

# **IL BILANCIO CONSOLIDATO DEGLI ENTI LOCALI NEL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE CONTABILE**

## **Profili teorici, operativi e organizzativi**

**a cura di  
Claudio Teodori  
Marco Bisogno**



**Società Italiana di Ragioneria  
e di Economia Aziendale**

**FrancoAngeli**

OPEN  ACCESS

Collana della Società Italiana dei Docenti di Ragioneria e di Economia Aziendale (SIDREA)

Direzione: Stefano Marasca (Università Politecnica delle Marche)

Comitato Scientifico: Stefano Adamo (Università del Salento); Luca Bartocci (Università di Perugia); Adele Caldarelli (Università di Napoli Federico II); Bettina Campedelli (Università di Verona); Nicola Castellano (Università di Pisa); Vittorio Dell'Atti (Università di Bari); Francesco De Luca (Università di Chieti-Pescara); Anna Maria Fellegara (Università Cattolica – Piacenza); Raffaele Fiorentino (Università di Napoli Parthenope); Francesco Giunta (Università di Firenze); Alberto Incollingo (Università della Campania); Giovanni Liberatore (Università di Firenze); Andrea Lionzo (Università Cattolica – Milano); Rosa Lombardi (Università di Roma La Sapienza); Luciano Marchi (Università di Pisa); Riccardo Mussari (Università di Siena); Paola Paoloni (Università di Roma La Sapienza).

SIDREA è l'associazione scientifica dei docenti di Ragioneria e di Economia aziendale inquadrati nel settore scientifico-disciplinare SECS-P/07. L'associazione è stata costituita nel 2005 allo scopo di promuovere lo sviluppo della base scientifica, della cultura economico-aziendale e dei principi di buon governo delle aziende di ogni tipo: dalle imprese alle aziende non-profit; dalle aziende private alle amministrazioni pubbliche; dalle piccole e medie imprese alle grandi imprese; dalle aziende familiari alle reti d'impresa.

La Collana pubblica studi e ricerche realizzati nell'ambito dei Gruppi di Studio SIDREA sulle tematiche di rilevante interesse teorico e applicativo nell'area della Ragioneria e dell'Economia Aziendale. L'obiettivo è quello di sviluppare sia modelli teorici sia applicazioni, in rapporto alle teorie economico-aziendali ed alla prassi delle aziende e della professione, sulle specifiche tematiche di riferimento dei gruppi di studio:

- Bilancio e principi contabili;
- Comunicazione non finanziaria;
- Governance e Controlli interni;
- Linee guida per il Controllo di gestione;
- Contabilità pubblica;
- Valutazione d'azienda;
- Diagnosi precoce della crisi d'impresa;
- Capitale intellettuale, Smart Technologies e Digitalizzazione;
- Studi di Genere.



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

**FrancoAngeli Open Access** è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più:

[http://www.francoangeli.it/come\\_publicare/publicare\\_19.asp](http://www.francoangeli.it/come_publicare/publicare_19.asp)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# **IL BILANCIO CONSOLIDATO DEGLI ENTI LOCALI NEL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE CONTABILE**

**Profili teorici,  
operativi e organizzativi**

**a cura di  
Claudio Teodori  
Marco Bisogno**



**Società Italiana di Ragioneria  
e di Economia Aziendale**

**FrancoAngeli**  
OPEN  ACCESS

Copyright © 2018 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore ed è pubblicata in versione digitale con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia* (CC-BY-NC-ND 3.0 IT)

*L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito*  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

# INDICE

<b>Introduzione</b> , di <i>Claudio Teodori e Marco Bisogno</i>	pag.	9
<b>1. L'analisi delle caratteristiche e dell'evoluzione dei principi contabili nazionali e internazionali</b> , di <i>Alessandra Alini, Gianluca Ginesti e Claudia Zagaria</i>	»	13
1.1. Considerazioni introduttive	»	13
1.2. Il bilancio consolidato del gruppo pubblico: normativa di riferimento e principio contabile nazionale	»	15
1.2.1. La normativa di riferimento	»	15
1.2.2. Il principio contabile nazionale	»	16
1.3. Il bilancio consolidato nel principio contabile internazionale IPSAS 35: brevi profili concettuali	»	21
1.4. Conclusioni	»	25
Bibliografia	»	26
<b>2. La definizione del gruppo pubblico locale e l'area di consolidamento</b> , di <i>Silvia Fissi ed Elena Gori</i>	»	28
2.1. Introduzione	»	28
2.2. Il perimetro di consolidamento nel principio applicato 4/4: un confronto con gli standard di IPSASB e GASB	»	30
2.3. Il metodo della ricerca	»	34
2.4. Risultati e discussione	»	37
2.5. Osservazioni conclusive	»	41
Bibliografia	»	42
<b>3. L'analisi delle prime applicazioni empiriche</b> , di <i>Marco Bisogno, Clelia Fiondella, Serena Santis e Annamaria Zampella</i>	»	45
3.1. Considerazioni introduttive	»	45
3.2. La metodologia della ricerca	»	46

3.3. L'analisi descrittiva	pag.	49
3.4. L'utilità informativa del bilancio consolidato	»	51
3.5. L'utilizzo del bilancio consolidato (cenni e rinvio)	»	54
3.6. La predisposizione del bilancio consolidato	»	55
3.6.1. Risultati relativi alla fase di predisposizione del consolidato	»	56
3.7. L'impatto organizzativo (cenni e rinvio)	»	58
3.8. Le difficoltà tecnico-contabili	»	59
3.8.1. Risultati relativi alle difficoltà operative	»	61
3.9. Considerazioni conclusive	»	64
Bibliografia	»	65
<b>4. L'impatto organizzativo del bilancio consolidato, di Cristian Carini, Laura Rocca e Monica Veneziani</b>	»	68
4.1. Considerazioni introduttive	»	68
4.2. L'impatto organizzativo del bilancio consolidato	»	69
4.3. I risultati della ricerca	»	71
4.3.1. L'impatto organizzativo del bilancio consolidato	»	71
4.3.2. Le criticità organizzative nella predisposizione del bilancio consolidato	»	74
4.3.3. Il ruolo delle partecipate: collaborazione o con- flitto?	»	76
4.4. Conclusioni e <i>policy implications</i>	»	77
Bibliografia	»	78
<b>5. La misurazione e la valutazione della situazione economico-finanziaria emergente dal bilancio consolidato, di Cristian Carini e Claudio Teodori</b>	»	81
5.1. Introduzione: obiettivi e finalità	»	81
5.2. La misurazione e la valutazione delle condizioni econo- mico-finanziarie degli enti locali	»	82
5.3. L'area di gruppo e di consolidamento	»	84
5.4. La metodologia	»	88
5.5. I risultati dell'analisi	»	88
5.6. Conclusioni e <i>policy implication</i>	»	92
Bibliografia	»	95
<b>6. Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: criticità e soluzioni dai casi di studio, di Luigi Puddu, Paolo Biancone, Christian Rainero, Silvana Secinaro, Alessandro Migliavacca e Valerio Brescia</b>	»	99
6.1. Introduzione	»	99

6.2. Criticità nella determinazione del Gruppo Amministrazione Pubblica e dell'area di consolidamento	pag.	100
6.2.1. Date di riferimento	»	100
6.2.2. Partecipazioni indirette (madre-figlia-nipote)	»	101
6.2.3. Calcolo delle quote nel non-profit e in altri enti senza titoli partecipativi	»	104
6.2.4. Esclusione dal perimetro di consolidamento per irrilevanza della dimensione delle voci di bilancio	»	105
6.2.5. Esclusione dal perimetro di consolidamento per irrilevanza della quota di partecipazione	»	108
6.2.6. Definizione della situazione di controllo	»	109
6.3. Criticità nelle attività preliminari al consolidamento	»	111
6.3.1. Comunicazioni con i componenti del gruppo	»	111
6.3.2. Consolidamento dei gruppi intermedi	»	112
6.3.3. Coordinamento tra le aziende pubbliche locali per partecipate comuni	»	113
6.3.4. Mancanza di bilanci approvati	»	114
6.3.5. La responsabilità circa i dati forniti	»	114
6.4. Criticità nello svolgimento dell'attività diretta a rendere uniformi i bilanci da consolidare	»	115
6.4.1. Il metodo di lavoro	»	115
6.4.2. Uniformità dei bilanci e dei criteri di valutazione	»	116
6.4.3. La valutazione delle partecipazioni con il metodo del patrimonio netto	»	119
6.4.4. Determinazione della soglia di irrilevanza delle riconciliazioni e rettifiche	»	120
6.5. Criticità nell'eliminazione delle operazioni infragruppo	»	121
6.5.1. Eliminazione delle partecipazioni: criterio del costo e metodo del patrimonio netto	»	121
6.5.2. Eliminazione delle partecipazioni senza titoli partecipativi	»	122
6.5.3. IVA nelle operazioni infragruppo	»	123
6.5.4. Operazioni tra società del gruppo (figlia-figlia)	»	125
6.5.5. Riclassificazione delle quote residue di credito/debito non elise con il consolidamento proporzionale	»	126
6.6. Conclusioni e proposte operative per il secondo anno di consolidamento	»	127
Bibliografia	»	128
<b>Considerazioni conclusive, di Claudio Teodori e Marco Bisogno</b>	»	130



# INTRODUZIONE

L'introduzione del bilancio consolidato del "gruppo pubblico", che ha trovato piena applicazione con il D.Lgs. 118/2011, ha rappresentato una delle innovazioni più complesse all'interno della riforma contabile degli enti locali, in quanto si colloca in un contesto già particolarmente sollecitato da significative modificazioni, a partire dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale.

Qualsiasi cambiamento normativo in ambito contabile deve essere esaminato sotto più punti di vista, considerando gli obiettivi attesi, le caratteristiche organizzative degli enti locali di riferimento e l'impatto prodotto, il grado di professionalità esistente, l'utilità dichiarata e percepita, i riflessi di natura sia operativa sia strategica.

Il bilancio consolidato presuppone, per la sua adeguata predisposizione e per la concreta utilizzazione, l'esistenza di una cultura contabile evoluta, di capitale umano che abbia ben compreso la finalizzazione e le caratteristiche della contabilità economico-patrimoniale, su cui il bilancio consolidato si fonda. È necessario cambiare prospettiva nei rapporti con le entità partecipate, in quanto deve essere valorizzato il concetto di controllo, di collegamento, di indirizzo, non trattandosi solo di una mera questione contabile ma della rappresentazione di un'entità più ampia, di cui l'ente locale rappresenta la capogruppo, cioè il soggetto che la governa.

Appare, pertanto, di grande interesse esaminare qual è, oggi e in prospettiva, la situazione italiana in merito alla comprensione e diffusione di questo importante documento, ponendo l'attenzione su alcuni macro-temi di particolare rilievo: la finalità del bilancio consolidato e la coerenza della regolamentazione; le modalità di definizione del gruppo pubblico locale; le scelte di consolidamento dei conti; gli impatti organizzativi; il confronto internazionale; le problematiche di natura operativa; le modalità valutative.

Il volume ruota intorno al ruolo informativo del bilancio consolidato, alla sua concreta utilità, alla capacità di misurare le performance del gruppo pubblico, in funzione di come viene concretamente definito (e costruito).

Più in dettaglio vengono affrontati, con approccio scientifico avvalorato da analisi empiriche, alcuni aspetti che permettono di meglio comprendere la reale portata, attuale e prospettica, dell'introduzione di questo documento, fornendo delle risposte alle domande di seguito riportate a titolo di esempio.

Perché è stato introdotto il bilancio consolidato? Cosa si vuole conoscere? Le scelte operative attuate, che rappresentazione forniscono del gruppo pubblico locale? Quale finalità prevale (*financial accountability*, strumento a supporto delle decisioni, adempimento legislativo, ...)? Quali sono gli impatti organizzativi prodotti dalla sua introduzione? Vi è coerenza tra il livello medio delle competenze contabili esistenti negli enti locali e quelle necessarie? Qual è l'impatto sulle relazioni tra ente capogruppo e soggetti controllati e/o partecipati?

In definitiva, l'introduzione del bilancio consolidato (come delle altre modificazioni avvenute) deriva dalla necessità (volontà) di attuare un processo di cambiamento: è interessante capire, tenendo anche conto degli attori coinvolti (*regulator, users e preparers*), cosa sarebbe dovuto cambiare e cosa è davvero cambiato, cercando di individuarne le cause.

È quindi importante, in questa prima fase applicativa, porre in essere una *post implementation analysis*, attraverso la quale individuare le principali difficoltà operative e organizzative e, conseguentemente, offrire utili indicazioni (*policy implication*) *in primis* ai soggetti regolatori (*regulator*) ma anche a chi predispone il bilancio consolidato e a chi lo utilizza (*preparer e user*).

Dal punto di vista metodologico, l'approccio utilizzato è quali-quantitativo, con ricorso ad analisi della letteratura, analisi empiriche fondate sia sull'esame dei bilanci consolidati predisposti a partire dalla fase di sperimentazione, sia sulla somministrazione di questionari, soprattutto indirizzati ad approfondire le problematiche di natura organizzativa (intese in senso ampio) e tecnica. L'attenzione è posta esclusivamente sui Comuni identificando, in funzione della specifica problematica indagata, campioni specifici.

La struttura del lavoro è la seguente.

Il primo capitolo si propone di analizzare le maggiori criticità legate all'attuazione del principio nazionale per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali: dapprima viene approfondito il quadro normativo-contabile di riferimento, anche attraverso la ricostruzione delle sue più importanti tappe

evolutive, per poi trattare brevemente, in ottica comparativa, gli aspetti salienti che caratterizzano l'equivalente standard internazionale IPSAS 35.

Il secondo capitolo approfondisce, con un'analisi specifica, uno degli aspetti di maggiore criticità nella predisposizione del bilancio consolidato, cioè la definizione di gruppo pubblico locale (*reporting entity*) e dell'area di consolidamento, sulla quale il grado di discrezionalità è ancora elevato.

Il terzo capitolo è dedicato all'analisi descrittiva delle prime applicazioni empiriche emergenti dall'esame dei questionari somministrati. In particolare, dopo una parentesi sugli aspetti metodologici, l'approfondimento è relativo a due dimensioni specifiche: l'utilità percepita del bilancio consolidato e le difficoltà incontrate sia sul piano tecnico-contabile sia sul piano strettamente operativo.

Il quarto capitolo affronta, sempre attraverso l'esame dei questionari, un tema di grande rilevanza, cioè l'impatto organizzativo del bilancio consolidato esaminando, tra l'altro, quali sono e saranno le ripercussioni indotte dalla sua introduzione, le modalità con cui è stata attuata, i soggetti coinvolti all'interno dell'ente locale, il grado di collaborazione delle partecipate.

Il quinto capitolo sposta l'analisi sugli aspetti valutativi, partendo dalla considerazione che il bilancio consolidato va esaminato congiuntamente a quello individuale dell'ente locale. L'obiettivo è esprimere delle valutazioni sulla differente situazione economica emergente dai due bilanci, che si riflette (si potrebbe riflettere) sulla valutazione delle politiche fiscali, delle condizioni finanziarie, del grado di rischio, dell'impatto economico e sociale sul territorio di riferimento.

Il sesto e ultimo capitolo riprende le tematiche dei capitoli precedenti e le sviluppa da un punto di vista empirico, valutandone l'impatto sulle differenti fattispecie di enti territoriali, evidenziando le criticità rilevate nelle fasi operative e le proposte di soluzione individuate.

A conclusione del lavoro, si ringraziano tutti gli Autori per l'impegno profuso e per lo spirito di gruppo che hanno trasmesso; i Curatori dell'intero progetto di ricerca, i proff. Luca Bartocci e Riccardo Mussari, per le efficaci modalità con cui hanno coordinato i lavori; Sidrea per aver promosso e sostenuto questa linea di ricerca.

Brescia e Salerno, luglio 2018

*Claudio Teodori  
Marco Bisogno*



# 1. L'ANALISI DELLE CARATTERISTICHE E DELL'EVOLUZIONE DEI PRINCIPI CONTABILI NAZIONALI E INTERNAZIONALI

di *Alessandra Allini, Gianluca Ginesti e Claudia Zagaria\**

## 1.1. Considerazioni introduttive

Con l'emanazione del D.Lgs. n. 118/2011, la disciplina concernente la redazione del bilancio consolidato del c.d. gruppo pubblico ha trovato definitiva applicazione. Il quadro normativo di riferimento è ascrivibile, più precisamente, agli artt. 11-*bis*, 11-*ter*, 11-*quater* e 11-*quinquies* del citato decreto, opportunamente integrati dal contenuto del principio contabile ex allegato n. 4/4.

Si tratta di una novità di assoluto rilievo che se, da un lato, viene accolta con favore poiché colma un *gap* importante, dall'altro apre il campo ad una serie di problematiche operative, già oggetto di dibattito sul piano scientifico e nella prassi nazionale e internazionale.

Basti pensare alle diverse tecniche mediante le quali è possibile rappresentare la *performance* del gruppo in bilancio che, a loro volta, riflettono la visione teorica di fondo prescelta e che la letteratura riconduce notoriamente a tre prevalenti filoni<sup>1</sup>. Il primo rinvia alla c.d. teoria della *proprietà*, secondo cui il bilancio consolidato deve informare sulla *performance* della *holding*, affinché i proprietari siano edotti sullo stato di salute della realtà che ricade sotto il loro controllo. Conseguentemente, l'impostazione metodologica da adottare rinvia all'approccio proporzionale che presuppone l'accoglimento nei prospetti contabili della sola porzione di patrimonio adducibile alla capogruppo.

Il secondo filone, riconducibile alla c.d. *entity theory*, sottende l'accezione del gruppo come fenomeno economico unitario e rispetto al quale, pertanto, il bilancio è destinato a fornire una rappresentazione della sua eco-

\* Benché il capitolo sia frutto di una stretta collaborazione fra gli autori, i paragrafi 1.1 e 1.3 sono attribuibili ad A. Allini; il paragrafo 1.2.2 a G. Ginesti, i paragrafi 1.2.1 e 1.4 a C. Zagaria.

<sup>1</sup> Sull'argomento nel contesto delle aziende private, fra gli altri, Tartaglia Polcini (2016).

nomia. Sul piano operativo, ciò implica l'impiego della tecnica del consolidamento integrale, indi trascurando *sostanziali* gemmazioni del patrimonio da assegnare alla *holding* rispetto a quello attribuibile alla minoranza. Il patrimonio netto consolidato accoglie cumulativamente, e senza alcuna distinzione, sia la quota della maggioranza, sia quella relativa ai soci minoritari.

Infine, la terza teoria, quella c.d. *parent company*, riconosce al gruppo pubblico la figura di entità unitaria *super partes*, pur mantenendo una distinzione di ruoli tra *holding* e minoranza, per fini informativi. In chiave tecnica, questa impostazione sconta la necessità di dare autonoma evidenziazione in bilancio a entrambe le categorie di soggetti, mutuando dalla teoria dell'entità il metodo del consolidamento integrale. Ciononostante, le alternative metodologiche percorribili per rappresentare le quote di minoranza sono molteplici se tratteggiate lungo quel *continuum* logico che attraversa i due estremi teorici (*proprietary vs entity*).

Al riguardo, il nuovo principio nazionale sembra fornire precise indicazioni, suggerendo l'adozione del metodo integrale per le realtà controllate, diversamente quello proporzionale per le partecipate, sebbene siano svariati gli elementi di complessità che emergono in occasione della concreta definizione del perimetro del gruppo aziendale da rappresentare in bilancio.

In questa prospettiva, il presente capitolo, dopo un riepilogo del quadro normativo di riferimento – anche attraverso la ricostruzione delle più importanti tappe evolutive – si propone di analizzare il contenuto e le finalità sottese dal suddetto principio nazionale, cogliendo i principali aspetti di criticità. Successivamente, sono approfonditi gli elementi salienti che caratterizzano l'equivalente *standard* internazionale IPSAS 35.

Lo studio in parola, sebbene in questo capitolo condotto soltanto in chiave teorica, intende mettere in luce la possibile sussistenza di difficoltà operative, nonché di carenze interpretative rinvenibili in seno al principio (anche in un'ottica di comparazione con il principio contabile internazionale), che gli enti potrebbero aver riscontrato in sede di prima predisposizione del documento.

Si rimanda, invece, al capitolo successivo la disamina empirica volta ad appurare, nel concreto, la sussistenza di tali (e ulteriori) criticità.

Il lavoro si sviluppa nel seguente modo: il paragrafo che segue analizza il quadro normativo italiano, nonché i tratti rilevanti del principio nazionale; il paragrafo tre approfondisce il bilancio consolidato nella prospettiva della prassi contabile internazionale, mentre l'ultima sezione conclude il capitolo.

## 1.2. Il bilancio consolidato del gruppo pubblico: normativa di riferimento e principio contabile nazionale

### 1.2.1. La normativa di riferimento

Il bilancio consolidato, documento ampiamente diffuso nell'ambito delle aziende private, non appartiene alla cultura delle amministrazioni pubbliche, da sempre contraddistinte da specifiche peculiarità tecnico-contabili e strumenti di rendicontazione<sup>2</sup>. Eppure, il crescente fenomeno delle partecipate pubbliche e la richiesta di una maggiore *accountability* hanno spinto il legislatore a promuovere la predisposizione del bilancio consolidato per gli enti locali<sup>3</sup>.

La normativa sul tema si è sviluppata attraverso un graduale processo, avviato nel 2009 con la legge delega n. 42 sul federalismo fiscale. In virtù di tale norma, e con la successiva n. 196 del 2009, il legislatore, all'articolo 2 comma 2, ha promosso *l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato per consentire il consolidamento e il monitoraggio in fase di previsione, gestione e rendicontazione dei conti delle amministrazioni pubbliche, l'impiego ai fini conoscitivi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e l'adozione di un bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati*.

Con il successivo D.Lgs. n. 118/2011 e il D.P.C.M. del 2011, si è poi intrapresa la strada per una più concreta diffusione del bilancio del gruppo amministrazione pubblica, prevedendo una fase di sperimentazione che ha coinvolto diversi enti, al fine di valutare conseguenze e difficoltà derivanti dalla redazione del documento. L'attuazione della fase di sperimentazione è da ritenersi una scelta vantaggiosa, poiché nel settore pubblico non esistono definite *best practices* o modelli di riferimento ai quali i redattori possono ispirarsi.

Con le più recenti disposizioni contenute nel D.Lgs. n. 126/2014, sono stati aggiornati i termini di decorrenza dell'obbligo di predisposizione del bilancio consolidato e, in particolare, è stata istituita la *Commissione per l'armonizzazione contabile enti territoriali* (ARCONET) presso il Ministero

<sup>2</sup> Per approfondimenti sulle implicazioni dell'*accrual accounting* nel settore pubblico si segnala, tra gli altri, lo studio di Pina et al. (2009) e Lapsley et al. (2009).

<sup>3</sup> Capalbo (2012) osserva: "D'altra parte, è altrettanto vero che quando, per una più o meno condivisibile scelta dello strumento, si perseguono finalità pubbliche per il tramite di società di capitali, vieppiù se tanto accade con l'uso di risorse pubbliche, si assiste ad una sostanziale mutazione sia nelle esigenze conoscitive e di controllo dei destinatari dell'informazione sia nei contenuti e nelle forme degli strumenti necessari a garantire la soddisfazione di quelle esigenze". Fanno rilevare Gori e Fissi (2012) a pag. 370: "La crescita esponenziale delle partecipate che gestiscono i SPL ha fatto sì che oggi i comuni si trovino al vertice di una vera e propria holding d'impresе – soprattutto società per azioni – che erogano servizi ai cittadini".

dell'Economia e Finanza (MEF), al fine di sostenere l'armonizzazione dei bilanci degli enti locali e aggiornare gli allegati del D.Lgs n. 118/2011.

Attualmente, la platea dei soggetti interessata risulta essere piuttosto ampia. In prima battuta, risultano obbligati sicuramente gli enti già in sperimentazione, mentre per gli altri con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, l'obbligo è entrato definitivamente a regime a decorrere dal 2016. Gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono, invece, rinviare detta predisposizione a decorrere dall'anno 2018.

### *1.2.2. Il principio contabile nazionale*

L'apparato delle regole tecnico-contabili che disciplinano la redazione del bilancio consolidato del gruppo pubblico è prevalentemente contenuto nell'allegato 4/4 del D.Lgs. n. 118/2011 (d'ora in poi anche allegato 4/4)<sup>4</sup>. In questa cornice, un ruolo fondamentale è rivestito dalla commissione ARCONET che, dal 2015 ha svolto un delicato e intenso lavoro di aggiornamento e modifica delle regole contenute nel citato decreto. Molti di questi interventi troveranno applicazione a decorrere dal 2018, altri invece dal 2019.

In linea generale, gli aspetti più rilevanti trattati nell'allegato 4/4 toccano le seguenti tematiche:

- natura e funzione del bilancio consolidato negli enti pubblici;
- nozione di controllo e definizione del gruppo "amministrazione pubblica";
- casi di esclusione delle partecipate e operazioni di consolidamento;
- informativa integrativa.

Con riferimento al primo aspetto, lo *standard* definisce il bilancio consolidato (costituito dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dai relativi allegati) quale documento la cui finalità consiste nel fornire informazioni sulla situazione patrimoniale-finanziaria e sull'andamento economico del gruppo. Nello specifico, al documento consolidato è riconosciuto un ruolo fondamentale per superare le criticità informative e valutative dei bilanci

<sup>4</sup> Si precisa che il principio contabile contenuto nell'allegato 4/4 nella sua attuale versione è organizzato in 6 paragrafi così denominati:

1. *definizione e funzione del bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica;*
2. *il gruppo "amministrazione pubblica";*
3. *attività preliminari al consolidamento dei bilanci del gruppo;*
4. *elaborazione del bilancio consolidato;*
5. *la nota integrativa al bilancio consolidato;*
6. *principio finale.*

delle singole entità, favorendo una visione complessiva del gruppo amministrazione pubblica, inteso quale realtà unitaria<sup>5</sup>.

Alla suddetta finalità informativa tipicamente *esterna*, al bilancio consolidato è attribuita anche una funzione informativa *interna*, nel senso di strumento-guida per il controllo delle partecipate. In tale prospettiva, esso fornisce notizie utili per il monitoraggio sull'efficacia ed efficienza delle politiche gestionali adottate dalla capogruppo, in modo da consentire una più chiara e trasparente stima degli investimenti realizzati<sup>6</sup>.

L'appartenenza al gruppo amministrazione pubblica si basa, invece, su una nozione "ampia" di controllo, che include quello di *diritto, di fatto e contrattuale*<sup>7</sup>.

Nella dottrina economico-aziendale, il gruppo è stato concepito quale combinazione produttiva formata da un insieme di unità economiche avvinte da relazioni di complementarietà e governate secondo un indirizzo strategico unico e unitario, in ragione dei molteplici interessi che vi convergono<sup>8</sup>. La dipendenza economica delle singole realtà dal soggetto economico in capo al quale si incentra il potere di controllo, presuppone l'esistenza di finalità specifiche (subordinate) rispetto a quella del gruppo.

La traslazione di tale definizione al settore pubblico, tuttavia, determina delle problematiche connesse al fatto che non sempre l'esistenza di un governo unitario trova un effettivo riscontro<sup>9</sup>. Inoltre, è da osservare come i criteri adottati per l'identificazione del controllo nel contesto privato non sono facilmente

<sup>5</sup> La letteratura accademica ha, più volte, evidenziato l'importante ruolo che il bilancio consolidato del gruppo pubblico può svolgere nel consentire ai vari portatori di interesse di esprimere un più accurato giudizio sulle *performance* realizzate dall'amministrazione pubblica. Cfr. Benito et al. (2007); Broadbent e Guthrie (2008); Grossi e Pepe (2009); Puddu et al. (2016). Questo orientamento è, peraltro, coerente con numerosi studi economico-aziendali focalizzati sul bilancio consolidato delle imprese private. Si rinvia, tra gli altri, agli studi di Terzani (1990); Teodori (2012); Prencipe e Tettamanzi (2011).

<sup>6</sup> Che l'informazione consolidata sia, altresì, utile nel supportare l'ente capogruppo nell'implementazione di strategie e programmi e valutarne i loro impatti è argomento dibattuto in diversi studi accademici. Cfr., Walker (2009); Puddu et al. (2016).

<sup>7</sup> A seconda della nozione di controllo accolta, si potrebbero avere effetti differenti sulla rappresentazione del gruppo. Ad esempio, se si protende per un'accezione di controllo di fatto si potrebbe meglio rappresentare il fenomeno aziendale sottostante, mentre nel caso di una nozione di controllo di diritto si finisce con l'offrire un'informazione di una realtà economica oggettivamente definita. Si rinvia a Tartaglia Polcini (2016).

<sup>8</sup> Per tutti, Ferrero (1967).

<sup>9</sup> Puddu, pag. 14, osserva: "La legge, spesso, dà la possibilità all'ente pubblico di indirizzare e decidere indirettamente sulle scelte finanziarie e gestionali delle società decentrate. L'ente locale può, ad esempio, decidere sui contratti, sulle attività e i servizi da fornire ai cittadini, sul raggiungimento di livelli adeguati di qualità e tutto questo dovrebbe determinare il consolidamento delle società partecipate dell'ente pubblico nel bilancio consolidato anche senza la presenza del criterio del controllo di proprietà". Puddu et al. (2016).

sovrapponibili a causa delle peculiarità che spesso caratterizzano la relazione di controllo tra capogruppo ed enti sottostanti in ambito pubblico<sup>10</sup>.

In ragione delle difficoltà di ordine pratico che possono emergere nell'acertamento della relazione di controllo, il principio contabile, al paragrafo 2, definisce le fattispecie e i criteri da seguire per identificare gli organismi, le società e gli enti appartenenti al gruppo amministrazione pubblica<sup>11</sup>.

Al riguardo, giova segnalare come, nella fase di recente aggiornamento del principio, una questione alquanto dibattuta atteneva all'inclusione o meno, nell'area di consolidamento, degli enti e delle società in liquidazione e di quelle sottoposte a procedure concorsuali. Tali dubbi sono probabilmente emersi in ragione del fatto che, con la liquidazione, mancherebbe la continuità aziendale, favorendo una disparità di criteri valutativi con una eventuale compromissione della significatività dei dati consolidati. Tuttavia, in linea con quanto accade in ambito privato, nella versione finale del principio si è scelto di includere nel perimetro del gruppo pubblico anche gli enti in liquidazione, mentre è stata prevista l'esclusione delle aziende e degli enti sottoposti a procedure concorsuali.

Per guidare gli enti nell'individuazione nei casi di esclusione dal consolidamento dei soggetti controllati, l'allegato 4/4 prevede i seguenti criteri:

- *irrilevanza* della controllata ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo;
- *impossibilità* di reperire dalla controllata le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate.

In merito al primo aspetto, nella recente fase di revisione del principio, la commissione ARCONET si è orientata verso una modifica in senso *restrittivo* della soglia per il calcolo dell'*irrilevanza* e all'introduzione di una più puntuale definizione del concetto di *irrilevanza* "globale".

Sotto tale profilo, si definiscono come *irrilevanti* le controllate che presentano, per ciascuno dei parametri contabili relativi al *totale attivo*, ai *ricavi*

<sup>10</sup> Sul concetto di controllo nel gruppo pubblico locale, Grossi e Steccolini (2008), pag. 340, osservano: "Negli enti locali la ricerca di una soluzione non appare semplice, come nel settore privato, per il fatto che le relazioni da contratto e da controllo non sono basate sugli stessi chiari concetti di "proprietà" del capitale sociale. In primo luogo, non tutte le aziende pubbliche hanno un capitale sociale o un'autonoma personalità giuridica (si vedano le istituzioni) e in alcune circostanze la legge conferisce all'ente pubblico il potere di imporre la propria volontà senza nessun tipo di relazione proprietaria".

<sup>11</sup> Tra gli enti strumentali componenti il gruppo pubblico, l'allegato ricomprende anche le aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni.

*caratteristici e al patrimonio netto*, un'incidenza inferiore al 3% rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo<sup>12</sup>.

Con riferimento al concetto di *irrelevanza globale*, l'attuale principio raccomanda di non confinare le scelte di esclusione di una realtà al mero raffronto dei dati contabili e, quindi, di giudicare l'irrelevanza nell'ottica delle singole controllate, bensì di operare nella prospettiva più generale di gruppo. Scopo di tale orientamento è evitare che si sottraggano al bilancio consolidato informazioni che, complessivamente, possano inficiare una rappresentazione chiara e trasparente della consistenza patrimoniale, economica e finanziaria del gruppo.

Per quanto attiene alle fattispecie che determinano l'esclusione di una partecipata dovuta all'*impossibilità* di ottenere informazioni necessarie al consolidamento, il principio contabile tende a limitare notevolmente la discrezionalità dei redattori, precisando che tali cause siano da ricondurre a situazioni ben circoscritte come, ad esempio, eventi straordinari quali terremoti, alluvioni e altre calamità naturali.

Rispetto alle caratteristiche delle attività di pre-consolidamento, l'allegato 4/4 pone attenzione alle regole, alle direttive e ai comportamenti che le controllate devono seguire, sotto il coordinamento della capogruppo.

Segnatamente, il principio contabile attribuisce importanza alla complessa attività svolta dall'ente *holding* per uniformare e sistematizzare i singoli bilanci da consolidare prescrivendo, ad esempio, di indicare in nota integrativa sia gli enti e le società del gruppo che non hanno rispettato le direttive di consolidamento impartite, sia le eventuali motivazioni.

In tale scenario, l'osservanza del principio contabile dovrebbe condurre alla definizione, a cura della capogruppo, di un vero e proprio manuale *di principi e direttive per il consolidamento dei bilanci di gruppo*, nel quale far confluire regole e scadenze da imporre a tutte le unità controllate.

Sul piano concreto delle operazioni di pre-consolidamento, non sembrano esserci particolari differenze rispetto a quanto già diffuso nella prassi contabile privata. In aderenza a ciò, il principio rileva come fondamentali ai fini della procedura di consolidamento, le più note attività di omogeneizzazione dei bilanci, quali ad esempio l'elisione ed eliminazione di operazioni infragruppo. In particolare, una corretta eliminazione delle operazioni infragruppo presuppone l'implementazione di adeguate procedure per identi-

<sup>12</sup> Si segnala che prima dell'aggiornamento del 2017, l'allegato 4/4 specificava che erano da considerare irrilevanti i bilanci che presentassero, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali e al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo: totale dell'attivo, patrimonio netto e totale dei ricavi caratteristici.

ficare le partite reciproche all'interno del gruppo amministrazione pubblica. In tale ambito, particolari difficoltà possono emergere dall'omessa identificazione di "operazioni in transito" e da un difforme trattamento fiscale di operazioni compiute tra le società del gruppo pubblico<sup>13</sup>. Tuttavia, lo stesso principio, al paragrafo 4.1, offre la possibilità di derogare all'obbligo di omogeneità dei criteri valutativi, dandone ovviamente indicazione in nota, allorché il mantenimento di criteri difformi consenta di avere una migliore rappresentazione della situazione contabile di gruppo.

Ciò posto, l'allegato 4/4 illustra le modalità attraverso cui si devono consolidare i conti di bilancio, indicando metodologie diverse a seconda che si tratti di entità controllate o partecipate. In particolare, si propone l'adozione del metodo del consolidamento integrale per gli enti strumentali e le società controllate, mentre quello proporzionale per gli enti strumentali e le società partecipate.

Nell'ultimo aggiornamento del principio contabile è stata posta attenzione alla determinazione della quota di partecipazione delle amministrazioni pubbliche nelle fondazioni. Nella sua attuale versione, il documento (par. 4.4) prevede che la *quota di partecipazione delle amministrazioni pubbliche nelle fondazioni sia determinata in proporzione alla distribuzione dei diritti di voto nell'organo decisionale, competente a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività della fondazione.*

Nel paragrafo 5, infine, sono descritte le informazioni da riportare nella nota integrativa da includere nell'ambito della più generale relazione sulla gestione<sup>14</sup>. In merito a quest'ultimo aspetto, si rileva come il principio non offra indicazioni su contenuti e forma che deve assumere detta relazione, lasciando perciò ampia discrezionalità ai redattori. Il rischio è che la mancanza di dettagli a carattere prevalentemente descrittivo sulle modalità di rappresentazione e organizzazione delle informazioni possa rendere particolarmente complessa l'intelligibilità e la comparabilità spazio-temporale della sezione narrativa di corredo.

Per quanto non specificamente trattato, all'ultimo paragrafo, l'allegato rimanda alla disciplina insita nei principi contabili nazionali emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC).

<sup>13</sup> Si pensi al caso di operazioni infragruppo oggetto di un difforme trattamento fiscale ove l'imposta non è oggetto di elusione (si veda il caso dell'IVA descritto al paragrafo 4.2. dell'allegato 4/4).

<sup>14</sup> Il principio prevede che la nota integrativa sia inclusa nella relazione sulla gestione consolidata. La recente rivisitazione dell'allegato 4/4 ha anche previsto che ai documenti contabili, nota integrativa e relazione sulla gestione, sia allegata la relazione dell'organo di revisione.

### 1.3. Il bilancio consolidato nel principio contabile internazionale IPSAS 35: brevi profili concettuali

Nello scenario internazionale, la disciplina concernente il bilancio consolidato del gruppo pubblico ha trovato convergenza nell’emanazione del principio contabile IPSAS 35 – *Consolidated Financial Statements* – dopo un lungo e articolato *due process*. Il contenuto dello *standard*, concepito in larga misura attingendo (talora *ex abrupto*) ai principi IAS/IFRS, presenta elementi di rottura e, al contempo, di novità, rispetto al precedente IPSAS 6, soprattutto con riferimento alla finalità assegnata al documento, nonché al concetto di controllo che è stato accolto.

