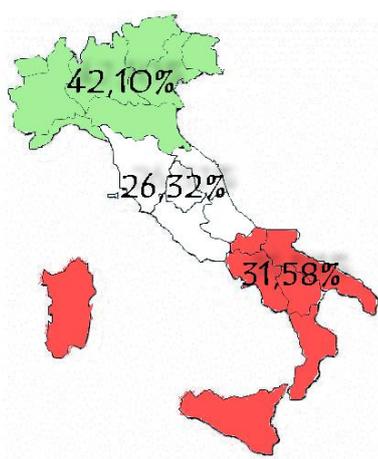
¹⁹ Alcuni comuni hanno inserito più motivazioni.

Anche in questo caso, così come per il consolidato, le risposte fornite individuano il problema nelle carenze organizzative (4 risposte se si considera anche la 6) e di personale (5 risposte se si include la 7). Le altre motivazioni risultano residuali e alcune, come la non obbligatorietà o la mancanza di un software, non esaustive per individuare la reale scarsa implementazione. Di particolare rilievo, invece, è la risposta relativa alla tenuta di una contabilità analitica. Il comune che l'ha data è di grandi dimensioni e redige da un anno un bilancio consolidato. Questo dimostra come il consolidato può comunque essere predisposto se i dati ad esso relativi (come le operazioni infragruppo) sono tenuti correttamente dalla contabilità analitica che sopperisce alle carenze del modello minimale. Tutti gli altri comuni che predispongono il bilancio di gruppo, invece, adottano modelli evoluti di contabilità, con l'unica eccezione di un ente di medie dimensioni che l'ha programmato per l'anno prossimo.

Dalle analisi fin qui effettuate è possibile affermare che le condizioni per la redazione di un consolidato sono la tenuta di una contabilità che permette il consolidamento (economica evoluta o analitica), la presenza di più di una partecipazione e un bacino d'utenza medio-grande.

Analisi territoriale

Quanto finora evidenziato a livello nazionale può essere analizzato su base territoriale, con la classica ripartizione tra Nord, Centro e Sud. Come dimostra la



cartina a lato dei 57 comuni che hanno risposto al questionario, prevalgono i comuni del Nord (24), a seguire quelli meridionali (18) ed infine il Centro (15). Considerando che i comuni capoluogo di provincia sono 47 al settentrione, 27 al Centro e 40 (di cui 2 non contattati) al Sud e nelle isole la partecipazione al sondaggio è stata piuttosto uniforme. Calcolando, infatti, le percentuali di comuni rispondenti sul totale dei

contatti per zona geografica si ottiene: 51,06% per il Nord, 55,55% al Centro e 47,37% al Sud.²⁰ Le risposte ottenute si aggirano tutte intorno alla metà dei capoluoghi di area geografica, con uno scarto tra zona di pochi punti percentuali.

Proponiamo di seguito una tabella che illustri i dati sopra analizzati ripartiti per fasce territoriali e bacino d'utenza potenziale (dimensioni del comune).

²⁰ Così calcolati: Nord $24/47 * 100$; Centro $15/27 * 100$; Sud ed Isole $18/38 * 100$.

Tabella 13 - Analisi ripartita per area geografica

Caratteristiche	Comuni contattati																										
	Nord						Centro						Sud e Isole														
	Comuni piccoli		Comuni medi		Comuni grandi		Comuni piccoli		Comuni medi		Comuni grandi		Comuni piccoli		Comuni medi		Comuni grandi										
Contatti	0		16		8		1		10		4		0		10		8										
Hanno partecipazioni	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No	Si	No									
	-	-	14	2	8	-	1	-	9	1	4	0	-	-	6	4	8	0									
Redigono un consolidato	-		0		2		0		1		2		-		0		0										
Hanno programmato la redazione del consolidato	-		1		2		0		1		0		-		0		1										
Adottano una contabilità economico-patrimoniale	Si	No	P.	Si	No	P.*	Si	No	P.	Si	No	P.	Si	No	P.	Si	No	P.	Si	No	P.	Si	No	P.			
	-	-	-	12	2	2	5	3	-	-	-	1	6	2	2	2	2	-	-	-	-	3	5	2	4	4	-
Redigono un consolidato	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	1	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Hanno programmato di redigere un consolidato	-	-	-	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-

* P sta per Programmata

La tabella 13 dimostra che il bilancio consolidato è diffuso nei comuni del Centro e del Nord, soprattutto di grandi dimensioni e che adottano una contabilità economico-patrimoniale o, in alternativa, una contabilità analitica. Solo un comune non adotta una contabilità economica e redige un bilancio di gruppo, anche se non ha indicato le modalità con le quali lo predispone e il ruolo della contabilità minimale.

L'elemento più evidente è rappresentato dal fatto che i comuni meridionali sono quelli che più degli altri, anche se omogenei per dimensione come quelli delle altre aree, presentano il numero più alto di enti che non hanno partecipazioni di controllo (4) e non adottano sistemi evoluti di contabilità (9 rispetto ai 7 del Nord e ai 4 del Centro). L'unico comune del Sud che ha programmato la redazione del consolidato (per l'anno prossimo) è un comune di grandi dimensioni.

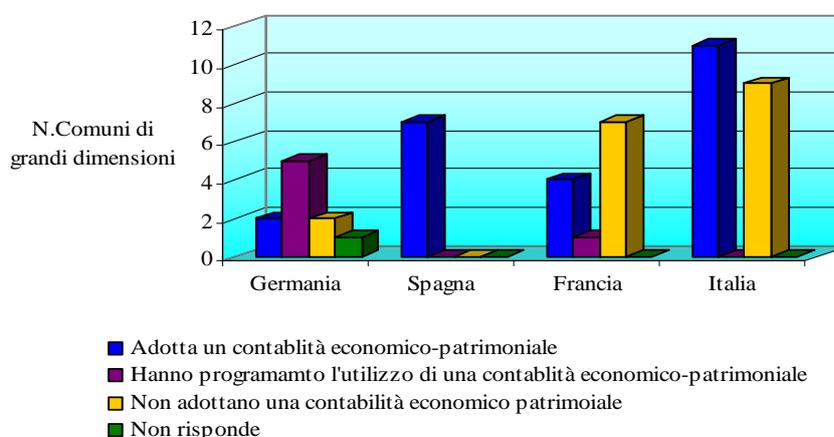
Il Centro è l'area più dinamica in cui già 3 comuni predispongono un consolidato su 13 gruppi presenti (9 comuni medi e 4 di grandi dimensioni). A differenza, il Nord presenta 22 gruppi comunali (14 comuni medi e 8 grandi), ma solo 2 comuni che redigono un documento aggregato; l'aspetto positivo è la presenza di 3 enti locali che ne hanno programmato la redazione entro un anno (1) e fra 2-3 anni (1), mentre un comune non ha fornito indicazioni temporali in merito.

7. Un'analisi comparata

Comparando i dati raccolti per singolo paese è possibile riscontrare diversi punti sia di contatto che di differenza. Tutti gli Stati evidenziano un elevato numero di comuni che presentano i caratteri propri di gruppo comunale. Per comparare tali dati è necessario considerare i comuni di maggiori dimensioni in quanto gli enti locali tedeschi e quasi tutti quelli spagnoli che hanno risposto sono di grandi dimensioni. In Germania 9 enti, in Spagna 7, in Francia 9 su 12 e in Italia 20 grandi città possiedono partecipazioni in imprese di pubblico servizio. La differenza principale sta, però, nel diverso grado di diffusione del consolidato. In Spagna tutti i comuni lo redigono o l'hanno programmato, in Germania solo un comune lo predispone, nessuno lo redige in Francia e in Italia ben 4 comuni. Un discorso analogo può essere fatto per la tenuta di una contabilità economica. I dati,

però, conducono a risultati diversi tra loro, dovuti essenzialmente alle differenti realtà politiche e contabili che stanno modificando la pubblica amministrazione negli Stati analizzati. Come si può osservare nel grafico successivo, solo Italia e Spagna adottano in prevalenza una contabilità economico-patrimoniale, a differenza di Francia e Germania, nelle quali prevalgono sistemi di contabilità finanziaria. È anche vero, però, che l'Italia e la Francia hanno la più alta eterogeneità, presentando uno scarto molto basso tra il numero di comuni che utilizzano una contabilità evoluta e quelli che si basano su modelli tradizionali.

Grafico 19 – Adozione della contabilità economico-patrimoniale per paese



Risultano molti simili anche i tempi di predisposizione del consolidato e della contabilità economico-patrimoniale e le motivazioni alla mancata redazione o utilizzo di entrambi.

Con la tabella successiva si riassumono i dati relativi alla tempistica che riguarda sia il consolidato che la contabilità adottata nei comuni di grandi dimensione.

Tabella 14 – Tempistica nella redazione del consolidato e nella tenuta della contabilità economico-patrimoniale

	Tempistica di redazione del consolidato					
	Si redige da 1 anno	Si redige da 2-3 anni o più	Si redigerà fra 1 anno	Si redigerà fra 2-3 anni	Si redigerà fra più di 3 anni	Non risponde
Germania	-	-	-	-	3	2
Spagna	-	5	1	-	-	-
Francia	-	-	-	-	-	-
Italia	2	2	1	1	-	1

Tempistica di tenuta della contabilità economico-patrimoniale						
	Si utilizza da 1 anno	Si utilizza da 2-3 anni o più	Si utilizzerà fra 1 anno	Si utilizzerà fra 2-3 anni	Si utilizzerà fra più di 3 anni	Non risponde
Germania	-	2	2	2	1	1
Spagna	1	6	-	-	-	-
Francia	-	4	1	-	-	-
Italia		10				1

Italia e Spagna redigono in prevalenza i propri consolidati da più di un anno, così come adottano, assieme alla Francia, in prevalenza da 2-3 anni o più una contabilità economico-patrimoniale. La Germania, invece, risente dei progetti pilota ancora in atto e si presuppone, in base alle risposte, che si adeguerà agli altri Stati nei prossimi anni.

Leggendo le tabelle precedenti sulle motivazioni alla mancata tenuta di una contabilità economica e sulla redazione del bilancio di gruppo si riscontrano elementi comuni. La maggior parte risponde “Altro”, indicando la mancata previsione di legge o le difficoltà tecniche incontrate nella redazione per quanto concerne sia il consolidato che la tenuta della contabilità economica.

8. Considerazioni conclusive

L’analisi ha messo in luce degli aspetti particolari che identificano in maniera più o meno positiva il ruolo dell’Italia.

Se si fa eccezione per la Spagna che già da tempo ha improntato una politica di riforme che stanno attualmente evidenziando i propri risultati nell’ambito della pubblica amministrazione, il paese che meglio si pone in termini di consolidato e di modelli contabili più evoluti della singola contabilità finanziaria è proprio la nostra penisola. Questo aspetto, però, non considera il contesto nel quale tale evoluzione è avvenuta. La Germania, che dai dati appare il paese che più degli altri sembra in ritardo, in realtà con i progetti pilota previsti per uniformare il sistema e rendere omogenea l’adozione di una contabilità economica che sostituisca quella camerale sarà uno dei primi Stati che riuscirà ad avere enti locali che adotteranno principi e documenti simili. Lo scopo dei progetti pilota, voluti dagli studiosi contabili, è quello di omogeneizzare il sistema cercando di sopperire, nel periodo di prova, ai punti critici del passaggio. Si può ipotizzare che già nei prossimi quattro anni (molti comuni hanno, infatti, evidenziato nel

questionario che la riforma si dovrebbe concretizzare per il 2007-2010) i cambiamenti saranno operativi.

La situazione francese, che appare ancora piuttosto arretrata in termini di consolidato, ha evidenziato, comunque, un interessamento da parte del governo il quale dal 2005 ha costituito un gruppo di lavoro che si occupa della consolidazione dei conti degli enti locali. Questo significa che nel prossimo decennio è ipotizzabile che verranno meno gli impedimenti che finora hanno reso restii i comuni francesi alla redazione del consolidato e facciano passare in secondo piano problemi che, negli anni passati, hanno offerto i primi sperimentali bilanci di gruppo comunale.

In Italia non vi è stato l'intervento di nessun organismo politico o contabile in materia, lasciando ai comuni la volontà di predisporre un consolidato senza dettare o prevedere i principi di riferimento. Questo significa che allo stato attuale gli enti che redigono un consolidato lo fanno in modo spontaneo e utilizzando principi e schemi a propria discrezione. Risulta significativo in tal senso evidenziare che tra i comuni italiani che redigono o hanno predisposto un bilancio di gruppo, alcuni hanno indicato che la sua redazione ha interessato solo alcune imprese, quelle ritenute più significative e strategiche, tralasciandone altre che andrebbero inserite nel consolidamento. Altri hanno evidenziato in nota che il consolidato è stato predisposto al fine di ridurre le differenze che si riscontravano tra i dati delle imprese controllate e quelli presenti nel bilancio dell'ente. Questo indica una mancata comunanza di obiettivi nella sua redazione. In merito ai principi adottati alcuni hanno evidenziato l'utilizzo degli IPSAS, altri dei principi nazionali e dell'Osservatorio; dal lato della redazione, invece, cambia il modo con il quale tali documenti sono stati presentati, a volte con schemi riclassificati altre con schemi interi.

In Europa gli Stati esaminati tendono ad utilizzare per il consolidamento dei propri bilanci pubblici locali i principi propri delle imprese private, con adattamenti appositi per il loro settore di appartenenza. In Italia sostanzialmente chi redige un consolidato pubblico non ha ben chiaro quali debbano essere i principi di riferimento, anche se sostanzialmente prevalgono quelli di natura privata con tutte le eccezioni del caso. Anche tra i comuni che hanno indicato la

redazione in base ai principi internazionali per la pubblica amministrazione, sostanzialmente la redazione avviene, così come per tutti i comuni, in prevalenza in base ai principi nazionali.

Il rischio fondamentale che l'Italia corre è di vedere la crescente diffusione del consolidato, ma anche la predisposizione di documenti dissimili tra loro e difficilmente confrontabili, se non da pochi fruitori, e, in molti casi, la nascita di bilanci creati per i puri scopi politici e "pilotati" nella redazione in base agli obiettivi che si vogliono perseguire.

Se non ci saranno in merito cambiamenti ogni paese analizzato manifesterà un'elevata omogeneità di documenti consolidati, voluta in prevalenza dai governi, come in Spagna e Francia, e dagli studiosi del settore in Germania, mentre per l'Italia si prospetta un lungo periodo di transizione - superiore agli altri Stati - che si concluderà solo nel momento in cui qualche entità o organismo si occuperà in maniera unitaria del problema.

Allo stato attuale l'ente che più degli altri potrebbe apportare benefici in materia sembrerebbe l'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali, il quale ha iniziato ad occuparsi in maniera organica delle problematiche connesse alle pubblica amministrazione. Sarà necessario, però, capire se e quando esso riterrà opportuno emanare principi comuni per i gruppi comunali e per la predisposizione del bilanci consolidati, anche in ragione delle priorità che tale organismo vorrà affrontare, vista la molteplicità delle questioni aperte relative alla PA e considerando che, per una trattazione unitaria dei gruppi comunali, è necessario occuparsi di più ambiti che vanno dalla definizione del gruppo, alla tenuta della contabilità economica, ai principi propri di consolidamento.

CONCLUSIONI

Il ricorso a forme di gestione dei servizi pubblici locali volte a maggiori livelli di efficacia e di efficienza, sia nel contesto italiano che europeo, ha profondamente mutato il ruolo del Comune, il quale si è ritrovato ad essere un soggetto economico con responsabilità e bisogni diversi rispetto a decenni passati.

Il passaggio verso il “Comune holding” ha rappresentato una naturale evoluzione del contesto mutevole nel quale si trova oggi la Pubblica Amministrazione, anche se ancora manifesta tutte le carenze informative e gestionali proprie di un’entità ai primi stadi di sviluppo. La formazione spontanea dei gruppi di natura comunale ha rappresentato una novità nel contesto dell’economia aziendale, a tal punto da non definire e delineare strumenti adatti al proprio controllo e gestione. Il bilancio consolidato, considerato il naturale strumento necessario a tale scopo, non ha fin qui rivestito, infatti, il ruolo che merita e questa a causa di più fattori tra i quali la scarsa presa di coscienza degli aggregati pubblici locali e le difficoltà tecniche a coniugare nell’ambito contabile il settore pubblico con quello privato. Le principali lacune si riscontrano, soprattutto, negli ancora evidenti limiti dell’amministrazione pubblica, eccessivamente burocratizzata e poco efficace ed efficiente nella sua gestione.