In particolare, con riguardo al primo aspetto, nel confermare la natura *user oriented*, vengono identificate nell’*accountability* e nel *decision making* i due requisiti attraverso i quali assicurare l’auspicata *usefulness* cui deve tendere l’informativa promanata dal bilancio. Siffatta formulazione acquisisce indubbia importanza, posto che l’individuazione dei potenziali utilizzatori da parte degli *standard setters* è stata, negli anni, tendenzialmente delimitata ricorrendo ad un approccio normativo e declinata sulla base del fabbisogno conoscitivo emergente da *stakeholders* esterni<sup>15</sup>.

Detta logica, però, sconta il limite di non correlare la finalità del bilancio con la natura e le esigenze specifiche dei suoi destinatari<sup>16</sup>. Più in generale, secondo Walker<sup>17</sup>, il bilancio consolidato dovrebbe assolvere ad una funzione informativa ampia, volta a soddisfare le attese di *stakeholders* attuali e potenziali, inerenti all’intero *settore pubblico*.

Tuttavia, diverse indagini empiriche a respiro internazionale hanno mostrato come i principali fruitori fossero rappresentati da soggetti “interni” alle realtà pubbliche, primi fra tutti gli organi politici e, soltanto in subordine, sono apparsi i cittadini, poiché considerati privi di quelle competenze specialistiche e professionali atte ad avere una corretta comprensione e più chiara interpretazione del linguaggio bilancistico<sup>18</sup>.

In questo dibattito, il nuovo principio IPSAS 35 conferisce al bilancio consolidato il fine congiunto di *accountability* e *decision making*, all’uopo equilibrando una prospettiva esterna e interna e, similmente a quanto contemplato dal *Governmental Accounting Standards Board* (GASB), concepisce la prima quale requisito che, gioco forza, supporta il processo decisionale.

<sup>15</sup> Si vedano Rutherford (1992) e Grossi e Mussari (2009).

<sup>16</sup> Sul tema, fra gli altri, Teodori et al. (2016).

<sup>17</sup> Sul punto, si veda Walker (2009).

<sup>18</sup> Si rinvia a Coy et al. (1997) e Steccolini (2004).

*A latere*, alcuni studiosi hanno osservato che il connubio *decision-usefulness* sia tipicamente ascrivibile al *market based model* – perciò mal si adatterebbe al contesto pubblico – inoltre, l’abilità del documento di appagare, in concreto, altresì esigenze di *accountability* risulterebbe alquanto ambizioso, nella consapevolezza dell’esistenza di molteplici sfumature che tale espressione sottende<sup>19</sup>.

Invero, senza volersi addentrare nell’ampio e variegato dibattito sul tema, dal quale si può desumere come, di fatto, ancora non esista un’univoca definizione di *accountability*, è possibile asserire che un’interpretazione più squisitamente in linea con gli aspetti economico-aziendali intravede le funzioni di *accounting* e *reporting*, destinate a esprimere una spiegazione e/o una giustificazione delle azioni manageriali<sup>20</sup>. In tale prospettiva, l’esplicitazione di chiari obiettivi, misure e responsabilità acquisisce un ruolo fondamentale per il raggiungimento delle finalità sopra menzionate<sup>21</sup>. Specificamente riferita alle aziende pubbliche, essa è stata interpretata in maniera maggiormente estensiva, secondo una duplice dimensione, ossia come comportamento virtuoso, il quale “*provides legitimacy to public officials and public organisations*” e come meccanismo “*instrumental in achieving accountable governance*”<sup>22</sup>.

In definitiva, il contenuto del nuovo principio è contraddistinto da una marcata vaghezza allorquando rinvia all’*accountability*, lasciando così spazio a interpretazioni eterogenee e fra loro talora contrastanti<sup>23</sup>.

Al contempo, questo elemento richiama in causa un ulteriore tema che da tempo ha alimentato il dibattito da parte di accademici, istituzioni e organismi professionali, nello specifico da ascrivere alla mappatura dei confini per l’identificazione del “gruppo” rispetto al quale informare per garantire, appunto, *accountability* e supportare il processo decisionale<sup>24</sup>.

D’altronde, è proprio nella fase di selezione delle unità da consolidare che si annidano i principali margini di discrezionalità a vantaggio dei *preparers*, che potenzialmente minano altresì la comparabilità dell’informativa contabile<sup>25</sup>.

In linea teorica, per la demarcazione del *consolidated reporting entity*, un primo approccio risiede nel c.d. *statistical perspective*, in forza del quale per la definizione dell’area di consolidamento occorre includere tutte quelle

<sup>19</sup> Sul tema, si veda Ellwood e Newberry (2016).

<sup>20</sup> Per approfondimenti, si rinvia a Hood (1991) e Patton (1992).

<sup>21</sup> Si veda Caldarelli et al. (2014).

<sup>22</sup> Al riguardo, per tutti, Bovens (2010) p. 954.

<sup>23</sup> Si vedano, in proposito, Laughlin (2012) e Whittington (2008).

<sup>24</sup> Per approfondimenti si rinvia a Grossi e Tagesson (2012); Grossi e Pepe (2009); Walker (2009); Grossi e Steccolini (2014).

<sup>25</sup> Sul tema, fra gli altri, Anessi Pessina e Steccolini (2007).

*organizations* che sono qualificabili di “natura pubblica” in ragione dell’attività espletata, a prescindere dall’esercizio di un potere di controllo della capogruppo. Ciò in quanto il bisogno conoscitivo si sostanzierebbe nel monitorare lo stato di salute economico-finanziario alla base dell’economia di un Paese. Si tratta, questa, di una chiave di lettura prevalentemente macro-economica e che, pertanto, ha trovato scarsa diffusione<sup>26</sup>.

Il secondo filone, invece, noto come *organizational and legal*, postula la mappatura dell’area da consolidare in ragione di un principio normativo-formale, ossia riconosce nel concetto di controllo “*legal*” l’elemento discriminante per la delimitazione dei confini del gruppo pubblico da rappresentare.

Una terza corrente di studi, che va sotto il nome di *risk perspective*, di contro, delimita il perimetro accogliendo quelle realtà ogni qualvolta siano generatrici di un rischio *finanziario* in capo alla *holding* pubblica<sup>27</sup>. Tale impostazione, però, sconta il limite di non chiarire a quale specifica connotazione di rischio debba farsi riferimento e, soprattutto, in che modo detto rischio sia effettivamente riconducibile alla sfera dell’economia della capogruppo.

Un aggiuntivo approccio definito *budgetary*, invece, incentra la *ratio* sul concetto di dipendenza finanziaria delle *organizations*, nel senso che la loro inclusione è subordinata all’attitudine della *holding* di trasferire alle sussidiarie fondi necessari per assicurarne l’ordinario funzionamento. In questa visione, dunque, il bilancio consolidato avrebbe lo scopo di rendicontare sulle modalità di utilizzo dei capitali, nonché sulla corretta allocazione delle risorse che sono state conferite, all’uopo appagando esigenze di *accountability*<sup>28</sup>.

Infine, l’impostazione del c.d. *controllo* tratteggia l’ambito di consolidamento sulla scorta di quanto era confluito nel principio IPSAS 6 – *Consolidated and Separate Financial Statements*, ora sostituito dall’IPSAS 35.

In sostanza, l’area viene disegnata privilegiando l’esistenza di una relazione, appunto, di controllo intesa non solo nella sua accezione *legal*, ma anche allorquando sussistano congiuntamente una condizione di *potere* – ossia l’attitudine della *holding* a governare l’unità attraverso la formulazione di politiche gestionali o finanziarie – e una di *beneficio* – ossia la capacità per la capogruppo di ritrarre vantaggi, gestionali o finanziari.

Si tratta di un’interpretazione di largo respiro che non consente però di cogliere appieno la variegata articolazione in cui può manifestarsi, nel concreto, il gruppo pubblico<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Per un’ampia rassegna degli approcci in discorso, si rinvia a Bisogno et al. (2015).

<sup>27</sup> Per tutti, Bergmann (2009).

<sup>28</sup> Sul tema, Challen e Jeffery (2005).

<sup>29</sup> Si vedano, fra gli altri, Broadbent e Guthrie (2008); Liguori e Steccolini (2014).

Il diverso approccio al controllo al quale si aderisce assume, fra l'altro, significativa importanza, soprattutto se lo si inquadra alla luce della modalità di rappresentazione contabile del gruppo medesimo e, dunque, della declinazione dei suoi confini. Basti considerare qui brevemente che, mentre l'approccio budgetario sottende un consolidamento circoscritto alle aziende destinatarie dell'assegnazione di fondi, perciò escludendo quelle che non ne hanno beneficiato, la logica basata sul controllo, invece, può ampliare o restringerne il perimetro, in ragione della soddisfazione del correlato criterio del *power and benefits*.

Il nuovo *standard* IPSAS 35 benché imperniato sul *control approach*, mutua l'equivalente contenuto dello *standard* IFRS 10, emanato dallo IASB per il settore privato, e replica i due sopra citati pilastri concettuali del potere e dei benefici (*rectius, returns* nell'IFRS 10), adottando naturalmente i necessari adattamenti. A titolo esemplificativo, si legge che «*in the public sector, benefits are more likely to be non-financial than financial*» (IPSAS 35 – BC 48). Ne discende, pertanto, una configurazione di beneficio che mira a trascendere la portata meramente quantitativo-monetaria, per convergere verso un'accezione anche di tipo sociale e territoriale<sup>30</sup>.

La predilezione per l'impostazione che rifugia sul “*power and benefits*” per la declinazione dei confini del gruppo pubblico sembra meno coerente con la generica finalità di *accountability* e, viceversa, più incline a favorire quella del *decision making*<sup>31</sup>.

Secondo alcuni autori, poi, forti dubbi si nutrono sulle modalità attraverso le quali poter esplicitare il significato di *power* nel contesto pubblico, nonostante gli esempi forniti in seno al medesimo *standard*<sup>32</sup>. Il rischio cioè è che, sul piano attuativo, continui a predominare una nozione legale per delimitare l'esercizio del potere (*ownership method*), a tutto svantaggio di numerose altre situazioni che, pertanto, resterebbero escluse dalla rappresentazione della *performance* del gruppo<sup>33</sup>.

Da ultimo, la nozione di controllo accolta dall'IPSAS 35 sembrerebbe sottendere una preferenza per la teoria ispirata alla *parent*, tuttavia mutuando dalla *entity theory* la convergenza integrale dei conti, nella misura in cui non disconosce del tutto il diverso ruolo ricoperto dalla minoranza.

<sup>30</sup> Sul tema, fra gli altri, Puddu et al. (2016).

<sup>31</sup> Per approfondimento, si rinvia Bisogno et al. (2015).

<sup>32</sup> Sul punto, si veda Tagesson e Grossi (2012).

<sup>33</sup> Al riguardo, per colmare questo gap, non sono mancate proposte innovative che hanno suggerito di “*combine an extensive interpretation of the benefit and control criteria with a territorial consolidation method. On this basis, public service revenues and costs produced in the municipal territory are separated from those originating from other areas*”. Lombrano e Zanin (2013); Christiaens et al. (2010).

## 1.4. Conclusioni

Con l'emanazione del D.Lgs. n. 118/2011 è stata definitivamente abbandonata la predisposizione volontaria del bilancio consolidato del gruppo pubblico per introdurne, dapprima in via sperimentale per i Comuni con oltre 5.000 abitanti, successivamente in modo generalizzato, la stesura obbligatoria. Si tratta di una riforma di significativa importanza, che vede l'Italia fra i pochi Paesi Europei ad averne prescritto l'adozione<sup>34</sup>.

In questo scenario, il presente capitolo ha inteso contribuire al più ampio dibattito sul processo di regolamentazione del bilancio consolidato in ambito pubblico, avendo cura di fornire un inquadramento, sul piano teorico, delle principali finalità e contenuti dell'allegato 4/4 del D.Lgs. n. 118/2011.

Ulteriore spazio è stato dedicato anche alla disamina dell'equivalente nuovo principio contabile internazionale IPSAS 35, tracciando brevemente l'*iter* evolutivo che ha preceduto la sua emanazione.

Considerando che la specificità del settore determina notevoli criticità in ordine alla progettazione e redazione del consolidato, l'azienda-gruppo dovrà compiere uno sforzo significativo nel familiarizzare con tecnicismi e logiche contabili importate *ex abrupto* dal settore privato.

È indiscutibile come la redazione di siffatto *report* presupponga una consapevolezza delle peculiarità della contabilità economico-patrimoniale, la cui diffusione nel settore scaturisce dalla progressiva rifocalizzazione del ruolo dell'amministrazione pubblica verso un'attività di coordinamento, indirizzo e controllo. La declinazione del concetto di controllo, a sua volta, condiziona la metodologia di consolidamento e, conseguentemente, i confini di rappresentazione in bilancio della *performance* del gruppo.

L'auspicio è che l'introduzione del bilancio consolidato, per come prescritto dalla legge, possa essere percepito quale stimolo, nonché incentivo alla diffusione di una cultura, appunto, di gruppo. Se correttamente implementato, difatti, esso potrebbe fungere da strumento potenzialmente idoneo a perseguire strategie di valutazione della *performance* complessiva, dunque capace di contemperare esigenze di *accountability*.

Va da sé che detta potenzialità sottende, in ogni caso, l'esistenza di un forte coordinamento delle entità partecipate, spesso ancora percepite come soggetti distanti dall'ente capogruppo.

<sup>34</sup> Sul tema, Tagesson e Grossi (2012).

## Bibliografia

- Anessi Pessina, E., Steccolini, I. (2007). Sistemi contabili pubblici a un bivio: Come cogliere un'occasione di rinnovamento. *Economia & Management*, 6: 60-61.
- Benito, B., Brusca, I., Montesinos, V. (2007). The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2): 393-317.
- Bergmann, A. (2009). *Public sector financial management*. London: Pearson Education.
- Bisogno M., Santis, S., Tommasetti, A. (2015). Public Sector Consolidated Financial Statements: An analysis of the comment letter on IPSASB's Exposure Draft No 49, *International Journal of Public Administration*, 38: 311-324.
- Bovens, M. (2010). Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism. *West European Politics*, 33(5): 946-967.
- Broadbent, J., Guthrie, J. (2008). Public sector to public services: 20 years of 'contextual' accounting research. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 21(2): 129-169.
- Caldarelli, A., Allini, A., Spanò, R., (2014). Il bilancio sociale nelle Università tra compliance formale e disclosure sostanziale. Un'analisi empirica nel contesto italiano. *Azienda Pubblica*, 3(3): 10-22.
- Capalbo, F., (2012) L'accountability delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni italiane e il modello civilistico di rendicontazione: un improbabile connubio. *Management Control*, 3: 117-138.
- Carini C., Rocca, L., Teodori, C., Venenziani, M., (2016). Il bilancio consolidato negli enti locali: prime considerazioni sulla qualità della regolamentazione in Italia. *Azienda Pubblica*, 2: 145-169.
- Carini, C., Teodori, C. (2016). Potential Uses and Usefulness of Italian Local Government Consolidated Financial Reporting: The Case of the Town Council of Brescia. In *Global Perspectives on Risk Management and Accounting in the Public Sector*: 68-89.
- Challen, D., Jeffery, C. (2005). Definition of the reporting entity. *Australian Accounting Review*, 15(35): 71-78.
- Christiaens, J., Reyniers, B., Rollé, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3): 537-554.
- Coy, D., Dixon, K., Buchanan, J., Tower, G. (1997). Recipients of public sector annual reports: theory and an empirical study compared. *British Accounting Review*, 29(2): 103-127.
- Ellwood, S., Newberry, S. (2016). New development: The conceptual underpinnings of international public sector accounting. *Public Money & Management*, 36(3): 231-234.
- Ferrero, G. (1967). *Le determinazioni economico-quantitative d'azienda*. Milano: Giuffrè.
- Gori, E., Fissi, S. (2012). Il bilancio consolidato dell'ente locale quale strumento per la valutazione della sostenibilità finanziaria delle esternalizzazioni: luci e ombre dell'esperienza italiana. *Economia Aziendale Online*, 3(3-4): 369-381.
- Grossi, G., Steccolini, L. (2014) *Pursuing private accounting and accountability in the public sector: The case of municipal consolidation*. Paper presented at EGPA Workshop: New Challenges for Public Sector Accounting, Lisboa.

- Grossi, G., Mussari, R. (2009). The effects of corporatisation on financial reporting: The experience of the Italian local governments. *International Journal of Public Policy*, 4(3-4): 268-282.
- Grossi, G., Pepe, F. (2009). Consolidation in the public sector: a cross-country comparison. *Public Money & Management*, 29(4): 251-256.
- Grossi, G., Steccolini, I. (2008). Il bilancio consolidato negli enti locali: principi contabili e condizioni operative. *Azienda Pubblica*, 4: 395-411.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public administration*, 69(1): 3-19.
- Lapsley I., Mussari, R., Paulsson, G. (2009). On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A Self-Evident and Problematic Reform. *European Accounting Review*, 18(4): 719-723.
- Laughlin, R. (2012). Debate: Accrual accounting: information for accountability or decision usefulness? *Public Money & Management*, 32(1): 45-46.
- Liguori, M., Steccolini, I. (2014). Accounting, innovation and public-sector change. Translating reforms into change. *Critical Perspectives on Accounting*, 25(4-5): 319-323.
- Lombrano, A., Zanin, L. (2013). IPSAS and local government consolidated financial statements – proposal for a territorial consolidation method. *Public Money and Management*, 33(6): 429-434.
- Patton, J.M. (1992). Accountability and governmental financial reporting. *Financial Accountability & Management*, 8(3):165-180.
- Pina, V., Torres, L., Yetano, A. (2009). Accrual Accounting in EU Local Governments: One Method, Several Approaches. *European Accounting Review*, 18(4): 765-807.
- Prencipe, A., Tettamanzi, P. (2011). *Bilancio consolidato. Tecniche di redazione e di analisi*. Milano: Egea.
- Puddu, L., Biancone, P.P., Secinaro, S., Vietti, M.C., (2016). Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: Ipsas e Principi contabili nazionali a confronto. *Impresa Progetto*, 3: 1-27.
- Rutherford, B.A. (1992). Developing a conceptual framework for central government financial reporting: intermediate users and indirect control. *Financial Accountability & Management*, 8(4): 265-280.
- Steccolini, I. (2004). Is the annual report an accountability medium? An empirical investigation into Italian Local Governments. *Financial Accountability & Management*, 20(3): 327-350.
- Tagesson, T., Grossi, G. (2012). The materiality of consolidated financial reporting. *International Journal of Public Sector Performance Management*, 2(1): 81-95.
- Tartaglia Polcini, P. (2016) *Business combinations. Consolidated and separate financial statements*, in AA.VV. (a cura di L. Potito), *Il bilancio secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS. Regole e applicazioni*. 4ª ed. rivista, aggiornata e ampliata. Torino: Giappichelli.
- Teodoro, C. (2012). *Il bilancio consolidato. La metodologia di costruzione e il profilo informativo*. 2ª ed. Milano: Giuffrè.
- Terzani, S. (1990). *Il bilancio consolidato*. Padova: Cedam.
- Walker, R. (2009). Public sector consolidated statements – an assessment. *Abacus*, 45(2): 171-220.
- Whittington, G. (2008). Harmonisation or discord? The critical role of the IASB conceptual framework review. *Journal of Accounting and Public Policy*, 27(6): 495-502.

## 2. LA DEFINIZIONE DEL GRUPPO PUBBLICO LOCALE E L'AREA DI CONSOLIDAMENTO\*

di *Silvia Fissi ed Elena Gori*

### 2.1. Introduzione

I principali elementi di interesse della redazione del bilancio consolidato, nell'ambito del settore pubblico ma non solo, sono l'area e i metodi di consolidamento<sup>1</sup> ed è proprio sul primo aspetto che si focalizza questo capitolo. Come è stato osservato da Lombrano e Zanin (2011) infatti, tra le principali questioni ancora da approfondire sul tema del consolidato degli enti locali, vi è sicuramente la definizione del perimetro di consolidamento.

La scelta delle entità da consolidare è probabilmente la fase in cui i redattori (*preparer*) del documento godono di maggiore discrezionalità, nonché quella in cui si identificano le maggiori divergenze tra le proposte dei principali standard setter internazionali<sup>2</sup>, ovvero l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) e il Governmental Accounting Standards Board (GASB).

Propedeutica rispetto all'identificazione dell'area di consolidamento, è la definizione dell'oggetto del bilancio consolidato (*reporting entity*), vale a dire il soggetto del quale devono essere dimostrate le performance economiche, finanziarie e patrimoniali nel periodo di riferimento. In altri termini, è indispensabile una coerenza logica e metodologica tra il soggetto da indagare e il perimetro di consolidamento<sup>3</sup>.

Se la definizione del *reporting entity* e dell'area di consolidamento rappresentano elementi cruciali per l'espressività informativa del consolidato<sup>4</sup>, è del

\* Il contributo è frutto del lavoro comune delle due autrici. Tuttavia, è possibile attribuire i paragrafi 2.1 e 2.2 a Elena Gori e i paragrafi 2.3, 2.4 e 2.5 a Silvia Fissi.

<sup>1</sup> Teodori (2012); Walker (2009 e 2011).

<sup>2</sup> Anessi Pessina (2007); Grossi et al. (2015).

<sup>3</sup> Chan (2003); Ryan et al. (2007).

<sup>4</sup> Carini et al. (2016).

tutto evidente come anche il legislatore nazionale abbia dovuto misurarsi con queste tematiche che ha poi disciplinato nell'ambito del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato allegato n. 4/4 al D.Lgs. 118/2011. Il principio contabile offre infatti nel paragrafo 1 l'indicazione delle funzioni affidate al consolidato e nei successivi paragrafi 2 e 3 le modalità secondo le quali devono essere definiti il gruppo amministrazione pubblica (GAP) e l'area di consolidamento. Più in particolare, ai fini della predisposizione del consolidato, il principio contabile prevede la stesura di due differenti documenti entrambi sottoposti all'approvazione della Giunta comunale: il primo individua il GAP mentre il secondo, all'interno del gruppo delineato, identifica i soggetti che fanno parte dell'area di consolidamento.

Per quanto detto finora, questo capitolo si propone un duplice obiettivo:

- approfondire le proposte del principio contabile applicato n. 4/4 in tema di definizione del perimetro di consolidamento, anche offrendo un confronto con le soluzioni adottate nei sistemi regolamentari fondati sull'*accrual accounting* che impiegano gli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) e gli Statement of Governmental Accounting Standard;
- delineare le effettive modalità applicative della disciplina nazionale, esaminando le scelte compiute dai comuni sperimentatori della riforma contabile nella predisposizione dell'area di consolidamento dei bilanci consolidati relativi agli esercizi 2013 e 2014.

Il contributo si colloca nel filone di ricerca del *regulation of accounting*<sup>5</sup> e impiega l'approccio del pensiero del "medio raggio" di Broadent e Laughlin (2013). Questi ultimi avviano le loro riflessioni a partire dalla teoria di Habermas (1987, pp. 38-39) secondo il quale la società è costituita da tre elementi – cultura, società stessa e personalità – che, divenendo via via più complessi in seguito allo sviluppo della collettività, determinano la necessità di una guida. Secondo Broadent e Laughlin (2013, pp. 67-70), il principale strumento di guida è costituito dalla moneta e, più in particolare, dai codici che ne regolano i flussi, vale a dire la contabilità (*accounting*). Nello specifico, l'approccio del pensiero di medio raggio analizza la natura concettuale delle informazioni contabili ex-ante ed ex-post all'interno del controllo contabile, evidenziando come le seconde siano proprie del *traditional accounting*. Il nostro studio si focalizza sulle informazioni contabili ex-post e riconosce che qualsiasi meccanismo di guida attivato ricorrendo alla contabilità può essere considerato un tipo o un sistema di gestione della performance<sup>6</sup>. Laughlin (2007), inoltre, sottolinea

<sup>5</sup> Laughlin (2007).

<sup>6</sup> Broadbent e Laughlin (2009).

come sia indispensabile utilizzare un adeguato sistema di controllo contabile per chiarire problemi, strategie e soluzioni ai bisogni pubblici e come di frequente, invece, il comportamento dell'azienda sia ispirato a una semplice logica di *compliance* della regolamentazione.

Per quanto premesso, il capitolo si sviluppa come di seguito descritto. Il paragrafo 2.2 offre un confronto tra la regolamentazione nazionale affidata al principio 4/4 in tema di area di consolidamento e i principali standard internazionali emanati da IPSASB e GASB, il paragrafo seguente illustra il metodo con il quale sono state rilevate le effettive modalità applicative da parte dei comuni in sperimentazione nei consolidati degli esercizi 2013 e 2014 e il paragrafo 2.4 illustra i risultati della ricerca. Infine, il contributo termina con alcune osservazioni di sintesi e con l'illustrazione dei principali limiti e possibili sviluppi futuri della ricerca.

## **2.2. Il perimetro di consolidamento nel principio applicato 4/4: un confronto con gli standard di IPSASB e GASB**

La differente disciplina che caratterizza la costruzione del perimetro di consolidamento dell'amministrazione pubblica rispetto all'ambito privato è giustificata dalla funzione che il legislatore ha attribuito al bilancio consolidato dell'ente locale. Come emerge chiaramente dalla lettura della lettera b) dell'art. 1 del principio contabile 4/4, infatti, il documento deve consentire di "attribuire all'amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società". Pertanto, esso non è redatto soltanto in un'ottica di *accountability* e di comunicazione, ma è anche inserito nell'ambito degli strumenti utili per la governance del gruppo pubblico. In altri termini, il documento rientra nel ciclo della strategia e del controllo del comune, come dimostra anche la previsione di obbligatorietà contenuta nell'art. 147 del Tuel, novellato dal D.L. 174/2012 convertito, con modificazioni, in L. 213/2012<sup>7</sup>. Il richiamo specifico del legislatore alla funzione strategica del consolidato è probabilmente legato al fatto che questo aspetto, spesso, è sfuggito ai comuni che lo hanno adottato anche in forma volontaria<sup>8</sup>.

L'art. 11 bis, co. 1, del D.Lgs. 118/2011 prevede che gli enti locali redigano il bilancio consolidato con i propri enti e organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità e i criteri

<sup>7</sup> Fissi et al. (2012).

<sup>8</sup> Gori e Fissi (2012).

individuati nel principio applicato di cui all'allegato 4/4. Quest'ultimo, a differenza dei principi contabili internazionali emanati dall'IPSASB e dal GASB, non offre una definizione generale di gruppo che, pertanto, è solo derivabile dalle prescrizioni contenute nel documento<sup>9</sup>. Tuttavia, come è già stato osservato nel paragrafo introduttivo, il *reporting entity* e il perimetro di consolidamento sono strettamente legati al punto che è possibile derivare l'una dall'altro.

Carini et al. (2016 e 2017) hanno sottolineato come, a livello internazionale, per identificare il perimetro di consolidamento nei sistemi regolamentati fondati sull'*accrual accounting* siano adottati due approcci – il *test of control* e il criterio del *financial accountability* – richiamati, rispettivamente, dall'IPSASB e dal GASB. Il legislatore italiano per disegnare l'area di consolidamento del bilancio consolidato degli enti locali ha impiegato elementi propri dell'IPSASB e del GASB. Il risultato è conseguentemente una nozione più ampia rispetto a quanto previsto, sia a livello internazionale per il settore pubblico<sup>10</sup>, sia in ambito privato in base a quanto indicato dall'IFRS 10 (*Consolidated financial statements*) e dall'OIC 17 (Bilancio consolidato e metodo del patrimonio netto)<sup>11</sup>.

Il comma 3 dell'art. 11 bis del D.Lgs. 118/2011 afferma che, ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata e dalla tipologia di attività svolta. A quest'ultimo proposito si osserva che per escludere una realtà dall'area di consolidamento non è rilevante la differente natura dell'attività svolta, poiché le funzioni attribuite a un comune sono molteplici ed estremamente differenti tra loro. In altri termini, l'eterogeneità deve essere valutata in base alle funzioni e non in ragione della diversa attività esercitata dall'organismo rispetto all'amministrazione pubblica<sup>12</sup>.

Il principio contabile 4/4 in vigore sancisce che il bilancio consolidato locale deve comprendere, anzitutto, enti e organismi strumentali, società controllate e partecipate dall'ente locale<sup>13</sup>. Tra gli elementi che costituiscono l'area di consolidamento infatti, oltre agli organismi strumentali che rappre-

<sup>9</sup> Puddu e al. (2013, p. 193).

<sup>10</sup> D'Alessio e al. (2015); Carini e Teodori (2015).

<sup>11</sup> Gori (2013).

<sup>12</sup> Pozzoli (2015, p. 120).

<sup>13</sup> Il legislatore ha apportato alcune modifiche, anche di un certo rilievo, al principio contabile 4/4 con il D.M. 11 agosto 2017 nell'ambito della definizione dell'area di consolidamento 2018 e relativamente alla contrazione del limite della percentuale di irrilevanza in vigore dall'esercizio 2018 (Brunetto, 2017).

sentano articolazioni organizzative della capogruppo prive di personalità giuridica e dunque già comprese nel suo rendiconto, vi sono:

- gli enti strumentali controllati e le società controllate nei confronti dei quali il comune ha la maggioranza dei voti esercitabili oppure vanta il potere assegnato dalla legge o dallo statuto o da una convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali o, ancora, esercita la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali;
- gli enti strumentali pubblici e privati, le aziende e le società oppure i gruppi di società nei quali l'amministrazione pubblica detiene una partecipazione.

È del tutto evidente come in tutti questi casi il riferimento del principio contabile sia a una nozione di controllo (*control*) di diritto, di fatto e contrattuale. In questo senso, la prospettiva adottata dal legislatore nazionale è simile a quella dell'IPSAS 35 (*Consolidated financial statements*) che, infatti, definisce il perimetro di consolidamento proprio privilegiando le relazioni di controllo<sup>14</sup>. Tuttavia, Puddu e al. (2016) hanno osservato come l'IPSAS 35 consideri anche l'ipotesi in cui vi siano contemporaneamente una condizione di potere e una di beneficio: la prima identifica la capacità di governare le scelte economiche e finanziarie di un'altra realtà, mentre la seconda rappresenta la possibilità di ottenere effetti positivi grazie all'attività dell'altro soggetto.

Il concetto di beneficio così definito deve essere inteso in senso ampio, vale a dire non solo con riferimento al profilo economico ma anche a quello sociale e, più in generale, del territorio. Proprio in questo senso, il principio contabile 4/4 prevede che i soggetti possano essere inseriti nel perimetro di consolidamento anche nei casi in cui non si ravvisi un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate. In altre parole, possono rientrare nell'area di consolidamento anche realtà aziendali per le quali non si ravvisa l'esistenza dei presupposti del controllo<sup>15</sup> ma la ragione di inserimento è piuttosto riconducibile alla responsabilità sociale dell'ente locale<sup>16</sup>.

Inoltre, il principio contabile applicato 4/4 accoglie nell'area di consolidamento:

- gli enti pubblici e privati e le aziende nei confronti dei quali la capogruppo abbia, nei casi previsti dalla legge, l'obbligo di ripianare i disavanzi per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;

<sup>14</sup> Benito e al. (2007); Bisogno e al. (2015); Christiaens e al. (2010).

<sup>15</sup> Grossi e Steccolini (2008).

<sup>16</sup> Pozzoli (2015, p. 119).

- gli enti pubblici e privati e le aziende nei confronti dei quali la capogruppo eserciti un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie che le consentono di incidere significativamente sulla gestione dell'altro soggetto che svolge la propria attività prevalentemente nei confronti della controllante<sup>17</sup>;
- le società a totale partecipazione pubblica, indipendentemente dalla quota di partecipazione detenuta dalla capogruppo, affidatarie dirette di servizi pubblici locali<sup>18</sup>.

In questi tre casi la disciplina prevista del legislatore nazionale è, come osservano Carini e al. (2016), allineata con il GASB 14 (*Financial reporting entity*). Quest'ultimo, infatti, considera un'entità *financially accountable* anche quando la capogruppo è in grado di influire sui programmi, progetti, attività o sul livello dei servizi dell'altra realtà oppure è sottoposta a un vincolo finanziario, come il ripiano di un deficit.

Infine, il GAP può comprendere anche gruppi intermedi di amministrazioni pubbliche o di imprese; in questo caso, il consolidato è predisposto aggregando anche i consolidati dei gruppi intermedi.

L'ultimo aspetto che incide sulla composizione dell'area di consolidamento è la possibilità di esclusione di alcune realtà, eventualità non prevista nei principi contabili internazionali. In particolare, il principio contabile applicato 4/4 prevede l'esclusione in due casi: irrilevanza e impossibilità di reperire le informazioni per il consolidamento.

Il primo caso si configura quando il bilancio di un'entità non è rilevante per la rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico di esercizio del gruppo. Oltre alle partecipate di cui l'ente detiene una quota di partecipazione inferiore all'1% del capitale, il principio considera irrilevanti ai fini del consolidamento i bilanci che presentano contemporaneamente una percentuale inferiore al 10% rispetto alla posizione della capogruppo per il totale dell'attivo, il patrimonio netto e il totale dei ricavi caratteristici<sup>19</sup>. Tuttavia, a partire dall'esercizio 2017, si presume

<sup>17</sup> In particolare, il principio contabile 4/4 specifica che l'attività è "prevalente" se, nell'anno precedente, l'ente controllato ha conseguito ricavi e proventi riconducibili alla capogruppo per oltre l'80% dei ricavi complessivi. Inoltre, l'influenza dominante si presume in presenza di contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti e aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti.

<sup>18</sup> A partire dalla redazione del bilancio consolidato 2018, la definizione di partecipata è estesa alle società in cui l'ente locale vanta, direttamente o indirettamente, una quota di voti esercitabili in assemblea pari o superiore al 20% o al 10% se si tratta di una società quotata.

<sup>19</sup> Per l'esercizio 2018 e i successivi la percentuale per l'ipotesi di irrilevanza scenderà al 3% per ciascuno dei tre parametri (Mangano, 2017). Inoltre, sempre a partire dal 2018, l'irrilevanza dovrà essere valutata sia con riferimento al singolo ente o società sia all'insieme degli enti e delle società scarsamente significativi, evitando che l'esclusione di numerose realtà

la rilevanza per gli enti e le società partecipati totalmente dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, indipendentemente dalla percentuale di partecipazione. Si tratta di una modifica rilevante in quanto gli enti dovranno includere gli organismi partecipati al 100% anche quando i valori di bilancio di questi ultimi rispetto ai corrispondenti valori del bilancio dell'ente presentino quote di incidenza inferiori al 10%. Naturalmente, gli enti locali possono comunque considerare nel perimetro del consolidamento enti e società irrilevanti in base alle percentuali richiamate qualora questo sia utile a garantire la significatività della situazione del gruppo rappresentata nel documento.

Il secondo motivo di esclusione è invece costituito dall'impossibilità di reperire le informazioni necessarie per il consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate per l'ente locale. Queste cause sono essenzialmente riconducibili a calamità naturali e, più in generale, a eventi di natura straordinaria.

### **2.3. Il metodo della ricerca**

L'analisi è stata condotta prendendo come riferimento i comuni coinvolti nel percorso triennale di sperimentazione e dunque tenuti alla redazione del bilancio consolidato<sup>20</sup>.

In primo luogo, occorre rilevare che, nel corso del triennio, il numero complessivo degli enti sperimentatori ha subito notevoli modifiche con, da un lato, un generale incremento degli sperimentatori e, dall'altro, un costante numero di rinunce essenzialmente dovute a difficoltà organizzative<sup>21</sup>. Più in particolare, i comuni sperimentatori sono stati 62 nel 2012, 49 nel 2013 e 372 nel 2014.

In secondo luogo, ricordiamo che l'art. 2, co. 4, del D.P.C.M. 28 dicembre 2011 consentiva agli enti in sperimentazione nel 2012 di rinviare al 2013 l'attuazione delle disposizioni riguardanti la contabilità economico-patrimoniale, il piano integrato dei conti e il bilancio consolidato. Inoltre, in base all'art. 11

singolarmente irrilevanti sottragga al bilancio di gruppo informazioni di rilievo. Pertanto, la somma delle percentuali dei bilanci singolarmente considerati irrilevanti deve presentare, per ognuno dei tre parametri, un'incidenza inferiore al 10% rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo.

<sup>20</sup> Sono state escluse dalla ricerca le Regioni, a ragione del loro numero esiguo (tre nel 2014), e le province vista l'incertezza che caratterizza il loro futuro. Inoltre, è noto come il fenomeno delle partecipazioni riguardi soprattutto i comuni.

<sup>21</sup> A più riprese sono stati emessi decreti per individuare le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione, in particolare il D.P.C.M. 28 dicembre 2011, che ha avviato la sperimentazione, il D.P.C.M. 25 maggio 2012, il D.P.M.C. del 29 marzo 2013 e il D.M. 23 novembre 2013.

dello stesso D.P.C.M., per i comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti era prevista la facoltà e non l'obbligo di predisposizione del consolidato. Quest'ultimo era invece obbligatorio per tutti gli enti in sperimentazione nel 2013, ferma restando l'esclusione dei comuni con popolazione inferiore a 5 mila abitanti che lo hanno predisposto obbligatoriamente solo nel 2018 con riferimento all'esercizio 2017 (art. 233 bis, co. 4, del D.Lgs. 267/2000).

La ricerca si focalizza dunque sui bilanci consolidati redatti dai comuni sperimentatori per gli anni 2013 e 2014 e, in particolare, si concentra sulla composizione dell'area di consolidamento in base alla quale essi sono stati predisposti.

Per questo motivo si è reso necessario consultare i consolidati che, a tal fine, sono stati raccolti dai siti web istituzionali dei comuni sperimentatori nei mesi di novembre e dicembre 2017.

La fase di raccolta ha portato all'esclusione dei comuni sperimentatori per i quali i documenti risultavano indisponibili. Conseguentemente, sono stati esaminati 12 consolidati redatti per l'esercizio 2013 (corrispondenti al 24,5% dei comuni sperimentatori) e 90 per il 2014 (24,7%).