Solo negli ultimi anni il processo di rimodernamento ha iniziato a dare dei risultati e cominciato a considerare tra gli strumenti necessari al cambiamento il bilancio consolidato, anche se ancora troppo spesso esso è definito un documento sì fondamentale per il gruppo pubblico, ma non realizzabile a causa della sua classificazione come obiettivo di priorità “secondaria”.

Il passaggio verso forme contabili più evolute, che affianchino quella finanziaria, propria delle entità pubbliche, risulta necessario e fondamentale in tale processo di sviluppo, ma questo non preclude che tale passaggio avvenga considerando contestualmente anche il consolidamento dei conti delle entità controllate dal Comune.

Lo scarso interessamento da parte degli organismi competenti ha reso più complesso l’utilizzo del consolidato. Questa mancanza di interesse, in parte, è dovuta al fatto che la sua predisposizione esige personale competente e

un'organizzazione in grado di avviare un progetto di consolidamento, il quale richiede un tempo di preparazione adeguato.

Un'ulteriore problema nella predisposizione di un bilancio di gruppo è ravvisabile nella carenza dei principi che ne regolano la redazione. Molti comuni non si sono resi conto che vi è la possibilità di procedere alla redazione utilizzando i principi relativi ai soggetti privati, anche se con le modifiche proprie del caso. Definire l'area di consolidamento, procedere ad omogeneizzare e rettificare i valori di bilancio sono attività che non si discostano dal settore privato e, anche nei casi di maggiori eterogeneità, come la presenza di schemi dissimili e di differenti criteri di valutazione delle poste di bilancio, essi non rappresentano ostacoli insormontabili, soprattutto se si considera che anche i gruppi privati devono procedere, a volte, a consolidare bilanci esteri che presentano schemi e criteri diversi dai propri.

L'orientamento attuale, rivolto all'utilizzo dei principi contabili internazionali per il settore privato, se da un lato fa sorgere alcuni dubbi sulle modalità di valutazione dei valori di bilancio (introduzione, ad esempio, del fair value), dall'altro offre altri principi propri del settore pubblico, gli IPSAS, che dovrebbero facilitare la redazione del bilancio consolidato comunale.

Le difficoltà che si incontrano, o si crede di incontrare, nella redazione del bilancio aggregato dell'ente locale non sono avvertite solo in Italia: l'indagine empirica ha messo in luce come anche altri paesi europei ed extra-europei le avvertano o le abbiano avvertite negli ultimi anni. Si è evidenziato come anche in questi contesti i problemi principali abbiano riguardato l'armonizzazione contabile tra pubblico e privato e la necessità di individuare regole apposite per il consolidato comunale. Posto che la formazione di gruppi comunali è propria della maggior parte dei paesi analizzati, le azioni intraprese sono state diverse, si è andati dal netto e drastico passaggio per tutti gli enti locali della Nuova Zelanda dai principi pubblici a quelli del settore privato, ai passaggi più gradualisti che stanno interessando i sistemi contabili degli enti locali di Francia e Germania.

Il bilancio consolidato dovrebbe divenire uno degli strumenti attraverso i quali accelerare il cambiamento, nella speranza che il mutamento del settore pubblico segua una logica consequenziale e non casuale, come sta accadendo al momento

in Italia con l'elaborazione di documenti redatti in relazione alle finalità proprie di ciascun ente, venendo così meno la confrontabilità e l'omogeneità auspicabile nei documenti di bilancio, correndo il rischio di apparire come funzionale solo ai fini delle politiche di bilancio, ma non utile per rappresentare correttamente l'andamento del gruppo comunale.

APPENDICE A

Schemi di bilancio

Schemi di bilancio tedeschi

Struttura di base del conto economico (NKR)

Conto economico
+ Imposte e tributi + Trasferimenti ordinari e contributi + Altri ricavi da trasferimenti + Tariffe + Corrispettivi per prestazioni di diritto privato + Proventi per rimborsi di costi + Ricavi di natura finanziaria + Capitalizzazioni di costi + Altri ricavi ordinari
= Ricavi ordinari
- Costi per il personale - Costi per accantonamenti pensionistici - Costi per acquisto di beni materiali e servizi - Ammortamenti pianificati - Interessi passivi - Costi per trasferimenti passivi - Altri costi ordinari
= Risultato ordinario di periodo
+ Proventi straordinari realizzati - Costi straordinari realizzati
= Risultato straordinario realizzato
+ Rivalutazioni di componenti del patrimonio realizzabile - Svalutazioni di componenti del patrimonio realizzabile
= Saldo di rivalutazione
= Risultato di periodo

Fonte: LÜDER K., Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens, (Speyerer Verfahren), 2 , überarbeitete und ergänzte Auflage, "Staatsanzeiger für Baden-Württemberg", Stuttgart, 1999.

Conto economico previsionale del Comune, raggruppamenti (NKH)

	Previsione t	Previsione t-1	Effettivo t-2
Imposte e tributi			
Trasferimenti ordinari e contributi			
Altri ricavi da trasferimenti			
Tariffe			
Corrispettivi per prestazioni di diritto privato			
Proventi per rimborsi di costi			
Ricavi di natura finanziaria			
Capitalizzazioni di costi			
Ricavi ordinari			
Costi per il personale			
Costi per accantonamenti pensionistici			
Costi per acquisto di beni materiali e servizi			
Ammortamenti pianificati			
Interessi passivi			
Costi per trasferimenti passivi			
Costi ordinari			
Risultato ordinario di periodo			
Ripresa del risultato di periodi precedenti			
Risultato previsto della gestione ordinaria			
Costi straordinari realizzabili			
Proventi straordinari realizzabili			
Risultato previsto della gestione			
Risultato previsto			
Utilizzo delle riserve di eccedenze della gestione ordinaria			
Rinvio della perdita al nuovo esercizio			
Utilizzo delle riserve di eccedenze della gestione straordinaria			

Fonte: LÜDER K., Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens, "Staatsanzeiger für Baden-Württemberg", Stuttgart, 1998.

Struttura di base del rendiconto finanziario (NKR)

+ Entrate riscosse per trasferimenti correnti
+ Tariffe e contributi
+ Corrispettivi per prestazioni di diritto privato
+ Rimborsi di costi
+ Interessi attivi
+ Altre entrate della gestione corrente
= Entrate della gestione corrente
- Spese per il personale
- Spese per trattamenti pensionistici
- Spese per beni e servizi
- Spese per interessi passivi
- Spese per trasferimenti passivi
- Altre spese della gestione corrente
Cashflow (Disponibilità liquide nette derivanti dalla gestione corrente)
+ Entrate riscosse per trasferimenti e contributi per investimenti
+ Entrate da disinvestimenti
- Spese per investimenti
Disponibilità o fabbisogno di mezzi di finanziamento
+ Entrate per accensione prestiti
- Spese per rimborso prestiti
Variazione della posizione di mezzi liquidi
+Entrate da smobilizzo di riserve di liquidità
- Spese per ricostituzione di riserve di liquidità
= Variazione della posizione di mezzi di pagamento
+ Disponibilità di mezzi di pagamento di inizio periodo
= Disponibilità di mezzi di pagamento di fine periodo

Fonte: LÜDER K., Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens, (Speyerer Verfahren), 2 , überarbeitete und ergänzte Auflage, "Staatsanzeiger für Baden-Württemberg", Stuttgart, 1999.

Schemi di bilancio francesi

Struttura dello Stato Patrimoniale

ATTIVO		Esercizio n			Esercizio n. 1
		Lordo	Ammortamenti e Accantonamenti	Netto	Netto
Attivo immobilizzato	<p><i>Immobilizzazioni immateriali</i> <i>Immobilizzazioni immateriali in corso</i></p> <p><i>Immobilizzazioni materiali</i></p> <p>1. <i>di proprietà</i> terreni costruzioni opere d'arti costruzioni sul suolo altrui Immobilizzazioni in corso Altre Immobilizzazioni materiali</p> <p>2. <i>ricevuti a titolo di concessione</i> terreni costruzioni opere d'arti costruzioni sul suolo altrui</p> <p>3. <i>ricevuti a titolo di assegnazione/destinazione</i> terreni costruzioni</p> <p><i>Immobilizzazioni finanziarie</i> Partecipazioni e crediti collegati Altri titoli immobilizzati Anticipi e garanzie di prestiti Altri crediti</p>				
	Totale I Attivo Immobilizzato				
Attivo Circolante	<p><i>Rimanenze</i> Terreni Altre produzioni Altre rimanenze</p> <p><i>Crediti</i> Debiti e conti collegati Crediti inesigibili ammesse dal giudice dei conti Operazione conto di terzi (crediti) Altri crediti</p> <p><i>Valori mobiliare d'Investimento</i> <i>Disponibilità</i> <i>Avanzi di tesoreria</i></p>				
	Totale II Attivo Circolante				
Conti di regolazione	Oneri pluriennali da ripartire su più esercizi Premi di rimborso delle obbligazioni				
	Totale III conti di regolazione				
	Totale I + II + III				

PASSIVO		Esercizio n	Esercizio n. 1
Fondi propri	Fondi propri Dotazioni Concessioni Dotazioni Riserve Riporti a nuovo Risultato dell'esercizio		
	Altri fondi Fondi globali Sovvenzioni non trasferibili		
	Totale I Fondi propri		
Fondi per rischi ed oneri	Fondo Rischi e oneri Accantonamenti per rischi Accantonamenti per oneri		
	Totale II fondo per rischi e oneri		

Struttura del Conto Economico

	Esercizio (n)	Esercizio (n.1)
<p>Proventi correnti non finanziari</p> <p>Imposte e tasse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Imposte locali; • Fiscalità trasferita; <p>Produzione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • proventi dei servizi, delle proprietà e di altre vendite; • rimanenze • lavori in concessione; <p>Rivalutazioni :</p> <ul style="list-style-type: none"> • trasferimento di oneri; • altri proventi; <p>Dotazioni e partecipazioni :</p> <ul style="list-style-type: none"> • dotazioni dello Stato ; • partecipazioni; • altre attribuzioni e partecipazioni 		
TOTALE I		
<p>Oneri correnti non finanziari</p> <p>Stipendi e Salari</p> <p>Oneri sociali</p> <p>Acquisti e oneri esterni</p> <p>Ammortamenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sulle immobilizzazioni; • sugli oneri da ripartire; <p>Accantonamenti:</p> <ul style="list-style-type: none"> • altri oneri; • partecipazioni ed interventi; • quote e partecipazioni; • sovvenzioni; 		
TOTALE II		
A - RISULTATO CORRENTE NON FINANZIARIO (I-II)		
<p>Proventi finanziari correnti</p> <p>Valori mobiliari e crediti dell'attivo immobilizzato</p> <p>Altri interessi e proventi simili</p> <p>Premi su cambi</p> <p>Plusvalenze su titoli</p> <p>Rivalutazioni</p> <p>Trasferimenti di oneri</p>		
TOTALE III		
<p>Oneri correnti finanziari</p> <p>Interessi e oneri assimilati</p> <p>Perdite su cambi</p> <p>Minusvalenze su titoli</p> <p>Accantonamenti e ammortamenti</p>		
TOTALE IV		
RISULTATO FINANZIARIO CORRENTE (III-IV)		
(A+B) RISULTATO CORRENTE		
<p>Proventi Straordinari</p> <p>Su operazioni di gestione:</p> <ul style="list-style-type: none"> • sovvenzioni, • altre operazioni <p>Su operazioni di capitale :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plusvalenza di immobilizzazioni • Altre operazioni <p>Riprese di trasferimenti di oneri</p>		

TOTALE V		
Oneri straordinari Su operazioni di gestione: <ul style="list-style-type: none"> • sovvenzioni, • altre operazioni Su operazioni di capitale: <ul style="list-style-type: none"> • Minusvalenza di immobilizzazioni; • Altre operazioni Ammortamenti e Accantonamenti		
TOTALE VI		
C - RISULTATO STRAORDINARIO (V-VI)		
TOTALE DEI PROVENTI (I+III+V)		
TOTALE ONERI (II+IV+VI)		
RISULTATO D'ESERCIZIO		

Fonte: FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), *Principi e sistemi contabili negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

Esempio di bilancio consolidato spagnolo¹

Presupuesto Consolidado del Ayuntamiento de ... para 2004

Estado de Ingresos (En euros)

Resumen por Capítulos

Organismos								
Cap.	Ger. Mpal. Urbanismo	C...	R.E....	Pat. Mpal. Turismo	I....	I....	Rat. Casas Funcionarios	Total Organismos
1								0
2								0
3	34.101.145	7.000	35.826	435.605	39.963	28.531.509		63.151.048
4	24.530.587	24.012.358	9.850.820	8.300.000	53.347.589	61.252.741	60.101	181.354.196
5	30.800.000	52.000	6.000	189.000	6.010	825.000	261.762	32.139.772
I.Corr.	89.431.732	24.071.358	9.892.646	8.924.605	53.393.562	90.609.250	321.863	276.645.016
6	216.789.210							216.789.210
7	15.520.967	23.403.672	299.910	263.000	3.654.500	6.058.000		49.200.049
8		1	8.958	1	5	115.454		124.419
9								0
I.Cap.	232.310.177	23.403.673	308.868	263.001	3.654.505	6.173.454	0	266.113.678
Total	321.741.909	47.475.031	10.201.514	9.187.606	57.048.067	96.782.704	321.863	542.758.694

Empresas Municipales (capital 100% municipal)							
Cap.	E....	E..	Campo ...	...del Suelo	Promoción ...	.... Movilidad	Total Empresas
1							0
2							0
3							0
4		13.709.703			500.000		14.209.703
5	300.538.738	149.857.290	27.643.707	144.183.347	9.779.307	16.728.255	648.730.644
I.Corr.	300.538.738	163.566.993	27.643.707	144.183.347	10.279.307	16.728.255	662.940.347
6							0
7	27.852.038	62.239.770					90.091.808
8	2.157.400		240.405	150.253			2.548.058
9		84.324.363	40.000.000			1.648.359	125.972.722
I.Cap.	30.009.438	146.564.133	40.240.405	150.253	0	1.648.359	218.612.588
Total	330.548.176	310.131.126	67.884.112	144.333.600	10.279.307	18.376.614	881.552.935

Consolidación								
Cap.	Ayto.	Eliminaciones				Consolidado		
		Ayto-Organ.	Ayto-Empr	Organ-Empr.	Total	Ayto-Organ.	Ayto-Empr.	Total
1	993.331.954					993.331.954	993.331.954	993.331.954
2	193.720.888					193.720.888	193.720.888	193.720.888
3	332.677.356					395.828.404	332.677.356	395.828.404
4	993.836.897	152.049.731	13.719.278		165.769.009	1.023.141.362	994.327.322	1.023.631.787
5	33.552.849		168.230.288		168.230.288	65.692.621	514.053.205	546.192.977
I.Corr.	2.547.119.944	152.049.731	181.949.566	0	333.999.297	2.671.715.229	3.028.110.725	3.152.706.010
6	21.035.424					237.824.634	21.035.424	237.824.634
7	2.672.422	49.200.049	42.109.737	1.800.000	93.109.786	2.672.422	50.654.493	48.854.493
8						124.419	2.548.058	2.672.477
9	854.646.061		40.000.000		40.000.000	854.646.061	940.618.783	940.618.783
I.Cap.	878.353.907	49.200.049	82.109.737	1.800.000	133.109.786	1.095.267.536	1.014.856.758	1.229.970.387
Total	3.425.473.851	201.249.780	264.059.303	1.800.000	467.109.083	3.766.982.765	4.042.967.483	4.382.676.397

¹ Il presente bilancio consolidato è relativo ad un comune spagnolo di grandi dimensioni.

Estado de Gastos (En euros)
Resumen por Capítulos

Organismos								
Cap.	Ger. Mpal. Urbanismo	C....	R...	Pat. Mpal. Turismo	I...	I...	Rat. Casas Funcionarios	Total Organismos
1	33.580.338	16.194.634	4.809.539	2.200.000	39.187.225	72.148.600	210.566	168.330.902
2	29.756.372	7.876.624	5.061.713	6.713.305	9.894.176	16.785.150	104.385	76.191.725
3	601.012	100	301	3.500	30.201	7.500	902	643.516
4	454.316			7.800	4.281.960	1.668.000		6.412.076
I.Corr.	64.392.038	24.071.358	9.871.553	8.924.605	53.393.562	90.609.250	315.863	251.578.219
6	244.093.359	23.403.672	299.910	263.000	3.654.500	6.058.000	6.010	277.778.451
7	13.256.512							13.256.512
8		1	30.051	1	5	115.454		145.512
9								0
I.Cap.	257.349.871	23.403.673	329.961	263.001	3.654.505	6.173.454	6.010	291.180.475
Total	321.741.909	47.475.031	10.201.514	9.187.606	57.048.067	96.782.704	321.863	542.758.694

Empresas Municipales (capitales 100% municipal)							
Cap.	E....	E...	Campo ...	... del Suelo	Promoció ...	... Movilidad	Total Empresas
1	224.104.281	13.632.924	3.382.887	2.120.250	1.494.321	13.126.581	257.861.244
2	59.444.957	137.224.610	17.240.194	136.768.636	8.784.986	1.793.602	361.256.985
3	1.095.070	6.600.000		2.000		61.814	7.758.884
4							0
I.Corr.	284.644.308	163.566.993	20.623.081	138.890.886	10.279.307	14.981.997	626.877.113
6	43.425.610	73.577.789	41.918.375	185.089		3.044.996	162.151.859
7		39.375.655					39.375.655
8	366.362	39.620.148	4.830.166				44.816.676
9	2.111.896	100.000	512.490	5.257.625		349.621	8.331.632
I.Cap.	45.903.868	152.673.592	47.261.031	5.442.714	0	1.648.359	254.675.822
Total	330.548.176	310.131.126	67.884.112	144.333.600	10.279.307	18.376.614	881.552.935

Consolidación								
Cap.	Ayto.	Eliminaciones				Consolidado		
		Ayto-Organ.	Ayto-Empr	Organ-Emp.	Total	Ayto-Organ.	Ayto-Empr.	Total
1	833.535.099					1.001.866.001	1.091.396.343	1.259.727.245
2	1.199.467.640		168.230.288		168.230.288	1.275.659.365	1.392.494.337	1.468.686.062
3	102.547.816					103.191.332	110.306.700	110.950.216
4	309.557.385	152.049.731	13.719.278		165.769.009	163.919.730	295.838.107	150.200.452
I.Corr.	2.445.107.940	152.049.731	181.949.566	0	333.999.297	2.544.636.428	2.890.03.487	2.989.563.975
6	620.769.704					898.548.155	782.921.563	1.060.700.014
7	228.550.662	49.200.049	42.109.737	1.800.000	93.109.786	192.607.125	225.816.580	188.073.043
8	40.000.000		40.000.000		40.000.000	40.145.512	44.816.676	44.962.188
9	91.045.545					91.045.545	99.377.177	99.377.177
I.Cap.	980.365.911	49.200.049	82.109.737	1.800.000	133.109.786	1.222.346.337	1.152.931.996	1.393.112.422
Total	3.425.473.851	201.249.780	264.059.303	1.800.000	467.109.083	3.766.982.765	4.042.967.483	4.382.676.397

PRESUPUESTO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE ... 2004
INGRESOS
CONSOLIDADO AYUNTAMIENTO DE ..., G.M.U., ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS MUNICIPALES
(EUROS)

CAPITULOS	AYUNTAM. DE ...	G.M.U.	OO.AA ADMVOS.	OO.AA COMERC.	TOTAL SIN CONSOLIDAR	OPERACIONES INTERNAS	CONSOLIDADO AYTO-OO.AA	SOCIEDADES MERCANTILES	TOTAL SIN CONSOLIDAR	OPERACIONES INTERNAS	CONSOLIDADO TOTAL
1. IMPUESTOS DIRECTOS	993.331.954				993.331.954		993.331.954		993.331.954		993.331.954
2. IMPUESTOS INDIRECTOS	193.720.888				193.720.888		193.720.888		193.720.888		193.720.888
3. TASAS Y OTROS INGRESOS	332.677.356	34.101.145	29.049.903		395.828.404		395.828.404		395.828.404		395.828.404
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	993.836.897	24.530.587	156.763.508	60.101	1.175.191.093	152.049.731	1.023.141.362	14.209.703	1.189.400.796	13.719.278	1.023.631.787
5. INGRESOS PATRIMONIALES	33.552.849	30.800.000	1.078.010	261.762	65.692.621		65.692.621	648.730.644	714.423.265	168.230.288	546.192.977
OPERACIONES CORRIENTES	2.547.119.944	89.431.732	186.891.421	321.863	2.823.764.960	152.049.731	2.671.715.229	662.940.347	3.486.705.307	181.949.566	3.152.706.010
6. ENAJENACIÓN INVERSIONES REALES	21.035.424	216.789.210			237.824.634		237.824.634		237.824.634		237.824.634
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	2.672.422	15.520.967	33.679.082		51.872.471	49.200.049	2.672.422	90.091.808	141.964.279	43.909.737	48.854.493
OPERACIONES DE CAPITAL	23.707.846	232.310.177	33.679.082		289.697.105	49.200.049	240.497.056	90.091.808	379.788.913	43.909.737	286.679.127
8. ACTIVOS FINANCIEROS			124.419		124.419		124.419	2.548.058	2.672.477		2.672.477
9. PASIVOS FINANCIEROS	854.646.061				854.646.061		854.646.061	125.972.722	980.618.783	40.000.000	940.618.783
OPERACIONES FINANCIERAS	854.646.061		124.419		854.770.480		854.770.480	128.520.780	983.291.260	40.000.000	943.291.260
TOTAL PRESUPUESTO	3.425.473.851	321.741.909	220.694.922	321.863	3.968.232.545	201.249.780	3.766.982.765	881.552.935	4.849.785.480	265.859.303	4.382.676.397

PRESUPUESTO GENERAL DEL AYUNTAMIENTO DE ... 2004
GASTOS
CONSOLIDADO AYUNTAMIENTO DE ..., G.M.U., ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EMPRESAS MUNICIPALES
(EUROS)

CAPÍTULOS	AYUNTAM. DE ...	G.M.U.	OO.AA ADMVOS.	OO.AA COMERC.	TOTAL SIN CONSOLIDAR	OPERACIONES INTERNAS	CONSOLIDADO AYTO-OO.AA	SOCIEDADES MERCANTILES	TOTAL SIN CONSOLIDAR	OPERACIONES INTERNAS	CONSOLIDADO TOTAL
1. GASTOS DE PERSONAL	833.535.099	33.580.338	134.539.998	210.566	1.001.866.001		1.001.866.001	257.861.244	1.259.727.245		1.259.727.245
2. GTOS. BIENES CORR. Y SERV.	1.199.467.640	29.756.372	46.330.968	104.385	1.275.659.365		1.275.659.365	361.256.985	1.636.916.350	168.230.288	1.468.686.062
3. INTERESES	102.547.816	601.012	41.602	902	103.191.332		103.191.332	7.758.884	110.950.216		110.950.216
4. TRANSFERENCIAS CORRIENTES	309.557.385	454.316	5.957.760		315.969.461	152.049.731	163.919.730		315.969.461	13.719.278	150.200.452
OPERACIONES CORRIENTES	2.445.107.940	64.392.038	186.870.328	315.853	2.696.686.159	152.049.731	2.544.636.428	626.877.113	3.323.563.272	181.949.566	2.989.563.975
6. INVERSIONES REALES	620.769.704	244.093.359	33.679.082	6.010	898.548.155		898.548.155	162.151.859	1.060.700.014		1.060.700.014
7. TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	228.550.662	13.256.512			241.807.174	49.200.049	192.607.125	39.375.655	281.182.829	43.909.737	188.073.043
OPERACIONES DE CAPITAL	849.320.366	257.349.871	33.679.082	6.010	1.140.355.329	49.200.049	1.091.155.280	201.527.514	1.341.882.843	43.909.737	1.248.773.057
8. ACTIVOS FINANCIEROS	40.000.000		145.512		40.145.512		40.145.512	44.816.676	84.962.188	40.000.000	44.962.188
9. PASIVOS FINANCIEROS	91.045.545				91.045.545		91.045.545	8.331.632	99.377.177		99.377.177
OPERACIONES FINANCIERAS	131.045.545		145.512		131.191.057		131.191.057	53.148.308	184.339.365	40.000.000	144.339.365
TOTAL PRESUPUESTO	3.425.473.851	321.741.909	220.694.922	321.863	3.968.232.545	201.249.780	3.766.982.765	881.552.935	4.849.785.480	265.859.303	4.382.676.397

Prospetto di conciliazione dei Comuni italiani

PROSPETTO DI CONCILIAZIONE ENTRATE

Titolo	ACCERTAMENTI FINANZIARI DI COMPETENZA	RISCONTI PASSIVI		RATEI ATTIVI		ALTRE RETTIFICHE DEL RISULTATO FINANZIARIO	AL CONTO ECONOMICO	note	AL CONTO DEL PATRIMONIO		
		INIZIALI (-)	FINALI (+)	INIZIALI (-)	FINALI (+)				Rif.	ATTIVO	Rif.	PASSIVO
	(1E)	(2E)	(3E)	(4E)	(5E)	(6E)	(7E)				
1 ENTRATE TRIBUTARIE											
1 Imposte (tit. 1 cat. 1)							A1				
2 Tasse (tit. 1 cat. 2)							A1				
3 Tributi speciali (tit. 1 cat. 3)							A1				
Totale entrate tributarie											
2 ENTRATE DA TRASFERIMENTI											
1 Da stato (tit. 2 cat. 1)							A2				
2 Da regione (tit. 2 cat. 2)							A2				
3 Da regione per funz. del. (tit. 2 cat. 3)							A2				
4 Da org. comun. e intern. (tit. 2 cat. 4)							A2				
5 Da altri enti settore pubbl. (tit. 2 cat. 5)							A2				
Totale entrate da trasferimenti											
3 ENTRATE EXTRATRIBUTARIE											
1 Proventi servizi pubblici (tit. 3 cat. 1)							A3				
2 Proventi gestione patrimoniale (tit. 3 cat. 2)							A4				
3 Proventi finanziari Interessi sui depositi, crediti ecc. (tit. 3 cat. 3)							D20				
Interessi su capitale conferito ed az. speciali e partec.							C18				
4 Proventi per utili da aziende speciali e partecipate (tit. 3 cat. 4)							C17				
5 Proventi diversi (tit. 3 cat. 5)							A5				
Totale entrate extratributarie											
4 ENTRATE PER ALIENAZIONE DI BENI PATRIMONIALI TRASFERIMENTO DI CAPITALI RISCOSSIONE DI CREDITO											
1 Alienazioni di beni patrim. (tit. 4 cat. 1)							E24				
2 Trasferimenti di capitali dello Stato (tit. 4 cat. 2)							E26	nota2 nota3	A2		
3 Trasferimenti di capitali da regione (tit. 4 cat. 3)								nota4		B1	
4 Trasferimenti di capitale da altri enti del settore pubblico (tit. 4 cat. 4)							A6	nota5		B2	
5 Trasferimenti di capitale da altri soggetti (tit. 4 cat. 5)											
Totale trasferimenti di capitale (2+3+4+5)											
6 Riscossione di crediti											
Totale entrate da alienazioni di beni patrimoniali, trasf. di capitali, ecc. (tit. 4 cat. 6)											

PROSPETTO CONCILIAZIONE (ENTRATE)

Titolo	ACCERTAMENTI FINANZIARI DI COMPETENZA	RISCONTI PASSIVI		RATEI ATTIVI		ALTRE RETTIFICHE DEL RISULTATO FINANZIARIO	AL CONTO ECONOMICO		note	AL CONTO DEL PATRIMONIO				
		INIZIALI (+)	FINALI (-)	INIZIALI (+)	FINALI (-)		Rif.	(1E+2E-3E-4E+5E-6E)		Rif.	ATTIVO	Rif.	PASSIVO	
5 ENTRATE DA ACCENSIONE DI PRESTITI														
1 Anticipazioni di cassa (tit. 5 cat. 1)								0					C4	
2 Finanziamenti a breve termine (tit. 5 cat. 2)								0					C1 1	
3 Assunzione di mutui e prestiti (tit. 5 cat. 3)													C1 2	
4 Emissione prestiti obbligazionari (tit. 5 cat. 4)								0					C1 3	
Totale entrate accensione prestiti														
6 SERVIZI PER CONTO TERZI di cui - somma rimasta da riscuotere da terzi in conto competenza finanziaria									nota6	B2 3E				

TOTALE GENERALE DELL'ENTRATA

- Insussistenze del passivo
- Sopravvenienze attive
- Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni (costi capitalizzati)
- Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione etc.

	E22		nota7			
	E23		nota8			
	A7		nota9	A11		
	A8			B1		

NOTE

- 1 - Tra le altre rettifiche del risultato finanziario va considerata l'IVA a debito, compresa negli accertamenti finanziari del titolo 3 "Entrate extratributarie" per attività in regime d'impresa; l'ammontare dell'IVA per fatture da emettere va riportato nel passivo del conto del patrimonio alla voce "Debiti per IVA" (C 3), costituendo un debito verso l'erario a fronte del credito accertato a lordo d'IVA.
- 2 - Quando viene realizzata una plusvalenza (ad esempio per un provento da alienazione maggiore del valore netto risultante dal conto del patrimonio), il valore relativo è portato in aumento nel conto economico (E 24); quando viene realizzata una minusvalenza il valore relativo è portato in diminuzione nel conto economico (E 26).
- 3 - Quando viene alienato un bene il valore risultante del conto del patrimonio va indicato in detrazione.
- 4 - Va indicato il totale dei trasferimenti di capitali da Stato, regioni, province, comuni, aziende speciali, partecipate ed altre.
- 5 - Proventi accertati per concessioni di edificare, per la quota finalizzata a spese coprenti (sino al 30% del valore di 1E).
- 6 - Va indicata la somma rimasta da riscuotere da terzi in conto competenza finanziaria.
- 7 - Trattasi di minori debiti (minori residui passivi del conto del bilancio).
- 8 - Trattasi di maggiori crediti (maggiori residui attivi del conto del bilancio).
- 9 - I costi capitalizzati sono costituiti da quella parte di costi (sostenuti tra le spese "correnti" nel titolo 1), per la produzione, in economia di valori da porre, dal punto di vista economico, a carico di più esercizi, esempi di costi capitalizzati sono costituiti da manutenzioni straordinarie effettuate da personale dell'ente, dalla produzione diretta di software applicativo, a fine esercizio è necessario rilevare questa entità, contabilizzarle nell'attivo patrimoniale; con il sistema dell'ammortamento i costi stessi saranno imputati agli esercizi in cui le utilità prodotte verranno realizzate.