Al fine di esaminare la composizione dell'area di consolidamento sono state costruite apposite griglie in grado di determinare, per ogni comune, la numerosità delle entità incluse identificando la categoria di appartenenza tra quelle previste dal principio: enti strumentali (Tab. 2.1), comprese le ragioni che hanno indotto al loro inserimento nell'area di consolidamento (Tab. 2.2), società controllate e partecipate (Tab. 2.3). In particolare, le tipologie di realtà che compongono ogni categoria sono state identificate attraverso la lettura del D.Lgs. 118/2011, del principio contabile nelle sue varie versioni e delle FAQ disponibili sul sito Arconet e su quello dell'IFEL.

*Tab. 2.1 – Le entità appartenenti agli enti strumentali*

	Convenzioni	Consorzi	Aziende speciali	Fondazioni	Altro
Ente 1					
Ente 2					
.....					
Ente n					

Tab. 2.2 – Le ragioni di inserimento degli enti strumentali nell'area di consolidamento

	Controllati				Partecipati
	Possesso maggioranza dei voti	Nomina maggioranza dei membri organi	Maggioranza voti organi decisionali	Ripiano disavanzo Influenza dominante	
Ente 1					
Ente 2					
.....					
Ente n					

Tab. 2.3 – Le entità appartenenti alle società

	Controllate		Partecipate
	Possesso maggioranza voti	Influenza dominante	
Ente 1			
Ente 2			
.....			
Ente n			

Infine, sempre mediante un'apposita griglia, sono state raccolte informazioni sulle realtà escluse, esaminando le motivazioni che avevano indotto i preparer alla decisione di esclusione (Tab. 2.4). Per quest'ultimo aspetto, oltre alle cause di irrilevanza e di impossibilità di reperimento delle informazioni previste dal principio contabile applicato 4/4 in vigore, è stata inserita anche l'eventualità prevista dal D.P.C.M. 28 dicembre 2011 e dal principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato allegato 4 che consentiva l'esclusione degli enti in contabilità finanziaria non partecipanti alla sperimentazione contabile.

Tab. 2.4 – Le motivazioni di esclusione dal perimetro di consolidamento

	Irrilevanza	Impossibilità di reperimento delle informazioni	Enti in contabilità finanziaria non partecipanti alla sperimentazione
Ente 1			
Ente 2			
.....			
Ente n			

## 2.4. Risultati e discussione

Anzitutto, vale la pena di osservare che la numerosità dei bilanci consolidati è decisamente più consistente con riferimento all'esercizio 2014 rispetto al 2013.

Per il periodo amministrativo 2013 si contano, infatti, soltanto 12 documenti consolidati, nei quali in generale si riscontra una costruzione del GAP e del perimetro di consolidamento assolutamente in linea con quanto previsto dalla normativa per gli enti in sperimentazione<sup>22</sup>. In secondo luogo, si osserva come tutti i comuni esaminati forniscano i due elenchi relativi ai soggetti che compongono, rispettivamente, il GAP e l'area di consolidamento.

A questo proposito dal perimetro di consolidamento, si rileva come il comune di Alba sia il solo ad essersi avvalso della facoltà, espressamente prevista dalla disciplina di sperimentazione, di consolidare solo un organismo in contabilità finanziaria (COFI) ed uno in contabilità economico-patrimoniale (COEP) sia per l'esercizio 2013 che per il successivo. D'altra parte, molti dei comuni sperimentatori oggetto di indagine hanno correttamente accolto nel proprio consolidato anche le performance delle partecipate indirette nei confronti delle quali si ravvisa un controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile – Brescia, Milano, Pavia e Treviso – mentre Mandello del Lario ha escluso dal consolidamento alcune società partecipate indirettamente proprio per l'assenza del controllo societario appena richiamato.

Con riferimento agli enti strumentali, si rileva la loro scarsa rappresentatività all'interno dei 12 comuni sperimentatori. Infatti, sono stati inclusi nell'area di consolidamento soltanto un ente strumentale per effetto di una convenzione (comune di Budrio) e un altro conseguentemente all'adesione a un consorzio (Alba). Per quanto concerne gli enti strumentali controllati, invece, si rileva come in tutti i casi di inclusione nell'area di consolidamento la tipologia sia riconducibile al possesso da parte del comune della maggioranza dei voti nell'ente oppure nell'azienda; mentre non vi siano casi di potere di nomina della maggioranza dei membri degli organi decisionali o dei voti nelle sedute degli organi decisionali, così come non si configurano ipotesi di influenza dominante. Sembra essere invece in linea con la disciplina più recente in tema di partecipazione degli enti locali e con le raccomandazioni della Corte dei Conti e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF), l'assenza di enti strumentali rispetto ai quali il comune abbia l'ob-

<sup>22</sup> I comuni in sperimentazione che nel 2013 hanno redatto il bilancio consolidato sono: Alba, Avezzano, Bologna, Brescia, Budrio, Genova, Mandello del Lario, Milano, Pavia, Reggio nell'Emilia, Treviso e Vicenza.

bligio di ripianare il disavanzo per una percentuale superiore alla propria quota di partecipazione.

Sono stati poi inclusi nel consolidamento 4 enti strumentali partecipati – uno del comune di Alba, due di Treviso e l'ultimo di Reggio nell'Emilia – che costituiscono quindi una categoria del tutto residuale.

Inoltre, come era lecito aspettarsi anche in considerazione di quanto osservato dal MEF (2016, p. 12) e dalla Corte dei Conti (2014), il fenomeno più rilevante riguardo i rapporti tra i comuni e gli organismi terzi è rappresentato dalle partecipazioni societarie. I 12 comuni sperimentatori hanno incluso nelle proprie aree di consolidamento le partecipazioni in ben 51 società controllate, per 49 di esse il controllo è garantito dal possesso della maggioranza dei voti in assemblea mentre per le restanti è riconducibile a un contratto che determina un'influenza dominante. Si rileva inoltre che la maggioranza delle controllate appartiene a comuni capoluogo di provincia con una popolazione superiore a 100 mila abitanti: Milano (18 società controllate), Brescia (8), Bologna (6), Reggio nell'Emilia (6), Genova (3) e Vicenza (2). Il quadro riferito alle società è poi completato da 8 società partecipate che, invece, sono possedute anche dai comuni piccoli, quali Avezzano e Mandello del Lario.

Infine, tutti i comuni sperimentatori hanno indicato le cause di esclusione dal perimetro di consolidamento, con la sola eccezione di Vicenza che, pur avendo escluso ben 8 realtà, non ne ha puntualmente fornito le motivazioni. La sola causa di esclusione è costituita dall'irrilevanza, mentre non sono stati rilevati casi di esclusione per impossibilità di reperimento delle informazioni oppure per enti in contabilità finanziaria ma non partecipanti alla sperimentazione.

Con riferimento al consolidato 2013, i risultati della ricerca confermano quanto era emerso nello studio condotto da Carini e al. (2016) relativamente alle tematiche oggetto di questo contributo. Le difformità in termini strettamente numerici sono probabilmente dovute al differente campione al quale si è fatto riferimento nei due studi.

Ben più interessante, almeno nelle premesse, si presenta l'esame dei bilanci consolidati degli enti sperimentatori relativi all'esercizio 2014. Tuttavia, rispetto ai complessivi 102 comuni inizialmente indicati come redattori del documento, occorre escludere dall'analisi 6 enti. Per i comuni di Gangi, San Lazzaro di Savena e Ubodolo l'esclusione si è resa necessaria perché sono disponibili i soli schemi di bilancio e non la relazione sulla gestione completa di nota integrativa, impedendo così l'esame dell'area di consolidamento e delle eventuali cause di esclusione. Altri tre comuni di dimensione medio piccola e con popolazione inferiore a 20 mila abitanti – Caorso, Collecchio e Cadognè – sono stati invece esclusi dallo studio perché non hanno redatto il consolidato.

Le loro rispettive aree di consolidamento infatti non comprendevano alcuna realtà e conseguentemente, in ottemperanza a quanto previsto dal par. 3.1 del principio contabile 4/4, gli enti hanno formalmente dichiarato nella delibera di approvazione del proprio rendiconto di non procedere alla predisposizione del consolidato relativo all'esercizio precedente. In definitiva, quindi, l'indagine ha riguardato 96 comuni sperimentatori, 12 dei quali sono gli stessi che avevano redatto il consolidato anche nell'esercizio precedente. Tutti questi enti hanno correttamente esaminato la situazione del nuovo esercizio rispetto al 2013, in alcuni casi modificando il GAP e/o l'area di consolidamento in considerazione dei cambiamenti intervenuti durante l'esercizio 2014.

Con riferimento all'area di consolidamento, i comuni redattori del bilancio consolidato per il periodo amministrativo 2014 hanno incluso un numero tutto sommato esiguo di enti strumentali, la gran parte dei quali sono consorzi (55,5%) e, in misura più contenuta, aziende speciali (33,3%) (Tab. 2.5).

Tab. 2.5 – Gli enti strumentali complessivamente inclusi nell'area di consolidamento

Convenzioni	Consorzi	Aziende speciali	Fondazioni	Totale
1	15	9	2	27

Gli enti strumentali sono più frequentemente partecipati (47) e più raramente controllati (28) dai comuni sperimentatori (Tab. 2.6). Per gli enti della seconda tipologia si rileva come, ancora una volta, sia il possesso della maggioranza dei voti nell'ente o nell'azienda a costituire il mezzo del controllo principale e come soltanto in un caso esso sia realizzato attraverso l'esercizio di una influenza dominante.

Tab. 2.6 – Le ragioni di inserimento degli enti strumentali nell'area di consolidamento

Controllati					Partecipati	Totale
Possesso maggioranza dei voti	Nomina maggioranza dei membri organi	Maggioranza voti organi decisionali	Ripiano disavanzo	Influenza dominante		
27	0	0	0	1	47	75

In linea con quanto registrato per l'esercizio 2013, le società rappresentano la modalità attraverso la quale più frequentemente si esprime la realizzazione di un'attività esterna all'ente (Tab. 2.7). Più spesso le società sono controllate per mezzo del possesso della maggioranza dei voti (113) e molto più raramente mediante l'esercizio di influenza dominante grazie a un con-

tratto o a una clausola (9). Piuttosto diffuse sono anche le partecipazioni societarie (108).

Tab. 2.7 – Le società controllate e partecipate

Controllate		Partecipate	Totale
Possesso maggioranza voti	Influenza dominante		
113	9	108	230

Con riferimento alle esclusioni dall'area di consolidamento, si rileva come la maggioranza dei comuni abbia correttamente adempiuto fornendo le motivazioni corredate, quando necessario, da dimostrazioni empiriche e dai riferimenti normativi. Vi sono tuttavia delle eccezioni, ossia dei comuni che, pur compiendo delle esclusioni dall'area di consolidamento, non ne hanno fornito spiegazioni (Bari, Breganze, Santa Maria Nuova, Sesto Fiorentino, Sondrio, Velletri, Vicchio e Zanè) e un caso (Alghero) dove la mancanza è riferita a una sola società.

In generale, come per il consolidato 2013, si rileva come la causa principale di esclusione tra quelle previste dalla normativa sia l'irrelevanza (256 casi, corrispondenti al 96,2% del totale), mentre i casi di impossibilità di reperimento delle informazioni (3 casi) e di enti in contabilità finanziaria non partecipanti alla sperimentazione (7) siano, di fatto, residuali (Tab. 2.8).

Tab. 2.8 – Le motivazioni di esclusione dal perimetro di consolidamento

Irrelevanza	Impossibilità di reperimento delle informazioni	Enti in contabilità finanziaria non partecipanti alla sperimentazione	Totale
256	3	7	266

Oltre a queste ci sono state esclusioni per partecipate in liquidazione dirette (8) e indirette (3), in fallimento (2) e quotate (2). In fase di prima applicazione dei principi riguardanti il bilancio consolidato e specificatamente fino al 2015-2017, infatti, non devono essere considerate le società quotate, ovvero quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati, e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile. Il principio contabile 4/4 attualmente in vigore, così come modificato dal D.M. 11 agosto 2017, ha stabilito che gli enti e le aziende per i quali sia stata avviata una procedura concorsuale non sono compresi nel perimetro di consolidamento, mentre ne fanno parte gli enti in liquidazione.

## 2.5. Osservazioni conclusive

Questo capitolo si proponeva un duplice obiettivo: il primo legato all'analisi della regolamentazione prevista dal legislatore nazionale per la costruzione del GAP e dell'area di consolidamento e il secondo riconducibile all'esame delle modalità con le quali i *preparer* dei bilanci consolidati per gli esercizi 2013 e 2014 hanno applicato la disciplina in materia.

In primo luogo, l'analisi condotta ha permesso di rilevare come la proposta del legislatore nazionale contenuta nel principio contabile applicato n. 4/4 in tema di definizione del GAP e del perimetro di consolidamento offra una soluzione che si presenta come una sorta di “compromesso” rispetto a quanto proposto dai principi contabili internazionali e statunitensi. Da una parte, infatti, si rileva il ruolo predominante ricoperto dal principio del controllo derivante dagli IPSAS e, dall'altro, si consente l'inserimento di realtà per le quali non sussiste un rapporto di partecipazione, facendo proprio il principio potere/beneficio dei GASB. Vi sono infine le cause di esclusione dal GAP e dal perimetro di consolidamento che rappresentano una vera e propria novità rispetto a quanto previsto a livello internazionale.

In secondo luogo, sono state esaminate le scelte compiute dai comuni sperimentatori della riforma contabile nella predisposizione dell'area di consolidamento dei bilanci consolidati relativi agli esercizi 2013 e 2014. I *preparer* sono stati assolutamente in linea con quanto indicato dalla normativa sul tema, tuttavia, soprattutto grazie al confronto tra i consolidati dei 12 comuni che li hanno redatti per entrambi gli anni considerati, non si rileva un ragionamento – nel documento e soprattutto nelle delibere consiliari di approvazione e in quelle di Giunta per l'approvazione degli elenchi relativi al GAP e all'area di consolidamento – in termini di *governance* o di *accountability*. Queste ultime rappresentano infatti due delle tre funzioni che sono attribuite al consolidato dallo stesso principio contabile applicato. Tuttavia, come è stato rilevato nel capitolo precedente, durante questa fase le preoccupazioni di natura tecnica sembrano prevalere sulle finalità strategiche sottese a un utilizzo del consolidato come supporto decisionale.

Il contributo soffre naturalmente di alcuni limiti che, contemporaneamente, rappresentano possibili sviluppi futuri della ricerca.

Le modalità con le quali i redattori del bilancio consolidato applicano la normativa sono state esaminate solo con riferimento ai comuni sperimentatori, mentre è probabile che con il passare del tempo i dubbi applicativi si riducano e la reale utilità del documento rispetto alla governance del gruppo incrementi. Dunque, l'analisi dovrebbe essere ripetuta, in primis, con riferimento al

periodo post-sperimentazione di questi stessi enti e poi allargata anche agli altri comuni non sperimentatori oggi obbligati alla redazione del documento.

Altro aspetto che potrebbe essere ulteriormente approfondito allargando la platea degli enti esaminati è da correlarsi alla presenza o meno di una struttura logica di governance nella definizione dell'area di consolidamento. In altri termini, sarebbe interessante esaminare, eventualmente attraverso lo strumento della *content analysis*, se le motivazioni di inserimento nel medio/lungo periodo siano sempre le stesse e se, ad esempio, il mantenimento della partecipazione in alcune realtà sia legato a veri e propri progetti di governance. In altre parole, l'ente locale potrebbe voler incrementare il "presidio" su alcuni ambiti/settori funzionali aumentando la quota di partecipazione posseduta oppure attraverso un potenziamento del rapporto di controllo. Inoltre, appare anche interessante verificare se le cause che hanno portato all'esclusione di alcune entità dall'area di consolidamento siano in un futuro rimosse o, comunque, se il comune proprietario si sia adoperato per rimuoverle come, ad esempio, nel caso di esclusione per mancanza di informazioni.

## Bibliografia

- Anessi Pessina, E. (2007). *L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici*. Milano: Egea.
- Benito, B., Brusca, I., Montesinos, V. (2007). The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs. *International Review of Administrative Sciences*, 73(2): 293-317.
- Bisogno, M., Santis, S., Tommasetti, A. (2015). Public-sector consolidated financial statements: an analysis of the comment letters on IPASB's exposure draft no. 49. *International Journal of Public Administration*, 38(4): 311-324.
- Broadbent, J., Laughlin, R. (2009). Performance management systems: A conceptual model. *Management Accounting Research*, 20(4): 283-295.
- Broadbent, J., Laughlin, R. (2013). *Accounting control and controlling accounting: interdisciplinary and critical perspectives*. London: Emerald.
- Brunetto, E. (2017). Bilancio consolidato: entro il termine di esercizio da individuare gruppo amministrazione pubblica e area di consolidamento. *Il Sole 24Ore*, 10 novembre.
- Carini, C., Teodori, C. (2015). Potential uses and usefulness of the Italian local government consolidated financial reporting. The case of town council of Brescia, in Ferreira, A., Azevedo, G., Oliveira, J., Marques, R. P. (eds.), *Global perspectives on risk management and accounting in the public sector*. Heshay PA: IGI Global.
- Carini, C., Rocca, L., Teodori, C., Veneziani, M. (2016). Il bilancio consolidato negli enti locali: prime considerazioni sulla qualità della regolamentazione in Italia. *Azienda Pubblica*, 29(2): 145-169.

- Carini, C., Rocca, L., Teodori, C., Veneziani, M. (2017). The reporting entity in private-public accounting harmonization. Is control enough for the local government consolidated financial statements? *Financial Reporting*, (1): 5-29.
- Chan, L. J. (2003). Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards. *Public Management and Money*, 23(1): 13-20.
- Christiaens, J., Brecht, R., Rollè, C. (2010). Impact of IPSAS on reforming governmental financial information systems: a comparative study. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3): 537-554.
- Corte dei Conti (2016). Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizio 2014. Roma: Corte dei Conti.
- D'Alessio, L., Simeone, C., Barbato, M. (2015, a cura di). *L'armonizzazione contabile degli enti territoriali: analisi della sperimentazione e linee evolutive*. Milano: Giuffrè.
- Fissi, S., Gori, E., Romolini, A. (2012). La governance sui servizi pubblici locali dopo il decreto "armonizzazione": l'esperienza di un Comune in sperimentazione. *Economia dei Servizi*, (3): 453-468.
- Gori, E., Fissi, S. (2012). La capacità informativa del bilancio consolidato dell'ente locale per la valutazione della sostenibilità finanziaria del gruppo: luci e ombre dell'esperienza italiana. *Economia Aziendale Online*, 3(3/4): 368-381.
- Gori, E. (2013). Il bilancio consolidato, in Pozzoli, S., Gori, E. (a cura di). *Il sistema dei controlli negli enti locali. Attori e modalità operative*. Rimini: Maggioli.
- Grossi, G., Steccolini, I. (2008). Il bilancio consolidato negli enti locali: principi contabili e condizioni operative. *Azienda Pubblica*, 21(4): 395-411.
- Grossi, G., Papenfuss, U., Tremblay, M. (2015). Corporate governance and accountability of state-owned enterprises. *International Journal of Public Sector Management*, 28(4/5): 274-285.
- Habermas, J. (1987). *The theory of communicative action: Vol. II: The critique of functional reason*, in T. McCarthy (translation). London: Heinemann.
- Laughlin, R. (2007). Critical reflections on research approaches, accounting regulation and the regulation of accounting. *British Accounting Review*, 39(4): 271-289.
- Lombrano, A., Zanin, L. (2011). Dalle prassi emergenti e dai principi contabili internazionali, una riflessione critica sul consolidamento degli enti pubblici locali. *Azienda Pubblica*, 24(2): 123-144.
- Mangano, G. (2017). Tra le novità sul bilancio consolidato la definizione di irrilevanza. *Il Sole 24Ore*, 1° settembre.
- Ministero dell'Economia e delle Finanze (2016). *Rapporto sulle partecipazioni pubbliche*. Roma: Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- Pozzoli, S. (2015). La definizione dell'area di consolidamento, in Pozzoli, S., Gori, E., Fissi, S., *Bilancio consolidato degli enti locali*. Milano: Ipsoa.
- Puddu, L., Di Russo, D., Falduto, L., Secinaro, S. (2013, a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*. Torino: MAP.
- Puddu, L., Biancone, P. P., Secinaro, S., Vietti, M. C. (2016). Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: Ipsas e principi contabili nazionali a confronto. *ImpresaProgetto – Electronic Journal of Management*, (3): 1-27.
- Ryan, C., Guthrie, J., Day, R. (2007). Politics of financial reporting and the consequence for the public sector. *Abacus*, 43(4): 474-487.

- Teodori, C. (2012). *Il bilancio consolidato. La metodologia di costruzione e il profilo informativo*. Milano: Giuffrè.
- Walker, R. G. (2009). Public sector consolidated statements. An assessment. *Abacus*, 45(2): 171-220.
- Walker, R. G. (2011). Issues in the preparation of public sector consolidated statement. *Abacus*, 47(4): 477-500.

## 3. L'ANALISI DELLE PRIME APPLICAZIONI EMPIRICHE\*

di Marco Bisogno, Clelia Fiondella, Serena Santis  
e Annamaria Zampella

### 3.1. Considerazioni introduttive

Come già illustrato nei capitoli precedenti, l'obbligo di predisporre il bilancio consolidato rappresenta una rilevante novità per le amministrazioni pubbliche italiane.

In effetti, prima dell'entrata in vigore della riforma, erano pochi gli enti locali che, su base volontaria, redigevano tale documento. Alcune esperienze erano ravvisabili in Toscana e in Emilia-Romagna, dove sin dal 2004 alcuni enti locali predisponavano il bilancio consolidato, prevalentemente applicando i principi contabili internazionali emanati dall'International Public Sector Accounting Standard Board (IPSASB). La finalità prevalente era disporre di un documento che consentisse una più efficace valutazione delle decisioni di *outsourcing*<sup>1</sup>.

La limitata diffusione del bilancio consolidato era dovuta sia a motivazioni culturali e tecniche, legate all'intrinseca complessità del documento, sia a motivazioni giuridiche<sup>2</sup>; tale situazione, peraltro, era riscontrabile anche in altri paesi dell'Europa continentale<sup>3</sup>.

L'entrata in vigore del più volte citato D.Lgs. 118/2011 coincide, quindi, con una situazione caratterizzata dalla prevalente mancata redazione (e mancato utilizzo) del bilancio consolidato. Considerando che, come si è eviden-

\* Benché il capitolo sia frutto di una stretta collaborazione fra gli autori, i paragrafi 3.1, 3.2 e 3.9 sono attribuibili a Marco Bisogno, i paragrafi 3.3, 3.4, 3.7 e 3.8 a Serena Santis, i paragrafi 3.5, 3.6 e 3.6.1 a Clelia Fiondella, il paragrafo 3.8.1 ad Annamaria Zampella.

<sup>1</sup> Grossi et al. (2014).

<sup>2</sup> Grossi (2009).

<sup>3</sup> Lüder e Jones (2003).

ziato, le principali motivazioni erano di tipo culturale e tecnico, la ricerca che il gruppo di lavoro ha condotto assume particolare rilievo.

Infatti, la comprensione delle difficoltà emerse in sede di prima applicazione della normativa può essere di supporto per la formulazione di futuri interventi, tesi a chiarire aspetti rivelatisi complessi o di difficile comprensione, a snellire ed eliminare talune difficoltà tecniche o a introdurre dei correttivi sollecitati dalla prassi. In questa prospettiva, l'esame delle prime applicazioni empiriche si rivela fondamentale ai fini della formulazione di *policy implication*.

Partendo da questa premessa, il capitolo avrà il seguente sviluppo. Il secondo paragrafo illustra la metodologia della ricerca, chiarendone i punti fondamentali. Il paragrafo successivo è, invece, dedicato a un'analisi di tipo descrittivo, volta a delineare le caratteristiche dei rispondenti al questionario. I paragrafi successivi analizzano in dettaglio le risposte ai quesiti, indagando soprattutto l'utilità del bilancio consolidato e le principali difficoltà tecniche emerse, operando ove necessario un rinvio ad altri capitoli del volume. L'ultimo paragrafo conclude il capitolo, proponendo alcune riflessioni e stimoli per ricerche future.

### **3.2. La metodologia della ricerca**

Da un punto di vista metodologico, l'analisi è basata sull'invio di questionari agli enti locali con popolazione superiore ai 5.000 abitanti; in particolare, sono stati selezionati gli enti locali che avevano già aderito alla sperimentazione prevista dal decreto 118/2011, relativa al triennio 2013-2015. La ragione di tale criterio di selezione è legata all'esigenza di indagare, tra l'altro, anche l'utilità del bilancio consolidato e l'impatto sul piano organizzativo, problematiche rispetto alle quali potevano dare un contributo solo gli enti che hanno predisposto il consolidato nel triennio precedente l'entrata in vigore della riforma.

Sono state selezionate due figure chiave: l'assessore al bilancio e il responsabile del servizio finanziario, i cui indirizzi di posta elettronica sono stati manualmente ricavati dai siti web dei comuni selezionati.

Il numero totale di enti coinvolti nell'indagine è pari a 284; tuttavia, come illustrato nella tabella 3.1, diversi indirizzi di posta elettronica non erano reperibili dal sito web degli enti locali e/o erano errati (per esempio, perché era cambiato il responsabile del servizio finanziario); inoltre, in altri casi, il messaggio non ha raggiunto il destinatario per problematiche di tipo tecnico (per esempio, il server dell'ente ricevente ha classificato il messaggio come

“spam” o lo ha rispedito al mittente perché non inviato all’ufficio protocollo).

Tab. 3.1 – Composizione del campione

	<i>Politici</i>	<i>Manager</i>
Totale destinatari del questionario	284	284
Indirizzo mail non trovato o errato	66	4
Messaggi di errore del server	6	5
Totale potenziali rispondenti	<b>212</b>	<b>275</b>

Il questionario è stato inizialmente testato, mediante l’invio ai responsabili del servizio finanziario di due comuni allo scopo di far emergere eventuali difficoltà di comprensione delle domande e valutarne il grado di chiarezza. Il test ha avuto esito positivo e quindi, a seguito della validazione da parte del gruppo di ricerca, è stato inoltrato agli enti locali selezionati.

La somministrazione è stata effettuata via web mediante la piattaforma open-source “limesurvey 2.0”<sup>4</sup> e l’indagine è stata condotta dal 17 ottobre al 4 dicembre 2017, con quattro *recall* e due contatti telefonici. Il questionario era accompagnato da una lettera di presentazione, per illustrare ai destinatari la finalità dell’indagine. Purtroppo, il tasso di adesione è risultato contenuto (di poco superiore al 5%, per un totale di risposte valide pari a 25).

Il questionario è articolato in diverse sezioni.

La prima sezione (*A: Anagrafica*) ha inteso delineare talune caratteristiche degli enti locali aderenti all’indagine, quali la dimensione, il profilo del rispondente, l’anno di adesione alla sperimentazione prevista dal decreto 118/2011 e, ovviamente, la redazione del bilancio consolidato. Le risposte saranno analizzate nel paragrafo successivo.

Le sezioni successive sono articolate in quesiti aventi a oggetto l’utilità informativa del bilancio consolidato nonché le criticità organizzative e le difficoltà tecniche emerse in sede di redazione. Rispetto a ciascun quesito, i destinatari sono stati invitati a esprimere il loro grado di accordo o di disaccordo, in base alla seguente scala di Likert<sup>5</sup>:

- 1 = Fortemente in disaccordo
- 2 = Disaccordo
- 3 = Parzialmente in accordo
- 4 = D’accordo

<sup>4</sup> Si ringrazia per la collaborazione il prof. Massimo Aria, dell’Università di Napoli Federico II.

<sup>5</sup> Solo la Sezione D è basata su risposte dicotomiche (sì/no).

5 = Fortemente d'accordo

6 = Non so<sup>6</sup>.

La seconda sezione del questionario (*Sezione B: Utilità informativa del bilancio consolidato*) focalizza l'attenzione sul grado di utilità del documento rispetto alle diverse categorie di destinatari (politici, manager, cittadini, banche e intermediari finanziari, organi di controllo quali i revisori e la Corte dei conti).

La terza sezione del questionario (*Sezione C: Utilizzo del bilancio consolidato*) è incentrata sulle finalità per le quali il bilancio consolidato è o potrà essere utilizzato (esemplificando: a supporto di decisioni di *outsourcing*, di revisione della struttura organizzativa, di controllo della spesa o del livello di tassazione, e così via).

Data la rilevanza di tali problematiche (utilità informativa e uso del consolidato), le risposte sono analizzate anche in altri capitoli del volume, come di seguito si chiarirà.

La quarta sezione del questionario (*Sezione D: Predisposizione del bilancio consolidato*) ha approfondito talune problematiche specifiche di ordine tecnico emerse in sede di implementazione dei criteri definiti dalla normativa e dai principi contabili.

La quinta sezione del questionario (*Sezione E: Criticità organizzative*) ha inteso indagare le principali criticità sul piano organizzativo, incontrate in sede di predisposizione del bilancio consolidato. Trattandosi di una novità per gli enti locali italiani (fatta eccezione per quei pochi casi che già in passato predisponavano tale documento su base volontaria), il gruppo di ricerca ha ritenuto utile approfondire tale aspetto, allo scopo di comprendere se vi siano particolari elementi di criticità rispetto ai quali poter programmare interventi *ad hoc* sul piano organizzativo (esemplificando: predisporre un regolamento per disciplinare i rapporti con le partecipate, potenziare il sistema informativo prevedendo adattamenti al software di contabilità, programmare eventi formativi per i dipendenti, e così via).

La sesta sezione del questionario (*Sezione F: Difficoltà tecniche*) ha, infine, indagato le difficoltà di tipo strettamente tecnico. Come è noto, la redazione del bilancio consolidato richiede taluni *step* preliminari (quali l'omogeneizzazione dei documenti di bilancio, l'eliminazione delle operazioni infragruppo, la definizione del perimetro di consolidamento<sup>7</sup>) che possono rivelarsi anche particolarmente ostici, soprattutto laddove le partecipate non

<sup>6</sup> Per completezza, nelle tabelle che seguono è stata codificata con il numero 7 anche l'ipotesi di mancata risposta.

<sup>7</sup> Per approfondimenti, oltre al classico lavoro di Terzani (1990), si vedano Pisoni e Busso (2005); Teodori (2012) nonché Grossi (2002).

forniscano nei tempi richiesti le informazioni necessarie all'ente locale per predisporre il bilancio.

### 3.3. L'analisi descrittiva

La prima sezione del questionario fornisce informazioni di carattere generale, aventi la finalità di delinearne le caratteristiche degli enti locali aderenti all'indagine.

Un primo elemento oggetto di riflessione concerne la dimensione degli enti locali che hanno aderito alla ricerca. Come illustrato dalla tabella 3.2, circa la metà (48%) degli enti locali partecipanti è di piccola dimensione (tra 5.000 e 20.000 abitanti); del pari significativa è la percentuale (36%) dei comuni grandi con popolazione superiore ai 100.000 abitanti.

Nel caso dei comuni piccoli, l'adesione può essere giustificata dalle già richiamate difficoltà tecniche di implementazione della riforma e, per quanto qui di interesse, di predisposizione del bilancio consolidato. Tuttavia, va anche evidenziato che i comuni di piccola dimensione rappresentavano circa la metà dell'universo totale degli enti aderenti alla sperimentazione.

Nel caso dei comuni grandi, la motivazione potrebbe essere legata al più elevato numero di aziende partecipate, che può causare maggiore complessità di individuazione dell'area di consolidamento e di successiva elaborazione del documento. In effetti, come si è già evidenziato, la redazione del bilancio consolidato è preceduta da un insieme di verifiche e di operazioni tecniche non banali.

*Tab. 3.2 – Dimensione dell'ente locale*

<i>Numero di abitanti del comune</i>	<i>N.</i>	<i>%</i>
Tra 5.000 e 20.000	12	48,0%
Tra 20.000 e 40.000	1	4,0%
Tra 40.000 e 100.000	3	12,0%
Oltre 100.000	9	36,0%
Nessuna risposta	0	0,0%

Un secondo elemento di rilievo è rappresentato dal profilo del rispondente. Come si è già evidenziato, il questionario è stato inviato sia all'assessore al bilancio sia al responsabile del servizio finanziario, ossia a una figura

politica e una figura manageriale<sup>8</sup>. Come la tabella 3.3 evidenzia, in prevalenza hanno partecipato all'indagine i responsabili del servizio finanziario. Tale dato può apparire scontato se si considera la complessità tecnica del bilancio consolidato; tuttavia, se si focalizza l'attenzione sull'utilità del documento, la scarsa partecipazione della figura politica potrebbe essere un segnale poco incoraggiante: il bilancio consolidato non è (o, forse, non è ancora) utilizzato a supporto del processo decisionale, tuttavia tale aspetto, data la sua rilevanza, sarà approfondito in seguito.

*Tab. 3.3 – Profilo del compilatore del questionario*

<i>Profilo del rispondente</i>	<i>N.</i>	<i>%</i>
Assessore al Bilancio	6	24,0%
Responsabile del Servizio finanziario	19	76,0%

In questa ottica, degna di nota è la risposta al quesito concernente l'anno a partire dal quale gli enti inclusi nel campione avevano aderito alla sperimentazione: come la tabella 3.4 illustra, circa la metà degli enti locali aveva aderito alla sperimentazione sin dal 2013. Inoltre (v. Tabella 3.5), la maggior parte dei rispondenti (76%) ha predisposto il bilancio consolidato. Il restante 24% non ha compilato il consolidato o per assenza di partecipate o perché ricorreva uno dei casi di esonero previsti dalla normativa (v. Tabella 3.6).

*Tab. 3.4 – Anno di adesione alla sperimentazione*

<i>L'ente ha deciso di partecipare alla sperimentazione dall'anno</i>	<i>N.</i>	<i>%</i>
2013	12	48,0%
2014	10	40,0%
2015	1	4,0%
Nessuna risposta	2	8,0%

*Tab. 3.5 – Redazione del bilancio consolidato*

<i>L'ente ha redatto il bilancio consolidato come previsto dalla sperimentazione</i>	<i>N.</i>	<i>%</i>
Sì	19	76,0%
No	6	24,0%

<sup>8</sup> Per conoscenza, il questionario è stato inviato anche alla segreteria del sindaco.

Tab. 3.6 – Motivazioni della mancata redazione del bilancio consolidato

In caso di risposta negativa, quali sono le motivazioni	N.	%
L'ente era esonerato	1	16,7%
Non vi erano enti o società oggetto di consolidamento	4	66,7%
Altro	1	16,6%

Un ulteriore quesito posto agli intervistati riguarda la presenza di un'unità organizzativa specifica, chiamata a gestire il rapporto con le aziende partecipate ("Ufficio partecipate" o denominazioni simili). La finalità sottesa a tale quesito è la comprensione del rilievo attribuito dall'ente locale ai rapporti di partecipazione.

Tab. 3.7 – Presenza di un "Ufficio partecipate"

L'ente ha costituito un "Ufficio partecipate"	N.	%
Sì	13	52,0%
No	12	48,0%

Come illustrato dalla tabella 3.7, poco più della metà degli intervistati ha costituito un'unità organizzativa *ad hoc*, elemento che indirettamente testimonia la complessità e la rilevanza di una corretta gestione del rapporto con le partecipate, sia a fini manageriali sia ai fini della redazione del bilancio consolidato.

### 3.4. L'utilità informativa del bilancio consolidato

La seconda sezione del questionario concerne un aspetto di cruciale importanza, ossia l'utilità informativa del bilancio consolidato.

In effetti, la letteratura ha ampiamente discusso la finalità assegnabile al bilancio (d'esercizio e consolidato), individuata nella produzione di informazioni a vantaggio delle diverse categorie di destinatari. In termini più specifici, la finalità assegnata al bilancio ha subito un'evoluzione nel corso del tempo. Schematicamente, il bilancio può essere considerato quale strumento:

- *di comportamento*. In tal caso, si enfatizza la capacità del bilancio di fornire agli organi di governo dell'ente locale una visione di sintesi sulla dinamica passata (in termini di risultati economici conseguiti, di produzione o assorbimento di risorse finanziarie, di dinamica degli investimenti e dei finanziamenti, ecc.) di tutto il gruppo. Inoltre, tale

visione di sintesi può essere di supporto per delineare possibili evoluzioni future<sup>9</sup>;

- *di rendicontazione* (cd. *stewardship function*). Nel contesto delle imprese *for profit*, tale funzione può essere volta a consentire ai soci di valutare l'operato del management<sup>10</sup>. Nel settore pubblico, la funzione di *accountability* (ossia del "render conto") va intesa in termini più ampi, individuandosi innanzi tutto nei cittadini i principali destinatari del bilancio<sup>11</sup>;
- *informativa* rispetto alle diverse categorie di soggetti esterni (cittadini, aziende partecipate, dipendenti, fornitori, banche e intermediari finanziari, organi di controllo). In questa prospettiva, il bilancio consolidato si configura quale principale strumento mediante cui i diversi *stakeholder* possono ottenere informazioni sulle condizioni di equilibrio dell'ente locale e del gruppo pubblico a esso facente capo (cd. *decision-usefulness approach*).

Nel settore pubblico, la finalità del bilancio consolidato di fornire informazioni andrebbe letta congiuntamente alla finalità di rendicontazione, configurandosi l'*accountability* quale concetto fondamentale<sup>12</sup>. Il tema è ampio e si presterebbe a numerose considerazioni sul piano sia concettuale, sia operativo. Allo scopo di evitare al lettore inutili ripetizioni, nel prosieguo si sofferma l'attenzione sugli aspetti empirici, illustrando i risultati emersi dall'indagine<sup>13</sup>. Per comodità del lettore, si richiama la legenda:

1 = Fortemente in disaccordo

2 = Disaccordo

3 = Parzialmente in accordo

4 = D'accordo

5 = Fortemente d'accordo

6 = Non so

7 = Nessuna risposta.

Tab. 3.8 – Utilità del bilancio consolidato per le diverse categorie di stakeholder

<sup>9</sup> Quagli (2015, p. 6).

<sup>10</sup> Si osservi che tale funzione implicitamente considera i soci quali proprietari dell'impresa; di conseguenza, si ritiene che i manager agiscano in qualità di loro agenti, seguendo le categorie concettuali proprie dell'*agency theory*. Tuttavia, in tal modo, si crea una sovrapposizione concettuale tra *firm* e *corporation* (Robé, 2011; E. Viganò, 2012), evitabile se, più correttamente, si considerano i soci quali proprietari delle azioni (e non degli *asset* dell'impresa). Sul punto, sia consentito un rinvio a Tommasetti e Bisogno (2016).

<sup>11</sup> La letteratura sull'*accountability* nel settore pubblico è molto ampia. Ci si limita a richiamare i contributi di Steccolini (2004) e Rodríguez Bolívar et al. (2015).

<sup>12</sup> Si veda il *framework* dell'IPSASB, par. 2.1.

<sup>13</sup> I dati riportati nelle tabelle successive sono espressi in termini percentuali.

<i>Il bilancio consolidato è ritenuto importante, a fini informativi, per i seguenti destinatari:</i>	1	2	3	4	5	6	7
1 Sindaco, Giunta, Consiglio	20	8	16	28	16	0	12
2 Funzionari dell'ente	20	12	12	32	12	0	12
3 Cittadini	20	16	16	24	12	0	12
4 Entità partecipate	12	20	20	20	16	0	12
5 Banche e intermediari finanziari	16	24	8	28	12	0	12
6 Revisori	12	12	8	40	12	4	12
7 Corte dei Conti o altri organismi di controllo della spesa	8	8	20	36	12	4	12

Dalla tabella 3.8 emerge che, secondo i rispondenti, i principali utilizzatori del bilancio consolidato sono gli organi di controllo, ossia i revisori (40%: *d'accordo*; 12%: *fortemente d'accordo*) e la Corte dei conti (36%: *d'accordo*; 12%: *fortemente d'accordo*). Degno di rilievo è, inoltre, il ruolo informativo riconosciuto al bilancio consolidato a vantaggio della classe politica (Sindaco, Giunta e Consiglio comunale), nonché dei funzionari dell'ente.

Tale risultato non è di poco conto, infatti evidenzia che, secondo i rispondenti, il bilancio consolidato non svolge soltanto una funzione *tecnica* di supporto alla gestione, ma può svolgere anche una funzione *strategica*, configurandosi un suo potenziale utilizzo da parte dei politici. In effetti, la funzione di controllo nel settore pubblico sta diventando sempre più pressante non solo per verificare l'andamento gestionale ma anche per estrapolare dati che possano risultare utili, talvolta necessari, per stabilire linee di governo di lungo periodo. Inoltre, considerando che gli enti gestiscono risorse pubbliche, anche attraverso società controllate, essi devono improntare la loro gestione a criteri di efficacia ed efficienza anche per evidenziare la buona gestione della *res publica* perseguita dalla classe politica. Di qui si evidenzia l'importanza dell'aspetto strategico concatenato, altresì, all'aspetto tecnico, considerando che sono i revisori, la Corte dei Conti o, in generale, gli altri organismi di controllo della spesa, che vigilano e controllano l'intera gestione finanziaria e amministrativa dell'ente.

Ritornando ai risultati espressi dalla tabella 3.8 e, in particolare, soffermando l'attenzione sull'area del disaccordo (colonne 1 e 2), la tabella mostra che, secondo i rispondenti, le banche e gli intermediari finanziari sono i soggetti meno interessati ai dati forniti dal bilancio consolidato.

Rispetto ai cittadini (riga 3), non emerge una posizione chiara, di fatto riscontrandosi una perfetta equivalenza tra le aree dell'accordo e del disaccordo. Considerazioni analoghe possono essere svolte rispetto al ruolo delle entità partecipate.

### 3.5. L'utilizzo del bilancio consolidato (cenni e rinvio)

La terza sezione del questionario (*Sezione C: Utilizzo del bilancio consolidato*) focalizza l'attenzione sulle finalità per le quali il bilancio consolidato è o potrà essere utilizzato. Dopo aver rilevato lo scopo e chi sono i principali soggetti che utilizzano le informazioni presenti nel documento, ora il focus è su *come* è utilizzato.

Già da tempo la letteratura<sup>14</sup> ha considerato il bilancio consolidato uno strumento *essenziale* a supporto del processo decisionale, grazie alla visione d'insieme che esso fornisce rispetto alle dinamiche di gruppo; esemplificando, le informazioni al suo interno possono essere di ausilio ai fini dell'assunzione di decisioni di *outsourcing* per l'erogazione dei servizi pubblici o per la revisione della struttura organizzativa.

La tabella 3.9 mostra le principali utilità informative per le quali il consolidato è utilizzato.

Tab. 3.9 – Utilità informativa del bilancio consolidato

<i>Il bilancio consolidato è ritenuto utile per:</i>	1	2	3	4	5	6	7
1 valutare la performance del gruppo pubblico locale (efficienza/efficacia nell'utilizzo delle risorse)	12	20	12	36	4	0	16
2 valutare i costi e i benefici delle decisioni di <i>outsourcing</i> , anche in ottica di <i>spending review</i>	12	20	20	28	4	0	16
3 valutare la convenienza economica comparata a internalizzare alcune attività	12	24	20	24	4	0	16
4 modificare gli assetti organizzativi dell' <b>ente capogruppo</b> (es. istituire nuovi gruppi di lavoro; redistribuire compiti e responsabilità)	16	24	20	20	4	0	16
5 modificare gli assetti organizzativi del <b>gruppo pubblico locale</b> (es. istituire nuovi gruppi di lavoro; redistribuire compiti e responsabilità tra ente locale e partecipate)	16	28	12	24	4	0	16
6 effettuare un controllo più efficace sulle partecipate	20	12	12	36	4	0	16
7 predisporre il bilancio preventivo	24	16	24	20	0	0	16
8 definire il livello della tassazione locale	32	12	28	12	0	0	16
9 introdurre/migliorare il sistema di controllo di gestione	20	8	20	36	0	0	16
10 mappare i sistemi e i flussi informativi	20	8	24	32	0	0	16
11 migliorare i rapporti dell'ente con il territorio	20	20	12	32	0	0	16
12 soddisfare le esigenze informative esterne	16	12	20	28	8	0	16
13 riorganizzare il gruppo (alla luce del Decreto Madia)	20	16	20	20	8	0	16
14 migliorare l' <i>accountability</i> verso i cittadini	20	20	12	28	4	0	16

<sup>14</sup> Humphrey et al. (1993); Broadbent et al. (1996); Heald e Georgiou (2000); Chan (2003); Bastida e Benito (2006); Chow et al. (2007); Grossi (2009); Grossi e Newberry (2009).

Il primo risultato evidente è che in colonna 5 (*fortemente d'accordo*) si leggono valori molto contenuti.

Spostando l'attenzione sulle colonne 3 (*parzialmente in accordo*) e 4 (*d'accordo*), si osserva che la capacità di effettuare un controllo sulle partecipate e valutare la performance del gruppo pubblico locale (efficienza/efficacia nell'utilizzo delle risorse) rappresentano i risultati più significativi (36%: *d'accordo*). Degno di rilievo è, poi, sia il dato (36%) che considera il bilancio consolidato quale efficace strumento ai fini del controllo di gestione, sia il dato (32%) concernente la capacità di mappare i sistemi e i flussi informativi e migliorare i rapporti dell'ente con il territorio.

Lo scenario cambia se si pone l'attenzione sulle prime due colonne, dove sono presenti risultati abbastanza uniformi. Leggendo congiuntamente i dati concernenti le colonne 1 e 2 (ossia *fortemente in disaccordo* e *disaccordo*), i rispondenti sono convinti che il bilancio consolidato non sia utile per modificare gli assetti organizzativi del gruppo pubblico locale; esemplificando: istituire nuovi gruppi di lavoro; redistribuire compiti e responsabilità tra ente locale e partecipate (44%); definire il livello della tassazione locale (44%); modificare gli assetti organizzativi dell'ente capogruppo (40%); predisporre il bilancio preventivo (40%); migliorare i rapporti dell'ente con il territorio (40%); migliorare l'*accountability* verso i cittadini (40%).

Il problema concernente l'utilizzo del bilancio consolidato è, in questa sede, volutamente solo accennato. La rilevanza di tali aspetti, infatti, suggerisce un rinvio al capitolo 4 per una più completa disamina.

### **3.6. La predisposizione del bilancio consolidato**

La sezione D del questionario ha indagato aspetti potenzialmente critici legati all'applicazione della normativa e dei principi contabili.

La finalità è comprendere il comportamento tenuto dagli operatori in sede di predisposizione del bilancio consolidato, soprattutto rispetto a taluni aspetti rivelatisi delicati, quali: l'individuazione di casi di esonero e, più in generale, la configurazione dell'area di consolidamento; il ricorso ai principi contabili dettati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) per i gruppi di imprese; il ricorso a consulenti esterni, e così via.

La tabella 3.10 illustra i risultati.

Tab. 3.10 – Applicazione della normativa e dei principi contabili

	SI	NO	NR
1 Sono stati previsti, nella definizione dell'area di consolidamento, casi di esclusione per attività dissimili sebbene non contemplati dalla normativa?	4	78	17
2 Sono state consolidate entità che, secondo il principio contabile, potevano essere escluse per irrilevanza?	17	65	17
3 È stato necessario ricorrere ai principi contabili dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) per trattare aspetti relativi al bilancio consolidato?	35	48	17
4 Ritieni che il bilancio consolidato sia in grado di contribuire a creare una cultura di gruppo?	43	39	17
5 Il bilancio consolidato è stato predisposto con consulenti esterni?	35	48	17

NR = Nessuna risposta

Considerando la rilevanza di tali problematiche, il paragrafo successivo analizza in dettaglio i risultati emersi dall'indagine, in modo da individuare eventuali carenze/debolezze riconducibili al contenuto dell'allegato n. 4/4. La finalità ultima è avere una maggiore consapevolezza sullo stato di attuazione della riforma, oltre che per trarre riflessioni per una sua migliore applicazione.

### 3.6.1. Risultati relativi alla fase di predisposizione del consolidato

La tabella 3.11 riporta la media e la deviazione standard (in termini percentuali) delle risposte fornite<sup>15</sup>. Una prima considerazione emerge proprio da tale ultimo dato, il cui valore suggerisce che i Comuni hanno risposto tendenzialmente in modo uniforme alle domande somministrate.

Tab. 3.11 – Descrizione dei risultati relativi alla predisposizione del consolidato

Domande	Media	Dev. Std.
1 Sono stati previsti, nella definizione dell'area di consolidamento, casi di esclusione per attività dissimili sebbene non contemplati dalla normativa?	5	21
2 Sono state consolidate entità che, secondo il principio contabile, potevano essere escluse per irrilevanza?	19	39
3 È stato necessario ricorrere ai principi contabili dell'Organismo Italiano di Contabilità (OIC) per trattare aspetti relativi al bilancio consolidato?	43	49
4 Ritieni che il bilancio consolidato sia in grado di contribuire a creare una cultura di gruppo?	52	50
5 Il bilancio consolidato è stato predisposto con consulenti esterni?	43	49

<sup>15</sup> Si ricorda che, per le domande della Tabella 3.11, era prevista una risposta dicotomica (sì/no).

Con riferimento alla domanda n. 1, solo una piccolissima percentuale (5%) dei Comuni intervistati, disallineandosi da quanto previsto nell'allegato n. 4/4, ha dichiarato di aver escluso dal consolidamento realtà che svolgono attività dissimile. Tuttavia, l'esiguo numero non appare degno di nota, oltre al fatto che le entità non consolidate per il motivo in parola potrebbero essere state reputate anche come *irrilevanti* ai fini del bilancio consolidato.

Dalla tabella 3.11, piuttosto, si evince che il 19% dei rispondenti ha proceduto a consolidare entità che potevano essere escluse per ragioni di *irrelevanza*. Il che lascerebbe presagire che una parte dei Comuni abbia proceduto a consolidare entità che, sebbene *irrilevanti* per il principio nazionale, sono state comunque considerate, poiché presumibilmente utili a fornire una migliore rappresentazione della situazione economica, patrimoniale e finanziaria del gruppo pubblico. In tale circostanza, il comportamento adottato appare in linea con quanto prescritto dalla versione aggiornata del principio il quale suggerisce di non confinare le scelte di esclusione per motivi di irrilevanza ad un mero e asettico raffronto di dati quantitativi.

Con riguardo alla domanda n. 3, il 43% dei Comuni ha ammesso di aver fatto ricorso ai principi contabili OIC sul bilancio consolidato. D'altra parte, l'esigenza di fornire ai redattori maggiori *linee guida* non è sfuggito al legislatore il quale, al paragrafo 6 dell'allegato n. 4/4, ha previsto la possibilità di rinviare a regole e *standard* di altra derivazione. L'elevato tasso di risposta, in ogni caso, segnala implicitamente la necessità da parte dei *regulator* di intervenire nel tentativo di integrare la portata contenutistica dell'allegato con informazioni di ulteriore dettaglio, al fine di renderla agevole e comprensibile.

Particolarmente significativa appare la risposta alla domanda n. 4, rispetto alla quale il 52% dei Comuni ha dichiarato che la nuova normativa contabile contribuisce a creare e diffondere una cultura di gruppo. Tale risultato è da accogliere con assoluto favore poiché sottenderebbe la potenzialità del bilancio consolidato di poter contribuire ad accrescere la consapevolezza che il gruppo pubblico sia inteso come entità economica unitaria e perciò, come tale, da governare.

Infine, con riguardo alla domanda n. 5, si evince che il 43% del campione si avvale dell'ausilio di consulenti esterni per la predisposizione del bilancio consolidato. Tale risultato era in parte prevedibile, atteso che l'elaborazione del documento, non appartenendo storicamente al settore pubblico *stricto sensu*, richiede elevata professionalità e maturata esperienza. Si auspica, in ogni caso, che il supporto di tali figure si limiti alle prime annualità di stesura del consolidato e che, in prospettiva, il personale interno possa aver acquisito quelle conoscenze e competenze indispensabili per gestire in modo efficace ed efficiente l'intero processo di consolidamento.

### 3.7. L'impatto organizzativo (cenni e rinvio)

La quinta sezione del questionario (*Sezione E: Criticità organizzative*) ha l'obiettivo di valutare le principali criticità sul piano organizzativo, incontrate in sede di predisposizione del bilancio consolidato.

Trattandosi di un documento particolarmente complesso sul piano tecnico e di una novità per gli enti locali italiani, la fase di sperimentazione, tra le altre cose, ha avuto anche l'obiettivo di valutare le principali problematiche e le criticità che sarebbero potute emergere in itinere. Infatti, l'importanza di individuarle e analizzarle rappresenta la fase decisiva per poter poi predisporre soluzioni che vadano a ridurre se non ad eliminare del tutto tali punti di debolezza.

La tabella 3.12 evidenzia le principali criticità.

Tab. 3.12 – *Principali criticità organizzative*

<i>Le principali criticità organizzative incontrate durante la predisposizione del bilancio consolidato sono state:</i>	1	2	3	4	5	6	7
1 collaborazione da parte delle entità partecipate	4	16	12	32	12	0	24
2 conoscenze specifiche interne	8	24	12	24	8	0	24
3 insufficiente dotazione organica	8	8	12	36	12	0	24
4 inadeguatezza degli strumenti informatici	4	20	16	24	12	0	24
5 difficoltà nella redazione del bilancio economico-patrimoniale dell'ente	4	16	8	36	12	0	24
6 rapporto con i revisori	12	40	20	4	0	0	24
7 nessuna difficoltà	40	24	8	4	0	0	24

Analizzando una ad una le problematiche proposte dalla ricerca, si constata che con una percentuale rilevante (32%), gli enti hanno riscontrato problemi soprattutto nell'ottenere collaborazione da parte delle aziende partecipate. Tale risultato può essere interpretato alla luce della già richiamate criticità sul piano culturale<sup>16</sup>, che possono rappresentare un ostacolo rilevante all'implementazione di una riforma e, per quel che qui rileva, all'adozione di un documento complesso quale il bilancio consolidato.

<sup>16</sup> Grossi (2009).

Riguardo le conoscenze specifiche interne all'ente, leggendo congiuntamente da un lato i risultati delle colonne 1 e 2 (*fortemente in disaccordo; disaccordo*) e, dall'altro, i risultati delle colonne 4 e 5 (*d'accordo; fortemente d'accordo*), emergono percentuali perfettamente speculari. In questa ottica, si potrebbe supporre che circa il 30% degli enti aveva delle conoscenze adeguate dell'argomento per poter affrontare le problematiche che via via si presentavano, mentre un altro 30% circa non aveva conoscenze adeguate.

Rispetto alla dotazione organica, invece, i risultati sono più netti; infatti, nella maggior parte dei casi si riscontra un'insufficiente dotazione organica e di conseguenza sono emerse anche difficoltà nella redazione del bilancio economico-patrimoniale dell'ente.

Rispetto all'inadeguatezza degli strumenti informatici, lo scenario risulta abbastanza frammentato, con una leggera prevalenza della necessità di implementare nuove tecnologie e nuovi software.

Non sono emerse, infine, delle criticità nei rapporti con i revisori.

Tuttavia, in linea generale, nella maggior parte dei casi, sono emerse difficoltà nella redazione del documento. Infatti, la lettura congiunta dei dati relativi alle colonne 1 e 2 (*fortemente in disaccordo; disaccordo*) e alle colonne 4 e 5 (*d'accordo; fortemente d'accordo*) evidenzia le principali criticità: insufficiente dotazione organica (48%); difficoltà nella redazione del bilancio economico-patrimoniale dell'ente (48%); difficoltà insite nella collaborazione da parte delle entità partecipate (44%).

Tali problematiche saranno oggetto di una più attenta disamina nel capitolo 4.

### **3.8. Le difficoltà tecnico-contabili**

Le difficoltà tecnico-contabili sono analizzate nella *Sezione F* del questionario.

La redazione del bilancio consolidato si compone di vari *step* che portano alla stesura sia dei prospetti a simbologia contabile, sia della nota integrativa. Come si è già evidenziato, la prima fase prevede la definizione dell'area di consolidamento<sup>17</sup>, ossia l'individuazione delle aziende che rientrano nel *gruppo*.

Evitando di approfondire in questa sede le varie teorie sviluppate in letteratura<sup>18</sup>, a livello internazionale i principi contabili emanati dall'IPSASB

<sup>17</sup> Per approfondimenti, si veda Grossi e Pepe (2009); Bergmann et al. (2016).

<sup>18</sup> Per approfondimenti, si veda Christensen et al. (2013).

(*International Public Sector Accounting Standards Board*) prevedono l'utilizzo del *control approach*, in base al quale un'entità rientra nel perimetro di consolidamento se la *società madre* esercita il controllo<sup>19</sup> su di essa. Nel primo capitolo, al quale si rinvia, sono state già brevemente illustrate le criticità di tale impostazione, così come sono stati analizzate impostazioni alternative, quali per esempio il *budgetary approach*.

Nel nostro ordinamento, il D.Lgs 118/2011 definisce il “gruppo amministrazione pubblica” che comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica, richiamando la nozione di “controllo” che viene utilizzata negli *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS). Il Decreto chiarisce, inoltre, che la nozione di gruppo si plasma sulla nozione di controllo “*di diritto*”, di “*fatto*” e “*contrattuale*”, *anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate ed a una nozione di partecipazione.*

La definizione dell'area di consolidamento rappresenta la fase prodromica delle premesse di consolidamento. Infatti, stabilite quali siano le entità da consolidare, bisogna definire le attività preliminari al consolidamento. Tutte le entità incluse nel perimetro, infatti, devono necessariamente seguire delle regole uniformi per la predisposizione dei prospetti di consolidamento in modo da poter giungere a una più semplice redazione del bilancio consolidato. Tali premesse riguardano l'omogeneità di elementi quali la data di riferimento del bilancio, i criteri di valutazione, gli schemi di bilancio, la valuta di presentazione del bilancio, nonché le eliminazioni delle operazioni infragruppo.

Riguardo a tale ultimo aspetto, il bilancio consolidato deve contenere solo le operazioni che il *gruppo pubblica amministrazione* ha intrattenuto con soggetti terzi esterni al gruppo stesso: per tale ragione, è necessario eliminare le operazioni che sono intercorse tra enti appartenenti al gruppo.

La tabella 3.13 fornisce una prima illustrazione dei risultati concernenti le principali difficoltà tecniche emerse in sede di redazione del consolidato.

<sup>19</sup> La nozione di controllo è plasmata dai principi contabili internazionali utilizzati nel settore privato; la letteratura ha sollevato dubbi circa la sua utilizzabilità e adattabilità anche nel settore pubblico. Sul punto, si vedano Wise (2006); Chow e al. (2009); Day (2009); Howieson (2013); Grossi e Steccolini (2015); Bisogno et al. (2015).

Tab. 3.13 – *Principali difficoltà tecniche*

<i>Le difficoltà tecniche più rilevanti sono state:</i>	1	2	3	4	5	6	7
1 scarsa chiarezza dei principi contabili di riferimento	4	22	13	17	13	0	30
2 individuazione dei casi di esonero per irrilevanza	9	52	0	4	4	0	30
3 individuazione dei casi di esonero per difficoltà nel reperire le informazioni necessarie al consolidamento	17	30	9	9	4	0	30
4 definizione delle direttive ("interne") necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato	13	17	26	13	0	0	30
5 omogeneizzazione dei bilanci degli enti e delle società inserite nel bilancio consolidato	9	4	30	13	13	0	30
6 eliminazione delle operazioni infra-gruppo	9	9	9	26	17	0	30
7 identificazione delle quote di pertinenza di terzi	13	22	9	17	9	0	30
8 predisposizione della nota integrativa	13	17	17	17	4	0	30
9 predisposizione della relazione sulla gestione	13	17	17	17	4	0	30

In generale, le principali criticità sembrano legate all'omogeneizzazione dei prospetti di bilancio, considerata la diversa struttura adottata dall'ente locale rispetto alle diverse aziende controllate.

Del pari problematica è l'eliminazione di operazioni infra-gruppo; in effetti, tale operazione, di per sé complessa, nel caso specifico potrebbe risultare accentuata sia dalla scarsa collaborazione delle aziende partecipate, sia da eventuali situazioni di contenzioso. Esemplificando, l'ente locale potrebbe aver iscritto nella propria contabilità un credito verso una controllata, la quale, tuttavia, potrebbe non riconoscere appieno tale pretesa; a ciò si aggiunge l'ulteriore problematica connessa al diverso regime fiscale, ai fini dell'imposta sul valore aggiunto, che caratterizza l'ente locale rispetto alle imprese partecipate.

La rilevanza e la complessità di tali aspetti, tuttavia, suggerisce una più approfondita disamina, condotta nel paragrafo successivo.

### 3.8.1. *Risultati relativi alle difficoltà operative*

La tabella 3.14 sintetizza i risultati relativi all'analisi delle difficoltà di carattere tecnico-operativo riconducibili al contenuto dello *standard*, riscontrate dai Comuni che hanno partecipato all'indagine, in sede di redazione del bilancio consolidato.

Tab. 3.14 – Descrizione dei risultati sulle principali difficoltà tecniche

Le difficoltà tecniche più rilevanti sono state:	Min	Max	Media	Dev. Std
1 scarsa chiarezza principi contabili di riferimento	1	5	2,73	1,06
2 individuazione casi di esclusione per irrilevanza	1	2	1,87	0,34
3 individuazione casi di esclusione per difficoltà nel reperire le informazioni necessarie al consolidamento	1	4	2,13	0,96
4 omogeneizzazione dei bilanci degli enti e delle società inserite nel bilancio consolidato	1	5	3,13	1,15
5 predisposizione della nota integrativa	1	5	2,60	1,20
6 predisposizione della relazione sulla gestione	1	5	2,60	1,20

Come emerge dalla tabella 3.14, le maggiori criticità sono ascrivibili alla omogeneizzazione dei bilanci in occasione della redazione del consolidato (domanda n. 4) la quale, in media, totalizza il punteggio più elevato (3,13).

Un simile risultato non meraviglia in ragione del fatto che il consolidamento in ambito pubblico, di fatto, investe realtà che potrebbero aderire a regole contabili differenti, ispirate cioè a logiche *cash* o *accrual based*, perciò rendendo particolarmente gravose soprattutto le operazioni di uniformità dei principi e dei criteri di valutazione delle varie poste di bilancio.

Siffatta ipotesi, tra l'altro, è stata confermata anche in un precedente contributo<sup>20</sup> che ha indagato l'effetto dell'introduzione della riforma sull'armonizzazione contabile pubblica. Nello specifico, lo studio mostra come, nel primo anno di sperimentazione, ben 8 Comuni su 11 abbiano utilizzato criteri difformi nel redigere il bilancio consolidato, trascurando di prestare attenzione alle necessarie operazioni di rettifica. Ci si augura che, trascorsa la delicata fase di sperimentazione, in prospettiva, queste problematiche siano superate dall'esperienza acquisita dagli uffici e dalle professionalità interne ai Comuni.

A *latere*, va segnalato come tale comportamento appaia pure in contrasto con quanto ultimamente introdotto dalla riforma ex D.Lgs. n. 139/2015 relativamente all'eliminazione della possibilità di ricorrere a criteri valutativi difformi sebbene migliori la rappresentazione contabile del gruppo.

I Comuni indagati, poi, hanno dichiarato una media difficoltà nella comprensione del nuovo principio (domanda n. 1). Indubbiamente, il predominio di una cultura per anni imperniata su regole *cash based*, unitamente alla necessità di "familiarizzare" con una nuova impostazione che mira a fornire un *reporting entity* dell'azienda-gruppo potrebbe, in parte, giustificare la ridotta intelligibilità e comprensibilità dello *standard*, i cui tratti tipici si sono delineati

<sup>20</sup> Sul tema, Teodori et al. (2016).

tipicamente nell'ambito delle aziende private. In questo senso, sia una sistematica formulazione di pareri da parte dell'ARCONET, sia la stesura di raccomandazioni e linee guida puntuali potrebbero colmare questa carenza di chiarezza e completezza e agevolare, sul piano fattuale, il procedimento di redazione del bilancio consolidato.

Riguardo, invece, alla stesura delle sezioni informative a carattere integrativo (nota integrativa) e descrittivo (relazione sulla gestione), i Comuni hanno dichiarato, in media, una contenuta difficoltà nonostante l'assoluta mancanza di suggerimenti forniti dall'allegato 4/4. Da un lato, è plausibile che i redattori abbiano attinto da altre fonti esistenti per ottemperare a tali adempimenti (vedi norma civilistica, principi OIC e prassi internazionale), dall'altro, tuttavia, emerge il timore che l'informativa di corredo prodotta possa essere inficiata da una sensibile discrezionalità ad opera del *management*, con conseguenti effetti negativi sulla comparabilità del contenuto informativo.

Infine, le criticità meno rilevanti sono registrate per la individuazione dei casi di esclusione per irrilevanza (domanda n. 2) e per la difficoltà nel *reperire* le informazioni (domanda n. 3). Al riguardo, si può presumere che i Comuni abbiano beneficiato di una più analitica descrizione fornita dal principio nazionale il quale, da un lato, offre precisi criteri per delimitare circostanze di esclusione per irrilevanza, dall'altro illustra – a titolo esemplificativo – situazioni analitiche che possono giustificare casi di impedimento nel raccogliere informazioni necessarie alla redazione del consolidato. Indubbiamente, dal questionario non è stato possibile percepire se le scelte di esclusione dall'area di consolidamento si siano basate su un criterio di mera determinazione quantitativa dell'irrilevanza, ovvero se siano state compiute considerazioni più ampie e approfondite, fino ad analizzare i singoli rapporti con le varie controllate. Invero, asettiche valutazioni di tipo quantitativo per l'irrilevanza (sebbene nel pieno rispetto del principio) potrebbero condurre all'estromissione di entità che, nel concreto, sono fondamentali per la comunità in termini di servizi prestati e, quindi, indispensabili per una più chiara rappresentazione della *performance* economica, patrimoniale e finanziaria del gruppo.

A integrazione dell'analisi di cui sopra, è stato inoltre chiesto ai Comuni se avessero istituito in seno alla propria struttura un *ufficio partecipate* (assegnando punteggio uno in caso di risposta positiva, diversamente zero). Tale variabile è stata impiegata per elaborare il test non parametrico di Wilcoxon (particolarmente adatto per campioni di piccole dimensioni) rispetto alle risposte fornite in tabella 3.13. Sebbene questo test non suggerisca l'esistenza di una relazione causa-effetto, dai risultati riportati in tabella 3.15 si può dedurre come la creazione di un *ufficio partecipate* rappresenti, di fatto, un discriminante rispetto al livello di difficoltà registrato dai Comuni nella elaborazione del

consolidato. Insomma, detta costituzione – modificativa degli assetti organizzativi della capogruppo – sembrerebbe esercitare un’influenza significativa sulla percezione delle criticità ascrivibili agli aspetti tecnico-operativi connessi al consolidato.

Tab. 3.15 – Wilcoxon test rispetto alla presenza dell’Ufficio Partecipate

	Media risposte per i Comuni		Wilcoxon test
	con ufficio partecipate	senza ufficio partecipate	
1 scarsa chiarezza principi contabili di riferimento	2,62	2,86	-3,32***
2 individuazione casi di esclusione per irrilevanza	1,88	1,86	-3,40***
3 individuazione dei casi di esclusione per difficoltà nel reperire le informazioni necessarie al consolidamento	2,12	2,14	-3,40***
4 omogeneizzazione bilanci enti e società inserite nel consolidato	2,88	3,43	-3,34***
5 predisposizione nota integrativa	2,50	2,71	-3,33***
6 predisposizione relazione sulla gestione	2,50	2,71	-3,33***

\*\*\* p<0.001

### 3.9. Considerazioni conclusive

Il capitolo ha proposto una prima lettura d’insieme dei risultati emersi dall’applicazione della nuova normativa concernente il bilancio consolidato. Come si è evidenziato, si tratta di un aspetto importante, che assume rilievo ai fini dell’elaborazione di future misure tese a semplificare aspetti rivelatisi particolarmente complessi e/o a chiarire tutti gli elementi di criticità emersi.

A tale proposito, appare sempre più indispensabile il supporto dei principi contabili, chiamati a integrare il testo normativo, fornendo soluzioni tecniche ai diversi problemi legati alla predisposizione del bilancio consolidato. In questa ottica, la sfida futura che le amministrazioni pubbliche italiane si troveranno ad affrontare è l’internazionalizzazione. Come è noto, infatti, in ambito europeo si discute da tempo dell’opportunità di emanare principi contabili specifici per il settore pubblico, denominati EPSAS (*European Public Sector Accounting Standards*). Mentre nel settore privato la Commissione europea decise di adottare i principi contabili internazionali emanati dallo IASB (*International Accounting Standard Board*), nel settore pubblico ha optato per l’emanazione di propri principi, anche se gli IPSAS saranno assunti quale riferimento.

Inoltre, il capitolo ha inteso fornire prime considerazioni sul ruolo di tale documento: l'utilità del bilancio e, aspetto ancora più importante, l'uso che di esso possono fare politici e manager a supporto del processo decisionale sono probabilmente gli aspetti più delicati. Come si è evidenziato, la maggior parte dei partecipanti all'indagine è rappresentato da dirigenti, mentre sono stati pochi i politici a rispondere ai quesiti. Almeno nella fase attuale, tale risultato sembra evidenziare che le difficoltà tecniche si configurino quale prevalente preoccupazione degli operatori. In effetti, gli approfondimenti proposti nel capitolo sulle principali difficoltà operative hanno inteso far luce sulle criticità emerse in sede di applicazione della normativa e del principio contabile, stimolando una riflessione sulle soluzioni tecniche adottate. Giova, tuttavia, evidenziare come le risposte date alla sezione C del questionario lascino intravedere un uso a fini strategici del consolidato. Peraltro, come di recente è stato evidenziato<sup>21</sup>, ricerche future su tali tematiche sono sicuramente auspicabili e la stessa rilevanza del tema ha suggerito un rinvio al capitolo 4 per un esame puntuale delle risposte al questionario<sup>22</sup>.

Parimenti importante è l'impatto sul piano organizzativo; l'elemento più problematico emerso dall'indagine è la scarsa collaborazione prestata dalle aziende partecipate, cui si aggiungono altri aspetti connessi alla costituzione di un "ufficio partecipate" e all'emanazione di direttive e regolamenti interni. In effetti, la letteratura sembra aver dedicato limitata attenzione a tali aspetti, per lo più affrontando problematiche di carattere tecnico (omogeneizzazione dei bilanci; definizione dell'area di consolidamento e così via). Tuttavia, le risposte ricevute dagli enti locali intervistati suggeriscono di propendere per una chiave di lettura sistemica, peraltro tipica della tradizione economico-aziendale italiana, intersecando aspetti strettamente contabili con il processo decisionale e gestionale, da un lato, e i riflessi sul piano organizzativo dall'altro.

## Bibliografia

- Bastida, F. J., Benito, B. (2006). Financial reports and decentralization in municipal governments. *International Review of Administrative Sciences*, 72(2): 223-238.
- Bergmann, A., Grossi, G., Rauskala, I., Fuchs, S. (2016). Consolidation in the public sector: methods and approaches in Organisation for Economic Co-operation and Development countries. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4): 763-783.

<sup>21</sup> Guarini (2016); Santis et al. (2018); van Helden (2016); van Helden et al. (2017).

<sup>22</sup> Si veda anche il recente contributo di Carini et al. (2018).

- Bisogno, M., Santis, S., Tommasetti, A. (2015). Public-Sector Consolidated Financial Statements: An Analysis of the Comment Letters on IPSASB's Exposure Draft No. 49. *International Journal of Public Administration*, 38(4): 311-324.
- Broadbent, J., Dietrich, M., Laughlin, R. (1996). The development of principal-agent, contracting and accountability relationships in the public sector: conceptual and cultural problems. *Critical Perspectives on Accounting*, 7(4): 259-284.
- Carini, C., Giacomini, D., Teodori, C. (2018). Accounting Reforms in Italy and Perceptions on the Local Government Consolidated Report. *International Journal of Public Administration*, 1-10.
- Chan, J. L. (2003). Government accounting: an assessment of theory, purpose and standards. *Public Money & Management*, 25(1): 13-20.
- Christensen, T., Cottrell, D., Baker, R. (2013). *Advanced Financial Accounting*. New York: McGraw-Hill.
- Chow, D. S., Humphrey, C., Moll, J. (2007). Developing whole of government accounting in the UK: grand claims, practical complexities and a suggested future research agenda. *Financial Accountability & Management*, 23(1): 27-54.
- Day, R. (2009). Implementation of Whole of Government Reports in Australia. *Public Money and Management*, 29(4): 229-234.
- Grossi, G. (2009). New development: Consolidated financial reporting as a stimulus for change in Italian local government. *Public Money & Management*, 29(4): 261-264.
- Grossi, G., Newberry, S. (2009). Theme: Whole-of-government accounting: International trends. *Public Money and Management*, 29(4): 209-215.
- Grossi, G., Pepe, F. (2009). Consolidation in the public sector: a cross-country comparison. *Public Money & Management*, 29(4): 251-256.
- Grossi, G., Steccolini, I. (2015). Pursuing private or public accountability in the public sector? applying IPSASs to define the reporting entity in municipal consolidation. *International Journal of Public Administration*, 38(4), 325-334.
- Grossi, G., Mori, E., Bardelli, F. (2014). From Consolidation to Segment Reporting in Local Government: Accountability Needs, Accounting Standards, and the Effect on Decision-Makers. *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 10(1): 32-46.
- Guarini, E. (2016). The day after: newly-elected politicians and the use of accounting information. *Public Money & Management*, 36(7): 499-506.
- Heald, D., Georgiou, G. (2000). Consolidation principles and practices for the UK government sector. *Accounting and Business Research*, 30(2): 153-167.
- Howieson, B. (2013). Defining the Reporting Entity in the Not-for-Profit Public Sector: Implementation Issues Associated with the Control Test. *Australian Accounting Review*, 23(1): 29-42.
- Humphrey, C., Miller, P., Scapens, R. (1993). Accountability and accountable management in the UK public sector. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 6(3): 7-29.
- Puddu, P., Busso, D. (2005). *Il bilancio consolidato*. Giuffrè, Milano.
- Robé J. F. (2011). The Legal Structure of the Firm. *Accounting, Economics and Law. A convivium*, 1(1): 1-86.

- Rodríguez Bolívar M.P., Navarro Galera, A., Alcaide Muñoz, L. (2015). Governance, transparency and accountability: An international comparison. *Journal of Policy Modelling*, 37, 136-174.
- Santis, S., Grossi, G., Bisogno, M. (2018). Public sector consolidated financial statements: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 30(2): 230-251.
- Steccolini, I. (2004). Is the annual report an accountability medium? an empirical investigation into Italian local governments. *Financial Accountability & Management*, 20(3): 327-350.
- Teodori C. (2012). *Il bilancio consolidato. La metodologia di costruzione e il profilo informativo*. 2ª edizione. Milano: Giuffrè.
- Terzani, S. (1990). *Il bilancio consolidato*. Padova: Cedam.
- Van Helden, J. (2016). Literature review and challenging research agenda on politicians' use of accounting information. *Public Money & Management*, 36(7): 531-538
- Van Helden, J., Caperchione, E., Pattaro A.F. (2017). The role of accounting information in the dynamics of decision making about controversial projects in public and non-profit sectors. *Paper presentato al Cigar Conference*, 8-9 giugno.
- Viganò E. (2012). *Contenuto e finalità del bilancio: come modello convenzionale per l'impresa caratteristica*. 3ª ed. Padova: Cedam.
- Wise, V. (2006). Cross-Sector Transfer of Consolidated Financial Reporting – Conceptual Concerns. *Australian Journal of Public Administration*, 65(3): 62-73.