PROSPETTO DI CONCILIAZIONE (SPESE)

Titolo	IMPEGNI FINANZIARI DI COMPETENZA	RISCONTI ATTIVI		RATEI PASSIVI		ALTRE RETTIFICHE DEL RISULTATO FINANZIARIO	AL CONTO ECONOMICO	note	AL CONTO DEL PATRIMONIO										
		INIZIALI	FINALI	INIZIALI	FINALI				Rif.	(1S+2S-3S-4S+5S-6S)	Rif.	ATTIVO	Rif.	PASSIVO					
															(1S)	(2S)	(3S)	(4S)	(5S)	(6S)	(7S)
1 SPESE CORRENTI																			
1 Personale							B9												
2 Acquisti di beni di consumo e/o di materie prime							B10												
3 Prestazioni di servizi							B12												
4 Utilizzatori di terzi							B13												
5 Trasferimenti, di cui							B14												
- Stato							B14												
- regione							B14												
- provincie e città metropolitane							B14												
- comuni ed unioni di comuni							B14												
- comunità montane							C19												
- aziende speciali e partecipate							B14												
- altri							B14												
6 Interessi passivi ed oneri finanziari diversi							B15												
7 Imposte e tasse							E28												
8 Oneri straordinari della gestione corrente																			
Totale spese correnti																			
									C2										D1
2 SPESE IN CONTO CAPITALE																			
1 Acquisizione di beni immobili,																			
a) pagamenti eseguiti																			
b) somme rimaste da pagare																			
2 Esercizi e servitù/onerose																			
a) pagamenti eseguiti																			
b) somme rimaste da pagare																			
3 Acquisto di beni specifici per realizzazioni in economia,																			
a) pagamenti eseguiti																			
b) somme rimaste da pagare																			

nota2 A

Titolo	IMPEGNI FINANZIARI DI COMPETENZA	RISCONTI ATTIVI		RATEI PASSIVI		ALTRE RETTIFICHE DEL RISULTATO	AL CONTO ECONOMICO	note	AL CONTO DEL PATRIMONIO											
		TOTALE	IMP. RESIDUO	INIZIALI	FINALI	FINANZIARIO			Rif.	(1S+2S-3S-4S+5S-6S)	Rif.	ATTIVO	Rif.	PASSIVO						
															(1S)	(2S)	(4S)	(5S)	(6S)	(7S)
4 Utilizzo di beni di terzi per realizzazioni in economia a) pagamenti eseguiti b) somme rimaste da pagare																				
5 Acquisizione di beni mobili, macchine ed attrezzature tecnico-scientifiche a) pagamenti eseguiti b) somme rimaste da pagare								nota3	D											
6 Incarichi professionali esterni a) pagamenti eseguiti b) somme rimaste da pagare																				
7 Trasferimenti di capitale a) pagamenti eseguiti b) somme rimaste da pagare																				
8 Partecipazioni azionarie a) pagamenti eseguiti b) somme rimaste da pagare								nota3						E						
9 Conferimenti di capitale a) pagamenti eseguiti b) somme rimaste da pagare																				

Titolo	IMPEGNI FINANZIARI DI COMPETENZA	RISCONTI ATTIVI		RATEI PASSIVI		ALTRE RETTIFICHE DEL RISULTATO	AL CONTO ECONOMICO		note	AL CONTO DEL PATRIMONIO			
		TOTALE	IMP. RESIDUO	INIZIALI	FINALI	FINANZIARIO	Rif.	(1S+2S-3S-4S+5S-6S)		Rif.	ATTIVO	Rif.	PASSIVO
	(1S)	(2S)	(3S)	(4S)	(5S)	(6S)		(7S)					
10 Concessioni di costi e anticipazioni a) pagamenti eseguiti in c/comp. e in c/residui b) somme rimaste da pagare, derivanti dalla competenza e dai residui Totale spese in conto capitale a) pagamenti eseguiti b) somme rimaste da pagare									nota4	A32 B2			
3 RIMBORSO DI PRESTITI 1 Rimborso di anticipazioni di cassa 2 Rimborso di finanziamenti a breve termine 3 Rimborso di quota capitale di mutui e prestiti 4 Rimborso di prestiti obbligazionari 5 Rimborso di quota capitale di debiti pluriennali Totale rimborso di prestiti												C4 C11 C12 C13 C14	
4 SERVIZI PER C/TERZI, DI CUI - somme rimaste da pagare a terzi in conto competenza finanziaria									nota5			C5	
TOTALE GENERALE DELLA SPESA													
Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o di beni di consumo, di cui Quote di ammortamento dell'esercizio Accantonamento per svalutazione crediti Insussistenze dell'attivo							B11 B16 E27 E25			B1 *nota6 *A *nota7 *A34 *nota8			

NOTE

- 1 - Tra le rettifiche del risultato finanziario va considerata l'IVA a credito, compresa negli impegni finanziari dal titolo 1 "Spese Correnti", per attività in regime d'impresa; l'ammontare dell'IVA per fatture da ricevere o registrate in sospensione d'IVA, va riportato nell'attivo del conto del patrimonio alla voce "Crediti per IVA" (B24), costituendo un credito verso l'erario a fronte del debito accertato al lordo d'IVA per spese di funzionamento.
- 2 - L'importo corrispondente al pagamento in conto competenza del titolo 2 "Spese in conto capitale" va riferito in aumento alla specifica "IMMOBILIZZAZIONE" dell'attivo; analogamente va operato per i pagamenti in conto residui.
- 3 - L'importo corrispondente alle somme rimaste da pagare in conto competenza del titolo 2 "Spese in conto capitale", vale a dire che le somme da conservare nel conto finanziario della competenza, a residuo passivo, vanno nell'attivo riferite in aumento al conto d'ordine "Opere da realizzare" e nel passivo riferite in aumento al conto d'ordine "Impegni per opere da realizzare". I pagamenti disposti per spesa dal Titolo 2 "Spese in conto capitale", in conto residui esercizi precedenti, vanno riferiti in diminuzione nell'attivo e nel passivo ai suddetti conti d'ordine.
- 4 - L'importo impegnato dell'intervento "concessioni di crediti ed anticipazioni" va riferito in aumento alla voce dell'attivo A32 "Crediti verso partecipate", ove la concessione di crediti ed anticipazioni riguarda aziende speciali, controllate e collegate, va riferito in aumento alla voce B2 dell'attivo "Crediti" negli altri casi.
- 5 - Va indicata la somma rimasta da pagare a terzi in conto competenza finanziaria.
- 6 - L'ammortamento dell'esercizio (7S) va portato ad incrementi del Fondo d'ammortamento e quindi in diminuzione del corrispondente valore dell'attivo (A).
- 7 - L'importo accantonato per svalutazione crediti, che non può costituire impegno nel conto del bilancio, va riferito nel conto del patrimonio in diminuzione all'attivo alla voce "immobilizzazioni finanziarie - crediti di dubbia esigibilità", nel caso di accertata effettiva inesigibilità di importi dell'attivo del Conto del patrimonio "immobilizzazioni finanziarie - crediti di dubbia esigibilità" è possibile l'accantonamento per "Fondo svalutazione crediti" con le modalità previste dal Regolamento di contabilità dell'ente.
- 8 - Minori crediti (minori residui attivi del conto del bilancio).

Fonte: MULAZZANI M. (a cura di), "Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2002.

APPENDICE B

Questionario



[Italiano](#) 
[Deutsch](#) 
[Español](#) 
[Français](#) 

Area Riservata

Questionario 
Fragebogen 
Cuestionario 
Questionnaire 

Per ulteriori informazioni o problemi:
 Tel.: 0039 0984493530
 Fax: 0039 0984492277
 E-mail: maria.puzzo@unical.it

[LogOut](#)

[Italiano](#) 

Questionario

Comune

Dimensione

1) Il suo Comune utilizza una contabilità economica?

1 a) Se non la utilizza perchè?

Se è Altro specificare

1 b) Se la utilizza, o ha in programma di farlo, da quanto tempo lo fa o fra quanto spera di farlo?

2) Il Suo comune ha partecipazioni di controllo in imprese di pubblico servizio?

2 a) Se si, il Suo comune redige un bilancio consolidato?

2 b) Se non lo redige perchè?

Se è Altro specificare

Area destinata a chi redige o ha programmato di redigere un consolidato

2c) Se redige un consolidato, o ha in programma di farlo, da quanto tempo lo predispone o fra quanto spera di redigerlo?

2 d) Se redige il consolidato da quante imprese si compone il gruppo comunale?

numero esatto

2 e) Di queste quante sono controllate direttamente?

numero esatto

2 f) Di queste quante sono controllate indirettamente?

numero esatto

2 g) A quali settori appartengono le imprese controllate? (+ risposte)

	N. imprese	Interessenza posseduta in % (anche approssimata)
Idrico <input type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Energetico <input type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Smaltimento rifiuti <input type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Trasporti <input type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Sociale-culturale <input type="checkbox"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Altro, specificare <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Altro, specificare <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Altro, specificare <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Altro, specificare <input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
Esempio		
Altro, specificare xxxxxxxx	4	33 - 22 - 100 - 51

2 h) In base a quali principi è stato redatto il consolidato?

Se è Altro specificare

An empty rectangular text area with a light beige background. It features a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom, both with small triangular arrows.

**Fine Area destinata a chi redige o ha programmato
di redigere un consolidato**

NOTE

An empty rectangular text area with a light beige background, identical in appearance to the one above. It features a vertical scrollbar on the right side and a horizontal scrollbar at the bottom, both with small triangular arrows.

**Grazie per la disponibilità e non dimentichi di inviare
altrimenti i dati da lei forniti andranno persi!**

Invia

APPENDICE C

Esempio di redazione di bilancio consolidato italiano

Il bilancio consolidato del Comune di “Ortignano”

Il Comune di Ortignano decide nel 2006 di procedere alla redazione di un bilancio consolidato. La decisione è maturata dopo due esercizi in cui l'ente locale aveva proceduto ad uniformare gli schemi e i criteri di redazione del proprio bilancio e di quello delle partecipate attuali e potenziali nella prospettiva di una redazione aggregata dei dati.

Al 31/12/2006 la situazione del Comune evidenzia una partecipazione di controllo totalitario in un'azienda speciale, la “Mistral”, e il controllo di una società per azioni, la “Service Spa”, acquisita il 1° gennaio dello stesso anno ad un prezzo di 400.000, per un'interessenza pari all'80%. Il Comune detiene, inoltre, una partecipazione di collegamento acquisita durante l'anno ad un prezzo di 40.000 per un'interessenza del 25%; il patrimonio dell'azienda è 120.000.

Tutte le imprese del gruppo chiudono i propri bilanci al 31/12 e non possiedono ulteriori partecipazioni; inoltre, hanno sede legale e svolgono la propria attività in Italia.

Durante l'esercizio sono emerse le seguenti operazioni:

- A) crediti immobilizzati vantati dal Comune verso la Spa per 46.000;
- B) crediti vantati dal Comune verso l'azienda speciale per 10.000;
- C) debiti commerciali del Comune verso la Spa per 50.000;
- D) la Spa ha venduto al Comune attrezzature per un importo di 1.000;
- E) si rilevano utili interni per 1.000 derivanti da compravendite interne;
- F) l'utile dell'azienda speciale sarà portato a riserve per 2.800, il restante ripartito come dividendi.

Di seguito presentiamo gli schemi di bilancio delle tre entità:

NB: Per semplificare le operazioni di consolidamento gli schemi sono presentati privi dei conti d'ordine e della distinzione delle quote relative alla parte corrente e quella in conto capitale.

Rendiconto del Comune

STATO PATRIMONIALE			
ATTIVO		PASSIVO	
A) IMMOBILIZZAZIONI		A) PATRIMONIO NETTO	
I) IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI		I) Netto patrimoniale	953.000
1) Costi pluriennali capitalizzati	0	II) Netto da beni demaniali	47.000
Totale	<u>0</u>	Totale patrimonio netto	<u>1.000.000</u>
II) IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI		B) CONFERIMENTI	
1) Beni demaniali	47.000	I) Conferimenti da trasferimenti in c/capitale	300.000
2) Terreni (patrimonio indisponibile)	0	II) Conferimenti da concessioni di edificare	130.000
3) Terreni (patrimonio disponibile)	10.000	Totale conferimenti	<u>430.000</u>
4) Fabbricati (patrimonio indisponibile)	256.000	C) DEBITI	
5) Fabbricati (patrimonio disponibile)	72.500	Debiti di finanziamento:	
6) Macchinari, attrezzature e impianti	1.000	1) per finanziamenti a breve termine	0
7) Attrezzature e sistemi informatici	1.500	2) per mutui e prestiti	255.0000
8) Automezzi e motomezzi	101.000	3) per prestiti obbligazionari	0
9) Mobili e macchine d'ufficio	107.500	4) per debiti pluriennali	115.500
10) Universalità di beni (patrimonio indisponibile)	10	Debiti di funzionamento	0
11) Universalità di beni (patrimonio disponibile)	500.000	Debiti per IVA	0
12) Diritti reali su beni di terzi	0	Debiti per anticipazioni di cassa	0
13) Immobilizzazioni in corso	3.000	Debiti per somme anticipate da terzi	0
Totale	<u>600.000</u>	Debiti verso:	
III) IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE		1) imprese controllate	50.000
1) Partecipazioni in:		2) imprese collegate	0
a) imprese controllate	162.000+400.000	3) altri (aziende speciali, consorzi, istituzioni)	0
b) imprese collegate	40.000	Altri debiti	0
c) altre imprese	0	Totale debiti	<u>420.500</u>
2) Crediti verso:		D) RATEI E RISCONTI	
a) imprese controllate	46.000	Ratei passivi	0
b) imprese collegate	0	Risconti passivi	0
c) altre imprese	0	Totale ratei e risconti	<u>0</u>
3) Titoli (investimenti a medio e lungo termine)	0		
4) Crediti di dubbia esigibilità (detratto il fondo svalutazione crediti)	0		
5) Crediti per depositi cauzionali	0		
Totale	648.000		
Totale immobilizzazioni	<u>1.248.000</u>		
B) ATTIVO CIRCOLANTE			
I) RIMANENZE			
Totale	<u>30.000</u>		
II) CREDITI			
Verso contribuenti	35.000		
Verso enti del sett. pubblico allargato			
a) Stato	92.500		
b) Regione	315.000		
c) Altri	12.000		
Verso debitori diversi			
a) verso utenti di servizi pubblici	2.000		
b) verso utenti di beni patrimoniali	9.000		
c) verso altri	10.000		
d) da alienazioni patrimoniali	0		
e) per somme corrisposte c/terzi	0		
Crediti per IVA	5.000		
Per depositi			
a) banche	15.000		
b) Cassa Depositi e Prestiti	55.000		
Totale Crediti	<u>550500</u>		
III) ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZAZIONI			
1) Titoli	0		
Totale	<u>0</u>		

IV) DISPONIBILITA' LIQUIDE			
1) Fondo di cassa	22.0000		
2) Depositi bancari	0		
Totale	22.0000		
Totale attivo circolante	<u>602.500</u>		
c) RATEI E RISCONTI			
Ratei attivi	0		
Risconti attivi	0		
Totale ratei e risconti	0		
Totale dell'attivo (A+B+C)	<u>1.850.000</u>	Totale del passivo (A+B+C+D)	<u>1.850.500</u>

CONTO ECONOMICO			
F) PROVENTI DELLA GESTIONE			
1) Proventi tributari	19.000.000		
2) Proventi da trasferimenti	1.500.000		
3) Proventi da servizi pubblici	1.600.000		
4) Proventi da gestione patrimoniale	900.000		
5) Proventi diversi	1.100.000		
6) Proventi da concessioni da edificare	1.000.000		
7) Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0		
8) Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	0		
Totale proventi della gestione (A)	0		<u>25.100.000</u>
G) COSTI DELLA GESTIONE			
29) Personale	6.000.000		
30) Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	500.000		
31) Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo	0		
32) Prestazioni di servizi	13.500.000		
33) Godimento beni di terzi	0		
34) Trasferimenti	1.000.000		
35) Imposte e tasse	1.520.000		
36) Quote di ammortamento d'esercizio	1.941.000		
Totale costi della gestione (B)			<u>24.461.000</u>
RISULTATO DELLA GESTIONE (A-B)			<u>639.000</u>
H) PROVENTI ED ONERI DA AZIENDE SPECIALI E PARTECIPATE			
37) Utili	0		
38) Interessi su capitale di dotazione	0		
39) Trasferimenti ad aziende speciali e partecipate	0		
Totale (C) (17+8-19)	0		
RISULTATO DELLA GESTIONE OPERATIVA (A-B+/-C)			<u>639.000</u>
I) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI			
40) Interessi attivi	200.000		
41) Interessi passivi:			
- su mutui	550.000		
- su obbligazioni			
- su anticipazioni			
- per altre cause			
Totale (D) (20-21)			<u>-350.000</u>
J) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI			
Proventi			
42) Insussistenze del passivo	0		
43) Sopravvenienze attive	0		
44) Plusvalenze patrimoniali	0		
Totale Proventi (e.1) (22+ 23+24)	0		<u>0</u>
Oneri			
45) Insussistenze dell'attivo	0		
46) Minusvalenze patrimoniali	0		
47) Accantonamento per svalutazioni crediti	0		
48) Oneri straordinari	0		
Totale Oneri (e.2) (25+26+27+28)	0		<u>0</u>
Totale (E) (e.1 - e.2)			<u>0</u>
RISULTATO ECONOMICO DELL'ESERCIZIO (A-B+/-C+/-D+/-E)			<u>289.000</u>