## 4. L'IMPATTO ORGANIZZATIVO DEL BILANCIO CONSOLIDATO

di *Cristian Carini, Laura Rocca e Monica Veneziani*

### 4.1. Considerazioni introduttive

Il bilancio consolidato viene considerato sia come strumento di reporting verso l'esterno sia come parte integrante della più ampia riforma del sistema di *accounting* interno alle organizzazioni<sup>1</sup>. La riforma che introduce il bilancio consolidato per i Comuni come strumento di *accountability* obbligatorio, non può essere studiata solamente dal punto di vista meramente tecnico e di valutazione dell'impatto sulla situazione economica emergente, bensì necessita di un'ulteriore analisi che tenga in considerazione anche le conseguenze, effettive e potenziali, sull'organizzazione stessa coinvolta nel processo<sup>2</sup>. Tali conseguenze andrebbero analizzate per comprendere gli impatti organizzativi dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato sul gruppo, al fine di valutare se il processo di redazione del nuovo documento possa essere un'opportunità per migliorare le performance del gruppo o, al contrario, se sia percepito dagli enti semplicemente come ulteriore dovere normativo.

Il presente capitolo ha, quindi, voluto fornire risposta ad alcune domande guida (*research question*), di seguito riportate.

Quali sono le ripercussioni a livello organizzativo indotte dall'introduzione del bilancio consolidato?

Quali sono le principali criticità organizzative riscontrate nella predisposizione del bilancio consolidato?

Qual è il grado di coinvolgimento delle partecipate?

In questo contesto, nel capitolo vengono affrontati gli impatti attesi dall'introduzione del bilancio consolidato enfatizzando la dimensione interna al

<sup>1</sup> Per approfondimenti si rinvia a: Bracci et al. (2015); Broadbent e Laughlin (2013); Brusca et al. (2015); Ongaro (2008); Ongaro e Valotti (2008).

<sup>2</sup> Lapsley (2000).

gruppo, cioè l'aspetto dell'organizzazione e dei rapporti tra l'ente locale capogruppo e le entità a questo riferibili. Dal momento che la letteratura ma anche il Legislatore italiano sono sensibili alle tematiche dell'efficacia e dell'efficienza del gruppo pubblico locale, le relazioni tra l'ente locale e le entità del gruppo vengono analizzate in termini di conflitto e cooperazione<sup>3</sup>.

Il capitolo avrà il seguente sviluppo. Dopo aver presentato la letteratura di riferimento, saranno commentati i risultati dell'analisi empirica. Nelle conclusioni verranno formulate anche le *policy implications*.

## 4.2. L'impatto organizzativo del bilancio consolidato

La letteratura sottolinea che il bilancio nel settore pubblico è un documento redatto per scopi interni ma anche per finalità comunicative verso l'esterno<sup>4</sup>.

In linea generale, i risultati delle ricerche condotte convergono sulla difficoltà di identificare gli effettivi utilizzatori. Tale evidenza è stata rilevata con riferimento a tutte le articolazioni della pubblica amministrazione e si è manifestata con costanza nel corso del tempo, anche osservando differenti Paesi. I risultati evidenziano, in modo convergente, che i più rilevanti *stakeholder* interessati al bilancio delle amministrazioni pubbliche sono membri della comunità interna alle istituzioni e, in particolare, politici, manager pubblici e revisori: l'utilizzo che ne viene fatto è di gestione e controllo della finanza pubblica.

La Commissione Europea (2013), nell'ambito della discussione avviata sull'opportunità di utilizzare i principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS), quale base comune per l'armonizzazione dei regimi contabili dei Paesi europei<sup>5</sup>, opera seguendo un approccio funzionalista<sup>6</sup> dal carattere *decision-making*, in quanto ispirato alla misurazione, alla gestione e al controllo delle risorse pubbliche. La prospettata armonizzazione della contabilità pubblica è concepita come unificazione contabile ispirata dall'esperienza del settore privato<sup>7</sup> ed è ridotta a problema tecnico, neutrale rispetto alle politiche pubbliche. L'elemento cardine è stabilire il quadro delle regole<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Voorn et al. (2017).

<sup>4</sup> Si rimanda tra gli altri a: Brusca (1997); Brusca e Montesinos (2006), Carini et al. (2018); Cohen e Karatzimas (2017); Ipsasb (2013); Mack e Ryan (2006); Steccolini (2004); Walker (2009).

<sup>5</sup> Jones e Caruana (2015).

<sup>6</sup> Vollmer (2007).

<sup>7</sup> Mussari (2014).

<sup>8</sup> Biondi (2014).

necessarie per disporre di informazioni rilevanti per le decisioni economiche e per il controllo della spesa<sup>9</sup>.

Contrariamente a tale visione funzionalista e interna alla pubblica amministrazione, la letteratura sottolinea come la regolamentazione contabile non solo consenta di disporre di dati e informazioni ma influenzi anche le decisioni economiche, sociali e politiche<sup>10</sup>. È da tale assunto che il bilancio è concepito non solo come strumento per assumere decisioni (prospettiva *decision-making*) ma anche come parte integrante del sistema comunicativo verso i terzi esterni (prospettiva fondata sull'*accountability*)<sup>11</sup>. Conseguentemente, la contabilità pubblica concorre nella formazione delle politiche di gestione delle risorse pubbliche e non può essere limitata a una questione tecnocratica e neutrale<sup>12</sup>.

Quando oggetto di esame è il bilancio consolidato dell'ente pubblico e l'utilizzo che ne può essere fatto, tanto a livello interno quanto nei rapporti con soggetti esterni, deve essere effettuata una riflessione sulle entità che rientrano nell'area di consolidamento – e prima ancora nell'area di gruppo<sup>13</sup> – e sui rapporti che si instaurano tra queste e l'ente pubblico capogruppo. La letteratura fornisce evidenze contrastanti sull'interazione tra l'ente locale e le entità da esso controllate<sup>14</sup>, interpretando l'efficacia e l'efficienza dell'azione di gruppo in base alle relazioni di cooperazione e di conflitto<sup>15</sup> che si instaurano tra i due soggetti. La ricerca di sintesi tra le esigenze di cooperazione e di conflitto influisce sull'efficienza delle prestazioni, sulle strategie di investimento nonché sul controllo della spesa e della situazione finanziaria.

Nonostante queste criticità, è accettato che il bilancio consolidato possa concorrere al miglioramento dei meccanismi di *public governance* e di gestione delle risorse pubbliche<sup>16</sup>.

Con riferimento al contesto delineato, la funzione del bilancio consolidato in Italia è rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente anche attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate. La funzione informativa assegnata al bilancio consolidato è quindi prettamente interna al settore pubblico e deve consentire di: (i) sopperire alle carenze informative e valutative del bilancio separato dell'ente pubblico locale che persegue le proprie funzioni attraverso

<sup>9</sup> Jones e Caruana (2014).

<sup>10</sup> Hopwood (1983).

<sup>11</sup> Anessi Pessina (2007); Grossi (2004).

<sup>12</sup> Borgonovi e Mussari (2011); Ellwood e Newberry (2007); Newberry (2014).

<sup>13</sup> Su questo tema si vedano i capitoli 1 e 2 del volume.

<sup>14</sup> Voorn et al. (2017).

<sup>15</sup> Voorn et al. (2017).

<sup>16</sup> Almquist et al. (2013).

enti strumentali e società, dando una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo; (ii) attribuire all'amministrazione capogruppo uno strumento per programmare, gestire e controllare il gruppo; (iii) ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie e del risultato economico del gruppo.

Coerentemente con il quadro normativo della riforma contabile attuata mediante la Legge 196/2009, la Legge 42/2009 e i decreti successivi, il bilancio consolidato si configura, quindi, come strumento indispensabile per la conoscenza e l'elaborazione di informazioni e risultati, finalizzato a orientare la pianificazione e la programmazione del «Gruppo» in piena armonia con gli altri strumenti contabili come il Documento Unico di Programmazione e il rivisto bilancio di previsione. Nella normativa di riferimento non vi è alcun richiamo alla redazione del bilancio consolidato per scopi esterni, così come non vengono richiamati né l'obiettivo *decision making* né la prospettiva dell'*accountability*. Infine, non vengono esplicitati gli *users* del documento e gli *user needs*.

### 4.3. I risultati della ricerca

L'analisi dei risultati, come anticipato, si concentra sugli aspetti organizzativi connessi all'introduzione del bilancio consolidato nei Comuni italiani con l'obiettivo di rispondere alle domande guida (*research question*) del paragrafo 4.1.

#### 4.3.1. L'impatto organizzativo del bilancio consolidato

La prima area di interesse riguarda le ripercussioni di carattere organizzativo dovute all'obbligatorietà di questo nuovo strumento di reportistica (Tabella 4.1)<sup>17</sup>. Il punto di partenza è capire qual è il ruolo, la funzione e l'utilità che i Comuni attribuiscono al bilancio consolidato. Da qui l'analisi degli impatti organizzativi dello strumento.

<sup>17</sup> La metodologia di ricerca e la definizione della scala Likert utilizzata nelle tabelle è descritta nel capitolo 3. Le tabelle 4.1 e 4.2 di questo capitolo si riferiscono alle Sezioni C ed E del questionario ritenute rilevanti per l'analisi degli impatti organizzativi del bilancio consolidato. La tabella 4.3 si riferisce alla Sezione D (risposte dicotomiche).

Tab. 4.1 – L’impatto organizzativo del bilancio consolidato

Il bilancio consolidato è ritenuto utile per:	1	2	3	4	5	6	7
1 Valutare i costi e benefici delle decisioni di outsourcing	12	20	20	28	4	0	16
2 Valutare la convenienza economica comparata ad internalizzare alcune attività	12	24	20	24	4	0	16
3 Valutare modifiche agli assetti organizzativi dell’ente capogruppo	16	24	20	20	4	0	16
4 Valutare modifiche agli assetti organizzativi del gruppo pubblico locale	16	28	12	24	4	0	16
5 Riorganizzare il gruppo pubblico locale (alla luce del Decreto Madia)	20	16	20	20	8	0	16
6 Valutare le performance del gruppo pubblico locale	12	20	12	36	4	0	16
7 Effettuare un controllo più efficace sulle partecipate	20	12	12	36	4	0	16
8 Introdurre/migliorare il sistema di controllo di gestione	20	8	20	36	0	0	16
9 Mappare i sistemi e i flussi informativi	20	8	24	32	0	0	16
10 Predisporre il bilancio preventivo	24	16	24	20	0	0	16
11 Definire il livello di tassazione locale	32	12	28	12	0	0	16
12 Migliorare i rapporti dell’ente con il territorio	20	20	12	32	0	0	16
13 Soddisfare le esigenze informative esterne	16	12	20	28	8	0	16
14 Migliorare l’accountability verso i cittadini	20	20	12	28	4	0	16

I risultati del questionario sottoposto ai Comuni evidenziano che la maggioranza dei rispondenti non considera il bilancio consolidato uno strumento utile per studiare e valutare la composizione del gruppo pubblico locale. Il 52% dei Comuni ritiene che il bilancio consolidato sia poco o per nulla adatto per la valutazione di costi e benefici delle decisioni di *outsourcing*, anche in ottica di *spending review*; analogamente, il 36% degli Enti sostiene che il bilancio non sia utile al fine di analizzare la convenienza economica per internalizzare alcune attività, mentre il 20% afferma che sia solo parzialmente efficace a tal fine.

Coerentemente con le precedenti risposte, il 60% degli intervistati dichiara che il bilancio consolidato non è per nulla o è poco utilizzato per valutare modifiche agli assetti organizzativi dell’ente capogruppo, come ad esempio istituire nuovi gruppi di lavoro e redistribuire compiti e responsabilità. Nel 44% dei casi, il bilancio consolidato non è considerato nemmeno funzionale all’analisi dell’organizzazione del gruppo pubblico locale, come ad esempio la suddivisione di compiti e di responsabilità tra l’ente locale e le partecipate.

Un ulteriore dato che conferma la situazione di scetticismo sopra descritta è legato al fatto che la maggioranza dei Comuni (56%) non ritiene necessario

il bilancio consolidato per riorganizzare il gruppo pubblico locale alla luce di un obbligo normativo qual è il recente Decreto Madia (D.Lgs. 175/2016).

I risultati finora descritti evidenziano un quadro in cui il bilancio non è considerato uno strumento valido per riflettere, ed eventualmente modificare, l'assetto organizzativo del gruppo pubblico locale.

Se dai "confini" del gruppo pubblico locale l'attenzione viene spostata sulla valutazione delle performance del gruppo, intese come efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse pubbliche, i risultati variano senza però evidenziare un effettivo interesse verso il bilancio consolidato. Il 40% dei Comuni concorda nel ritenere che il bilancio consolidato possa consentire una più efficace valutazione delle performance del gruppo. Tuttavia, sul punto vi sono situazioni di spiccata contrapposizione. Infatti, il 12% è parzialmente d'accordo mentre il 32% è in disaccordo, non ritenendo tale nuovo documento di alcuna rilevanza.

Risultati di forte ambiguità sulla concreta utilità del bilancio consolidato emergono anche dall'analisi delle risposte sull'efficacia del controllo sulle partecipate. Il 40% sostiene che il bilancio consolidato sia utile o molto utile per consentire un controllo più efficace sulle entità del gruppo. Anche in questo caso numerosi sono gli enti locali (44%) che si dichiarano non pienamente d'accordo con questa funzione di controllo. Leggendo congiuntamente tale domanda con le altre in precedenza commentate, traspare che il controllo sia inteso principalmente nell'aspetto burocratico-amministrativo piuttosto che come controllo strategico o di valutazione dell'efficacia della gestione.

Al riguardo, esiste una decisa perplessità da parte dei rispondenti sulla possibilità che il nuovo documento contabile possa indurre una migliore valutazione del sistema di controllo di gestione dell'ente locale. Infatti, solo il 36% degli enti locali valuta il bilancio consolidato uno strumento adatto per introdurre o migliorare tale sistema.

Ancora, riflettendo sulla gestione interna dell'ente locale, il bilancio consolidato è visto solo dal 32% come un'opportunità per mappare i sistemi e i flussi informativi, mentre non è d'accordo con tale affermazione il 28%. Analogamente, non è univoca la risposta dei Comuni sull'efficacia del bilancio consolidato nella predisposizione del bilancio preventivo o nella definizione del livello di tassazione locale.

Il bilancio consolidato, oltre che strumento organizzativo "interno" all'ente locale, ha anche finalità informative verso l'esterno. A tal scopo, è stato chiesto ai Comuni se il bilancio fosse ritenuto efficace per migliorare i rapporti con il territorio, per soddisfare le esigenze di *disclosure* o per migliorare l'*accountability* verso i cittadini. Rispettivamente il 52%, il 48% e il 52% dei Comuni non lo ritiene utile per le citate finalità. I risultati suffragano

la considerazione, per altro assai diffusa in letteratura<sup>18</sup>, che la maggioranza dei Comuni non attribuisce al bilancio un ruolo comunicativo verso i cittadini e la comunità in cui opera.

In sintesi, rispondendo alla prima domanda guida, i risultati convergono sul fatto che l'opinione prevalente dei Comuni sia che il bilancio consolidato non abbia riflessi sull'organizzazione del gruppo pubblico locale e sulla sua gestione, permanendo invece un forte connotato burocratico-amministrativo. La sua introduzione ha indotto sovente l'ente capogruppo a costituire un ufficio *ad hoc* per i rapporti con le partecipate (si veda il capitolo 3) avente principalmente funzioni di rendicontazione delle risorse gestite a livello di gruppo.

All'interno del questionario sono state sottoposte agli enti anche domande relative all'identificazione dei destinatari dello strumento, argomento non trattato nel presente capitolo, ma che suggella la coerenza dei risultati sopra descritti: i Comuni ritengono che il bilancio sia destinato principalmente alla Corte dei Conti e ai Revisori contabili piuttosto che alle entità partecipate, ai cittadini, ai politici e ai tecnici dell'ente stesso.

In conclusione, secondo il punto di vista della maggioranza dei Comuni, l'impatto del bilancio consolidato, ad oggi, non è di natura organizzativa nel senso che non serve per riflettere sulle scelte di internalizzazione o *outsourcing* di attività o di servizi pubblici. Piuttosto il bilancio potrebbe, sebbene non vi sia una convinzione particolarmente forte, essere utilizzato come strumento di controllo delle partecipate.

#### 4.3.2. *Le criticità organizzative nella predisposizione del bilancio consolidato*

Se la prima area di interesse riguarda il ruolo più strategico e organizzativo attribuibile al bilancio consolidato, la seconda si concentra sulle criticità organizzative specifiche nella predisposizione del documento (Tabella 4.2).

<sup>18</sup> Brusca (1997); Brusca e Montesinos (2006); Carini et al. (2018); Cohen e Karatzimas (2017); Ipsasb (2013); Mack e Ryan (2006); Steccolini (2004); Walker (2009).

Tabella 4.2 – Le principali criticità organizzative riscontrate nella predisposizione del bilancio consolidato

Affermazioni	1	2	3	4	5	6	7
1 Il Comune non ha avuto nessuna difficoltà nella predisposizione del bilancio consolidato	40	24	8	4	0	0	24
2 Il Comune ha riscontrato criticità nella collaborazione da parte delle partecipate	4	16	12	32	12	0	24
3 Il Comune ha riscontrato criticità nel rapporto con i revisori nella predisposizione del bilancio consolidato	12	40	20	4	0	0	24
4 L'insufficiente dotazione organica dell'ente è stata una criticità	8	8	12	36	12	0	24
5 Le conoscenze specifiche interne sono state una criticità nella predisposizione del bilancio consolidato	8	24	12	24	8	0	24
6 L'inadeguatezza degli strumenti informatici è stata una criticità	4	20	16	24	12	0	24
7 La difficoltà nella predisposizione del bilancio economico-patrimoniale dell'ente è stata una criticità per la redazione del bilancio consolidato	4	16	8	36	12	0	24

Il primo risultato è che il 64% dei Comuni dichiara di aver avuto difficoltà rilevanti nella redazione del bilancio consolidato, l'8% ha incontrato problematiche ma non significative, mentre solo un Comune ha riscontrato pochi ostacoli<sup>19</sup>. Partendo da questo presupposto, sono state analizzate le principali criticità organizzative.

La collaborazione da parte delle entità partecipate è stato un problema nel 44% dei casi, il 12% ha dichiarato che è stato un elemento di problematicità, ma solo parzialmente, mentre non lo è assolutamente stato nel 20% dei casi.

A differenza della collaborazione con le entità partecipate, il rapporto con i revisori nella maggioranza dei casi non ha rappresentato una difficoltà (52%).

Le principali criticità indagate rispetto al personale interno all'ente sono state la dotazione organica e le conoscenze specifiche. Al riguardo, la maggioranza dei rispondenti (48%) dichiara che una delle difficoltà è sicuramente l'insufficiente dotazione organica dell'ente, il 12% è parzialmente d'accordo, mentre non è una criticità per il 16%.

Le conoscenze specifiche interne, invece, non sono giudicate un problema per il 32% dei Comuni, il 12% è parzialmente d'accordo, mentre è una criticità per il 32%. In sintesi, se l'insufficiente dotazione organica rappresenta un ostacolo importante, le competenze specifiche interne non sembrano esserlo altrettanto.

<sup>19</sup> Nell'analisi dei risultati di questa seconda domanda guida vi è una costante componente di enti locali che non ha completato il questionario (24%).

Vi è un'equilibrata suddivisione tra i Comuni che ritengono adeguata la dotazione informatica a disposizione (40% dei casi) e di quelli che invece intravedono in questo aspetto una criticità (36%).

I risultati finora descritti riguardano gli strumenti a disposizione dell'ente, sia in termini tecnici sia di risorse umane. I primi sono ritenuti sufficienti, anche se dovrebbero essere migliorati. Di contro, andrebbe sicuramente aumentato il numero delle risorse umane, non solo per i mutati impegni derivanti dalla predisposizione bilancio consolidato, ma anche tenendo conto dei numerosi nuovi adempimenti a cui sono sottoposti gli enti locali.

Al riguardo si è indagato anche il rapporto – in termini di criticità – tra la redazione del bilancio consolidato e quella del bilancio economico-patrimoniale dell'ente (bilancio separato). A questa domanda, come per la dotazione organica, il 48% dei Comuni ha risposto che la redazione del bilancio economico-patrimoniale, oltre ad essere complessa, ha creato difficoltà per la predisposizione del consolidato. Solamente il 20% dei rispondenti ha invece dichiarato che non vi è stato alcun problema di interazione tra i due documenti.

In sintesi, le principali criticità (domanda guida due) manifestate dagli enti locali sono state la mancanza di personale e la difficoltà nella predisposizione del bilancio economico-patrimoniale dell'ente capogruppo. Le competenze tecniche specifiche interne, in media, sono presenti, così come la dotazione informatica è adeguata, anche se entrambe andrebbero migliorate.

#### *4.3.3. Il ruolo delle partecipate: collaborazione o conflitto?*

La terza e ultima domanda guida riguarda il grado di coinvolgimento delle partecipate. Dal questionario è emerso che la maggioranza dei rispondenti ha riscontrato criticità nella collaborazione da parte delle partecipate, come descritto in precedenza, ma non ha avuto difficoltà nella definizione delle direttive (“interne”) necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato. I Comuni hanno perciò individuato il percorso di coinvolgimento delle partecipate, attraverso specifiche direttive interne e con la costituzione, ove possibile, di un “Ufficio Partecipate”, mentre non è stato altrettanto agevole il rapporto di collaborazione diretto ente-partecipate. Le cause di questa difficoltà, essendo variegata e complessa, saranno oggetto di ulteriori future ricerche.

Attualmente il 40% dei Comuni ritiene che il bilancio consolidato possa essere uno strumento per un controllo più efficace delle partecipate e allo stato attuale tale attività si esplicita esclusivamente sotto il profilo amministrativo.

Rivolgendosi al futuro vi sono comunque segnali incoraggianti. Infatti, il 52% dei Comuni rispondenti afferma che il bilancio consolidato possa essere uno strumento in grado di contribuire alla creazione di una cultura di gruppo (Tabella 4.3). In altri termini, l'ente locale sta muovendo i primi passi per la costruzione di un "reale" gruppo pubblico locale in cui il bilancio consolidato è lo strumento di reporting principale.

Tab. 4.3 – Cultura di gruppo

Domanda	SI	NO	Nessuna risposta	Non compilato
Il Comune ritiene che il bilancio consolidato sia in grado di contribuire a creare una cultura di gruppo?	44	40	0	16

#### 4.4. Conclusioni e *policy implications*

L'analisi degli impatti organizzativi del bilancio consolidato ha rilevato come ci siano delle difficoltà da parte dei Comuni sia a predisporre il documento sia a concepirlo strumento utile a fini strategici e organizzativi.

Inoltre, i risultati evidenziano un approccio di limitata coerenza degli enti locali: è difficile comprendere come si riscontrino difficoltà nel passaggio da un sistema di *cash accounting* a un sistema di *accrual accounting*, avendo al contempo, in media, le competenze tecniche specifiche per la redazione di un bilancio consolidato. Inoltre, la visione meramente burocratico-amministrativa del bilancio consolidato evidenzia come il concetto stesso di bilancio consolidato non sia compreso all'interno dell'ente locale.

Infine, emerge in modo chiaro la difficoltà a concepire il gruppo nella sua unitarietà: allo stato attuale le relazioni tra ente capogruppo ed entità partecipate, pur non potendosi definire di conflitto, non sono neppure di piena cooperazione, rimanendo i singoli enti in uno stato di prevalente autoreferenzialità.

Le difficoltà riscontrate suggeriscono l'esistenza di diverse criticità: aggiornamento delle competenze tecniche specifiche interne, aumento della dotazione organica e migliore supporto informatico. Senza la previa soluzione di tali problematiche, il processo di predisposizione del nuovo documento contabile assume poca significatività sia in termini di controllo della finanza pubblica sia di valutazione delle performance del gruppo. Nel primo caso è evidente che non si possono ridurre le inefficienze nell'utilizzo delle risorse pubbliche se non vi è un reale coinvolgimento strategico di tutti gli attori coinvolti nella gestione del gruppo. Nel secondo caso non è credibile una

compiuta valutazione da parte di personale che non ha competenze specifiche, ancor di più se vi sono difficoltà nella redazione dei documenti.

Si suggeriscono, a tal fine, alcune *policy implications*. In primo luogo prevedere ulteriori corsi di formazione sul bilancio consolidato. In tema di risorse umane, la previsione di aumento del personale potrebbe essere compensata dall'aumento dell'efficienza grazie a un maggior controllo dell'utilizzo delle risorse da parte del gruppo. In tema di risorse tecniche, la scelta di software *ad hoc* per la predisposizione del bilancio consolidato, collegati a quelli già in uso all'interno dell'ente, sarebbe un'opportuna soluzione.

Infine, potrebbero essere istituiti dei gruppi di lavoro specifici, formati da membri della Corte dei Conti/Università/Revisori dei Conti specializzati sul tema, che coadiuvino gli enti locali nella predisposizione dei primi bilanci consolidati fornendo loro competenze e consulenza. Tali gruppi potrebbero essere costituiti per Provincia o Area Metropolitana al fine di raggiungere localmente i bisogni dei Comuni e rispondere alle criticità riscontrate nello studio. La medesima funzione, all'interno di una specifica area, potrebbe essere assolta dai Comuni di grandi dimensioni verso i piccoli. Naturalmente questo approccio aiuterebbe sia il raggiungimento dello scopo normativo del controllo della finanza (con un controllo diretto locale) sia l'obiettivo di configurare il bilancio consolidato come strumento di gestione del gruppo pubblico locale (grazie a una migliore comprensione della sua finalità conoscitiva e informativa).

Rimangono tuttavia alcune questioni aperte.

La prima è l'opportunità di assegnare al bilancio consolidato la finalità di controllo della finanza pubblica. Anzitutto è un documento consuntivo che permette di prendere atto dei risultati delle scelte di gestione. Inoltre, il bilancio consolidato esprime i risultati economici, finanziari e patrimoniali del gruppo e assume piena valenza solo laddove questi elementi non siano valutati in modo atomistico.

Questa considerazione richiama la seconda questione attinente al rapporto tra l'ente capogruppo e le partecipate. La creazione di una cultura di gruppo da un punto di vista logico dovrebbe precedere qualsiasi finalità informativa.

## Bibliografia

- Almquist, R., Grossi, G., Van Helden, G.J., Reichard, C. (2013). Public Sector Governance and Accountability. *Critical Perspective on Accounting*, 24(7-8): 479-487.
- Anessi Pessina, E. (2007). *L'evoluzione dei sistemi contabili pubblici. Aspetti critici nella prospettiva aziendale*. Milano: Egea.

- Biondi, Y. (2014). Harmonising European Public Sector Accounting Standards (EPSAS): Issues and Perspectives for Europe's Economy and Society. *Accounting Economics and Law*, 4(3):165-178.
- Borgonovi, E., Mussari, R. (2011). Pubblico e privato: armonizzare gli opposti, *Azienda pubblica*, 2: 103-121.
- Bracci, E., Humphrey, C., Moll, J., Steccolini, I., (2015). Public sector accounting, accountability and austerity: more than balancing the books? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6): 878-908.
- Broadbent, J., Laughlin, R. (2013). *Accounting Control and Controlling accounting. Interdisciplinary and Critical Perspectives*. Emerald Group Publishing Limited, Bingley, UK.
- Brusca Alijarde, I. (1997). The Usefulness of Financial Reports in Spanish Local Governments. *Financial Accountability & Management*, 13(1): 17-34.
- Brusca, I., Caperchione, E., Cohen, S., Manes Rossi, F. (2015). *Public Sector Accounting and Auditing in Europe. The Challenge of Harmonization*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, UK.
- Brusca, I., Montesinos, V. (2006). Are Citizens Significant Users of Government Financial Information? *Public Money & Management*, September: 205-209.
- Carini, C., Giacomini, D., Teodori, C. (2018). Accounting reform in Italy and perceptions on the local government consolidated report. *International Journal of Public Administration*, On line first: 1-11.
- Cohen, S., Karatzimas, S. (2017). Accounting information quality and decision-usefulness of governmental financial reporting. Moving from cash to modified cash. *Meditary Accountancy Research*, 25(1): 95-113.
- Ellwood, S., Newberry, S. (2007). Public Sector Accrual Accounting: Institutionalising neo-liberal principles? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 24(4): 549-573.
- European Commission (2013), *Towards implementing harmonized public sector accounting standards in member States, The suitability of IPSAS for the Member States*, Brussels, March 6.
- Grossi, G. (2004). *Il bilancio consolidato negli enti locali*. Padova: Cedam.
- Hopwood, A. G. (1983). On trying to study accounting in the contexts in which it operates. *Accounting, Organisations and Society*, 8: 287-305.
- International Public Sector Accounting Standard Board (2013). *The Conceptual Framework for General Purpose Financial Reporting by Public Sector Entities*. New York.
- Jones, R., Caruana, J. (2014). A perspective on the proposal for European Public Sector Accounting Standards, In the context of accruals in UK government accounting. *Accounting Economics and Law*, 4(3): 265-282.
- Jones, R.H., Caruana, J. (2015). EPSAS – Worrying the Wrong End of the Stick? *International Journal of Public Administration*, 38(4): 240-252.
- Lapsley, I. (2000). Management accounting and the state: Making sense of complexity. *Management Accounting Research*, 11(2): 169-173.
- Mack, J., Ryan, C. (2006). Reflections on the Theoretical Underpinnings to General-Purpose Financial Reports of Australian Government Departments. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 19(4): 592-612.

- Mussari, R. (2014). Epsas and the Unification of Public Sector Accounting Across Europe. *Accounting Economics and Law*, 4(3): 299-312.
- Newberry, S. (2014). The use of accrual accounting in New Zealand's central government: second thoughts. *Accounting Economics and Law*, 4(3): 283-297.
- Ongaro, E. (2008). Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 101-117.
- Ongaro, E., Valotti, G. (2008). Public management reform in Italy: explaining the implementation gap. *International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 174-204.
- Steccolini, I. (2004). Is the annual report an accountability medium? An empirical investigation into Italian Local Governments. *Financial Accountability & Management*, 20(3): 327-350.
- Vollmer, H. (2007). How to do more with numbers. Elementary stakes, framing, keying and the three-dimensional character of numerical signs. *Accounting, Organisations and Society*, 32: 577-600.
- Voorn, B., Van Genugten, M.L., Van Thiel, S. (2017). The efficiency and effectiveness of municipally owned corporations: a systematic review. *Local Government Studies*, 43(5): 820-841.
- Walker, R.G. (2009). Public Sector Consolidated Statements – An Assessment. *Abacus*, 45(2): 171-220.

# 5. LA MISURAZIONE E LA VALUTAZIONE DELLA SITUAZIONE ECONOMICO-FINANZIARIA EMERGENTE DAL BILANCIO CONSOLIDATO

di *Cristian Carini e Claudio Teodori*

## 5.1. Introduzione: obiettivi e finalità

La crisi finanziaria che ha contraddistinto il contesto economico mondiale degli ultimi anni<sup>1</sup>, ha portato al centro dell'attenzione il dibattito sulla gestione del debito della pubblica amministrazione locale intesa in senso ampio, ricomprendendovi tanto gli enti pubblici quanto le molteplici entità a questi riconducibili<sup>2</sup>.

Nel campo di ricerca sulla misurazione e valutazione delle condizioni finanziarie del settore pubblico, nei suoi aspetti legati al bilancio, si riscontra una significativa carenza di evidenze empiriche legate alla dimensione consolidata. Infatti, i dati presentati nelle ricerche accademiche<sup>3</sup>, nei report di istituzioni professionali<sup>4</sup> e nelle indagini esplorative dei *practitioner*<sup>5</sup>, sono esclusivamente focalizzati sulle condizioni finanziarie degli enti locali o delle entità pubbliche utilizzando come strumento di valutazione il bilancio individuale. Allo stesso tempo, nell'ambito di ricerca sul bilancio consolidato, l'attenzione è rivolta principalmente alle tematiche di redazione<sup>6</sup>, mentre tralasciato è l'approfondimento degli effetti della configurazione dell'a-

<sup>1</sup> Bracci et al. (2015); Heald et al. (2015).

<sup>2</sup> Grossi et al. (2015); Avsar et al. (2013); Kowalski et al. (2013).

<sup>3</sup> Brusca et al. (2015); Turley et al. (2015); Cabaleiro et al. (2012); Zafra Gomez et al. (2009a); Zafra Gomez et al. (2009b); Wang et al. (2007); Ryan et al. (2000); Groves et al. (1981).

<sup>4</sup> CICA (2009); PSAB (2012).

<sup>5</sup> PWC (2006).

<sup>6</sup> Carini et al. (2018); Carini et al. (2017); Carini et al. (2016); Grossi e Steccolini (2015); Lombrano e Zanin (2013); Van Mourik (2010); Baluch et al. (2010); Brusca e Montesinos (2010); Tagesson (2009); Grossi e Reichard (2008); Grossi (2004).

rea di consolidamento sui risultati economico-finanziari del “gruppo pubblico”.

In tale contesto, il capitolo approfondisce la misurazione e la valutazione delle condizioni finanziarie degli enti locali attraverso la lettura e l’interpretazione del bilancio consolidato. A tale scopo è proposta anche una comparazione tra i risultati economico-finanziari dell’ente locale *stand alone* attraverso l’analisi del bilancio individuale e quelli del gruppo pubblico locale, colti mediante l’impiego del bilancio consolidato.

Il capitolo avrà il seguente sviluppo: nel paragrafo successivo sono affrontate le modalità interpretative delle condizioni finanziarie; nel terzo l’effetto sulla loro rappresentazione in base alla definizione di area di gruppo e di consolidamento; il quarto e il quinto sono dedicati alla ricerca empirica; nel sesto vi sono le conclusioni e alcune *policy implication*.

## **5.2. La misurazione e la valutazione delle condizioni economico-finanziarie degli enti locali**

Il campo di ricerca sul tema della misurazione e della valutazione dei risultati economico-finanziari degli enti locali, si presenta alquanto variegato per quanto riguarda le finalità conoscitive che muovono le diverse analisi. L’attenzione è, di volta in volta, posta su diversi aspetti e gli studi possono essere raggruppati in due macro filoni<sup>7</sup>.

Il primo approfondisce le condizioni finanziarie degli enti locali secondo una visione “*positiva*”, legata alla valutazione della capacità dell’amministrazione locale di erogare servizi pubblici garantendo il rispetto delle obbligazioni finanziarie contratte. Rientrano in tale filone i contributi inerenti la sostenibilità finanziaria e le condizioni fiscali dell’ente locale<sup>8</sup>.

Il secondo *corpus* di studi, invece, è riconducibile a una visione “*negativa*”, in quanto si concentra sul deterioramento della sostenibilità e del rischio finanziario dell’amministrazione locale, nei casi di difficoltà o crisi finanziaria e di dissesto<sup>9</sup>.

I due filoni di studi vedono, come elemento comune, la sostenibilità finanziaria che viene però declinata sotto due aspetti: nel primo come elemento congiunto all’attività di erogazione dei servizi, per valutarne efficienza ed

<sup>7</sup> Sorci (2016).

<sup>8</sup> Cabaleiro et al. (2012).

<sup>9</sup> Trussel e Patrick (2018).

efficacia; nel secondo come oggetto di indagine specifico e autonomo, finalizzato a comprendere le condizioni di sopravvivenza.

Nel capitolo, si privilegia l'elemento comune alle due visioni appena presentate, cioè la sostenibilità finanziaria, non per misurare l'efficienza dell'attività svolta o individuare le possibili condizioni di crisi ma per capire come essa trovi rappresentazione alla luce del differente bilancio utilizzato e, quindi, come viene percepita e può essere analizzata.

In questa prospettiva, il bilancio e la sua analisi rappresentano degli strumenti fondamentali in quanto consentono di accertare se l'ente locale è sostenibile dal punto di vista finanziario<sup>10</sup>.

La rilevanza degli indici di bilancio nella valutazione delle condizioni finanziarie degli enti locali è ben consolidata in letteratura anche nell'ambito pubblico. Groves<sup>11</sup>, in un lavoro che è stato ripreso in numerosi altri contributi, propose un modello di valutazione fondato su quattro categorie – o dimensioni di analisi – orientato a valutare le performance finanziarie e lo stato di salute delle pubbliche amministrazioni locali negli Stati Uniti. Queste dimensioni sono legate alla liquidità, alla solvibilità di breve termine, alla solvibilità di lungo periodo e allo sviluppo dei servizi. In seguito le quattro dimensioni furono modificate e spazio venne lasciato alla liquidità, all'autonomia delle entrate, alla flessibilità delle entrate e al grado di indebitamento<sup>12</sup>. Diversi autori hanno implementato il *framework* proposto da Groves. Carmeli<sup>13</sup> si è concentrato sulle amministrazioni pubbliche di Israele. Turley et al.<sup>14</sup> hanno testato le performance finanziarie utilizzando cinque grandi dimensioni – la liquidità, l'autonomia, le performance operative, l'efficienza dei servizi e la solvibilità – e quattordici indicatori, identificati in base alle peculiarità dei bilanci delle amministrazioni locali irlandesi. Infine, il *framework* di Groves è stato utilizzato anche nel *Financial Trend Monitoring System* (FTMS), rilasciato dalla *International City / County Management Association* (ICMA), finalizzato a fungere da sistema di monitoraggio interno dei governi locali degli Stati Uniti<sup>15</sup>. Il modello, adattato in base alle richieste di rendicontazione previste dal GASB 34 (1999), è stato utilizzato per valutare le condizioni finanziarie degli enti locali negli Stati Uniti sulla base di un set composto da undici indicatori di bilancio<sup>16</sup>.

<sup>10</sup> Carmeli (2002); Turley et al. (2015).

<sup>11</sup> Groves (1980).

<sup>12</sup> Groves et al. (1981); Groves et al. (2003).

<sup>13</sup> Carmeli (2002).

<sup>14</sup> Turley et al. (2015).

<sup>15</sup> Cabaleiro et al. (2012).

<sup>16</sup> Wang et al. (2007).

Un ulteriore modello di analisi dei bilanci delle amministrazioni pubbliche, che ha avuto una significativa diffusione, è stato sviluppato dal *Canadian Institute of Chartered Accountants*<sup>17</sup>. Il modello propone una metodologia per valutare la sostenibilità finanziaria intesa come capacità di rispettare gli obblighi finanziari esistenti, relativamente agli impegni di spesa per l'erogazione dei servizi pubblici e in merito alle obbligazioni assunte verso i finanziatori, i creditori e i dipendenti pubblici.

Le condizioni finanziarie sono esaminate lungo tre dimensioni di interesse: la sostenibilità, la flessibilità e la vulnerabilità. La sostenibilità è intesa come la capacità dell'ente pubblico di mantenere i programmi di spesa senza aumentare il livello di indebitamento. La flessibilità è la capacità di investire attraverso risorse finanziarie proprie o di terzi. Infine, la vulnerabilità esprime il grado di dipendenza dell'ente da risorse che non sono sotto il suo controllo, come ad esempio i trasferimenti dal governo centrale. Per ognuna delle dimensioni precedenti, il modello CICA contempla diversi indicatori.

Stante l'elevato impiego che questo modello ha avuto in letteratura, gli indici su cui è fondato sono stati sovente adattati in relazione alle peculiarità dei sistemi contabili dei Paesi di volta in volta esaminati. A tal riguardo, Cabaleiro et al.<sup>18</sup>, pur mantenendo le tre dimensioni della sostenibilità, della flessibilità e della vulnerabilità, propongono venti indicatori costruiti in funzione del bilancio dei comuni spagnoli. Altri autori, sempre riferendosi al contesto spagnolo<sup>19</sup>, ampliano il *framework* CICA con quello di Groves, giungendo a sviluppare un modello articolato in quindici indicatori.

In conclusione, l'analisi della letteratura supporta la considerazione che la misurazione e la valutazione delle condizioni finanziarie degli enti locali richiede un approccio fondato su plurime dimensioni di analisi e basato su diversi indicatori<sup>20</sup>: mentre si riscontra una certa convergenza nelle dimensioni di analisi verso alcune macro categorie (ad esempio la liquidità, l'autonomia, la sostenibilità, lo sviluppo), gli indicatori sono essenzialmente basati sulle caratteristiche del Paese esaminato.

### 5.3. L'area di gruppo e di consolidamento

In Italia (ma non solo) è particolarmente diffuso, anche se in fase di ridimensionamento, il fenomeno dell'esternalizzazione della produzione di beni

<sup>17</sup> CICA (2009).

<sup>18</sup> Cabaleiro et al. (2012).

<sup>19</sup> Zafra Gomez et al. (2009a); Zafra Gomez et al. (2009b).

<sup>20</sup> Wang et al. (2007).

e della fornitura di servizi da parte di entità direttamente o indirettamente controllate dagli enti locali o con le quali gli stessi possiedono un legame stringente<sup>21</sup>.

Questo ha comportato un ampliamento dei confini di influenza, economica e sociale, dell'ente locale, configurandosi la presenza di un gruppo pubblico: per questa ragione, esso deve essere rappresentato in modo unitario e l'unico documento che permette questa visione complessiva è il bilancio consolidato. Vi è, quindi, una "superiorità logica" del bilancio consolidato a fronte della presenza di entità su cui l'ente locale esercita controllo o qualche forma autonoma di influenza, diretta o indiretta.

Infatti, in questo contesto, il bilancio di esercizio individuale presenta evidenti limiti quando l'obiettivo è fornire una completa rappresentazione della situazione economico-finanziaria delle attività governate o influenzate dall'ente locale.

Uno dei punti di maggiore complessità riguarda proprio l'identificazione dell'oggetto che si vuole rappresentare, cioè i confini del gruppo pubblico locale<sup>22</sup>. Espresso in altri termini, si tratta di individuare l'area di consolidamento<sup>23</sup>, la cui definizione presuppone l'identificazione delle entità da includere e di quelle da escludere, in modo obbligatorio o volontario.

La definizione<sup>24</sup> di area di consolidamento (*reporting entity*) è variata nel tempo<sup>25</sup> sia nel contesto privato sia in quello pubblico e dipende da tre elementi, di cui il primo è certamente quello di maggior rilievo: lo scopo attribuito al bilancio consolidato, a cui si collegano i criteri di inclusione delle entità nell'area e le cause di esclusione dalla stessa<sup>26</sup>.

Soprattutto nell'ambito pubblico, la prima riflessione da compiere è di natura "qualitativa", nel senso che va definito in modo chiaro quale tipologia di gruppo si vuole rappresentare: questo però dipende dagli obiettivi conoscitivi perseguiti e dalle informazioni disponibili. Da questa scelta discendono gli aspetti "quantitativi", che si riflettono sui criteri di inclusione e sulle cause di esclusione e, pertanto, anche sui valori di bilancio e sulla rappresentazione fornita.

Nei principi contabili generalmente accettati di natura pubblica, si osservano due approcci alternativi: il *test of control* e il criterio della *financial*

<sup>21</sup> Bruton et al. (2015); PWC (2015); Florio (2014); Kankaanpaa et al. (2014).

<sup>22</sup> Bisogno et. al (2015); Jones e Caruana (2015); Manes Rossi et al. (2015); Teodori (2012); Walker (2011); Lombrano e Zanin (2013); Walker (2009).

<sup>23</sup> Grossi e Steccolini (2015); Grossi e Reichard (2008).

<sup>24</sup> Sannino (2016).

<sup>25</sup> Walker (2011); Lombrano e Zanin (2011); Walker (2009); Grossi e Steccolini (2015); Grossi e Reichard (2008); Teodori (2012).

<sup>26</sup> Per approfondimenti sull'area di consolidamento, si veda il capitolo 2 del volume.

*accountability*<sup>27</sup>. Tali approcci, qui non approfonditi, si possono riscontrare nei principi internazionali (IPSAS 6, GASB 34, nel nuovo IPSAS 35) e nel principio italiano n. 4/4.

Dopo aver formulato alcune considerazioni generali sull'area di consolidamento e, al fine di introdurre il contesto nel quale si è sviluppata l'analisi empirica di cui al par. 5.5, l'attenzione è ora posta esclusivamente sull'Italia<sup>28</sup>, nella quale l'introduzione del bilancio consolidato poggia sull'obiettivo di determinare e controllare la spesa pubblica nella sua interezza da parte del governo centrale. In particolare, il bilancio consolidato deve permettere l'esauritiva rappresentazione delle scelte gestionali poste in essere dall'ente locale, indipendentemente se effettuate direttamente o tramite altri soggetti, e delle risorse complessivamente utilizzate.

Nel principio contabile italiano non è prevista la definizione di gruppo pubblico, il quale viene configurato indirettamente attraverso l'identificazione delle tipologie di entità da inserire nell'area di consolidamento, che sono così identificate:

- organismi strumentali;
- enti strumentali controllati;
- enti strumentali partecipati;
- società controllate;
- società partecipate.

Definite le fattispecie da considerare, il principio contabile prevede la predisposizione di due elenchi (a cui corrispondono due aree):

- il primo identifica tutte le entità che rispondono ai criteri di inclusione previsti (area di consolidamento “potenziale”, anche denominata area di gruppo);
- il secondo è composto da tutte le imprese consolidate (area di consolidamento “effettiva”) dopo aver eventualmente esercitato le cause di esclusione.

La conoscenza della composizione del primo elenco e delle differenze rispetto al secondo, è fondamentale per comprendere l'espressività e la significatività del bilancio consolidato: appare, infatti, evidente che i valori ottenuti assumano significato solo laddove l'oggetto rappresentato abbia una sua rilevanza economica, coerente con le finalità conoscitive.

Nel periodo temporale coperto dall'analisi, il principio contabile italiano prevedeva due cause di esclusione.

<sup>27</sup> Bergmann et al. (2016); Grossi e Steccolini (2015); Bisogno et al. (2015).

<sup>28</sup> Si fa riferimento al principio contabile nella versione 2016, coerentemente con i bilanci consolidati disponibili ma le osservazioni si possono anche estendere ai principi previsti per gli anni successivi.

La prima faceva riferimento all'irrelevanza, misurata attraverso specifici parametri quantitativi: il totale delle attività, il patrimonio netto, i ricavi. Per poter attuare l'esclusione, il valore assunto dai parametri nelle entità potenzialmente consolidabili doveva essere inferiore al 10% (Comuni e Province) o al 5% (Regioni) rispetto a quello del bilancio individuale della capogruppo. Il problema sostanziale di questo modo di procedere risiede nel fatto che, essendo la verifica effettuata per ogni entità in modo autonomo, le possibili (e poi effettive) esclusioni sono molte. Questo, in taluni casi, svuota di espressività il bilancio consolidato, in quanto il documento non contiene i valori di quelle realtà che, complessivamente considerate, potrebbero assumere un ruolo non trascurabile nella valutazione dell'intera attività svolta dall'ente locale, soprattutto laddove le entità escluse si occupassero di servizi pubblici o fossero di supporto al perseguimento degli obiettivi di natura sociale o politica. Inoltre, il solo riferimento al parametro quantitativo porta inevitabilmente a esclusioni "di comodo", finalizzate a rendere meno complessa la predisposizione del bilancio stesso.

La seconda causa era connessa all'impossibilità di ottenere le informazioni necessarie per poter attuare le operazioni di consolidamento nei tempi previsti dalla normativa e senza sostenere costi sproporzionati: si tratta di una causa utilizzabile in casi estremamente rari, così da evitare comportamenti strumentali della capogruppo.

Inoltre, si osserva una causa di esclusione "obbligatoria", legata alle imprese quotate: infatti, fino al bilancio 2017, queste imprese non debbono essere consolidate. Sebbene da un punto di vista teorico non vi sarebbe ragione per la loro esclusione, soprattutto se il governo dell'ente locale è effettivo, da un punto di vista operativo questa scelta contenuta nel principio contabile agevola la predisposizione del bilancio consolidato ma fornisce una visione non completa del perimetro di consolidamento.

Un ulteriore aspetto che va sottolineato, in quanto anche influenzante le finalità conoscitive del bilancio consolidato, è la possibile presenza, nell'area di consolidamento, di entità solo partecipate (non controllate e neppure, in molti casi, collegate), per le quali si impiega il metodo proporzionale. A parte il fatto che tale metodo è stato abbandonato a livello internazionale, il loro inserimento poggia sul concetto di proprietà e non di influenza gestionale autonoma o rilevante, soprattutto laddove la quota partecipativa appaia modesta.

In conclusione, vi è l'ultimo aspetto che diviene fondamentale in fase di analisi del bilancio consolidato: la disponibilità di informazioni esaustive sulle caratteristiche del gruppo pubblico locale, soprattutto in termini di composizione dell'area di consolidamento, sia potenziale sia effettiva. Senza queste puntuali indicazioni non è possibile interpretare i valori contenuti nel bilancio e comprendere l'aggregato di imprese a cui fanno riferimento.

## 5.4. La metodologia

L'analisi empirica è stata condotta considerando i comuni italiani di maggiore dimensione, con popolazione superiore ai 100.000 abitanti. Tra i 45 comuni italiani, 18 hanno reso disponibile il bilancio consolidato per l'anno 2016 sul proprio sito web.

Per l'analisi si è fatto riferimento al *framework* predisposto dalla CICA in quanto ampiamente utilizzato negli studi che si sono occupati della valutazione delle condizioni finanziarie degli enti locali<sup>29</sup>. Partendo da questa proposta, fondata sulle dimensioni della sostenibilità, della flessibilità e della vulnerabilità, sono stati costruiti sedici indicatori. Come in precedenti studi<sup>30</sup>, gli indici originari sono stati adattati in relazione alle peculiarità dei modelli di bilancio dei comuni italiani.

In assenza di banche dati specifiche, i valori economico-finanziari del bilancio consolidato e del bilancio individuale sono stati raccolti e inseriti manualmente. I principali dati economico-finanziari e gli indici di bilancio, costruiti sia relativamente al bilancio individuale sia a quello consolidato, sono riportati nelle tabelle 5.1 e 5.2.

Si è successivamente operato un confronto tra i valori ottenuti, evidenziando le principali differenze emergenti.

## 5.5. I risultati dell'analisi

I risultati dell'analisi (Tabelle 5.1.e 5.2) confermano che la valutazione delle condizioni finanziarie, così come definite nell'obiettivo del capitolo, cambia utilizzando il bilancio individuale (separato) o il bilancio consolidato. In presenza di un gruppo, l'introduzione del bilancio consolidato porta a un giudizio sulla sostenibilità finanziaria del governo locale che è decisamente diverso da quello ottenibile dalla lettura e dall'interpretazione del bilancio individuale. Il cambiamento è osservato in ciascuna delle tre dimensioni: sostenibilità, flessibilità e vulnerabilità.

<sup>29</sup> Non è stato possibile effettuare la misurazione e la valutazione delle condizioni finanziarie degli enti locali implementando anche il *framework* originariamente proposto da Groves in conseguenza della indisponibilità di talune informazioni contabili. Infatti, nella proposta di Groves, la dimensione della liquidità è valutata autonomamente. Tuttavia, nessuno dei comuni analizzati ha, come invece richiesto dal D.Lgs. 118/2011, fornito informazioni complete sul grado di esigibilità dei crediti e dei debiti, separando quelli incassabili o liquidabili entro e oltre l'esercizio successivo.

<sup>30</sup> Turley et al. (2015); Cabaleiro et al. (2012); Zafra Gomez et al. (2009a); Zafra Gomez et al. (2009b).

Tab. 5.1 – I principali dati economico-finanziari

	Bilancio consolidato	Bilancio individuale
Ricavi	10.920,5	7.592,3
EBITDA	1.976,3	1.146,4
Reddito operativo	297,0	33,3
Totale attivo	45.472,6	39.229,1
Debiti finanziari	9.602,9	7.374,6
Debiti	20.327,7	15.411,0

Valori aggregati espressi in euro/mil.

Tab. 5.2 – Gli indicatori di bilancio

Indicatori di sostenibilità	Bilancio consolidato					Bilancio individuale				
	Media	Mediana	Min	Max	Dev. std	Media	Mediana	Min	Max	Dev. std
Debiti/Ricavi propri correnti	2,7	1,7	1,2	5,0	1,2	3,2	1,7	0,8	6,8	1,6
Debiti/Ricavi correnti	2,2	1,3	0,9	3,7	0,9	2,5	1,3	0,6	5,2	1,2
Debiti finanziari/Ricavi propri correnti	1,3	0,9	0,1	2,1	0,5	1,5	0,8	0,0	2,5	0,6
Debiti finanziari/Ricavi correnti	1,0	0,7	0,0	1,6	0,4	1,1	0,6	0,0	1,7	0,5
Debiti/Abitanti	4.198	2.358	991	9.405	2.261	3.389	1.321	757	11.094	2.549
Debiti finanziari/Abitanti	1.983	917	47	3.673	1.068	1.523	619	35	3.198	752
Rapporto di indebitamento finanziario	0,4	0,2	0,0	1,4	0,4	0,3	0,1	0,0	1,4	0,3
Rapporto di indebitamento complessivo	0,8	0,5	0,1	5,9	1,4	0,7	0,3	0,1	6,1	1,5
<b>Indicatori di flessibilità</b>										
Incidenza EBITDA	21,3%	21,0%	0,6%	30,0%	7,4%	17,2%	16,5%	-14,6%	24,8%	9,0%
Incidenza Reddito operativo	6,5%	6,1%	-10,1%	10,7%	5,8%	4,0%	3,6%	-9,5%	10,8%	6,0%
Oneri finanziari/EBITDA	14,4%	11,1%	2,7%	44,0%	9,8%	18,4%	8,6%	-13,7%	28,8%	10,5%
Oneri finanziari/Abitanti	59	28	2	166	40	44	13	2	89	24
Costo medio indebitamento	3,0%	2,9%	1,2%	5,1%	1,0%	2,9%	2,7%	1,6%	5,5%	1,2%
<b>Indicatori di vulnerabilità</b>										
Ricavi propri correnti/Trasferimenti	4,5	3,8	2,2	12,8	2,6	3,2	2,8	1,8	4,1	0,6
Ricavi propri correnti/Costi correnti	89,4%	90,3%	70,1%	110,0%	11,2%	86,1%	90,2%	65,5%	111,2%	10,1%
Ricavi propri correnti + Proventi finanziari/Costi correnti	93,0%	94,5%	74,5%	113,3%	10,4%	90,1%	92,9%	78,9%	116,0%	9,1%

Nel seguito si commentano brevemente i principali aspetti di differenziazione, anche se l'elemento di maggiore rilievo è far comprendere che, a fronte della necessità di valutazione complessiva delle tre dimensioni, non è possibile fare riferimento al bilancio individuale con realtà composite come i gruppi.

Con la dimensione della *sostenibilità*, oggetto di valutazione è la capacità dell'ente locale di rispettare gli impegni finanziari attuali e, in particolare, l'impatto che il livello di debito potrebbe avere sull'erogazione dei servizi. I risultati mostrano che il passaggio dal bilancio separato al bilancio consolidato ha portato all'emersione di un maggiore stock di debito, sia in termini assoluti sia in relazione agli abitanti. La completa misura dell'indebitamento è uno degli aspetti di maggiore interesse che emerge dal bilancio consolidato: in non pochi casi, infatti, si riscontra la presenza di significativi debiti nei bilanci delle controllate, soprattutto allorquando svolgono attività nelle quali gli investimenti immobilizzati assumono un peso rilevante (ad esempio nei trasporti o nella gestione delle infrastrutture). Il valore complessivo (assoluto) dell'indebitamento rappresenta un elemento di particolare rilievo in termini di sostenibilità finanziaria ma deve essere esaminato rapportandolo ad altri parametri, che ne misurano la capacità di rimborso e il livello di incidenza.

Alcuni indici di sostenibilità, pur rimanendo su valori di assoluta attenzione, migliorano. Questo cambiamento non deve sorprendere, in quanto i termini di riferimento utilizzati sono quelli consolidati, che tengono evidentemente conto degli effetti dell'attività svolta anche dalle entità del gruppo con i terzi. Il rapporto tra debiti complessivi e proventi operativi di origine propria diminuisce da 3,2 a 2,7. Anche limitando l'attenzione alla sola incidenza dei debiti finanziari, l'indicatore di sostenibilità diminuisce da 1,5 a 1,3. I valori degli indici di sostenibilità si riducono ulteriormente, pur rimanendo alti, se ai proventi operativi propri si aggiungono anche i trasferimenti e i contributi. Il rapporto tra indebitamento e ricavi correnti decresce leggermente da 2,5 a 2,2, mentre il rapporto tra debiti finanziari e ricavi correnti rimane pressoché invariato, passando da 1,1 a 1,0. Infine, i restanti indici confermano la maggiore patrimonializzazione dell'ente locale rispetto al gruppo, anche se nei casi esaminati la variazione è modesta. Infatti, il rapporto di indebitamento finanziario varia da 0,3 a 0,4 mentre il rapporto di indebitamento complessivo aumenta da 0,7 a 0,8: questo conferma che il bilancio consolidato meglio esprime la rischiosità finanziaria, in quanto tiene conto di tutto l'indebitamento gestito dall'ente locale, a cui fa capo anche la quasi totalità del patrimonio netto di gruppo, a causa della modesta presenza di minoranze.

Il rapporto di indebitamento conferma la criticità di questa variabile, che è una delle ragioni "effettive" per cui si costruisce il bilancio consolidato.

Non è infatti concepibile che l'ente locale, nei suoi processi di programmazione finanziaria, non tenga conto della parte di debito che, come organo di governo, ha attribuito a un'entità controllata.

La dimensione della *flessibilità* focalizza l'attenzione sulla gestione delle risorse finanziarie e sulla capacità di rispondere prontamente in caso di andamento economico negativo. Questa dimensione richiama i flussi generati o assorbiti dalle attività correnti. I risultati che emergono a livello consolidato sono generalmente migliori rispetto a quelli rinvenibili dal solo bilancio individuale. L'incidenza dell'EBITDA aumenta di 4,1 punti, passando dal 17,2% al 21,3%, e il reddito operativo (EBIT), positivo, è in aumento dal 4,0% al 6,5%. In merito all'EBITDA in particolare, il miglioramento è in parte connesso alla maggiore incidenza del costo del lavoro nel Comune rispetto alle entità esterne. Ciò contribuisce ad assorbire l'onere finanziario legato al maggior debito finanziario. Nonostante le entità municipali, cioè le realtà comprese nell'area di consolidamento, contribuiscano negativamente ad aumentare lo stock di debito e l'onerosità media dei debiti finanziari (dal 2,9% al 3,0%), il rapporto tra interessi passivi ed EBITDA migliora significativamente, riducendosi dal 18,4% al 14,4%. L'unico indicatore che peggiora, come nelle attese, gli oneri finanziari per abitante, rappresenta un importante segnale di rischiosità non solo finanziaria, collegato a quanto visto nella dimensione precedente.

In generale, le entità municipali partecipate riducono la *vulnerabilità* dell'ente locale. La decisione di adottare una struttura di gruppo, in termini aggregati, favorisce quindi l'indipendenza da fonti di finanziamento al di fuori del controllo o dell'influenza dell'ente locale, quali sono i trasferimenti e i contributi. Il rapporto tra ricavi propri e trasferimenti aumenta da 3,2 a 4,5 ad evidenza che le entità municipali, in termini aggregati, generano surplus operativo. Inoltre, nel caso del gruppo, il rapporto tra i ricavi operativi e i costi correnti di origine propria aumenta da 86,1% a 89,4%.

L'efficienza delle entità municipali che si palesa dai bilanci consolidati è, tuttavia, da interpretare esclusivamente nella dimensione finanziaria che viene espressa dal bilancio. Infatti, l'analisi non fornisce indicazioni se le entità municipali appartenenti al gruppo sono in grado di fornire servizi pubblici in modo più efficiente di quanto potrebbe fare l'amministrazione locale internalizzando le funzioni o sperimentando diverse formule di gestione, come le *partnership* pubblico-privato.

Indipendentemente dalla tipologia di bilancio, la dimensione della vulnerabilità rimane critica. Né l'ente locale né il gruppo hanno ricavi operativi adeguati per la piena copertura dei costi operativi, cioè per operare in condizioni di autonomia finanziaria. La situazione non muta includendo nell'ana-

lisi anche i proventi finanziari (e le rettifiche di valore). Infatti, il rapporto tra ricavi operativi di origine propria e proventi finanziari rispetto ai costi operativi è maggiore e pari al 93,0%, rispetto al 90,1% nel caso del bilancio individuale. A ciò si aggiunga che la piena autonomia finanziaria richiede di considerare anche la copertura degli oneri finanziari, che nel caso del gruppo sono maggiori rispetto a quelli del solo ente locale. Pertanto, l'equilibrio finanziario è ancora dipendente dai trasferimenti e dai contributi.

In conclusione, l'inclusione delle entità municipali nel processo di valutazione delle condizioni finanziarie degli enti locali conduce a risultati diversi rispetto a quelli ottenibili dal solo bilancio individuale. Le entità municipali aumentano lo stock di debito e il costo dell'indebitamento. Queste entità hanno complessivamente un surplus operativo che migliora le dimensioni della sostenibilità, della flessibilità e della vulnerabilità. Tuttavia, i ricavi generati dal gruppo non sono sufficienti a consentire una copertura completa dei costi correnti, la fornitura di servizi pubblici e il finanziamento di nuove iniziative. Rimane evidente la dipendenza dallo Stato. Quest'ultimo, in conseguenza delle aumentate dimensioni del settore pubblico locale, necessita dunque di maggiori risorse finanziarie.

Certamente queste prime evidenze non possono essere generalizzate né all'intera popolazione degli enti locali italiani né a tutti gli enti locali presi in considerazione nell'analisi empirica. Infatti, la ricerca si è indirizzata esclusivamente ai comuni di più grandi dimensioni, in termini di abitanti, che generalmente partecipano in entità municipali strutturate dal punto di vista gestionale e finanziario. Infine, l'analisi mostra che solo alcuni enti locali e non necessariamente quelli con maggior numero di abitanti o con partecipazioni in entità di grandi dimensioni, attraverso il gruppo riescono a migliorare concretamente le condizioni economico-finanziarie.

## **5.6. Conclusioni e *policy implication***

I risultati confermano che la valutazione della situazione economico-finanziaria svolta mediante il bilancio consolidato porta a conclusioni significativamente diverse rispetto a quelle riscontrabili con il bilancio individuale.

È di particolare interesse, anche se non sviluppata nel lavoro, l'analisi delle determinanti del cambiamento: anche il confronto tra i due bilanci, per le modalità con cui sono costruiti, può quindi essere un elemento importante per comprendere l'articolazione complessiva del gruppo locale e gli effetti economici e finanziari delle scelte gestionali. Va comunque considerato che i risultati ottenuti riflettono la tipologia dei gruppi locali analizzati, rappre-

sentati da enti di grandi dimensioni: sarà di sicuro interesse estendere l'analisi anche ai comuni di minori dimensioni per valutare lo scostamento dei risultati in presenza di entità partecipate generalmente meno strutturate.

L'analisi, inoltre, conferma la rilevanza economica delle partecipate, il loro peso non trascurabile sia a livello reddituale sia a livello finanziario: per questa ragione non è più possibile pensare ad analisi disgiunte, senza considerare l'intero gruppo locale. Infatti, tra i vantaggi conseguenti alla formazione del bilancio consolidato si possono almeno evidenziare, oltre alla più realistica rappresentazione dell'indebitamento, i seguenti: una maggiore trasparenza nei costi dei servizi; una potenziale migliore efficienza negli stessi, dovuta a una programmazione complessiva di gruppo; una più consona risposta alla necessità di ricostruzione dei costi e dei ricavi connessi ai servizi offerti ai cittadini tramite le entità partecipate.

La prima *policy implication* va proprio nella direzione di rafforzare il ruolo del bilancio consolidato quando l'oggetto di osservazione è il gruppo pubblico e, per questa ragione, è necessario svolgere una profonda formazione culturale e tecnica alle risorse umane che operano negli enti locali, oltre che agli organi di governo.

Gli enti locali si trovano, infatti, a dover predisporre un documento già ampiamente diffuso nel settore privato ma, salvo alcune pionieristiche esperienze, pressoché sconosciuto nel settore pubblico.

Questa innovazione è vista, in particolare dai responsabili finanziari, come l'ennesimo adempimento tanto impegnativo quanto poco utile, dettando preoccupazione anche rispetto al procedimento tecnico da seguire per addivenire a una redazione corretta.

Il bilancio consolidato risulta fondamentale quando si vogliono valutare e controllare globalmente le attività e le risorse gestite dall'ente locale, indipendentemente dalla modalità tecnica utilizzata (interna o esterna) o dalle ragioni sottostanti alle scelte di esternalizzazione. Ciò tuttavia presuppone che il gruppo sia correttamente identificato: appare evidente che laddove ciò non avvenga, si disporrebbe di un bilancio consolidato dalla dubbia utilità. Non è quindi un problema di contrapposizione tra bilancio individuale e bilancio consolidato: ognuno ha alla base un differente oggetto da rappresentare. A fronte dell'esistenza di un gruppo, a livello teorico non possono esistere dubbi, perché l'unico bilancio adeguato è il consolidato.

La seconda *policy implication* trae fondamento dalla prima e pone l'attenzione sull'oggetto da rappresentare. La definizione dell'area di consolidamento deve essere pienamente coerente con gli obiettivi che si vogliono assegnare al bilancio consolidato, che devono necessariamente enfatizzare la capacità di controllo autonomo dell'ente locale, in forma diretta o indiretta,

sulle altre entità. Qualsiasi allargamento (inserendo ad esempio entità non controllate) o riduzione (attraverso esclusioni di realtà controllate) dei confini del gruppo rispetto al criterio generale enunciato, comporta necessariamente l'ottenimento di un oggetto da rappresentare dal contenuto malcerto.

La previsione di una definizione di gruppo non è attività squisitamente dottrinale in quanto operativamente utile. Nel contesto pubblico, come è noto, esistono molteplici fattispecie di entità costituite con le più svariate forme giuridiche, rispondenti all'impianto legislativo del diritto privato o di quello pubblico, fondate su molteplici modelli di *governance*, operanti nei più svariati settori, di cui quello dei servizi pubblici ne rappresenta solo una parte. Certamente la presenza di una chiara, ancorché perfettibile definizione di gruppo, consentirebbe di avere un punto di riferimento idoneo a orientare il redattore del bilancio consolidato nel garantire la migliore espressività del documento.

Da ciò deriva che un ulteriore elemento di criticità è riconducibile ai casi di esclusione facoltativa. Nella previsione del principio contabile applicato 4/4 (2016) un'entità poteva essere esclusa dall'area di consolidamento allorché irrilevante sulla base di precisi parametri quantitativi. Giacché misurata su base unitaria con riferimento ad ogni specifica entità e non globalmente con riguardo a tutte le entità escludibili, l'impiego di tale motivo di esclusione influiva in misura significativa sull'espressività informativa e sull'utilità del bilancio consolidato<sup>31</sup>.

Un ulteriore elemento di criticità deriva dalla volontà di includere nell'area di consolidamento enti strumentali e società partecipate. Si tratta di una scelta del legislatore non coerente con la finalizzazione originaria del bilancio consolidato, quasi a recuperare il concetto di esternalizzazione, originariamente introdotta come possibile finalità conoscitiva. Infatti, per come sono stati definiti, l'ente strumentale partecipato e la società partecipata identificano più un perimetro di gruppo, ancora più ampio dell'area di consolidamento "potenziale", che un perimetro di consolidamento vero e proprio, confondendo vari concetti che, nella dottrina e nella prassi, sono invece ben chiari. Quando alla definizione di controllo, alla base del bilancio consolidato, si aggiungono altre fattispecie, il documento che si ottiene è di diversa natura, non quella di un bilancio di gruppo. La condizione alla base della predisposizione del bilancio consolidato è il controllo, unitario o congiunto<sup>32</sup> – certamente diverso da

<sup>31</sup> Nell'ultima versione del principio (2018), questo aspetto è stato, almeno parzialmente, superato.

<sup>32</sup> Nell'IFRS 11 il controllo congiunto è inteso come condivisione del controllo su un'attività economica. Il controllo congiunto esiste unicamente quando per le decisioni relative alle attività rilevanti è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo. Di

“comune” – in quanto esso presuppone il governo dell’entità, cioè la possibilità di indirizzarne le scelte strategiche, operative e finanziarie delle entità<sup>33</sup>.

Certamente non aiuta la disponibilità di un principio contabile per ciascun anno: si tratta di un modo di procedere che non agevola l’assimilazione dei concetti e genera un contesto di profonda incertezza, anche perché comunica all’esterno la mancanza di una specifica progettualità. Questi continui cambiamenti, se potevano avere un parziale significato in fase di sperimentazione, non possono più rappresentare in futuro un *modus operandi*.

## Bibliografia

- Avsar, V., Karayalcin, C., Ulubasoglu, M.A. (2013). State-owned enterprises, inequality, and political ideology. *Economics & Politics*, 25(3): 387-410.
- Baluch, C., Burgess, D., Cohen, R., Kushi, E., Tucker, P.J., Volkan, A. (2010). Consolidation Theories and Push-Down Accounting: Achieving Global Convergence. *Journal of Finance and Accountancy*, 3(2): 1-12.
- Bergmann, A., Grossi, G., Rauskala, I., Fuchs, S. (2016). Consolidation in the public sector: Methods and approaches in Organisation for Economic Co-operation and Development countries. *International Review of Administrative Sciences*, 82(4): 763-783.
- Bisogno, M., Santis, S., Tommasetti, A. (2015). Public-Sector Consolidated Financial Statements: An Analysis of the Comment Letters on IPSASB’s Exposure Draft No. 49. *International Journal of Public Administration*, 38(4): 311-324.
- Bracci, E., Humphrey, C., Moll, J., & Steccolini, I. (2015). Public sector accounting, accountability and austerity: More than balancing the books? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6): 878-908.
- Brusca, I., Manes Rossi, F., & Aversano, N. (2015). Drivers for the Financial Condition of Local Government: A Comparative Study Between Italy and Spain. *Lex localis – Journal of local self-government*, 13(2): 161-184.
- Brusca, I., Montesinos, V. (2010). Developments in Financial Information by Local Entities in Europe. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 22(3): 299-324.

tutto questo non vi è traccia nella normativa. Per tale motivo si individua nel principio contabile applicato più una forma di controllo “comune” che di controllo “congiunto”.

<sup>33</sup> Inverso, vale la pena di chiedersi, indipendentemente dal ricorso a possibili cause di esclusione, se il rapporto costi/benefici di questa scelta sia positivo, alla luce delle finalità generali di un bilancio consolidato. Una possibile soluzione è richiamare almeno il concetto di influenza notevole (rapporto di collegamento), al fine di escludere già in fase iniziale la considerazione delle realtà minori; un’altra, coerente con il bilancio consolidato, è escludere le casistiche in oggetto. Infatti, qualora nel bilancio consolidato si volessero comunque indicare tutte le realtà in cui l’ente ha una partecipazione, basterebbe prevedere un’adeguata richiesta informativa da rendere tramite la nota integrativa.

- Bruton, G.D., Peng, M.W., Ahlstrom, D., Stan, C., Xu, K. (2015). State-owned enterprises around the world as hybrid organizations. *Academy of Management Perspectives*, 29(1): 92-114.
- Cabaleiro, R., Buch, E., Vaamonde, A. (2012). Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health. *The American Review of Public Administration*, 20(10): 1-23.
- Canadian Institute of Chartered Accountants-CICA (2009). Statement of recommended practice SORP 4, Indicators of Financial Condition, May, Toronto, Canada: CICA.
- Carini, C., Giacomini, D., Teodori, C. (2018). Il bilancio consolidato degli enti territoriali: criteri di redazione, profilo informativo in Anzalone M., Carni C., Giacomini D., Mori E., Sicilia M., Anessi Pessina E., Steccolini I., Teodori C. (2018), *La contabilità economico-patrimoniale ed il bilancio consolidato delle regioni e degli enti territoriali*. Rimini: Maggioli.
- Carini, C., Rocca, L., Teodori, C., Veneziani, M., (2016). Il bilancio consolidato negli enti locali: prime considerazioni sulla qualità della regolamentazione in Italia. *Azienda Pubblica*, 2: 145-169.
- Carini, C., Rocca, L., Veneziani, M., Teodori, C. (2017). The reporting entity in private-public accounting harmonisation. Is control enough for the local government consolidated financial statements? *Financial Reporting*, 1: 5-29.
- Carmeli, A. (2002). A Conceptual and Practical Framework of Measuring Performance of Local Authorities in Financial Terms: Analysing the Case of Israel. *Local Government Studies*, 28(1): 21-36.
- Florio, M. (2014). Contemporary public enterprises: innovation, accountability, governance. *Journal of Economic Policy Reform*, 17(3): 201-208.
- Governmental Accounting Standards Board (1999). Statement n. 34 – Basic Financial Statements and Management’s Discussion and Analysis for State and Local Governments, Norwalk, USA.
- Grossi, G. (2004). *Il bilancio consolidato negli enti locali*. Padova: Cedam.
- Grossi, G., Reichard, C. (2008). Municipal corporatization in Germany and Italy. *Public Management Review*, 10(5): 597-617.
- Grossi, G., Steccolini, I. (2015). Pursuing Private or Public Accountability in the Public Sector? Applying IPSASs to Define the Reporting Entity in Municipal Consolidation. *International Journal of Public Administration*, 38(4): 325-334.
- Groves, S.M. (1980). Evaluating Financial Condition: An Executive Overview for Local Government: Handbook No. 1, Washington, DC: International City/County Management Association.
- Groves, S.M., Godsey, W.M., Shulman, M.A. (1981). Financial indicators for local government. *Public Budgeting and Finance*, 1(2): 5-19.
- Groves, S.M., Godsey, W.M., Shulman, M.A. (2003). Evaluating Financial Condition: A Handbook of Local Government, Washington, DC: International City/County Management Association.
- Heald, D., Hodges, R. (2015). Will “austerity” be a critical juncture in European public sector financial reporting? *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28(6): 993-1015.
- International Public Sector Accounting Standards Board (2006). IPSAS 6 – Consolidated and Separate Financial Statements, New York, USA.