Bilancio dell'azienda speciale Mistral

STATO PATRIMONIALE			
ATTIVO		PASSIVO	
A) CREDITI VERSO ENTI PUBBLICI DI RIFERIMENTO I) parte già richiamata 0 II) parte non richiamata 0 TOTALE CREDITI VERSO ENTI PUBBLICI DI RIFERIMENTO 0 B) IMMOBILIZZAZIONI I) IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI 1) Costi di impianto e di ampliamento 500 2) Costi di ricerca, sviluppo pubblicità 0 3) Diritti brevetto ind. e utilizz. op. ing. 0 4) Concessioni, lic., marchi e diritti sim. 17.500 5) Avviamento 0 6) Immobilizzazioni in corso e acconti 0 7) Altre immobilizzazioni immateriali 0 TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI 18.000 II) IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI 1) Terreni e fabbricati 55.500 2) Impianti e macchinario 35.500 3) Attrezzature industriali e commerciali 35.000 4) Altri beni 0 5) Immobilizzazioni in corso e acconti 0 TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI 126.000 III) IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE 1) Partecipazioni in: a) imprese controllate 0 b) imprese collegati 0 c) altre imprese 0 2) Crediti (immob. finanziarie) verso: a) imprese controllate 0 b) imprese collegate 0 c) Enti Pubblici di riferimento 0 d) altri 0 d1) Stato 0 d2) Regione 0 d3) altri Enti Territoriali 0 d4) altri Enti del settore pubblico allargato 0 d5) diversi 0 3) Altri titoli (immob. finanziarie) 0 4) (*) 0 TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE 0 TOTALE IMMOBILIZZAZIONI 144.000 C) ATTIVO CIRCOLANTE I) RIMANENZE 1) di materie prime, suss. e cons. 4.000 2) prodotti in corso lav. semilav. 0 3) lavori in corso su ordinazione 0 4) prodotti finiti e merci 300.000 5) acconti (a fornitori per materie/prod.) 0 6) Altre 0 TOTALE RIMANENZE 304.000 II) CREDITI (Att. circ.) VERSO: 1) Utenti e Clienti 310.000 2) Imprese controllate 0 3) Imprese collegate 0 4) Verso Enti Pubblici di riferimento 0 5) Altri (circ.): a) Stato 0 b) Regione 0 c) altri Enti Territoriali 1.500 d) altri Enti del settore pubblico allargato 0 e) diversi 0 TOTALE CREDITI 311.500 III) ATTIVITA' FINANZIARIE (non immobilizz.) 1) Partecipazioni in controllate 0 2) Partecipazioni in collegate 0 3) Altre partecipazioni 0 4) (*) 0 5) Altri titoli 0 TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE (non immobilizz.) 0		A) PATRIMONIO NETTO I) Capitale di dotazione 150.000 II) (*) 0 III) Riserve di rivalutazione 0 IV) Fondo riserva 12.000 V) (*) 0 VI) Riserve statuarie o regolamentari: a) fondo rinnovo impianti 0 b) fondo finanziamento e sviluppo investimenti 0 c) altre 0 VII) Altre riserve a) fondo contributi in c/capitale per investimenti 0 b) altre 0 VIII) Utili (perdite -) portati a nuovo 0 IX) Utile (perdita -) dell'esercizio 15.800 TOTALE PATRIMONIO NETTO 177.800 B) FONDI PER RISCHI E ONERI 1) Fondi trattamento quiescenza obbl. sim. 0 2) Fondi per imposte 0 3) Altri acc.ti e fondi 0 TOTALE FONDI PER RISCHI E ONERI 0 C) TRATTAMENTO FINE RAPPORTO LAVORO SUBORDINATO 36.000 D) DEBITI 1) Obbligazioni 0 2) (*) 3) Debiti verso: a) Tesoriere 0 b) Banche 0 c) Poste 0 4) Mutui 0 5) Acconti (da clienti) 0 6) Debiti verso fornitori 640.000 7) Debiti rappr. da titoli di credito 0 8) Debiti verso imprese controllate 0 9) Debiti verso imprese collegate 0 10) Debiti verso Enti pubblici di riferimento: a) per quote di utile di esercizio 0 b) per interessi 0 c) altri 10.000 11) Debiti tributari 100.000 12) Debiti verso Istit.di Previdenza e sicurezza soc. 56.200 13) Altri debiti 5.500 TOTALE DEBITI 811.700 E) RATEI E RISCOINTI 1) Ratei passivi 36.000 2) Riscointi passivi 0 TOTALE RATEI E RISCOINTI 36.000	

IV) DISPONIBILITA' LIQUIDE			
1) Depositi bancari e postali presso:			
a) Tesoriere	170.000		
b) Banche	50.000		
c) Poste	15.000		
2) Assegni	0		
3) Denaro e valori in cassa	12.000		
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	<u>247.000</u>		
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	<u>862.500</u>		
D) RATEI E RISCONTI			
1) Ratei attivi	0		
2) Risconti	55.000		
TOTALE RATEI E RISCONTI	<u>55.000</u>		
TOTALE STATO PATRIMONIALE - ATTIVO	<u>1.061.500</u>	TOTALE STATO PATRIMONIALE - PASSIVO	<u>1.061.500</u>

CONTO ECONOMICO			
A) VALORE DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)			
1) Ricavi			
a) delle vendite e delle prestazioni	3.050.000		
b) da copertura di costi sociali	0		
TOTALE Ricavi			<u>3.050.000</u>
2) Variazioni rimanenze di prodotti in corso di lav.	0		
3) Variaz. di lavori in corso su ordinazione	0		
4) Incrementi immobilizz. per lavori interni	0		
5) Altri ricavi e proventi (attività ord.)			
a) diversi	12.000		
b) corrispettivi	0		
c) contributi in conto esercizio	145.000		
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)			<u>3.207.000</u>
B) COSTI DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)			
6) materie prime suss. cons. merci			
7) servizi	2.016.000		
8) per godimento di beni di terzi	147.000		
9) per il personale:	56.000		
a) salari e stipendi			
b) oneri sociali	670.000		
c) trattamento di fine rapporto	170.000		
d) trattamento di quiescenza e simili	45.500		
e) altri costi	0		
TOTALE per il personale	7.000		<u>892.500</u>
10) ammortamenti e svalutazioni			
a) ammort. immobilizz. immateriali	9.000		
b) ammort. immobilizz. materiali	20.000		
c) altre svalutaz. immobilizz. (mat./immat.)	0		
d) svalut. crediti compr. attivo circ. e dispon. liquide	0		
d1) svalutazione crediti compresi attivo circolante	0		
d2) svalutazione disponibilità liquide	0		
TOTALE ammortamenti e svalutazioni			<u>29.000</u>
11) variazioni rimanenze di: materie prime, suss. con.	9.000		
12) accantonamento per rischi	0		
13) altri accantonamenti	0		
14) oneri diversi di gestione	25.000		
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)			<u>3.174.500</u>
TOTALE DIFFERENZA TRA VALORI E COSTI DI PRODUZIONE A-B			<u>32.500</u>
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI			
15) Proventi da partecipazione in:			
a) imprese controllate	0		
b) imprese collegate	0		
c) altre imprese	0		
TOTALE Proventi da partecipazione			<u>0</u>
16) Altri proventi finanz. (non da partecipaz.)			
a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni verso:	0		
a1) da imprese controllate	0		
a2) da imprese collegate	0		
a3) enti pubblici di riferimento	0		
a4) da altri	0		
TOTALE da crediti iscritti nelle immobilizzazioni verso			<u>0</u>
b) da titoli iscr. nelle immob. che non costit. partecip.	0		
c) da titoli iscr. att. circ. che non costit. partecipaz.	0		
d) proventi finanz. diversi dai precedenti	0		
d1) da imprese controllate	0		
d2) da imprese collegate	0		

d3) enti pubblici di riferimento	0	
d4) da altri	3.300	
TOTALE proventi finanz. diversi dai precedenti		<u>3.300</u>
TOTALE Altri proventi finanz. (non da partecipaz.)		<u>3.300</u>
17) interessi (pass.) e oneri finanziari verso:		
a) imprese controllate	0	
b) imprese collegate	0	
c) enti pubblici di riferimento	0	
d) altri	5.000	
TOTALE interessi (pass.) e oneri finanziari verso		<u>5.000</u>
TOTALE DIFFERENZA PROVENTI E ONERI FINANZIARI 15+16-17		<u>- 1.700</u>
D) RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE		
18) Rivalutazione di attivita' finanziarie		
a) di partecipazioni	0	
b) di immobilizz. finanz. non partecipazioni	0	
c) di titoli iscr. att. circ. non partecip.	0	
d) altre	0	
TOTALE Rivalutazione di attivita' finanziarie		<u>0</u>
19) Svalutazione delle attivita' finanziarie		
a) di partecipazioni	0	
b) di immobilizzaz. finanz. non partecip.	0	
c) di titoli iscr. att. circ. non partecip.	0	
d) altre	0	
TOTALE Svalutazione delle attivita' finanziarie		<u>0</u>
TOTALE RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE 18-19		<u>0</u>
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI		
20) Proventi straordinari (extra attivita' ord.)		
a) plusvalenze da alienazioni	0	
b) sopravvenienze attive/insussistenze passive	0	
c) quota annua di contributi in conto capitale	0	
d) altri	0	
TOTALE Proventi straordinari (extra attivita' ord.)		<u>0</u>
21) Oneri straordinari (extra attivita' ord.)		
a) minusv. alienazioni immobilizzazioni	0	
b) sopravvenienze passive/insussistenze attive	0	
c) altri oneri straord.	0	
TOTALE Oneri straordinari (extra attivita' ord.)		<u>0</u>
TOTALE DELLE PARTITE STRAORDINARIE 20-21		<u>0</u>
TOTALE RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE A-B+C+D+E		<u>30.800</u>
22) Imposte sul reddito dell' esercizio	15.000	
23) Risultato dell' esercizio	0	
24) Rettif. valori operate solo per norme tribut.	0	
25) Accant. operati per norme tributarie		
a) al fondo plusv. rinviate (art. 54 T.U.)	0	
b) al fondo sopravvenienze (articolo 55 T.U.)	0	
TOTALE Accant. operati per norme tributarie		<u>0</u>
26) UTILE DELL' ESERCIZIO		<u>15.800</u>

CONTO ECONOMICO		
A) Valore della produzione		
1) ricavi delle vendite e delle prestazioni	4.000.000	
2) variazioni delle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, semilavorati e finiti	50.000	
3) variazioni dei lavori in corso su ordinazione	0	
4) incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0	
5) altri ricavi e proventi	10.000	
Totale valore della produzione		<u>4.060.000</u>
B) Costi della produzione		
6) per materie prime, sussidiarie, di consumo e di merci	1.200.000	
7) per servizi	2.200.000	
8) per godimento di beni di terzi	0	
9) per il personale:		
a) salari e stipendi	490.000	
b) oneri sociali	90.000	
c) trattamento di fine rapporto	20.000	
d) trattamento di quiescenza e simili	0	
e) altri costi	0	
10) ammortamenti e svalutazioni:		
a) ammortamento delle immobilizzazioni immateriali	2.000	
b) ammortamento delle immobilizzazioni materiali	22.000	
c) altre svalutazioni delle immobilizzazioni		
d) svalutazione dei crediti compresi nell'attivo circolante e delle disponibilità liquide	6.000	
11) variazioni delle rimanenze di materie prime, sussidiarie, di consumo e merci	0	
12) accantonamento per rischi	3.000	
13) altri accantonamenti	0	
14) oneri diversi di gestione	0	
Totale costi della produzione		<u>4.033.000</u>
Differenza tra valore e costi della produzione		<u>27.000</u>
C) Proventi e oneri fi nanziari		
15) proventi da partecipazioni	0	
16) altri proventi finanziari:		
a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni	0	
b) da titoli iscritti nelle immobilizzazioni che non cost. partecipazioni	0	
c) da titoli iscritti nell'attivo circolante che non cost. partecipazioni	0	
d) proventi diversi dai precedenti	13.000	
17) interessi e altri oneri finanziari	10.000	
17 bis) utili e perdite su cambi	0	
Totale proventi e oneri fi nanziari		<u>3.000</u>
D) Rettifi che di valore di attività fi nanziarie		
18) rivalutazioni:		
a) di partecipazioni	0	
b) di immobilizzazioni finanziarie che non costituiscono partecipazioni	0	
c) di titoli iscritti nell'attivo circolante che non costituiscono partecipazioni	0	
19) svalutazioni:		
a) di partecipazioni	0	
b) di immobilizzazioni finanziarie che non costituiscono partecipazioni	0	
c) di titoli iscritti nell'attivo circolante che non costituiscono partecipazioni	0	
Totale delle rettifiche		<u>0</u>
E) Proventi e oneri straordinari		
20) proventi	0	
21) oneri	15.400	
Totale partite straordinarie		<u>-15.400</u>
Risultato prima delle imposte (A-B+/-C+/-D+/-E)		<u>14.600</u>
22) imposte sul reddito d'esercizio, correnti, differite e anticipate	4.600	
Utile (perdita) d'esercizio		<u>10.000</u>

Operazioni preliminari al consolidamento

Il Comune, nel procedere al consolidamento, ha dovuto uniformare gli schemi di bilancio. Come si può osservare dal foglio di lavoro successivo (tavola 1) necessario alla redazione del bilancio consolidato, lo schema adottato ai fini del consolidamento è quello previsto per le aziende private; la scelta è dovuta essenzialmente a due ordini di motivi:

1. la presenza di due entità controllate, la Spa e l'azienda speciale, che mantengono schemi speculari tra loro;
2. il bilancio del Comune, seppur con le eccezioni dovute ad un ente pubblico, mantiene uno schema molto vicino a quello delle entità private.

I documenti di bilancio, seppur mantenendo le principali macroclassi e classi previsti all'art. 2424 e 2425 del codice civile, sono stati modificati in termini di voci e sottovoci, integrando o raggruppando le poste che caratterizzano l'azienda speciale, ma soprattutto l'ente comunale. In termini pratici, il Comune ha riscontrato minori difficoltà nel riallocare le proprie voci di bilancio anziché modificare quelle delle altre entità controllate, soprattutto nel momento in cui i criteri usati per l'iscrizione sono stati resi abbastanza omogenei nel periodo antecedente alla redazione del documento consolidato.

Proponiamo di seguito le principali modifiche intervenute nelle varie voci di bilancio per procedere all'aggregazione dei dati, considerando che tutte e tre le imprese sono incluse nell'area di consolidamento, non hanno partecipazioni in valuta estera e chiudono l'esercizio in corrispondenza dell'anno solare.

Attivo dello Stato patrimoniale

Nell'attivo dello Stato Patrimoniale del consolidato è presente la macroclasse *A) Crediti verso soci/enti pubblici di riferimento* nel quale dovrebbero confluire i crediti vantati dalla Spa nei confronti dei propri soci o, nel caso dell'azienda speciale, dell'ente locale che fornisce il capitale di dotazione; il Comune, invece, non è interessato con le proprie voci, in quanto privo dei presupposti propri delle altre due entità. Nel caso specifico l'importo è nullo. In merito alle *Immobilizzazioni* è stata effettuata una ripartizione di quelle immateriali, ripartizioni non presente nel bilancio del Comune, il quale, però, durante il periodo antecedente alla redazione del consolidato, ha mantenuto in contabilità la distinzione degli intangibili. Nel presente

esempio tale classe è nulla per l'ente pubblico, mentre evidenzia valori rilevanti in corrispondenza delle concessioni, marchi e licenze nelle altre due entità.

Nella classe delle immobilizzazioni materiali le voci proprie del Comune, come beni demaniali, universalità di beni e diritti reali su beni di terzi, sono state comprese nella voce "Altri beni", mentre si è ritenuto opportuno non effettuare in sede di consolidamento la ripartizione dei beni del patrimonio disponibile da quello indisponibile per non aggravare il bilancio; le informazioni in merito sono state riportate in Nota integrativa.