- International Public Sector Accounting Standards Board (2016). IPSAS 35 – Consolidated Financial Statements, New York, USA.
- Jones, R.H., Caruana, J. (2015). EPSAS – Worrying the Wrong End of the Stick? *International Journal of Public Administration*, 38(4): 240-252.
- Kankaanpää, J., Oulasvirta, L., Wacker, J. (2014). Steering and monitoring model of state-owned enterprises. *International Journal of Public Administration*, 37(7): 409-423.
- Kowalski, P., Büge, M., Sztajerowska, M., Egeland, M. (2013). State-owned enterprises: Trade effects and policy implication, Trade Policy Paper, 147, Paris: OECD Publishing.
- Lombrano, A., Zanin, L. (2011). Dalle prassi emergenti e dai principi contabili internazionali, una riflessione critica sul consolidamento degli enti pubblici locali. *Azienda Pubblica*, 123-144.
- Lombrano, A., Zanin, L. (2013). IPSAS and local government consolidated financial statements-proposal for a territorial consolidation method. *Public Money & Management*, 33(6): 429-436.
- Manes Rossi, F. (2010). *La ricerca, il controllo e la valutazione dell'equilibrio finanziario negli enti locali*. Torino: Giappichelli.
- Manes Rossi, F., Jorge, S., Jesus, M.A., Caperchione, E. (2015). Introduction to a Symposium on New Challenges for Public-Sector Accounting: IPSAS, Budgetary Reporting, and National Accounts. *International Journal of Public Administration*, 38(4): 237-239.
- Pricewaterhousecoopers-PWC (2006). National Financial Sustainability. Study of Local Government Commissioned by the Australian Local Government Association, November, Sydney: LGA.
- Pricewaterhousecoopers-PWC (2015). State-Owned Enterprises. Catalysts for Public Value Creation?
- Public Sector Accounting Board-PSAB (2012). Measuring Financial Performance in Public Sector Financial Statements, Conceptual Framework Task Force, October.
- Ryan, C., Robinson, M., Trevor, G. (2000). Financial Performance Indicators for Australian Local Governments. *Accounting, Accountability and Performance*, 6(2): 89-106.
- Sannino, G. (2016). Il framework nel modello IAS/IFRS, in AA.VV., *Il bilancio secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS*. Torino: Giappichelli.
- Sorci, A. (2016). Ipotesi di un sistema di indicatori per il monitoraggio delle condizioni finanziarie degli enti locali italiani basato sulla solvibilità. *Azienda Pubblica*, 4: 265-290.
- Tagesson, T. (2009). Arguments for proportional consolidation: The case of the Swedish local government. *Public Money & Management*, 29(4): 215-216.
- Teodori, C. (2012). *Il bilancio consolidato. La metodologia di costruzione e il profilo informativo*. Milano: Giuffrè.
- Trussel, J.M., Patrick, P.A. (2018). Assessing and ranking the financial risk of municipal governments: the case of Pennsylvania. *Journal of Applied Accounting Research*, in press.
- Turley, G., Robbins, G., McNena, S. (2015). A Framework to Measure the Financial Performance of Local Governments. *Local Government Studies*.

- Van Mourik, C. (2010). The Equity Theories and Financial Reporting: An Analysis. *Accounting in Europe*, 7(2): 191-211.
- Walker, R.G. (2009). Public Sector Consolidated Statements – An Assessment, *Abacus*, 45(2): 171-220.
- Walker, R.G. (2011). Issues in the preparation of Public Sector Consolidated Statements. *Abacus*, 47(4): 477-500.
- Wang, X., Dennis, L., Tu, Y.S. (2007). Measuring financial condition: A study of U.S. states. *Public Budgeting and Finance*, 27(2): 1-21.
- Zafra Gómez, J.L., López Hernández, A.M., Hernández Bastida, A. (2009a). Developing a Model to Measure Financial Condition in Local Government. *The American Review of Public Administration*, 39: 425-449.
- Zafra Gómez, J.L., López Hernández, A.M., Hernández Bastida, A. (2009b). Developing an alert system for local governments in financial crisis. *Public Money & Management*, 29(3): 175-181.

# 6. IL BILANCIO CONSOLIDATO DELLE AZIENDE PUBBLICHE LOCALI: CRITICITÀ E SOLUZIONI DAI CASI DI STUDIO

di *Luigi Puddu, Paolo Biancone, Christian Rainero,  
Silvana Secinaro, Alessandro Migliavacca e Valerio Brescia*

## 6.1. Introduzione

Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali riveste una straordinaria importanza nell'ambito del ciclo conoscitivo aziendale del Gruppo Amministrazione Pubblica, o Gruppo Conglomerato Pubblico<sup>1</sup>. Esso, infatti, assurge al ruolo di strumento gestionale/decisionale, di strumento informativo per il cittadino e di base di controllo per i revisori e per i controllori istituzionali delle Aziende Pubbliche Locali<sup>2</sup>.

Il processo di rendicontazione consolidata è lungo e complesso e dà contezza dei risultati raggiunti nel gruppo nella sua unitarietà di funzionalità economica, ancorché tale funzionalità sia operata attraverso soggetti giuridici diversi e di varia natura. E proprio questa natura varia e articolata degli enti, organismi e società (di seguito, "aziende") facenti parte del Gruppo Pubblico, rendono il processo ancor più complicato di quanto avviene nel settore privato.

Infatti, le peculiarità dei sistemi contabili e dei principi di tenuta della contabilità e redazione dei bilanci separati delle singole aziende del gruppo necessitano di un processo di uniformazione delle metodologie di rendicontazione, sebbene formalmente le regole di riferimento siano molteplici (D.Lgs. 118/2011, principi contabili nazionali OIC, principi contabili internazionali IAS/IFRS, ecc.)<sup>3</sup>. Più in generale, le rilevanti differenze tra la

<sup>1</sup> Puddu et al. (2016), Puddu et al. (2011), Puddu et al. (2010).

<sup>2</sup> Grossi (2009), Grossi e Pepe (2009), Lande (2000), Puddu et al. (2013b), Puddu e Di Russo (2013a).

<sup>3</sup> Biancone et al. (2016), Biancone et al. (2014), Puddu et al. (2013b).

natura, anche giuridica, delle aziende del gruppo, generano discrasie nei sistemi di riferimento, siano essi contabili, tributari o gestionali.

Il capitolo è frutto della collaborazione degli Autori con diverse realtà del territorio, che ha permesso di analizzare diversi casi, che vanno dal consolidato di una regione, che ha come caratteristica quella di essere incentrata sulla capogruppo, a quello della città metropolitana, che raccoglie alcune tipologie di problematiche, al consolidato di una città grande e di una città di piccole dimensioni; ciò consente di prendere in considerazione i diversi livelli con le rispettive casistiche.

Di seguito sono riportate le criticità rilevate, e le proposte di soluzione individuate<sup>4</sup>, nel processo di consolidamento dei bilanci dei rispettivi Gruppi Amministrazione Pubblica.

In tutti i casi analizzati, le principali problematiche riscontrate nella predisposizione dei bilanci consolidati risultano legate principalmente alla difformità esistente tra i sistemi contabili di riferimento. In particolare, le criticità individuate fanno riferimento ad alcune particolarità interpretative o situazioni non regolamentate, nei seguenti ambiti:

- determinazione dell'area di consolidamento;
- richiesta dei dati alle aziende del perimetro di consolidamento;
- operazioni di pre-consolidamento (uniformità dei bilanci);
- operazioni di consolidamento (rettifiche, eliminazioni, elisioni).

La trattazione dei singoli argomenti è riportata nei seguenti paragrafi. Nel paragrafo conclusivo, inoltre, sono indicate le criticità non riscontrate nella presente edizione del bilancio consolidato, ma prevedibili nella stesura del secondo esercizio.

## **6.2. Criticità nella determinazione del Gruppo Amministrazione Pubblica e dell'area di consolidamento**

### *6.2.1. Date di riferimento*

Il Gruppo Amministrazione Pubblica è la base di riferimento del processo di consolidamento. Esso costituisce l'identificazione dei limiti di quel soggetto economico, composto da soggetti giuridici diversi, che assolve quindi a uno scopo di soddisfazione di bisogni unitario, come somma algebrica delle

<sup>4</sup> Gli esempi riportati nei paragrafi successivi sono tratti direttamente dai casi di studio e semplificati nelle percentuali o negli importi per incrementare la leggibilità e la rilevanza nell'individuazione di possibili proposte operative nella risoluzione delle criticità.

singole attività economiche svolte dalle aziende del gruppo. Il problema principale riscontrato nella determinazione del Gruppo Amministrazione Pubblica, riferimento su cui viene determinato il perimetro di consolidamento sulla base della rilevanza, è insito nella disponibilità dei dati alla data di determinazione a mezzo delibera della Giunta dell'azienda pubblica capogruppo. In particolare, il Gruppo Amministrazione Pubblica (GAP) è determinato, sovente, prima della chiusura del bilancio dell'esercizio di riferimento per la redazione del bilancio consolidato, o talvolta prima ancora della chiusura dell'esercizio stesso. Inoltre, la situazione delle partecipazioni è aggiornata alla data di richiesta al Servizio Partecipate dell'azienda pubblica capogruppo.

Il Principio Contabile Applicato al Bilancio Consolidato, Allegato 4/4 D.Lgs. 118/2011 (PCA 4/4) indica che il bilancio consolidato è “predisposto facendo riferimento all'area di consolidamento, individuata dall'ente capogruppo, alla data del 31 dicembre dell'esercizio cui si riferisce” (p. 1). In questo contesto, si possono generare più tipologie di criticità:

- le partecipazioni non sono aggiornate alla data di determinazione del GAP, ma alla data di chiusura del bilancio dell'esercizio precedente;
- le partecipazioni sono aggiornate alla data di determinazione del GAP, ma il valore iscritto a bilancio fa riferimento a dati di esercizi precedenti.

In entrambi i casi, appena possibile la Giunta dell'Azienda pubblica locale dovrebbe provvedere all'aggiornamento degli elenchi, come riportato nel PCA 4/4. Per la determinazione del perimetro di consolidamento, attraverso le esclusioni per irrilevanza, le quote di partecipazione e i dati di bilancio delle partecipate devono essere considerati alla data di chiusura dell'esercizio di riferimento.

In virtù del potere di controllo esercitato ed esercitabile dalla capogruppo sulle sue partecipate, il dato deve essere reperito quanto prima possibile, al fine di poter consolidare i bilanci secondo il criterio dell'uniformità delle date di riferimento.

### *6.2.2. Partecipazioni indirette (madre-figlia-nipote)*

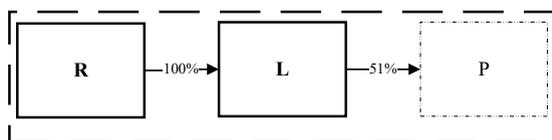
Nella determinazione del GAP e del perimetro di consolidamento, occorre considerare anche quei rapporti di partecipazione intrattenuti dalle aziende partecipate dalla capogruppo. In particolare, il GAP potrebbe avere al suo interno delle sub-holding, ossia società o enti che partecipano, coor-

dinano, dirigono un gruppo di altre aziende, oppure delle semplici partecipazioni indirette.

Il PCA 4/4 indica che la definizione del GAP fa riferimento ad una nozione di controllo di “diritto”, di “fatto” e “contrattuale”, anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate ed a una nozione di partecipazione e può comprendere anche gruppi intermedi di amministrazioni pubbliche o di imprese. In tal caso il bilancio consolidato è predisposto aggregando anche i bilanci consolidati dei gruppi intermedi (p. 2). Le partecipazioni indirette influiscono nella determinazione del GAP, nella valutazione dell’irrelevanza delle partecipazioni e nella qualificazione della fattispecie di controllo per le società partecipate. Si possono configurare, in questo modo, diverse situazioni. Si considerino i seguenti esempi<sup>5</sup>.

**Esempio 6.1:** l’Azienda Pubblica Locale capogruppo detiene una partecipazione nell’azienda partecipata, che a sua volta detiene una partecipazione in una terza azienda (madre-figlia-nipote).

*Fig. 6.1 – Gruppo Madre-figlia-nipote*

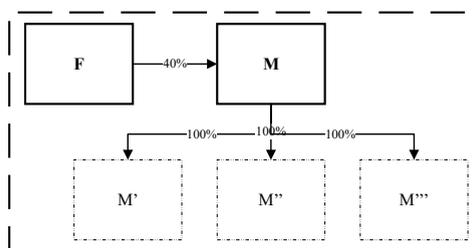


L’azienda pubblica “R” partecipa nell’azienda “L” per il 100%, che partecipa a sua volta nella società “P” per il 51%. “R” deve consolidare entrambe le aziende partecipate (direttamente o indirettamente) e valutare la presenza di fattispecie di controllo.

**Esempio 6.2:** l’Azienda Pubblica Locale capogruppo detiene una partecipazione nell’azienda partecipata, che a sua volta partecipa in un insieme di aziende di cui detiene la totalità delle partecipazioni (madre-madre-gruppo intermedio-gruppo intermedio).

<sup>5</sup> Per la lettura delle immagini, si considerino le caselle indicate con il bordo spesso continuo come le aziende individuate nel GAP senza partecipazioni indirette; le caselle con il bordo punteggiato rappresentano le partecipazioni indirette; il rettangolo tratteggiato spesso rappresenta il perimetro di consolidamento (al lordo delle irrilevanze).

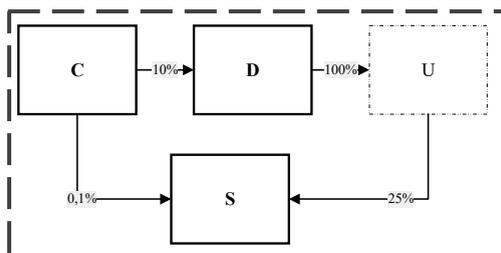
Fig. 6.2 – Madre-Gruppo Intermedio



L'azienda pubblica locale "F" partecipa in una società per la gestione della manutenzione della rete stradale "M" per il 40%, in assenza di fattispecie di controllo ("società partecipata"); essa, a sua volta, è a capo di un gruppo di imprese, che consolida con i criteri dei principi contabili nazionali OIC. "F" deve consolidare proporzionalmente il bilancio consolidato redatto dalla società "M", e quindi includere nel GAP l'intero gruppo intermedio, indicandone la fattispecie di controllo indiretto.

**Esempio 6.3:** l'Azienda Pubblica Locale capogruppo detiene una partecipazione in due aziende; tra le due intercorre un rapporto di partecipazione (madre-figlia-figlia).

Fig. 6.3 – Partecipazioni indirette complesse



L'azienda pubblica locale "C" partecipa nella società per la gestione dei servizi idrici del territorio "S" con una quota inferiore allo 0,1% (uno per mille). Al contempo, "C" detiene il 10% delle quote di una società sub-holding "D". Essa detiene la totalità delle partecipazioni di una Società che gestisce lo smaltimento dei rifiuti, "U". Infine, "U" detiene, a sua volta, una partecipazione del 25% in "S". La quota di partecipazione da considerarsi per il consolidamento della società "S" è: a) quella diretta, inferiore allo

0,1%; b) più quella indiretta, pari al 2,5% ( $10\% \times 100\% \times 25\%$ ). La società “S”, che con la sola quota di partecipazione diretta non sarebbe considerata all’interno del perimetro di consolidamento (quota inferiore all’1%), vi potrebbe rientrare, fatte salve eventuali cause di irrilevanza, in virtù della partecipazione indiretta. Nel caso in cui “D” risultasse irrilevante, mentre “U” risultasse rilevante, sarebbe opportuno valutare l’inclusione di entrambe nel Perimetro di Consolidamento. Infatti, la verifica di irrilevanza è adempimento e valutazione successiva all’individuazione del Gruppo Amministrazione Pubblica. Essendo “U” inclusa nel GAP, per via del rapporto partecipativo indiretto, nei casi in cui risultasse rilevante, allora sarebbe opportuno (da un punto di vista economico-aziendale) considerare rilevante anche “D”, in quanto attraverso essa si esercita parte del potere o dell’influenza su “U”.

Oltre ai casi esemplificati, possono verificarsi altre situazioni più o meno complesse che devono essere valutate di volta in volta, al fine di determinare i rapporti partecipativi, diretti e indiretti, per la definizione del GAP.

### *6.2.3. Calcolo delle quote nel non-profit e in altri enti senza titoli partecipativi*

Se per le fondazioni il PCA 4/4 fonda la determinazione della quota di partecipazione sul numero di componenti dell’organo direttivo delle stesse nominati dalla capogruppo rapportato al totale, in altre tipologie di azienda tale computo non è di facile interpretazione. In diverse fattispecie, è stato riscontrato un problema nella determinazione della quota di partecipazione ad enti non profit, consorzi e altri enti non societari.

In questi casi, in particolare, è previsto il versamento annuale di una quota a titolo di Fondo di Dotazione, fissa nell’ammontare ma non obbligatoria nell’esazione. Infatti, il PCA 4/4, indica che *“ai fini dell’inclusione nel gruppo dell’amministrazione pubblica non rileva la forma giuridica né la differente natura dell’attività svolta dall’ente strumentale o dalla società”* (p. 2).

A titolo di esempio, si considerino i Comuni “A”, “B”, “C”, la Provincia “D” e la Regione “E”. Ogni anno, il consorzio “F” richiede alle aziende pubbliche locali partecipanti una quota in denaro a titolo di fondo di dotazione, pari a 5.000 euro per i comuni, 10.000 euro per la Provincia e 15.000 euro per la Regione. Al versamento non corrisponde alcun diritto di natura patrimoniale (rimborso della quota, utili), ma solamente la fruizione dei servizi erogati dal Consorzio “F”. Le aziende pubbliche locali che non versano il contributo annuale, non partecipano alla fruizione del servizio per l’anno di mancato versamento.

Il calcolo della quota di partecipazione è effettuato sulla base del versamento annuo, in quanto la partecipazione al fondo di dotazione degli esercizi precedenti non ha alcuna rilevanza sul diritto alla partecipazione al consorzio e alla fruizione dei relativi servizi. Le quote di partecipazione, quindi, sono le seguenti.

*Tab. 6.1 – Calcolo delle quote di partecipazione in un consorzio*

Enti	Importo richiesto	Tutti versano	C non versa	B e C non versano	...
Totale fondo dotazione (anno n)	40.000	40.000	35.000	30.000	...
Regione "E"	15.000	37,5%	42,85%	50%	...
Provincia "D"	10.000	25%	28,57%	33,33%	...
Comune "A"	5.000	12,5%	14,29%	16,67%	...
Comune "B"	5.000	12,5%	14,29%	-	...
Comune "C"	5.000	12,5%	-	-	...

La situazione di controllo deve essere definita in base ai diritti di voto esercitati (controllo di diritto) o in base all'influenza dominante, esercitata con poteri di nomina, in virtù di contratti o clausole statutarie, o con obbligo di ripianamento dei disavanzi in misura superiore alla quota di partecipazione. In caso di voto unanime, tutte le aziende sono considerate partecipanti ma non controllanti (controllo congiunto).

#### *6.2.4. Esclusione dal perimetro di consolidamento per irrilevanza della dimensione delle voci di bilancio*

La composizione del perimetro di consolidamento, ossia di quelle aziende i cui valori di bilancio saranno rendicontati nel bilancio consolidato, in linea teorica dovrebbe essere identica alla composizione del GAP. Ciò avviene in quanto il bilancio consolidato mira a rappresentare la situazione economico-patrimoniale e finanziaria del GAP stesso. Al contempo, nel caso in cui tra le aziende incluse nel Gruppo Amministrazione Pubblica ve ne siano alcune irrilevanti per dimensione, oppure per cui sia impossibile reperire i dati per il consolidamento, è possibile escluderle dal perimetro di consolidamento per semplificare le operazioni di redazione del bilancio stesso.

A tal fine, il PCA 4/4 consente di non consolidare alcune aziende di quelle ricomprese nel GAP, quando la singola azienda presenta valori di bilancio

inferiori a soglie determinate sulla base del bilancio dell'azienda pubblica capogruppo. In particolare, tali soglie sono fissate in misura pari al 10% del Totale Attivo, del Patrimonio Netto e dei Ricavi Caratteristici. Tale percentuale per i bilanci dell'esercizio 2017 e precedenti è ridotta al 5% per le Regioni. Per i bilanci successivi a quello dell'esercizio 2018 (compreso) tale percentuale sarà ridotta al 3% per tutte le aziende pubbliche locali.

L'irrelevanza può essere quindi fatta valere solamente per quelle aziende i cui valori di bilancio siano contemporaneamente inferiori a tutte e tre le soglie.

Nei casi analizzati è stata formulata una criticità interpretativa. In particolare, secondo un'interpretazione restrittiva basata sul metodo di consolidamento proporzionale, alcuni incaricati della redazione del bilancio si domandavano se effettuare la verifica con la sola quota parte proporzionale alla partecipazione.

Per chiarire, è opportuno citare un esempio: si consideri la Capogruppo "A", che partecipa nell'azienda "B" al 5%. Le due aziende presentano i seguenti totali di bilancio.

Tab. 6.2 – Esempio di bilanci per il calcolo delle soglie di irrilevanza

Capogruppo A.P.L. "A"		Azienda Partecipata "B"	
Totale Attivo	100	Totale Attivo	85
Patrimonio Netto	50	Patrimonio Netto	25
Ricavi caratteristici	200	Ricavi caratteristici	280

L'interpretazione restrittiva consiste nel confrontare le soglie, calcolate sul bilancio di "A", con il solo 5% dei valori di bilancio di "B". Ciò renderebbe il bilancio dell'azienda "B" irrilevante, in quanto muove dal presupposto che l'incidenza che tale bilancio avrà sul consolidato sarà proporzionale alla quota di partecipazione. In questo senso, quindi, l'aggregazione (antirettifiche) dei bilanci sarebbe la seguente.

Tab. 6.3 – Impostazione restrittiva

Voce	Capogruppo "A"	Partecipata "B"	Importo da aggregare	Aggregato	Incidenza su aggregato
Totale Attivo	100	85	$85 \times 5\% = 4,25$	104,25	+4,25% (<10%)
Patrimonio Netto	50	25	$25 \times 5\% = 1,25$	51,25	+1,25% (<10%)
Ricavi	200	280	$280 \times 5\% = 14$	214	+7% (<10%)

L'impostazione restrittiva indicata è da considerarsi errata per diverse ragioni:

- l'esclusione di una qualsiasi società partecipata per irrilevanza, ancorché piccola, inficia la veridicità della rappresentazione fornita relativamente alla situazione economico-patrimoniale e finanziaria del GAP: l'esclusione è concessa e condivisibile nei casi in cui gli importi esclusi non inficino la rappresentazione veritiera e corretta;
- l'esclusione dovrebbe essere un'eccezione e non la regola di determinazione del perimetro di consolidamento;
- inoltre, il Principio Contabile dovrebbe essere interpretato in senso lato, ossia come "rapporto tra grandezze dei due bilanci" nella loro interezza;
- per di più, considerare l'irrilevanza sulla base dell'interpretazione restrittiva avrebbe impatti molto significativi a livello globale del bilancio consolidato, in quanto se l'esclusione è una sola potrebbe essere irrilevante, ma la somma di più esclusioni potrebbe essere ben più che rilevante<sup>6</sup>.

Pertanto l'impostazione da considerare corretta è la seguente: il confronto dell'irrilevanza delle voci di bilancio di una azienda partecipata deve essere effettuata per la totalità dei valori che esse assumono e non proporzionalmente alla quota di partecipazione.

Tab. 6.4 – Impostazione corretta

	Capogruppo A.P.L. "A" (a)	Soglia di irrilevanza (b=a*10%)	Azienda Partecipata "B" (c)	Rilevante (Sì se c>b)
Totale Attivo	100	10	85	Sì
PN	50	5	25	Sì
Ricavi	200	20	280	Sì

A partire dal bilancio consolidato dell'esercizio 2018, la verifica dell'irrilevanza delle aziende del GAP deve essere fatta anche in modo cumulativo. Infatti, la somma dei Totali Attivo, dei Patrimoni Netti o dei Ricavi Caratteristici delle aziende escluse dal perimetro di consolidamento per irrilevanza non dovrà superare il 10% di incidenza sul bilancio della capogruppo. Qualora una delle tre soglie fosse superata dal cumulo delle aziende "irrilevanti", alcune aziende dovrebbero essere ricomprese nel perimetro di consolidamento, fino a riportare i valori cumulati delle restanti aziende "irrilevanti" sotto le soglie.

<sup>6</sup> E in tal senso, il D.M. 11 agosto 2017 ha ampliato la definizione introducendo anche il concetto di irrilevanza cumulativa.

In ogni caso, è opportuno ricordare che spesso il concetto di rilevanza e irrilevanza può, e deve, trascendere le considerazioni meramente dimensionali delle aziende. Infatti, in una piccola città, le partecipazioni detenute possono essere delle più varie, di dimensioni ridotte (nell'ordine di uno o pochi punti percentuali) in aziende di grandi dimensioni, come ad esempio, gestori dell'energia elettrica o idrica, o nello smaltimento rifiuti. Da un punto di vista dimensionale, quindi, tali aziende partecipate sono rilevanti ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato dell'azienda pubblica capogruppo, ma possono risultare irrilevanti dal punto di vista gestionale e sotto l'aspetto dell'influenza esercitata dall'azienda pubblica partecipante e dei benefici da essa goduti: esse saranno incluse, in ogni caso, nel bilancio consolidato. Di converso, in enti grandi (regioni, province e città metropolitane, comuni capoluogo di regione) potrebbero esservi partecipazioni strategicamente rilevanti in aziende che sono di dimensione limitata: in questo caso, si rischierebbe di escludere una partecipazione rilevante per influenza esercitata o per benefici goduti che però risulta irrilevante secondo il criterio di dimensione delle voci di bilancio. A tale scopo, come ricordato anche dal PCA 4/4, *“al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato gli enti possono considerare non irrilevanti i bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori a quelle sopra richiamate”* (p. 3).

#### *6.2.5. Esclusione dal perimetro di consolidamento per irrilevanza della quota di partecipazione*

La determinazione delle irrilevanze per quota di partecipazione è stabilita dal PCA 4/4, che, nella sua prima stesura, sanciva di considerare *“irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata”* (p.3). Dal dettato del Principio Contabile, l'esclusione poteva essere fatta valere unicamente per le società, da intendersi come società di capitali<sup>7</sup>, per la partecipazione al capitale sociale.

Ne deriva che per le aziende diverse dalle società di capitali, definite *“enti strumentali”*, tale semplificazione di irrilevanza non potesse essere fatta valere, e che pertanto si dovessero includere nel perimetro di consolidamento.

La nuova stesura del principio contabile, con le modifiche introdotte dal D.M. 11 agosto 2017, inoltre, limita ancora di più questa fattispecie di irrilevanza, escludendo tutte quelle società affidatarie dirette di servizi pubblici,

<sup>7</sup> Come anche chiarito, in seguito, dal D.M. 11 agosto 2017.

per le quali non è applicabile, dovendo essere esse incluse nel perimetro di consolidamento a prescindere dalla quota di partecipazione detenuta.

Va da sé che, nel caso di impossibilità di determinazione della quota di partecipazione, o qualora tale partecipazione fosse assente<sup>8</sup>, e nell'assenza della fattispecie di controllo "di fatto", qualunque società o ente strumentale potrà essere escluso dal consolidamento, in quanto gli importi dovrebbero essere imputati proporzionalmente alla quota (indeterminata o nulla) di partecipazione.

### *6.2.6. Definizione della situazione di controllo*

La definizione delle situazioni di controllo, di diritto o di fatto, è esplicita puntualmente nel PCA 4/4 (p. 2), il quale prevede che sia verificata una delle seguenti fattispecie di controllo:

- il controllo di diritto, denotato dal possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea dei soci, anche per mezzo di patti parasociali;
- il controllo di fatto, denotato da un numero di voti sufficiente ad esercitare un'influenza dominante<sup>9</sup> sull'assemblea ordinaria;
- il controllo di tipo contrattuale, esercitato quindi in forza di contratti o clausole statutarie<sup>10</sup>, nei casi in cui la legge consente tali contratti o

<sup>8</sup> Si veda il caso di alcuni enti non profit, in cui non sussiste versamento al fondo di dotazione, e in cui non sussiste la fattispecie di controllo: essendovi partecipazione nulla al fondo di dotazione, essi non possono essere che consolidati linea per linea, con importi di zero euro. Diversamente avverrebbe nel caso in cui, pur in assenza di partecipazione, vi fosse la fattispecie di controllo: in tale caso, il metodo di consolidamento sarebbe integrale, pertanto l'intera somma dei conti di bilancio accesi nell'azienda partecipata sarebbe consolidata, con ripercussioni sulla determinazione della quota di patrimonio netto di titolarità di terzi.

<sup>9</sup> Si consideri ad esempio il caso di una Società che gestisca lo smaltimento rifiuti, supponendo che questa sia partecipata al 45% da un comune capoluogo di provincia e per il restante 65% da 30 comuni ricompresi nella provincia (per una quota pari al 2,17% ciascuno). In questo caso potrebbe sussistere la situazione di controllo da parte del comune capoluogo, in quanto la quota di partecipazione è sufficiente a garantire un'influenza dominante sull'assemblea; la fattispecie di controllo, però, non è determinata di diritto. Nei casi simili, ai fini del consolidamento è, quindi, necessario motivare per quali ragioni la società sia stata inclusa tra le aziende controllate piuttosto che tra le aziende partecipate, in modo tale da chiarire e rendere la rappresentazione del gruppo più puntuale e identificativa della reale situazione economica, finanziaria e patrimoniale.

<sup>10</sup> A partire dall'esercizio finanziario chiuso al 31 dicembre 2017, in virtù delle modifiche introdotte al Principio Contabile dal D.M. del Ministero dell'economia e delle finanze datato 11 agosto 2017, l'influenza dominante è presunta nel caso in cui esistano clausole contrattuali che incidano significativamente sulla gestione dell'ente strumentale, come nel caso

clausole. Ad esempio, nei casi in cui l'azienda pubblica capogruppo stipuli contratti di servizio pubblico e di concessione con tali enti strumentali, la cui attività è svolta prevalentemente<sup>11</sup> verso l'azienda pubblica stessa.

Non sussiste fattispecie di controllo, invece, per le società e gli enti partecipati nei cui confronti l'azienda pubblica capogruppo non eserciti il controllo secondo una delle modalità previste dal PCA 4/4 (p. 2).

In alcuni casi di studio è stata rilevata la seguente situazione:

- il Consorzio “C” è partecipato dal Comune “A” e dal Comune “B”;
- il Comune “A” ha versato il 57% del Fondo di Dotazione; il Comune “B” ha versato il 43% del Fondo di Dotazione;
- tutte le votazioni si prendono all'unanimità, ordinarie o straordinarie;
- la quota di Fondo di Dotazione è priva di valore di scambio e/o di liquidazione;
- il Consorzio non distribuisce utili;
- entrambi i Comuni non hanno l'obbligo di ripianare i disavanzi in misura superiore alla propria quota di partecipazione.

In questo caso, il Comune “A” capogruppo, nella redazione del suo bilancio consolidato, deve determinare se sussista la situazione di controllo di diritto o di fatto nel Consorzio.

Nel caso in esame, la quota di partecipazione (57%) non corrisponde al diritto di voto (“una testa un voto”), quindi non sussiste la fattispecie di controllo “di diritto”; inoltre, non sussistono altre fattispecie di controllo “di fatto” (nomina di organi amministrativi, influenza dominante, contratti o ripianamento dei disavanzi). Il Comune “A” considera il Consorzio “C” come ente partecipato e non controllato (controllo congiunto). Pertanto applica il metodo di consolidamento proporzionale, con quota di partecipazione e consolidamento del 57%<sup>12</sup>.

dell'imposizione della tariffa minima, dell'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, della previsione di agevolazioni o esenzioni.

<sup>11</sup> L'attività è prevalente nei casi in cui l'ente strumentale abbia conseguito nell'anno precedente ricavi e proventi riconducibili all'azienda pubblica capogruppo in misura superiore all'80% dei ricavi complessivi.

<sup>12</sup> Ciò in virtù del fatto che i bilanci devono essere consolidati “per un importo proporzionale alla quota di partecipazione, con riferimento ai bilanci delle società partecipate e degli enti strumentali partecipati (cd. metodo proporzionale)” (p. 7).

## 6.3. Criticità nelle attività preliminari al consolidamento

### 6.3.1. Comunicazioni con i componenti del gruppo

La richiesta dei dati presenta, quale criticità, la rilevante difformità che si può riscontrare tra diversi sistemi contabili di riferimento. Infatti, a differenza di quanto avviene nei gruppi di stampo privatistico, per il bilancio consolidato delle Aziende Pubbliche Locali i sistemi di riferimento sono i più disparati:

- D.Lgs. 118/2011, per gli Enti Territoriali (capogruppo, sistema di riferimento per il consolidamento);
- principi contabili OIC (per le aziende partecipate private e per le aziende non-profit che tengono la contabilità con tali principi);
- principi contabili internazionali IAS/IFRS (per le aziende partecipate e i gruppi che sono tenuti ad applicare tale disciplina).

A ciò si aggiunge la difformità che si riscontra anche nei sistemi tributari di riferimento e nella disciplina applicabile ai singoli enti, che influenza in modo rilevante le modalità di contabilizzazione e rendicontazione dei fatti amministrativi. Si veda, in merito, la situazione che si genera con l'IVA sulle operazioni infragruppo da elidere o nel caso dello *Split Payment*.

Tali fattispecie devono essere tenute in conto nel momento in cui si deve impostare la lettera di richiesta dei dati, in quanto i bilanci forniti includono al loro interno tutte queste peculiarità. Tale lettera deve essere impostata come indicato dal PCA 4/4 (pp. 4-5), che ne indica i contenuti, le modalità e le tempistiche.

L'Azienda Pubblica Locale capogruppo deve chiedere tutte le informazioni utili per verificare l'assenza o la presenza di difformità tra i principi contabili e tributari di riferimento, in modo tale da poter richiedere alle aziende partecipate una serie di informazioni integrative utili alla redazione del bilancio consolidato<sup>13</sup>.

Inoltre, la richiesta dei dati dovrebbe contenere le direttive da impartire alle aziende partecipate che possano servire a rendere i bilanci del gruppo omogenei quanto più possibile nei criteri di valutazione; deve essere quindi condotta una puntuale analisi delle difformità rilevanti nei criteri di

<sup>13</sup> A titolo di esempio, si deve verificare la conformità dei criteri di valutazione applicati per le voci dell'attivo e l'applicazione del metodo del patrimonio netto, la suddivisione delle voci in conformità allo schema di cui all'Allegato 11 D.L.gs 118/2011, l'indicazione delle partite straordinarie e dei conti d'ordine, l'indicazione dei dividendi distribuiti durante l'esercizio, verso la capogruppo e verso aziende del gruppo e l'indicazione delle altre voci relative ad operazioni infragruppo.

valutazione applicati dalle aziende del gruppo, in modo tale da poter coordinare le varie aziende partecipate e rendere i dati omogenei. Le direttive devono essere quanto più precise e fornite nel modo più tempestivo possibile.

La comunicazione e la richiesta, inoltre, deve essere inoltrata anche alle partecipate indirette, in modo tale da poter ottenere i dati in tempo utile per il consolidamento. Il contenuto della comunicazione, infine, deve essere quanto più omogeneo possibile, al fine di garantire l'uniformità anche dei dati ricevuti e delle informazioni da riportare nel bilancio consolidato.

### *6.3.2. Consolidamento dei gruppi intermedi*

Come già indicato, se è presente un gruppo intermedio, in cui una delle partecipate dell'Azienda Pubblica Locale è capogruppo, il bilancio consolidato dell'Azienda Pubblica Locale deve contenere, al suo interno, il bilancio consolidato della capogruppo intermedia. La presenza di questa fattispecie, già indicata anche nella delibera di individuazione del GAP e del perimetro di consolidamento, ha un effetto triplice:

- semplifica le operazioni di consolidamento delle partecipazioni indirette, in quanto già considerate nel bilancio consolidato della capogruppo intermedia;
- consente di reperire in modo mediato le operazioni infragruppo, intervenute tra il gruppo intermedio e le altre aziende del GAP;
- incrementa la complessità delle operazioni contabili di consolidamento, in quanto il bilancio consolidato è approvato con termini più ampi rispetto al bilancio d'esercizio; inoltre, la partecipazione dell'Azienda Pubblica Locale è solo nei confronti della capogruppo intermedia<sup>14</sup>; occorre verificare inoltre la correttezza dei dati ivi riportati<sup>15</sup>.

Analogamente a quanto detto per la richiesta di dati alle aziende partecipate e/o controllate, anche per i gruppi intermedi occorre prestare particolare attenzione, e impostare la comunicazione e la richiesta dei dati in modo tale da ottenere tutte le informazioni necessarie al consolidamento in tempo utile.

<sup>14</sup> Per cui deve essere prestata attenzione, in particolare al momento dell'eliminazione del valore della stessa contro il patrimonio netto della partecipata.

<sup>15</sup> In particolare nei casi in cui la capogruppo intermedia non sia controllata dall'Azienda Pubblica Locale.

### 6.3.3. *Coordinamento tra le aziende pubbliche locali per partecipate comuni*

Come emerge anche da alcune criticità precedenti, le Aziende Pubbliche Locali tendono ad avere aziende partecipate comuni a due o più di loro, con percentuali di partecipazione talvolta risibili<sup>16</sup>. In questi casi, si configurano problemi di tre ordini diversi:

- per le Aziende Pubbliche Locali con quote di partecipazione di scarsa rilevanza può essere molto difficile esercitare il potere e l'influenza necessari a reperire tutti i dati;
- per le aziende partecipate, per ogni anno di consolidamento, pervengono comunicazioni conformi al PCA 4/4 (contenenti, quindi, la richiesta dei dati utili per il consolidamento e le “direttive per l'uniformità dei dati da consolidare”) da ciascuna Azienda Pubblica Locale;
- per le Aziende Pubbliche Locali di minore rilevanza, quindi, potrebbero verificarsi delle differenze rispetto alle “direttive per l'uniformità dei dati da consolidare” fornite e quelle richieste da Aziende Pubbliche Locali dotate di maggiore rilevanza o potere di controllo.

Ciò causa una difficoltà nel reperimento di dati facilmente maneggiabili per la costruzione del bilancio consolidato, e un rilevante spreco di risorse e di tempo per le aziende partecipate.

Una soluzione a tale difficoltà potrebbe ritrovarsi nell'impostazione di una richiesta di dati coordinata e uniforme tra tutte le capogruppo che partecipano nelle medesime aziende. In tal modo, le aziende partecipate da più capogruppo pubbliche riceverebbero istruzioni omogenee; così, sarebbe possibile inviare i dati richiesti a tutte le capogruppo pubbliche da cui è partecipata effettuando una sola volta la rielaborazione, riconciliazione e le variazioni di principi contabili e di valutazione.