Tutte le immobilizzazioni dell'ente locale sono state acquistate dopo il D.lgs 77/1995 (17 maggio 1995) per cui tutte valutate al costo. Questo dovrebbe rendere più semplice l'iscrizione e la comparazione degli importi confrontati con quelli delle altre entità.

Nelle immobilizzazioni finanziarie l'ente locale evidenzia le partecipazioni nelle due entità controllate e nell'impresa collegata.

In merito alla macroclasse dell'*Attivo circolante* le differenze principali riguardano le rimanenze e i crediti. La classe delle rimanenze non prevede per il Comune la ripartizione in voci, questo a dimostrazione del suo valore residuale. L'ente locale ha dovuto, ai fini del consolidamento, indicare la ripartizione che, in questo esercizio, ha determinato l'imputazione totale dell'importo alle materie prime, mentre sostanzialmente non sono presenti né prodotti finiti, né semilavorati o lavori in corso, ciò dovuto essenzialmente alla prevalente fornitura di servizi e non beni da parte dell'ente.

L'aspetto principale dei crediti ha riguardato la mancata iscrizione di quelli che l'ente vanta nei confronti delle imprese controllate e collegate e la loro valutazione al valore nominale e non di presunto valore di realizzo. In tal senso sono state inserite le voci proprie relative ai diritti vantati nei confronti delle entità del gruppo, mentre in merito alla valutazione si è preferito riportare in Nota integrativa la distinzione della quota del Comune espressa al valore nominale e quella delle altre imprese al valore di realizzo. Questa distinzione è stata decisa al fine di non rendere eccessivamente complesso lo schema di bilancio. In futuro potrebbe essere conveniente riuscire a valutare i crediti al loro presumibile valore di realizzo.

I crediti per IVA sono riportati tra i crediti tributari, mentre quelli verso gli altri enti pubblici e quelli per depositi e debitori diversi sono inseriti nella voce “Altri”.

Nella classe delle *Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni* non sono rilevate particolari distinzioni se non la ripartizione in voci non presenti negli schemi del Comune. Non hanno determinato problemi né la classe delle *Disponibilità liquide* né quella dei *Ratei e risconti* praticamente identiche per le tre entità.

Passivo dello Stato patrimoniale

Nel passivo dello Stato patrimoniale le macroclassi del Comune che risentono maggiormente dell'adeguamento dei dati sono quelle relative al *Patrimonio netto*, ai *Conferimenti* e al *TFR*. Nel primo caso è noto che il patrimonio del Comune ha natura diversa rispetto a quello delle aziende private. Nella procedura di consolidamento si è riportato il valore del patrimonio (sommando sia la quota di netto patrimoniale che di netto da beni demaniali),¹ scindendo da esso il valore economico generato dall'esercizio, valore ripreso dal Conto economico. In merito ai conferimenti essi sono stati inseriti nella macroclasse del Patrimonio netto in corrispondenza delle altre riserve, dove sono inserite le voci simili previste per le aziende speciali (Fondo contributi in conto capitale). La distinzione dei vari fondi è stata riportata integralmente per l'azienda speciale, compreso il “Fondo riserva” accomunato alla riserva legale delle Spa.

I *Fondi per rischi ed oneri* non prevedono alcun tipo di posta per il Comune che, in quanto ente pubblico i cui dati sono derivati dalla contabilità finanziaria, non costituisce alcuna forma di accantonamento. Stesso trattamento è previsto per il TFR il quale, non essendo di competenza dell'ente locale, non trova alcuna allocazione nel bilancio dello stesso.

Per quanto riguarda i debiti, la voce “Debiti pluriennali” è imputabile ai debiti verso fornitori dovuti essenzialmente a forniture di beni necessari alle attività comunali.

La macroclasse dei ratei e risconti è uguale per le tre entità e non prevede modifiche.

¹ Il Comune ha deciso di non stornare in bilancio la quota relativa al netto da beni demaniali e di considerare tutto il patrimonio netto nella classe “Capitale”; in Nota integrativa ha riportato le due distinte quote.

Conto economico

Nella macroclasse *A) Valore della produzione* le particolarità propria del Comune impongono di aggiungere delle voci non presenti negli schemi civilistici come “Proventi tributari”, di particolare rilevanza per l’ente. Le altre voci come i “Proventi da trasferimenti”, da “concessioni da edificare” o dalla “gestione patrimoniale” possono essere identificati in apposite sotto voci presenti nella posta “Altri ricavi e proventi”.

Nella macroclasse *B) Costi della gestione* sono riportati in “Oneri diversi di gestione” la posta “Imposte e tasse” propria dell’ente locale così come anche i “Trasferimenti”.

La macroclasse *C) Proventi da aziende speciali e partecipate* propria del CE del Comune è ripartita nei suoi ammontari nella macroclasse *Proventi e oneri finanziari*, anche se in tal caso la macroclasse dell’ente locale è nulla. Gli aggregati relative a *C) Proventi e oneri finanziari*, *D) Rettifiche di valore di attività finanziarie* e *E) Proventi e oneri straordinari* non hanno comportato variazioni di rilievo.

Da evidenziare, invece, che le voci antecedenti il risultato dell’esercizio sono state ampliate per accogliere quei valori propri delle imprese speciali come gli “accantonamenti” e le “rettifiche” operate per le norme tributarie, anche se nel caso analizzato di importi nulli.

Tavola 1 – foglio di lavoro per la predisposizione del consolidato

Voci	Comune		Azienda Speciale Mistral		Service Spa		Rettifiche		SP consolidato	
	Dare	Avere	Dare	Avere	Dare	Avere	Dare	Avere	Dare	Avere
STATO PATRIMONIALE										
ATTIVO										
A) CREDITI VERSO SOCI/ ENTI PUBBLICI DI RIFERIMENTO	<u>0</u>		<u>0</u>		<u>0</u>				<u>0</u>	
B) IMMOBILIZZAZIONI										
I) IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI										
1) Costi di impianto e di ampliamento	0		500		0				500	
2) Costi di ricerca, sviluppo pubblicità	0		0		0				0	
3) Diritti brevetto ind. e utilizz. op. ing.	0		0		0				0	
4) Concessioni, lic., marchi e diritti sim.	0		17.500		10.000				27.500	
5) Avviamento	0		0		0		10.000	2.000	8.000	
6) Immobilizzazioni in corso e acconti	0		0		0				0	
7) Altre immobilizzazioni immateriali	0		0		0				0	
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	<u>0</u>		<u>18.000</u>		<u>10.000</u>		<u>10.000</u>	<u>2.000</u>	<u>36.000</u>	
II) IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI										
1) Terreni e fabbricati	338.500		55.500		89.000				483.000	
2) Impianti e macchinari	1.000		35.500		55.000				91.500	
3) Attrezzature industriali e commerciali	1.500		35.000		90.000				126.500	
4) Altri beni :										
Automezzi e motomezzi	101.000		0		0				101.000	
Mobili e macchine d'ufficio;	107.500		0		0				107.500	
Beni demaniali;	47.000		-		-				47.000	
Universalità di beni;	500		0		0				500	
Diritti reali su beni di terzi	3.000		0		0				3.000	

5) Immobilizzazioni in corso e acconti	0		0		0			0	
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	<u>600.000</u>		<u>126.000</u>		<u>234.000</u>		<u>0</u>	<u>0</u>	<u>960.000</u>
III) IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE									
1) Partecipazioni in:									
a) imprese controllate	162.000+400.000		0		0			400.000+162.000	0
b) imprese collegate	40.000		0		0			10.000	30.000
c) altre imprese	0		0		0				0
2) Crediti (immob. finanziarie) verso:									
a) imprese controllate	46.000		0		0			46.000	0
b) imprese collegate	0		0		0				0
c) imprese controllanti/enti pubb. di riferimento	0		0		0				-
d) verso altri	0		0		0				0
3) Altri titoli (immob. finanziarie)	0		0		0				0
4) Azioni proprie	-		-		0				0
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	<u>648.000</u>		<u>0</u>		<u>0</u>			<u>618.000</u>	<u>30.000</u>
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI	<u>1.248.000</u>		<u>144.000</u>		<u>244.000</u>		<u>10.000</u>	<u>620.000</u>	<u>1.026.000</u>
C) ATTIVO CIRCOLANTE									
I) RIMANENZE									
1) di materie prime, suss. e cons.	30.000		4.000		32.000				66.000
2) prodotti in corso lav. semilav.	0		0		5.000				5.000
3) lavori in corso su ordinazione	0		0		0				0
4) prodotti finiti e merci	0		300.000		30.000			1.000	329.000
5) acconti (a fornitori per materie/prod.)	0		0		0				0
6) Altre	0		0		0				0
TOTALE RIMANENZE	<u>30.000</u>		<u>304.000</u>		<u>67.000</u>			<u>1.000</u>	<u>400.000</u>
II) CREDITI (Att. circ.) VERSO:									
1) Utenti – Clienti-Contribuenti	35.000		310.000		550.000				895.000

2) Imprese controllate	10.000		0		0		10.000	0	
3) Imprese collegate	0		0		0			0	
4) Verso controllanti/ Enti Pubblici di riferimento	0		0		50.000		50.000	-	
4 bis) Crediti tributari	5.000		0		4.000			9.000	
4 ter) Imposte anticipate	-		0		2.000			2.000	
5) Altri (circ.):					-				
a) Stato	92.500		0		-			92.500	
b) Regione	315.000		0		-			315.000	
c) Enti territoriali	12.000		1.500		-			13.500	
d) Diversi	81.000		0		0			81.000	
TOTALE CREDITI	<u>550.500</u>		<u>311.500</u>		<u>606.000</u>		<u>60.000</u>	<u>1.408.000</u>	
III) ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZAZIONI									
1) Partecipazioni in controllate	0		0		0			0	
2) Partecipazioni in collegate	0		0		0			0	
3) Partecipazioni in controllanti	0		0		0			0	
4) Altre partecipazioni	0		0		0			0	
5) Azioni proprie	0		-		0			0	
6) Altri titoli	0		0		0			0	
TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZAZIONI	<u>0</u>		<u>0</u>		<u>0</u>			<u>0</u>	
IV) DISPONIBILITA' LIQUIDE									
1) Depositi bancari e postali	0		235.000		50.000			285.000	
2) Assegni	0		0		0				
3) Denaro e valori in cassa	22.000		12.000		5.000			39.000	
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	<u>22.000</u>		<u>247.000</u>		<u>55.000</u>		<u>0</u>	<u>324.000</u>	
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	<u>602.500</u>		<u>862.500</u>		<u>728.000</u>		<u>0</u>	<u>61.000</u>	<u>2.132.000</u>

D) RATEI E RISCOINTI	<u>0</u>		<u>55.000</u>		<u>0</u>		<u>0</u>	<u>0</u>	<u>55.000</u>	
Totale attivo	1.850.500		1.061.500		972.000		10.000	681.000	3.213.000	
PASSIVO										
A) PATRIMONIO NETTO										
I) Capitale		711.000		150.000		520.000	520.000+150.000			711.000
II) Riserva sovrapprezzo azioni				-		0				0
III) Riserve di rivalutazione				0		0				0
IV) Fondo riserva/riserva legale				12.000		45.000	45.000+12.000			0
V) Riserva statutaria:										
a) fondo rinnovo impianti				0		-				0
b) fondo finanziamento e sviluppo investimenti				0		-				0
c) altre				0		0				0
VI) Riserva azioni proprie				-		0				0
VII) Altre riserve										
a) fondo contributi in c/capitale per investimenti		300.000		0		0				300.000
b) altre:conferimenti da concessioni da edificare		130.000		0		0				130.000
C) Riserva da consolidamento								52.000		52.000
VIII) Utili (perdite -) portati a nuovo				0		0				0
IX) Utile (perdita -) dell' esercizio		289.000		15.800		10.000	1.000+2.000+2.000 +289.000+20.800			
Utile di gruppo di cui:										
Risultato dell'ente comunale				-		-		289.000		289.000
Utile (perdite) delle altre imprese del gruppo		-						20.800		20.800
Totale utile di gruppo										309.800
Capitale e riserve di terzi		-		-		-		113.000		113.000
Utile di terzi		-		-		-		2.000		2.000
TOTALE PATRIMONIO NETTO		1.430.000		177.800		575.000	1.041.800	476.800		1.617.800
B) FONDI PER RISCHI E ONERI										
1) Fondi trattamento quiescenza obbl. sim.		-		0		0				0

2) Fondi per imposte	-	0	0	0	0	0	0
3) Altri acc.ti e fondi	-	0	5.000				5.000
TOTALE FONDI PER RISCHI E ONERI	-	0	5.000	0	0	0	5.000
C) TRATTAMENTO FINE RAPPORTO LAVORO SUBORDINATO	-	36.000	90.000	0	0		126.000
D) DEBITI							
1) Obbligazioni	0	0	0				0
2) Obbligazioni convertibili	-	-	0				0
3) Debiti verso soci per finanziamenti/verso enti o per finanziamenti	-	0	0				0
4) Debiti verso banche	255.000	0	80.000				335.000
5) Debiti verso altri finanziatori/enti pubblici	0	0	0				0
6) Acconti	0	0	0				0
7) Debiti verso fornitori	115.500	640.000	150.000				905.500
8) Debiti rappresentati da titoli di credito	0	0	0				0
9) Debiti verso imprese controllate	50.000	0	0	50.000			0
10) Debiti verso imprese collegate	0	0	0				0
11) Debiti verso controllanti/Enti pubblici di riferimento	-	10.000	46.000	10.000+46.000			-
12) Debiti tributari	0	100.000	19.000				119.000
13) Debiti verso Istit.di Previdenza e sicurezza soc.	0	56.200	7.000				63.200
14) Altri debiti	0	5.500	0				5.500
TOTALE DEBITI	420.500	811.700	302.000	106.000	0		1.428.200
E) RATEI E RISCOINTI	0	36.000	0	0	0		36.000
Totale passivo	1.850.500	1.061.500	972.000	1.147.800	476.800		3.213.000

Voci	Comune		Azienda Speciale Mistral		Service Spa		Rettifiche		SP consolidato	
	Dare	Avere	Dare	Avere	Dare	Avere	Dare	Avere	Dare	Avere
CONTO ECONOMICO										
A) VALORE DELLA PRODUZIONE										
1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni		1.600.000		3.050.000		4.000.000				8.650.000
2) Proventi tributari		19.000.000		-		-				19.000.000
3) Var. rim.prod in corso di lavoraz.,semilav. e finiti		0		0		50.000	1.000			49.000
4) Variazioni lavori in corso su ordinazione		0		0		0				0
5) Increm. Imobilizzaz. per lavori interni		0		0		0		1.000		1.000
6) Altri ricavi e proventi:										
a) proventi da trasferimenti;		1.500.000								1.500.000
b) proventi da gestione patrimoniale;		900.000								900.000
c) proventi da concessioni da edificare;		1.100.000								1.100.000
d) da copertura di costi sociali;		-								0
e) contributi in c/esercizio		-		145.000						145.000
f) diversi		1.000.000		12.000		10.000	1.000			1.021.000
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)		25.100.000		3.207.000		4.060.000	2.000	1.000		32.366.000
B) COSTI DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)										
7) materie prime suss. cons. merci	500.000		2.016.000		1.200.000					3.716.000
8) servizi	13.500.000		147.000		2.200.000					15.847.000
9) per godimento di beni di terzi	0		56.000		0					56.000
10) per il personale	6.000.000		892.500		600.000					7.492.500
11) ammortamenti e svalutazioni	1.941.000		29.000		30.000		2.000			2.002.000
12) variazioni rimanenze di: materie prime, suss. con.	0		9.000		0					9.000
13) accantonamento per rischi	-		0		3.000					3.000
14) altri accantonamenti	-		0		0					0
15) oneri diversi di gestione di cui:										
a) imposte e tasse	1.520.000		-		-					1.520.000
b) trasferimenti	1.000.000		0		-					1.000.000
c) altri			25.000		0					25.000

TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)	<u>24.461.000</u>		<u>3.174.500</u>		<u>4.033.000</u>		<u>2.000</u>		<u>31.670.500</u>	
TOTALE DIFFERENZA TRA VALORI E COSTI DI PRODUZIONE A-B		<u>639.000</u>		<u>32.500</u>		<u>27.000</u>	<u>3.000</u>			<u>695.500</u>
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI										
16) Proventi da partecipazione				0						0
17) Altri proventi finanz. (non da partecipaz.)				0						0
a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni				0						0
b) da titoli iscr.nelle immob.che non costit.partecip				0						0
c) da titoli iscr. att.circ.che non costit.partecipaz				0						0
d) proventi finanz. diversi dai precedenti		200.000		.3.300		13.000				216.300
18) interessi (pass.) e oneri finanziari	550.000		5.000		10.000				565.000	
18 bis) utili e perdite su cambi			0		0	0			0	0
TOTALE DIFFERENZA PROVENTI E ONERI FINANZIARI 16+17-18	<u>350.000</u>		<u>1.700</u>			<u>3.000</u>	<u>0</u>	<u>0</u>	<u>348.700</u>	
D) RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE										
19) Rivalutazione di attività finanziarie										
a) di partecipazioni		0		0		0				0
b) di immobilizz. finanz. non partecipazioni		0		0		0				0
c) di titoli iscr. att. circ. non partecip.		0		0		0				0
d) altre		0		0		0				0
TOTALE Rivalutazione di attività finanziarie		<u>0</u>		<u>0</u>		<u>0</u>				<u>0</u>
20) Svalutazione delle attività finanziarie										
a) di partecipazioni	0		0		0				0	
b) di immobilizzaz. finanz. non partecip.	0		0		0				0	
c) di titoli iscr. att. circ. non partecip.	0		0		0				0	
d) altre	0		0		0				0	
TOTALE Svalutazione delle attività finanziarie	<u>0</u>		<u>0</u>		<u>0</u>				<u>0</u>	

TOTALE RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE 19-20	0	0	0	0	0	0				
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI										
21) Proventi straordinari (extra attivita' ord.)		0	0	0		0				
22) Oneri straordinari (extra attivita' ord.)	0		0		15.400				15.400	
TOTALE Proventi e oneri straordinari					15.400					
TOTALE RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE A-B+C+D+E		289.000		30.800		14.600	3.000		331.400	
23) Imposte sul reddito dell' esercizio	-		15.000		4.600				19.600	
24) Risultato dell' esercizio	289.000		15.800		10.000				311.800	
25) Rettif. valori operate solo per norme tribut.			0		-				0	
26) Accant. operati per norme tributarie			0		-				0	
a) al fondo plusv. rinviate (art. 54 T.U.)			0		-				0	
b) al fondo sopravvenienze (articolo 55 T.U.)			0		-				0	
TOTALE Accant. operati per norme tributarie			0		-				0	
27) UTILE DELL' ESERCIZIO	289.000		15.800		10.000			289.000+2.000+ 1.000+2.000+20.800		0
Utile di gruppo di cui:		-								
Risultato dell'ente comunale							289.000		289.000	
Utile (perdite) delle altre imprese del gruppo							20.800		20.800	
Totale utile di gruppo									309.800	
Utile di terzi							2.000		2.000	
Totali							315.800	315.800	32.582.300	32.582.300

Procedura di consolidamento

Le due partecipazioni di controllo sono state consolidate usando il metodo integrale, mentre per la partecipazione di collegamento si è utilizzata la valutazione al valore di patrimonio netto. I principi di riferimento usati per il consolidamento sono quelli propri delle imprese private, con le apposite modifiche dovute alla particolarità della holding.

In merito alla Spa il Comune ha acquisito la partecipazione ad un valore di 400.000. Il patrimonio della società è pari a 565.000 e da ciò deriva che la quota di spettanza dell'ente locale è data da $0.8 \times 565.000 = 452.000$. Il minor valore pagato dal Comune (52.000) è imputabile ad un buon affare e pertanto sarà consolidato come *Riserva da Consolidamento*. Inoltre sarà inserito in bilancio il valore del capitale e riserve di spettanza dei soci di minoranza (restante 20%), pari a 113.000.

Per l'azienda speciale, controllata totalmente, il capitale risulta pari a 162.000 corrispondente alla quota iscritta in bilancio dall'ente locale. Questo implica la sola elisione delle voci di patrimonio della controllata come contropartita dell'elisione della partecipazione.

L'impresa collegata è stata acquisita ad un prezzo di 40.000 mentre la relativa quota posseduta dal comune ammonta a 30.000 ($120.000 \times 0,25$).

La differenza positiva di 10.000 originata dall'acquisizione è imputabile ad un avviamento positivo e questo ci porta a contabilizzarlo in Stato patrimoniale e ad ammortizzarlo. L'ammortamento avverrà a quote costanti in 5 anni. In bilancio consolidato si ha, così, una rettifica della partecipazione che è iscritta per 30.000, mentre la quota d'ammortamento dell'esercizio è rilevata in Conto economico; si riporta un valore di avviamento di 8.000 ($10.000 - 2.000$ d'ammortamento).

Si procede all'elisione di tutti i crediti e debiti infragruppo.

La vendita delle attrezzature si riclassifica come incremento per lavori interni rettificando il relativo ricavo iscritto nel valore della produzione sotto la voce "Altri ricavi e proventi".

L'utile interno relativo alle rimanenze si elide e in corrispondenza si riduce il valore delle rimanenze presenti sia in Conto economico che in Stato patrimoniale.

La ripartizione degli utili decisa dall'azienda speciale non modificherà per quest'anno il bilancio consolidato. La rettifica si avrà nell'esercizio successivo.

In bilancio è necessario scrivere la quota di utile delle minoranze 2.000 (20% di 10.000) e riclassificare l'utile d'esercizio in utile di gruppo, separando l'importo relativo all'ente locale da quello del resto dell'aggregazione.

Dopo le rettifiche il bilancio consolidato del Comune dovrebbe essere il seguente:

Bilancio consolidato del Comune di Ortignano

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO			
ATTIVO		PASSIVO	
A) CREDITI VERSO SOCI/ ENTI PUBBLICI DI RIFERIMENTO	<u>0</u>	A) PATRIMONIO NETTO	
B) IMMOBILIZZAZIONI		I) Capitale	711.000
I) IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI		II) Riserva sovrapprezzo azioni	0
1) Costi di impianto e di ampliamento	500	III) Riserve di rivalutazione	0
2) Costi di ricerca, sviluppo pubblicità	0	IV) Fondo riserva/riserva legale	0
3) Diritti brevetto ind. e utilizz. op. ing.	0	V) Riserva statutaria:	
4) Concessioni, lic., marchi e diritti sim.	27.500	a) fondo rinnovo impianti	0
5) Avviamento	8.000	b) fondo finanziamento e sviluppo investimenti	0
6) Immobilizzazioni in corso e acconti	0	c) altre	0
7) Altre immobilizzazioni immateriali	0	VI) Riserva azioni proprie	0
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI	<u>36.000</u>	VII) Altre riserve	
II) IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI		a) fondo contributi in c/capitale per investimenti	300.000
1) Terreni e fabbricati	483.000	b) altre:conferimenti da concessioni da edificare	130.000
2) Impianti e macchinari	91.500	C) Riserva da consolidamento	52.000
3) Attrezzature industriali e commerciali	126.500	VIII) Utili (perdite -) portati a nuovo	0
4) Altri beni :		IX) Utile (perdita -) dell' esercizio	
Automezzi e motomezzi	101.000	Utile di gruppo di cui:	
Mobili e macchine d'ufficio;	107.500	Risultato dell'ente comunale	289.000
Beni demaniali;	47.000	Utile (perdite) delle altre imprese del gruppo	20.800
Universalità di beni;	500	Totale utile di gruppo	<u>309.800</u>
Diritti reali su beni di terzi	3.000	Capitale e riserve di terzi	113.000
5) Immobilizzazioni in corso e acconti	0	Utile di terzi	2.000
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI MATERIALI	<u>960.000</u>	TOTALE PATRIMONIO NETTO	<u>1.617.800</u>
III) IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE		B) FONDI PER RISCHI E ONERI	
1) Partecipazioni in:		1) Fondi trattamento quiescenza obbl. simili	0
a) imprese controllate	0	2) Fondi per imposte	0
b) imprese collegate	30.000	3) Altri acc.ti e fondi	5.000
c) altre imprese	0	TOTALE FONDI PER RISCHI E ONERI	<u>5.000</u>
2) Crediti (immob. finanziarie) verso:		C) TRATTAMENTO FINE RAPPORTO LAVORO SUBORDINATO	<u>126.000</u>
a) imprese controllate	0	D) DEBITI	
b) imprese collegate	0	1) Obbligazioni	0
c) verso altri	0	2) Obbligazioni convertibili	0
3) Altri titoli (immob. finanziarie)	0	3) Debiti verso soci per finanziamenti/verso enti o per finanziamenti	0
4) Azioni proprie	0	4) Debiti verso banche	335.000
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI FINANZIARIE	<u>30.000</u>	5) Debiti verso altri finanziatori/enti pubblici	0
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI	<u>1.026.000</u>	6) Acconti	0
C) ATTIVO CIRCOLANTE		7) Debiti verso fornitori	905.500
I) RIMANENZE		8) Debiti rappresentati da titoli di credito	0
1) di materie prime, suss. e cons.	66.000	9) Debiti verso imprese controllate	0
		10) Debiti verso imprese collegate	0

2) prodotti in corso lav. semilav.	5.000	11) Debiti tributari	119.000
3) lavori in corso su ordinazione	0	12) Debiti verso Istit.di Previdenza e sicurezza soc.	63.200
4) prodotti finiti e merci	329.000	13) Altri debiti	5.500
5) acconti (a fornitori per materie/prod.)	0	TOTALE DEBITI	<u>1.428.200</u>
6) Altre	0	E) RATEI E RISCONTI	<u>36.000</u>
TOTALE RIMANENZE	<u>400.000</u>		
II) CREDITI			
1) Utenti – Clienti-Contribuenti	895.000		
2) Imprese controllate	0		
3) Imprese collegate	0		
4 bis) Crediti tributari	9.000		
4 ter) Imposte anticipate	2.000		
5) Altri (circ.):			
a) Stato	92.500		
b) Regione	315.000		
c) Enti territoriali	13.500		
d) Diversi	81.000		
TOTALE CREDITI	<u>1.408.000</u>		
III) ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZAZIONI			
1) Partecipazioni in controllate	0		
2) Partecipazioni in collegate	0		
3) Altre partecipazioni	0		
4) Azioni proprie	0		
5) Altri titoli	0		
TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZAZIONI	0		
IV) DISPONIBILITA' LIQUIDE			
1) Depositi bancari e postali	285.000		
2) Assegni			
3) Denaro e valori in cassa	39.000		
TOTALE DISPONIBILITA' LIQUIDE	<u>324.000</u>		
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE	<u>2.132.000</u>		
D) RATEI E RISCONTI	<u>55.000</u>		
Totale attivo	3.213.000	Totale passivo	3.213.000

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO		
A) VALORE DELLA PRODUZIONE		
1) Ricavi delle vendite e delle prestazioni	8.650.000	
2) Proventi tributari	19.000.000	
3) Var. rim.prod in corso di lavoraz.,semilav. e finiti	49.000	
4) Variazioni lavori in corso su ordinazione	0	
5) Increm. Immobilizzaz. per lavori interni	1.000	
6) Altri ricavi e proventi:		
a) proventi da trasferimenti;	1.500.000	
b) proventi da gestione patrimoniale;	900.000	
c) proventi da concessioni da edificare;	1.100.000	
d) da copertura di costi sociali;	0	
e) contributi in c/esercizio	145.000	
f) diversi	1.021.000	
TOTALE VALORE DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)		<u>32.366.000</u>
B) COSTI DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)		
7) materie prime suss. cons. merci	3.716.000	
8) servizi	15.847.000	
9) per godimento di beni di terzi	56.000	
10) per il personale	7.492.500	
11) ammortamenti e svalutazioni	2.002.000	
12) variazioni rimanenze di: materie prime, suss. con.	9.000	
13) accantonamento per rischi	3.000	
14) altri accantonamenti	0	
15) oneri diversi di gestione di cui:		
a) imposte e tasse	1.520.000	
b) trasferimenti	1.000.000	
c) altri	25.000	
TOTALE COSTI DELLA PRODUZIONE (attività ordinaria)		<u>31.670.500</u>
TOTALE DIFFERENZA TRA VALORI E COSTI DI PRODUZIONE A-B		<u>695.500</u>
C) PROVENTI E ONERI FINANZIARI		
16) Proventi da partecipazione	0	
17) Altri proventi finanz. (non da partecipaz.)	0	
a) da crediti iscritti nelle immobilizzazioni	0	
b) da titoli iscr.nelle immob.che non costit.partecip	0	
c) da titoli iscr. att.circ.che non costit.partecipaz	0	
d) proventi finanz. diversi dai precedenti	216.300	
18) interessi (pass.) e oneri finanziari	565.000	
18 bis) utili e perdite su cambi	0	
TOTALE DIFFERENZA PROVENTI E ONERI FINANZIARI 16+17-18		<u>348.700</u>
D) RETTIFICHE DI VALORE DI ATTIVITA' FINANZIARIE		
19) Rivalutazione di attività finanziarie		
a) di partecipazioni	0	
b) di immobilizz. finanz. non partecipazioni	0	
c) di titoli iscr. att. circ. non partecip.	0	
d) altre	0	
TOTALE Rivalutazione di attività finanziarie	0	<u>0</u>
20) Svalutazione delle attività finanziarie		
a) di partecipazioni	0	
b) di immobilizzaz. finanz. non partecip.	0	
c) di titoli iscr. att. circ. non partecip.	0	
d) altre	0	
TOTALE Svalutazione delle attività finanziarie	0	<u>0</u>

TOTALE RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE 19-20		
E) PROVENTI E ONERI STRAORDINARI		
21) Proventi straordinari (extra attivita' ord.)		
22) Oneri straordinari (extra attivita' ord.)	15.400	
Totale Proventi e oneri straordinari		<u>15.400</u>
TOTALE RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE A-B+C+D+E		
		<u>331.400</u>
23) Imposte sul reddito dell' esercizio		<u>19.600</u>
24) Risultato dell' esercizio		<u>311.800</u>
25) Rettif. valori operate solo per norme tribut.	0	
26) Accant. operati per norme tributarie	0	
a) al fondo plusv. rinviate (art. 54 T.U.)	0	
b) al fondo sopravvenienze (articolo 55 T.U.)	0	
TOTALE Accant. operati per norme tributarie	0	<u>0</u>
27) UTILE DELL' ESERCIZIO		<u>0</u>
UTILE DI GRUPPO di cui:		
Risultato dell'ente comunale	289.000	
Utile (perdite) delle altre imprese del gruppo	20.800	
Totale utile di gruppo		<u>309.800</u>
UTILE DI TERZI		<u>2.000</u>

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *I servizi pubblici locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.
- AA. VV., *Analisi degli impatti nei bilanci consolidati Ias/Ifrs 2005*, in “Guida ai principi contabili internazionali”, modulo 21, luglio 2006, Il Sole24Ore.
- AA. VV., *Analogie e differenze*, in *Guida ai principi contabili internazionali*, modulo 14, dicembre 2005, Il Sole24Ore.
- AA. VV., *Il Bilancio consolidato*, in “Guida ai principi contabili internazionali”, modulo 5, febbraio 2005, Il Sole24Ore.
- AA. VV., *Il bilancio consolidato-VII Direttiva comunitaria e principi contabili*, Padova, CEDAM, 1985.
- ANDREI P., *Il bilancio consolidato nei gruppi internazionali*, Giuffrè, Milano, 1994.
- ANDREI P., *La traduzione dei bilanci espressi in valuta estera*, in RINALDI L. (a cura di), “Il bilancio consolidato”, Il Sole24Ore, Milano, 2006.
- ANESSI PESSINA E., *Contabilità e bilanci negli enti locali*, Egea Tools, Milano, 2003.
- ANESSI PESSINA E. - CANTÙ E., *La contabilità delle aziende pubbliche*, Egea, Milano, 2000.
- ARCANGELI R., *Economia e gestione delle imprese di servizi pubblici*, Cedam, Padova, 1995.
- AUSTRALIAN STANDARDS BOARD, AAS 24, *Consolidated Financial Reports*, maggio 2002.
- AZZALI S., *Il bilancio consolidato casi ed esercizi*, Giappichelli, Torino, 1999.
- AZZALI S. (a cura di), *Il bilancio consolidato secondo i principi contabili internazionali*, Il Sole24Ore, Milano, 2002.
- AZZINI L., *I gruppi aziendali*, Giuffrè, Milano, 1975.
- BARBIERO M., *Prospetto di conciliazione: metodologia di compilazione e osservazioni*, in “Azienditalia” n. 5 del 2000.
- BELLONI G.P., *I soggetti multiservizio e multiattività a partecipazione pubblica locale*, in “Azienditalia” n.4/2004.

BORGONOV E.(a cura di), *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*, Giuffrè Editore, Milano, 1984.

BOTTINO G., *I consorzi*, in AA. VV. , "I servizi pubblici locali", Giuffrè Editore, Milano, 2004.

BRUNETTI G., *Il ruolo del bilancio consolidato nel governo dei gruppi di imprese*, in AA. VV., "Il bilancio consolidato-VII Direttiva comunitaria e principi contabili", Padova, CEDAM, 1985.

BRUSA L., *Sistemi manageriali di programmazione e controllo*, Giuffrè, Milano, 2000.

BRUTI LIBERATI E. E FORTIS M., *Le imprese multiutility*, Il Mulino, 2001.

BUCCOLIERO L., DE NARDI F., NASI G., STECCOLINI I., *L'implementazione della contabilità economico-patrimoniale negli enti locali italiani: i risultati di un'indagine empirica*, in "Azienda Pubblica" n. 4 del 2005.

CAIAFA R. - PUZZO M., *Business Combination. Dallo IAS 22 allo IFRS 3*, Working paper n. 3 dell'aprile del 2005, Università della Calabria, Dipartimento di Scienze Aziendali.

CAIAFA R. - PUZZO M., *IFRS 3: l'evoluzione della comunicazione d'impresa nell'ambito del bilancio consolidato*, Atti del convegno AIDEA-Giovani, "Aspetti evolutivi della comunicazione d'impresa: teoria e strumenti innovativi", Università degli Studi di Lecce, 24 -25 novembre 2005.

CAPALBO F., *Il sistema contabile australiano. Attori e processi.*, Cedam, Padova, 2004.

CAPALBO F., *Il sistema contabile egli enti locali australiani. Riflessi dell'unificazione tra pubblico e privato*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), "Principi e sistemi contabili negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2005.

CAPERCHIONE E. (a cura di), *Il Regolamento di contabilità nell'ente locale*, Maggioli, 1996.

CAPONE D. – SORARÙ M, *Prospetto di conciliazione*, in "Azienditalia" n. 2 del 1997.

CARATOZZOLO M., *Il bilancio consolidato di gruppo*, Giuffrè, Milano, 2002.

CASSANDRO P. E., *I gruppi aziendali*, Bari, Cacucci, 1988.

CONSIGLIO NAZIONALE DEI DOTTORI COMMERCIALISTI E CONSIGLIO NAZIONALE DEI RAGIONIERI, *Documento Contabile n. 17, Il bilancio consolidato*, Giuffrè, Milano, 1996.

COLLETTI N., *I bilanci consolidati di gruppi di Comuni nell'economia dell'azienda regionale siciliana*, Abbaco, Palermo, 1961.

COLUCCI E.- RICCOMAGNO F., *Il bilancio d'esercizio e il consolidato*, Cedam, Padova, 2002.

COPERCHIONE E., *Sistema contabile e prospettive di riforma in Germania*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), "Principi e sistemi contabili negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2005.

CRISTOFOLI D., *La riforma dei servizi pubblici locali tra accettazione e compromesso*, in "Azienda Pubblica" n. 1/2004.

CRISTOFOLI D., *Le forme di gestione dei servizi pubblici locali tra conservazione e rinnovamento: un'analisi longitudinale*, in "Azienda Pubblica" n. 6/2001.

FABBRINI G.- MONTRONE A. (a cura di), *Economia Aziendale. Fondamenti ed evoluzione della disciplina*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

FABBRINI G.- MONTRONE A. (a cura di), *Economia Aziendale. Fondamenti ed evoluzione della disciplina*, Volume I, Milano, FrancoAngeli, 2006.

FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), *Principi e sistemi contabili negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

FARNETI G., *La valutazione di economicità delle gestioni pubbliche locali*, in "Azienda Pubblica" n. 6 del 1994.

FARNETI G., *Ragioneria pubblica*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

FARNETI G., *Relazione di presentazione del principio contabile n. 1*, in Inserto di "Azienditalia" n. 11 del 2003.

FARNETI G., *Verso un modello di impresa "multiservizi": aspetti economici, gestionali e organizzativi*, in "Azienditalia", n. 7/2000.

FASAB, *Fasab Facts* 2003.

FERRARSI FRANCESCHI R., *L'indagine metodologica in economia aziendale*, Giuffrè, Milano, 1978.

GARLATTI A., *Il riordino delle forme di gestione dei servizi pubblici locali: opportunità e rischi emergenti*, in “Azienda Pubblica” n. 6/2000.

GARLATTI A., *Enti locali e società miste*, Etas, Milano 2001.

GARLATTI A., *Nuovi scenari e prospettive di evoluzione economico aziendale degli enti locali*, in “Azienda Pubblica” n. 4/2004.

GIUNTA F. – PISANI M., *Il bilancio*, Apogeo, Milano, 2005.

GORI E., *Il sistema unico integrato di contabilità*, in MULAZZANI M. (a cura di), “Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali”, FrancoAngeli, Milano, 2002.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *Codification of Governmental Accounting and Financial reporting Standards as of June 30, 2002*, Norwalk, 2003.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *GASB 34, Basic Financial Statement – and – Management’s Discussion and Analysis – for State and Local Governments*.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *Gasb 37, Basic Financial Statements and Management’s Discussion and Analysis—for State and Local Governments: Omnibus—an amendment of GASB Statements No. 21 and No. 34*, 2001.

GOVERNMENTAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *Statement n. 14, Financial Reporting Entity*, 1991.

GRIFFINI G. E PATRASSI R., *La gestione in economia*, in AA. VV., “I servizi pubblici locali”, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

GROSSI G., *Finalità, percorso e metodologia seguita nell’introduzione del bilancio consolidato nel Comune di Pisa*, Atti del convegno “Il bilancio consolidato del gruppo comunale”, Pisa, 14 dicembre 2005.

GROSSI G., *Governance, responsabilità e controlli nei gruppi comunali*, in Azienda Pubblica n. 4/2004.

GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, 2002.

GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali*, Cedam, Padova, seconda Edizione, 2004.

GROSSI G., *Il gruppo comunale e le sue dinamiche economico-gestionali*, Cedam, Padova, 2001.

GROSSI G., *Le funzioni del bilancio consolidato negli Enti Locali*, in “Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale”, maggio-giugno 2001.

GROSSI G., *Le logiche di gruppo negli enti locali svedesi: l'esperienza del Comune di Stoccolma*, in “Azienda Pubblica” n. 5 del 1999.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARD BOARD, *IAS 27, Consolidated and Separate Financial Statements*, 2003.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARD BOARD, *IFRS 3, Business combinations*, 2004.

INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARD BOARD, *Exposure Draft of Proposed Amendments to IFRS 3 Business Combinations*, 2005.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCAUNTANTS, (a cura del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti), *Principi contabili internazionali per il settore pubblico*, Egea, Milano, 2003.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCAUNTANTS, *IPSAS 6, Consolidated Financial Statements and Accounting for Controlled Entities*, Maggio 2000.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCAUNTANTS, *IPSAS 7, Accounting for Investments in Associates*, Maggio 2000.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCAUNTANTS, *IPSAS 8, Financial Reporting of Interests in Joint Ventures*, Maggio 2000.

LAI A., *Gruppi aziendali e bilancio consolidato*, in RINALDI L. (a cura di), “Il bilancio consolidato”, Il Sole24Ore, Milano, 2006

LIBERATORE G. – PERSIANI N., *Contabilità analitica per le decisioni economiche*, Cedam, Padova, 1995.

LIVATINO M., *Imprese esonerate dall'obbligo di redigere il bilancio consolidato*, in “Rivista dei Dottori Commercialisti”, 1992.

LÜDER K., *Governmental accounting in Germany: state and need for reform*, in “Financial Accountability & Management”, vol. 9, n.4 del 1993, Blackwell, Oxford.

LÜDER K., *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Haushaltswesens*, “Staatsanzeiger für Baden-Württemberg”, Stuttgart, 1998.

LÜDER K., *Konzeptionelle Grundlagen des Neuen Kommunalen Rechnungswesens*, (Speyerer Verfahren), 2 , überarbeitete und ergänzte Auflage, “Staatsanzeiger für Baden-Württemberg”, Stuttgart, 1999.

MAURINI G., *Il rendiconto quale strumento nel processo di aziendalizzazione degli enti locali*, Giuffrè, Milano, 2005.

MIGALE L., *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, Giappichelli Editore, Torino, 2004.

MONTESINOS JULVE V. – VELA BARGUES J.M., *Sistema contabile degli enti locali: l'esperienza spagnola*, in FARNETI G.- POZZOLI S. (a cura di), “Principi e sistemi contabili negli enti locali”, FrancoAngeli, Milano, 2005.

MONTRONE A., *Elementi di metodologie e determinazioni quantitative di azienda*, FrancoAngeli, Milano, 2000.

MONTRONE A., *Il bilancio consolidato. Evoluzione normativa e metodologia di redazione*, FrancoAngeli, Milano, 2004.

MONTRONE A., *Il bilancio di gruppo tra normativa nazionale e principi contabili internazionali*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

MULAZZANI M. (a cura di), *Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2002.

MULAZZANI M., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Volume I*, Cedam, Padova, 2001.

MULAZZANI M., *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche. Volume II*, Cedam, Padova, 2001.

MULAZZANI M., *Introduzione*, in MULAZZANI M. (a cura di), “Dalla contabilità finanziaria alla contabilità economico-patrimoniale negli enti locali”, FrancoAngeli, Milano, 2002.

MUSAIO A., *La riforma del diritto societario. Profili economico-aziendali*, FrancoAngeli, Milano, 2005.

NATI A., *Costi di produzione e decisioni aziendali*, Cedam, Padova, 1989.

NCGA, *Ncgas I, Governmental Accounting and Financial Reporting Principles*.

NEW ZEALAND SOCIETY OF ACCOUNTANTS, *ED 84, Consolidating investments in subsidiaries*, 2001.

NEW ZEALAND SOCIETY OF ACCOUNTANTS, *SSAP 8, Accounting for business combination*, 1994.

NICOLETTI G., *La proprietà di reti e impianti per l'erogazione dei servizi a rilevanza industriale*, in "Azienditalia" n. 5/ 2002.

NICOLETTI G., *Società (quasi) «in house»: i requisiti necessari*, in "Azienditalia" n. 11/2005.

ONIDA P., *Le dimensioni del capitale d'impresa. Concentrazioni, trasformazioni, variazioni di capitale*, Milano , Giuffrè, 1951.

ONIDA P., *Economia d'azienda*, Torino, Utet, 1968.

OFFICE OF THE CONTROLLER AND AUDITOR-GENERAL, *Accountability Requirements for Sub-Entities of Local Authorities*, New Zeland, June 2001.

OSSERVATORIO ITALIANO DI CONTABILITÀ, *Guida operativa per la transizione ai principi contabili internazionali (IAS/IFRS)*, Il Sole24ORE, Ottobre 2005.

OSSERVATORIO ITALIANO DI CONTABILITÀ, *Principio contabile n. 17, Il bilancio consolidato*, 2005.

OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, *Principio contabile n. 3, "Il rendiconto degli Enti Locali"*, in "Inserito di Azienditalia" n. 11 del 2003.

PAGANELLI O., *Il bilancio di gruppo. Significato economico e procedimenti di formazione*, Azzoguidi, Bologna, 1968.

PIPERITA G., *I servizi pubblici locali: ragioni e contenuti di una riforma "difficile"*, in "Le istituzioni del federalismo", 2000.

PISONI P., *Gruppi aziendali e bilanci di gruppo*, Giuffrè, Milano, 1983.

PIZZO M., *L'area di consolidamento nei bilanci di gruppo*, Padova, Cedam, 1989.

POZZOLI M., *Il controllo strategico: passo avanti o battuta d'arresto?*, in "Azienditalia" n.5 del 2000.

POZZOLI S., *I principi contabili statunitensi per gli enti locali*, in FARNETI G.-POZZOLI S. (a cura di), "Principi e sistemi contabili negli enti locali", FrancoAngeli, Milano, 2005.

POZZOLI S., *Il controllo direzionale negli Enti Locali*, FrancoAngeli, Milano, 2001.

- POZZOLI M., *Principi contabili ed enti locali*, FrancoAngeli, Milano, 2005.
- PREITE D., *Il bilancio consolidato nel gruppo pubblico locale: quale ruolo?*, in “Azienda Pubblica” n. 3 del 2005.
- PUBLIC SECTOR ACCOUNTING STANDARDS BOARD, *AAS 24, Consolidated Financial Reports*, Australian Accounting Research Foundation, Australia, June 1992.
- PUDDU L., *Ragioneria Pubblica*, Giuffrè, Milano, 2001.
- PUZZO M., *L'importanza comunicativa del bilancio consolidato nel gruppo comunale*, Atti del convegno AIDEA-Giovani, “Accordi, alleanze e aggregazioni tra aziende”, Università degli Studi di Salerno, 30giugno 2006.
- RAVELLI G., MINISTERO DELL'INTERNO, OSSERVATORIO PER LA FINANZA E LA CONTABILITÀ DEGLI ENTI LOCALI, *Contabilità Economico Patrimoniale e Prospetto di Conciliazione*, giugno 2001.
- RINALDI L. (a cura di), *Il bilancio consolidato*, Il Sole24Ore, Milano, 2006.
- RINALDI L., *La logica delle elaborazioni di consolidamento*, in RINALDI L. (a cura di), “Il bilancio consolidato”, Il Sole24Ore, Milano, 2006.
- ROCHER S., *Consolidation des comptes et secteur public local, difficultés passagères ou antinomie révélée?*, in “La revue du trésor” , n. 5 maggio 2006.
- ROUSSEAU D., *Une approche consolidée des données financières des collectivités locales est souhaitable et possible*, in “Revue française de finances publiques” n. 81 - Mars 2003.
- SACCON C., *L'area si consolidamento*, in RINALDI L. (a cura di), “Il bilancio consolidato”, Il Sole24Ore, Milano, 2006.
- SPIEZIA F., MONEA P, IORIO E, *I servizi pubblici locali*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.
- TEODORI C., *Il bilancio consolidato*, Giuffrè, Milano, 2003.
- TERZANI S., *Il sistema dei bilanci*, Milano, FrancoAngeli, 2002.
- TERZANI S., *Introduzione al bilancio d'esercizio*, Cedam, Padova, 1995.
- TESSAROLO C., *La gestione in house di pubblici servizi*, in “www.dirittodeiservizipubblici.it”, 24 febbraio 2005.

TRETOLA L., *I servizi pubblici locali*, Sistemi editoriali, Napoli, 2004.

US DEPARTMENT OF COMMERCE – ECONOMICS AND STATISTICS ADMINISTRATION, BUREAU OF CENSUS, *Federal, State and Local Governments Finance and Employment Classification Manual*, Government organization, number 1, 2002.

VITALI ROSCINI F., *Per i bilanci abbreviati ritocchi a effetto rapido*, in “IlSole24Ore” del 28 ottobre 2006.

VITALI ROSCINI F. – VINZIA M. A., *Fair Value*, IlSole24Ore, Milano, 2003.

ZAMBON S., *Entità e proprietà nei bilanci d’esercizio*, Cedam, Padova, 1996.

ZUCCHETTI A., *I servizi pubblici locali a rilevanza economica*, in AA. VV., “I servizi pubblici locali”, Giuffrè Editore, Milano, 2004.