A questo scopo, potrebbero configurarsi diverse soluzioni:

- se l'azienda pubblica partecipata è controllata da una delle Aziende Pubbliche Locali, quest'ultima dovrebbe effettuare una comunicazione preventiva alle altre Aziende Pubbliche Locali partecipanti, contenente le direttive che verranno impartite o che sono state impartite, in modo tale da poter uniformare i dati a livello territoriale;
- l'Azienda Pubblica Locale controllante potrebbe reperire i dati e distribuirli alle altre Aziende Pubbliche Locali partecipanti o indicare

<sup>16</sup> Nei casi analizzati è accaduto che la quota di partecipazione ad alcuni Enti Strumentali risultava inferiore all'1%, ossia nell'ordine del 2 per mille: in tali condizioni vi sono state alcune difficoltà nel coordinamento con le altre aziende pubbliche partecipanti e nella ricezione dei dati dalla partecipata.

all'azienda partecipata di renderli disponibili tramite piattaforma informatica o servizi *cloud* via Internet, conformi alle normative sulla sicurezza e *privacy* dei dati.

In questo modo, la produzione dei dati da parte dell'azienda partecipata può essere svolta secondo direttive omogenee e uniformi, e il reperimento dei dati da parte delle Aziende Pubbliche Locali non rilevanti è semplificato e agevolato.

#### *6.3.4. Mancanza di bilanci approvati*

Può essere che, alla data di redazione del bilancio consolidato, alcune aziende partecipate non abbiano ancora approvato il bilancio dell'esercizio di riferimento. In questo caso, la produzione dei dati non può essere disposta dall'azienda partecipata, in quanto non sono dati ufficiali approvati. Non è concesso dal principio contabile e dalla norma di riferimento, né consigliabile per la finalità di rappresentazione veritiera e corretta, escludere la società partecipata dal consolidamento. L'Azienda Pubblica Locale, in virtù della propria partecipazione e dei diritti che può esercitare sull'azienda controllata, deve obbligatoriamente richiedere i dati necessari al consolidamento alla stessa e fornire le direttive a rendere tali dati uniformi ai criteri di valutazione adottati nel bilancio consolidato.

Nel caso in cui non fosse possibile reperire il bilancio ufficiale approvato dall'assemblea dei soci o analogo organo consiliare, deve essere fornita una situazione economico patrimoniale pre-consuntiva, approvata ufficialmente dall'organo direttivo dell'azienda partecipata<sup>17</sup>. Nel caso in cui il bilancio approvato, invece, facesse riferimento al bilancio consolidato di un gruppo intermedio, è necessario procedere alla richiesta dei dati alle aziende partecipate direttamente o indirettamente, in modo tale da poter considerare nel bilancio consolidato tutti i dati relativi alle operazioni intervenute all'interno del gruppo.

#### *6.3.5. La responsabilità circa i dati forniti*

Nei casi seguiti, si sono rilevate preoccupazione e tensioni tra i soggetti incaricati della redazione del bilancio consolidato circa la responsabilità sulla

<sup>17</sup> La soluzione proposta è coerente con il dettato del PCA 4/4, come modificato dal D.M. 11 agosto 2017.

veridicità dei dati forniti e inseriti nel bilancio consolidato stesso. In particolare, questa fattispecie si pone su tutti quei dati aggiuntivi al bilancio dell'azienda partecipata e alle dichiarazioni integrative rese dalle persone che ivi lavorano e rispondono alla richiesta informativa.

A titolo precauzionale, è consigliato che tutte le richieste di dati aggiuntivi siano fatte a mezzo posta elettronica certificata, per garantire contestualmente la rapidità di comunicazione e l'ufficialità della comunicazione. Inoltre, ogni dichiarazione resa deve essere controfirmata dal legale rappresentante dell'azienda partecipata, al fine di poter tracciare la comunicazione e individuare i soggetti che si assumono la responsabilità di dichiarare i singoli dati inseriti nel bilancio consolidato, che rappresenta un atto pubblico approvato dall'organo consiliare e dall'esecutivo dell'Azienda Pubblica Locale.

## **6.4. Criticità nello svolgimento dell'attività diretta a rendere uniformi i bilanci da consolidare**

### *6.4.1. Il metodo di lavoro*

La redazione del bilancio consolidato è un'operazione contabile complessa, che consente di uniformare le rappresentazioni sintetiche delle operazioni intercorse tra le aziende del Gruppo Amministrazione Pubblica e i terzi, isolando quelle intervenute all'interno del gruppo per poterle eliminare. A tale scopo, è necessaria una strumentazione di supporto che consenta di snellire il lavoro ed effettuare controlli incrociati circa la correttezza contabile delle operazioni effettuate.

In tutti i casi analizzati, non è stata riscontrata la presenza di applicativi dedicati alla redazione del bilancio consolidato<sup>18</sup>. Attualmente, la strumentazione a disposizione delle aziende capogruppo si limita a gestionali sviluppati *ad hoc* e non integrati con la contabilità delle stesse, dove non vengono utilizzati fogli di lavoro elettronici su fogli di calcolo di normali suite per l'ufficio. La richiesta dei dati è svolta in modo manuale e variabile da caso a caso; lo stesso accade per le risposte ricevute e per i dati forniti. Ciò causa talvolta situazioni di rallentamento dovute ad un approccio burocratizzato alla risoluzione dei dubbi interpretativi. In altri casi, invece, è stato possibile riscontrare un approccio proattivo delle aziende partecipate e delle aziende

<sup>18</sup> Fa eccezione un caso di azienda pubblica locale, con la quale il gruppo di ricerca aveva già instaurato rapporti di collaborazione per la redazione del documento prima dell'entrata in vigore della legge, a titolo di sperimentazione scientifica e professionale.

pubbliche capogruppo per la risoluzione dei problemi, in modo da appianare le difficoltà in modo semplice e diretto.

Per consentire l'uniformità dei criteri di redazione del bilancio consolidato, sarebbe necessario che, a livello nazionale, fosse fornito uno strumento valido per tutte le aziende, funzionale e operativo. Ciò sarebbe di aiuto ai funzionari incaricati, garantendo una piattaforma di integrazione e consolidamento dei dati con il supporto diretto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, con la Ragioneria Generale dello Stato e con ARCONET, al fine di poter effettuare operazioni contabili uniformi a livello nazionale e consentire quindi una miglior conoscenza e consapevolezza dello stato di salute degli enti pubblici<sup>19</sup>.

Uno strumento di lavoro efficace dovrebbe poter consentire di svolgere in modo automatizzato, o quantomeno semplificato, l'intero processo di consolidamento. In particolare, è necessario impostare un flusso di lavoro che parta dalla richiesta dei dati alle aziende partecipate, consentendone la raccolta tramite modelli preimpostati e caricati in un unico momento dai responsabili delle partecipate, anche se esse risultassero partecipate (e consolidate) da più aziende pubbliche. Questo può avvenire solamente integrando i sistemi informativi contabili dell'Azienda Pubblica Locale e uniformando la metodologia di consolidamento per consentire, dove possibile, l'automatizzazione di alcune delle operazioni non aventi carattere interpretativo. Tutto ciò deve, infine, consentire un output conforme agli standard di *Open Data* forniti dal Governo, nel rispetto di un'attività trasparente, efficiente ed efficace.

#### 6.4.2. *Uniformità dei bilanci e dei criteri di valutazione*

L'uniformità dei bilanci, come già indicato in precedenza, rappresenta un nodo cruciale nella redazione del bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali.

Infatti, in tutti i bilanci analizzati e nelle poste iscritte negli stessi, vi è un problema strutturale di disomogeneità dei principi contabili applicati (ad esempio, tra principi contabili e valutativi contenuti nel D.Lgs. 118/2011 e i principi contabili internazionali IAS/IFRS). Tale disomogeneità non consente di istituire la visione di gruppo pubblico locale intesa nel senso economico-aziendale sopra indicato, privando così il bilancio consolidato della sua

<sup>19</sup> La Banca Dati Amministrazioni Pubbliche svolge già un egregio ruolo di raccolta dei dati, ma non è sufficiente, in quanto non fornisce uno strumento di lavoro comune e uniforme, e non permette una rapida interfaccia per la risoluzione di dubbi interpretativi e imitazione delle buone pratiche gestionali nelle pubbliche amministrazioni.

rilevanza e significatività quale strumento di gestione unitaria, pur mantenendo il suo ruolo informativo. In ogni caso, il ruolo informativo stesso è viziato dall'aggregazione e consolidamento delle voci di bilancio valutate e rappresentate secondo principi contabili e criteri di valutazione differenti nella forma e talvolta aventi diversi requisiti sostanziali.

Prima di procedere alla redazione del bilancio consolidato, quindi, risulterebbe necessario appianare tutte le difformità così riscontrate, anche attraverso un processo di coinvolgimento delle aziende partecipate nella definizione dei criteri di redazione dei singoli bilanci o di raccordo dei dati qualora la difformità non fosse sanabile.

In particolare, per gli enti in contabilità finanziaria che partecipano al bilancio consolidato, l'uniformità dei bilanci è garantita dalle disposizioni del decreto e del PCA 4/4. Per i componenti del gruppo che adottano la contabilità civilistica o altri principi contabili, invece, l'uniformità dei bilanci deve essere ottenuta attraverso l'esercizio dei poteri di controllo e di indirizzo normalmente esercitabili dalla capogruppo nei confronti dei propri enti e società. Come regola generale, la capogruppo dovrebbe farsi carico della corretta integrazione dei bilanci, verificandone i criteri di valutazione e procedendo alle opportune rettifiche ed alla loro omogeneizzazione (cfr. PCA 4/4, §4.1), proprio mediante le direttive impartite dalla capogruppo.

Sarebbe opportuno, in ogni caso, che le aziende partecipate stesse provvedessero alla riconciliazione del proprio bilancio con le direttive impartite dalla capogruppo<sup>20</sup>.

Al fine di garantire l'uniformità e spiegare le difformità nel bilancio consolidato, è utile riportare nella nota integrativa al bilancio consolidato un prospetto di raffronto dei criteri di valutazione applicati nei bilanci separati, del criterio uniforme prescelto per la redazione del bilancio consolidato, dell'impatto di eventuali rettifiche apportate per uniformare i bilanci e le motivazioni di eventuali situazioni considerate irrilevanti.

Nei casi analizzati, i bilanci e le poste relative erano completamente disomogenei. Questo è avvenuto principalmente poiché la capogruppo presenta la

<sup>20</sup> Nel caso in cui le direttive non fossero state impartite dalla capogruppo, o fossero state impartite tardivamente, la capogruppo deve farsi carico dell'adempimento di uniformare i bilanci e i dati. Deve quindi procedere a rettificare le voci di bilancio difformi o esercitare i poteri di controllo e partecipazione per far redigere una situazione aggiornata con i criteri di valutazione uniformi. Quando invece le direttive non possano essere recepite per discordanza con i principi contabili di riferimento, devono essere acquisite tutte le informazioni utili a comprendere le ragioni per cui i principi contabili nei bilanci separati delle società o enti partecipati non sono stati uniformati alle direttive impartite dalla capogruppo. Inoltre, è necessario esercitare i poteri di controllo per far redigere una situazione aggiornata con i criteri di valutazione uniformi.

situazione patrimoniale ed economica seguendo il principio della competenza finanziaria “potenziata”, che è da adottare per la rappresentazione dei flussi in contabilità finanziaria, rispetto al principio della competenza economica (OIC) da utilizzarsi nella rappresentazione del bilancio consolidato. Occorre quindi che, per tutti i bilanci da consolidare, i criteri di redazione, valutazione e rappresentazione fossero secondo la competenza economica pura, evitando così notevoli difformità. In particolare, le maggiori difformità riscontrate nei casi analizzati riguardano ciascuna delle voci del bilancio consolidato soggette a valutazione (Debiti/crediti, Costi/ricavi, Ammortamenti, Ratei/risconti, Fondi rischi, Partecipazioni<sup>21</sup>).

Dette voci, prima di poter procedere all’elisione delle operazioni infra-gruppo, devono essere rettifiche in modo tale da parificarle e renderle omogenee nei principi di riferimento.

Infatti, nonostante gli adempimenti di parificazione imposti all’azienda pubblica capogruppo e l’impartizione delle direttive alle aziende partecipate, potrebbero permanere differenze tra le voci di credito/debito e di costo/ricavo corrispondenti tra la capogruppo e la partecipata. In alcuni casi, queste differenze sono dovute a principi di natura fiscale (*Split Payment*), in altri casi sono dovuti a differenti criteri di imputazione temporale (competenza economica, competenza finanziaria potenziata).

Il PCA 4/4 indica che, quando i criteri di valutazione e di consolidamento adottati nell’elaborazione dei bilanci da consolidare non sono tra loro uniformi, occorre apportare a tali bilanci opportune rettifiche in sede di consolidamento al fine di renderli omogenei.

Pertanto, nei casi indicati, devono essere fatte le riclassificazioni o imputazioni del caso, in modo tale da rendere i bilanci uniformi per il consolidamento. Nei casi residuali, occorre andare alla radice della differenza che intercorre nelle voci corrispondenti, e devono essere poste in essere tutte le azioni del caso.

Nello specifico, occorre prestare particolare attenzione nel caso ciò avvenga con aziende controllate, in quanto il bilancio relativo è stato approvato con il voto favorevole dell’ente maggioritario (o controllante di diritto). Pertanto, tutte le operazioni di rettifica dovrebbero essere fatte ricadere nell’ambito dell’approvazione del bilancio medesimo, al fine di garantire la rappresentazione veritiera e corretta anche del bilancio dell’azienda controllata.

<sup>21</sup> In particolare, la capogruppo invita i componenti del gruppo ad adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, eccetto quando la partecipazione è acquistata e posseduta esclusivamente in vista di una dismissione entro l’anno. Nei casi di studio non sono state riscontrate particolari difficoltà, in quanto la totalità delle aziende partecipate adottava già tali criteri nei propri bilanci.

In tutti gli altri casi, è necessario effettuare le rettifiche necessarie a rendere uniformi i bilanci da consolidare, prima di procedere all'elisione delle operazioni infragruppo, operando secondo i principi contabili e i postulati di redazione del bilancio in modo tale da garantire una reale rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico dell'esercizio per il GAP.

Il PCA 4/4 consente di derogare all'obbligo di uniformità dei criteri di valutazione nei seguenti casi:

- quando la conservazione di criteri difformi sia più idonea a realizzare l'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta, indicando in nota integrativa al bilancio consolidato le difformità esistenti e i motivi sottostanti;
- quando le difformità non sono rilevanti, sia in termini quantitativi che qualitativi, rispetto al valore consolidato della voce in questione.

Si rammenta che l'esclusione di operazioni di riclassificazione e adeguamento dei principi contabili dovrebbe comunque rappresentare l'eccezione, e non la regola di redazione del bilancio consolidato

#### *6.4.3. La valutazione delle partecipazioni con il metodo del patrimonio netto*

Il Principio Contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale, allegato 4/3 del D.Lgs. 118/2011, impone alle Aziende Pubbliche Locali di valutare le partecipazioni con il metodo del patrimonio netto<sup>22</sup>. Tale principio, indirettamente, è richiamato anche dal PCA 4/4 che indica, nella richiesta dati, di fornire l'indicazione agli enti e società partecipate di *“adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, eccetto quando la partecipazione è acquistata e posseduta esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno. In quest'ultimo caso, la partecipazione è contabilizzata in base al criterio del costo”* (p. 5).

Si possono configurare, quindi, le seguenti fattispecie:

- l'Azienda Pubblica Locale valuta la partecipazione al costo;
- l'Azienda Pubblica Locale valuta la partecipazione con il metodo del patrimonio netto, basato sui dati di bilancio dell'esercizio precedente a quello di riferimento;

<sup>22</sup> In alcuni casi, come ad esempio quando risulta assente il bilancio della partecipata alla data di redazione del Rendiconto Generale dell'Azienda Pubblica Locale, è possibile derogare a tale criterio.

- l'Azienda Pubblica Locale valuta la partecipazione con il metodo del patrimonio netto su dati di bilancio provvisori dell'esercizio di riferimento.

In tutti i casi, alla data di redazione del bilancio consolidato, i dati relativi all'azienda partecipata sono presenti (si veda in merito quanto indicato in caso di irreperibilità del bilancio per il consolidamento). In questo modo, la valutazione della partecipazione deve essere aggiornata con il metodo del patrimonio netto, essendo soddisfatte tutte le condizioni per la sua coerenza. Il bilancio dell'Azienda Pubblica Locale deve quindi essere aggiornato per tenere conto di ciò, e poter effettuare le rettifiche di eliminazione delle partecipazioni secondo le modalità del caso<sup>23</sup>.

#### *6.4.4. Determinazione della soglia di irrilevanza delle riconciliazioni e rettifiche*

Al fine di garantire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico del GAP, il bilancio consolidato deve essere retto da un principio di rilevanza. Già nella determinazione del perimetro di consolidamento sono stabilite due soglie di rilevanza delle aziende partecipate ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, analizzate nei paragrafi precedenti. Allo stesso modo, le scritture di rettifica per difformità nei criteri di valutazione, o le rettifiche di operazioni infragruppo con aziende partecipate con quote risibili (in alcuni casi inferiori all'1%), con il metodo di consolidamento proporzionale generano scritture con importi a loro volta irrilevanti per la rappresentazione veritiera e corretta e per la chiarezza del bilancio consolidato.

In questi casi, occorre porre a confronto i costi, in termini di tempo impiegato e di risorse, e i benefici derivanti dall'effettuazione delle rettifiche. Spesso potrebbe essere utile calcolare una soglia di irrilevanza, al di sotto della quale alcune operazioni non vengono effettuate. A titolo di esempio, si immagini il caso in cui gli ammortamenti dei fabbricati nell'Azienda Pubblica Locale siano effettuati con l'aliquota del 2%, mentre nell'azienda partecipata gli stessi fabbricati sono ammortizzati con l'aliquota del 3%. La differenza dell'1% può essere in alcuni casi rilevante, in altri di importo non rilevante. La determinazione di una soglia di irrilevanza risulta quindi fondamentale per distinguere le fattispecie.

<sup>23</sup> Il Principio Contabile Allegato 4/3 D.Lgs. 118/2011, rimanda ai Principi Contabili OIC in materia (attualmente, OIC n. 17)

La determinazione di una soglia di rilevanza è un argomento sempre delicato e soggettivo. In particolare, devono essere considerati gli impatti che la scrittura avrebbe sul totale della voce direttamente considerata, ma anche sul totale dei risultati parziali/totali in cui tale voce di bilancio è ricompresa. Una proposta di soluzione in questo caso non può essere quantificata, ma descritta dal punto di vista metodologico.

La base su cui deve essere valutata l'irrilevanza di un'operazione contabile di rettifica è l'impatto complessivo che essa avrebbe sui conti e parziali/totali interessati. Ad esempio, se l'azienda partecipata detiene moltissimi immobili, di valore elevato e con un fondo ammortamento già accantonato per quote consistenti, allora l'operazione potrebbe variare significativamente i valori totali del bilancio. Al contrario, se l'azienda è partecipata per una quota risibile, consolidata proporzionalmente e detiene pochi immobili di valore integralmente ammortizzato, la rettifica non avrebbe alcun significato rilevante in termini di impatto sul risultato dell'esercizio o sul Patrimonio Netto.

In ogni caso, le operazioni contabili non effettuate perché considerate irrilevanti devono essere adeguatamente motivate e giustificate in Nota Integrativa. La giustificazione deve indicare i criteri utilizzati per la determinazione della significatività della variazione e, se possibile, un'indicazione dell'impatto che la somma delle operazioni avrebbe avuto sull'utile, sul patrimonio netto e sul totale dell'attivo. Si rammenta, nuovamente, che l'esclusione di operazioni di riclassificazione e adeguamento dei principi contabili dovrebbe comunque rappresentare l'eccezione, e non la regola di redazione del bilancio consolidato.

## **6.5. Criticità nell'eliminazione delle operazioni infragruppo**

### *6.5.1. Eliminazione delle partecipazioni: criterio del costo e metodo del patrimonio netto*

Come visto, le partecipazioni valutate con il criterio del costo dovrebbero rappresentare una categoria residuale, non presente nello Stato Patrimoniale della capogruppo al momento del consolidamento, se non nei casi in cui la partecipazione non si riferisca a società del gruppo o di cui sia impossibile reperire i dati. Come già indicato, alla data di approvazione del bilancio consolidato i dati devono essere resi disponibili dalle società partecipate. Occorre quindi procedere all'adeguamento del criterio di valutazione delle partecipazioni, secondo le modalità previste dai principi contabili in materia (in

particolare, OIC 17), prima di effettuare l'operazione contabile di eliminazione delle partecipazioni.

Il metodo del patrimonio netto, invece, rappresenta il criterio di valutazione principale e ordinario per le aziende pubbliche locali e per il bilancio consolidato. La problematica più rilevante è rappresentata dal fatto che la partecipazione iscritta con il metodo del patrimonio netto spesso fa riferimento al patrimonio netto del bilancio dell'esercizio precedente e non di quello di riferimento, e quindi occorre rettificare il valore della partecipazione per poi procedere con l'eliminazione della voce per il consolidamento.

L'eliminazione della partecipazione iscritta a bilancio e valutata con il metodo del patrimonio netto pone alcune problematiche nel momento dell'eliminazione della stessa contro la rispettiva quota parte di patrimonio netto. Infatti, nel bilancio della capogruppo, il valore della partecipazione può essere:

- pari alla rispettiva quota parte di patrimonio netto, comprensiva della quota parte di risultato dell'esercizio;
- superiore alla rispettiva quota parte di patrimonio netto, comprensiva della quota parte di risultato dell'esercizio, per cui è già stata fatta una valutazione e giustificazione di tale maggior valore (avviamento, cespiti, perdita, ecc.).

In entrambi i casi l'adeguamento del valore della partecipazione nel bilancio della società capogruppo, intervenuto nel suo bilancio e imputato nel conto economico separato (come rivalutazione/svalutazione), equivale al risultato dell'esercizio che verrà consolidato tramite l'inserimento, linea per linea, dei ricavi e costi della società partecipata.

Per garantire la quadratura dell'operazione di eliminazione della partecipazione, tale duplicazione deve essere tenuta in conto e rimossa, per garantire la rappresentazione veritiera e corretta delle operazioni intervenute tra il gruppo e i terzi.

Nel secondo caso, inoltre, il maggior valore della partecipazione, rilevato all'inizio, deve essere riclassificato come differenza attiva da consolidamento, e trattato uniformemente a quanto inizialmente individuato con il metodo del patrimonio netto.

### *6.5.2. Eliminazione delle partecipazioni senza titoli partecipativi*

Al fine di consolidare le aziende partecipate di cui non si detiene un titolo partecipativo, o per cui i titoli partecipativi sono privi di valore di scambio o di liquidazione, è necessario che nel bilancio dell'Azienda Pubblica Locale

capogruppo sia iscritta una loro valorizzazione. Il principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale Allegato 4/3 al D.Lgs. 118/2011, nella stesura di riferimento per il bilancio dell'esercizio chiuso al 31.12.2016, non includeva istruzioni di sorta per la valutazione di tali partecipazioni.

Ne consegue che, nei casi di consolidamento seguiti, sia emersa la necessità di rilevare la presenza di tali partecipazioni nell'attivo di Stato Patrimoniale, in modo da poter procedere con le scritture di eliminazione delle partecipazioni. La particolarità di tali partecipazioni è che sono sorte con conferimenti che non danno alcuna titolarità in ordine alla distribuzione di utili, non possono essere cedute a terzi (prive di valore di scambio) e non danno alcun diritto in ordine alla distribuzione del netto risultante da una liquidazione dell'azienda (prive di valore di liquidazione).

Tali partecipazioni devono essere iscritte nello Stato Patrimoniale. La loro iscrizione è effettuata al costo storico di acquisizione (anche come somma dei versamenti effettuati al fondo di dotazione), e in contropartita deve essere vincolata una quota del patrimonio netto in una riserva indisponibile, in modo tale da evidenziare la presenza di una sopravvalutazione dell'attivo disponibile.

Essendo l'investimento avvenuto con l'utilizzo del netto, esso non deve pesare sul conto economico; la scelta avviene a monte, con la scissione del netto, e le successive operazioni avranno, di conseguenza e sempre, una contropartita di patrimonio netto.

### *6.5.3. IVA nelle operazioni infragruppo*

Come già indicato in precedenza, sono state rilevate nei casi di studio le criticità derivanti da sistemi tributari di riferimento differenti. In particolare, a titolo di esempio, si porta il caso dell'imposta sul valore aggiunto nelle operazioni infragruppo, che rappresenta alcune particolarità nelle operazioni di elisione e differenti trattamenti contabili, a parità di altre condizioni.

Le criticità sono state rilevate, in particolare, per gli acquisti effettuati dalla Pubblica Amministrazione. Infatti, nel panorama normativo vigente, le Aziende Pubbliche Locali considerano l'IVA sugli acquisti un costo, in virtù dell'indetraibilità; inoltre, sono soggette al pagamento separato al fornitore e all'erario della base imponibile e dell'imposta, rispettivamente (*Split Payment*). Ciò genera due ordini diversi di criticità al momento dell'elisione delle operazioni infragruppo:

- l'IVA è incorporata nel costo contabilizzato a Conto Economico, in quanto indetraibile, mentre la rispettiva operazione nell'azienda partecipata è iscritta tra i ricavi al netto dell'imposta;
- l'IVA è incorporata nel debito, in quanto la contabilità economico-patrimoniale dell'Azienda Pubblica Locale è correlata alla contabilità finanziaria e da essa deriva; in particolare, al momento della registrazione dell'impegno all'interno del rispettivo capitolo di spesa, tramite la matrice di trasposizione, il relativo debito viene iscritto in un'unica voce, intitolata al fornitore, nonostante il pagamento sia da effettuarsi in modo separato; al contempo, il fornitore (azienda partecipata) rileva il credito al netto dell'imposta, in quanto la fattura è emessa con indicazione della fattispecie di assoggettamento allo *Split Payment*.

Il PCA 4/4 indica che *“Nel caso di operazioni tra la controllante e le sue controllate oggetto di un difforme trattamento fiscale, l'imposta non è oggetto di elisione. Ad esempio, nei casi in cui risulta indetraibile, l'imposta sul valore aggiunto pagata dalla capogruppo a componenti del gruppo per le quali l'IVA è detraibile, non è oggetto di eliminazione e rientra tra i costi del conto economico consolidato”*.

In entrambi i casi indicati, quindi, è necessario operare una riclassificazione della quota dell'imposta, al fine di evidenziarne la diversa natura nel bilancio consolidato.

Nello specifico, il costo indetraibile per IVA, nel momento in cui viene elisa l'operazione infragruppo, cambia natura e perde la sua correlazione con il bene o servizio acquistato; a tal fine, il costo deve essere riclassificato tra gli oneri diversi di gestione.

Nel caso di consolidamento proporzionale, invece, tale riclassificazione deve essere effettuata solo proporzionalmente alla quota di partecipazione, in quanto la quota di costo eccedente rimane all'interno del bilancio della capogruppo.

Dal punto di vista del debito residuo, la medesima riclassificazione deve essere fatta, trasferendo la quota per IVA in un conto dedicato dei Debiti Tributari, la cui composizione è opportunamente descritta in Nota Integrativa. In questo caso, la quota per IVA può essere riclassificata integralmente anche nel caso di consolidamento proporzionale: infatti, il debito non cambia la sua destinazione, e dovrebbe essere classificato ugualmente tra i Debiti Tributari.

#### 6.5.4. Operazioni tra società del gruppo (figlia-figlia)

Nelle scritture di elisione delle operazioni infragrupo, devono anche essere considerate le operazioni che intervengono tra due aziende partecipate, senza passaggi con la capogruppo. Al fine di evidenziare le operazioni intervenute verso terzi, è necessario infatti depurare il bilancio consolidato dai costi e ricavi, e debiti e crediti eventualmente residui, anche di queste operazioni infragrupo.

La criticità, in particolare, si evidenzia nei casi in cui entrambe le aziende partecipate siano consolidate con il metodo proporzionale, ma a percentuali differenti: allo stesso modo, in questo caso, il costo e il ricavo relativo a tale operazione, nonché i debiti e crediti eventualmente residui, sono considerati con le medesime percentuali differenti.

Ad esempio, si consideri il caso in cui l'azienda partecipata "A", posseduta al 40% dalla capogruppo, effettua una vendita di servizi per 100.000 euro verso l'azienda "B", partecipata dalla capogruppo al 15%. L'operazione non è ancora stata regolata finanziariamente (non si consideri l'IVA). Al momento delle operazioni di pre-consolidamento, tra i conti aggregati si rileva quanto segue.

Tab. 6.5 – Situazione ante rettifiche

Conto	Capogruppo	"A"	"B"
Crediti v/ clienti	-	40.000	-
Debiti v/ fornitori	-	-	15.000
Ricavi per prestazioni di servizi	-	40.000	-
Costi per servizi	-	-	15.000

Nel caso in esame, semplificato ma efficace, è evidente che la medesima operazione viene considerata in due ottiche diverse. Infatti, il credito v/ clienti (e i costi per servizi relativi) è così suddiviso:

1. per 60.000 euro non è considerato nel bilancio consolidato, in quanto di titolarità di terzi;
2. per 40.000 euro è considerato nel bilancio consolidato ed è totalmente di titolarità del gruppo.

Allo stesso modo, il debito v/ fornitori (e il ricavo relativo) è suddiviso:

1. per 85.000 euro non è considerato nel bilancio consolidato, in quanto di titolarità di terzi;

2. per 15.000 euro è considerato nel bilancio consolidato ed è totalmente di titolarità del gruppo.

In questo caso, devono essere considerate unicamente le quote di titolarità del gruppo, e le quote superiori (proporzionali alla differenza tra le quote di partecipazione) devono essere mantenute in bilancio, effettuando eventuali riclassificazioni (si veda sotto il trattamento delle quote residue da consolidamento proporzionale).

In bilancio consolidato, saranno esposti i seguenti saldi.

Tab. 6.6 – Situazione post rettifiche

Conto	Consolidato
Crediti v/ clienti	-
Crediti v/ terzi	25.000
Debiti v/ fornitori	-
Ricavi per prestazioni di servizi	25.000
Costi per servizi	-

#### 6.5.5. Riclassificazione delle quote residue di credito/debito non elise con il consolidamento proporzionale

Il metodo di consolidamento proporzionale, come suggerisce il nome stesso, prende in esame le operazioni dell'azienda partecipata, nonché il suo patrimonio netto e il risultato dell'esercizio, solamente in *proporzione* alla quota di partecipazione. Di fatto, quindi, sono aggregate tutte le voci di bilancio, linea per linea, moltiplicandone i valori per la percentuale di partecipazione posseduta. Allo stesso modo, la quota che eccede il rapporto partecipativo delle singole voci non è aggregata, e quindi non figura all'interno del bilancio consolidato.

Le operazioni avvenute all'interno del gruppo sono quindi aggregate come segue:

- dal lato della capogruppo, il costo/ricavo e il debito/credito sono contabilizzati per la totalità dell'importo;
- dal lato della partecipata, invece, il ricavo/costo e il credito/debito sono aggregati solo per una percentuale pari alla quota di partecipazione.

La differenza è così mantenuta in bilancio. Infatti, dal punto di vista della capogruppo, l'operazione è avvenuta "all'interno del gruppo" solamente in

proporzione alla quota di partecipazione. La parte che residua è mantenuta in bilancio consolidato in quanto è come se fosse stata effettuata con soggetti terzi.

Inoltre, dal punto di vista dello Stato Patrimoniale, i conti sono indicati per destinazione<sup>24</sup>.

Dopo l'operazione di rettifica, all'interno del bilancio consolidato, se permane una parte di debito/credito relativo all'operazione, esso deve essere tolto dalle voci destinate alle società del gruppo (credito/debito verso capogruppo; verso partecipate; verso controllate; ecc.). Tale importo deve quindi essere riclassificato nel conto di credito/debito verso terzi.

Allo stesso modo, è utile analizzare il complesso delle altre voci di Stato Patrimoniale ed effettuare le riclassificazioni del caso, qualora nella voce di cui allo schema di Stato Patrimoniale Consolidato, Allegato 11 D.Lgs. 118/2011, la dicitura sia difforme da quella di cui agli schemi del Codice Civile o di altro sistema contabile di riferimento<sup>25</sup>.

## **6.6. Conclusioni e proposte operative per il secondo anno di consolidamento**

Il primo anno di implementazione a livello strutturale del bilancio consolidato per le aziende pubbliche territoriali è stato irto di complessità e criticità, ma estremamente utile per le aziende stesse, al fine di far emergere lo stato di salute dell'attività economica unitaria del Gruppo Pubblico Locale e di analizzare le criticità derivanti dalla gestione della stessa.

Per il secondo anno di redazione del bilancio consolidato, infine, sarà necessario porre particolare attenzione ad alcune criticità che potrebbero insorgere:

1. riapertura dei saldi dal precedente bilancio consolidato;
2. variazioni dell'area di consolidamento;
3. ripresa della fiscalità differita.

L'analisi delle criticità sopra riportate, e le difficoltà incontrate nella redazione del bilancio consolidato, saranno fondamentali per instaurare un processo che porti il gruppo ad agire unitariamente nell'erogazione dei servizi

<sup>24</sup> Quindi legati alla tipologia di soggetto con cui il credito/debito è contratto

<sup>25</sup> Una particolare attenzione dovrebbe essere posta per i "Crediti v/ soci per versamenti ancora dovuti", che non trovano una loro collocazione omologa nello schema, in cui la Voce "A) Crediti vs. lo Stato ed altre Amministrazioni Pubbliche per la partecipazione al Fondo di Dotazione" non dovrebbe essere utilizzata in virtù del principio di chiarezza e della destinazione del conto.

pubblici e della gestione della cosa pubblica, attraverso l'appropriato ed efficiente utilizzo del denaro dei cittadini.

In questo modo, il bilancio consolidato potrà essere sempre più strumento di gestione e di informazione per gli stakeholder e assolvere quindi allo scopo di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico del Gruppo Pubblico Locale.

## Bibliografia

- Biancone, P., Secinaro, S., Indelicato, A. (2014). Public Local Group: the influence of stakeholders in consolidated accounting process. Empirical evidence in Italy. *International Journal of Management (IJM)*, 5(10): 115-121.
- Biancone, P., Secinaro, S., Brescia, V. (2016). Popular report and Consolidated Financial Statements in public utilities. Different tools to inform the citizens, a long journey of the transparency. *International Journal of Business and Social Science*, 7(1).
- Biancone, P.P., Busso, D., Cisi, M., Pisoni, P. (2015). *Il bilancio consolidato IFRS*. Milano: Giuffrè.
- Dezzani, F., Biancone, P.P., Busso, D. (2016, a cura di). *IAS/IFRS*. Milano: Ipsoa.
- Grossi, G. (2009). New development: Consolidated financial reporting as a stimulus for change in Italian local government. *Public Money & Management*, 29(4): 251-256.
- Grossi, G., Pepe, F. (2009). Consolidation in the public sector: a cross-country comparison. *Public Money & Management*, 29(4): 251-256.
- Grossi, G., Tagesson, T. (2007). *Consolidated financial reports in local government: a comparative analysis of IPSASB and SCMA*. Department of Business Studies, Kristianstad University College.
- Lande, E. (2000). The scope of accounting consolidation in the local public sector. *Comparative issues in local government accounting*, Springer: 227-240.
- Puddu, L., Biancone, P., Rainero, C., Secinaro, S. (2018). *Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche*. Milano: Giuffrè Francis Lefebvre.
- Puddu, L., Biancone, P., Secinaro, S., Vietti, M.C. (2016). Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: Ipsas e Principi contabili nazionali a confronto. *Impresa Progetto*, 3.
- Puddu, L., Di Russo, D. (2013, a cura di). *Manuale di ragioneria pubblica*. Torino: Eutekne.
- Puddu, L., Di Russo, D., Falduto, L., Secinaro, S. (2013). *Il bilancio consolidato degli enti locali*. Torino: ODCEC Torino E-Book Map.
- Puddu, L., Indelicato, A., Secinaro, S. (2011). Il gruppo pubblico locale: il bilancio consolidato, strumento per il controllo di gestione e la programmazione, in Borronovi, E., Mussari, R., *Collaborare e competere per un mercato responsabile e solidale. Amministrazioni pubbliche, enti non profit, fondazioni, imprese cooperative e imprese sociali*. Bologna: il Mulino.

- Puddu, L., Rainero, C., Secinaro, S., Indelicato, A. (2012). Consolidated Financial Statement: Managerial Tool to Plan for the Local Council. *International Journal of Humanities and Social Science*, 2(23): 79-87.
- Puddu, L., Mora, R. (2010, a cura di). *Il Gruppo Pubblico Locale. Aspetti economico-aziendale e di bilancio*. Torino: Giappichelli.
- Rainero, C. (2012). *La tesoreria dell'aziende pubblica*. Torino: Celid.

## CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

di *Claudio Teodori e Marco Bisogno*

Il bilancio consolidato sta divenendo un documento di crescente rilevanza per il gruppo pubblico, a seguito della sua introduzione obbligatoria dopo un periodo di sperimentazione. Tale percorso è stato però irto di difficoltà di varia natura (tecniche, organizzative, personali), con diffuso scetticismo che sta facendo passare in secondo piano le potenzialità informative e comunicative del documento. Infatti, si rilevano frequenti situazioni dove il bilancio non è disponibile nel sito del comune (sezione trasparenza) oppure lo è solamente in modo parziale (ad esempio le tavole senza la relazione sulla gestione che comprende la nota integrativa).

In particolare, nella fase attuale, il bilancio consolidato non è concepito come strumento utile in fase di programmazione strategica e di indirizzo delle scelte strutturali e operative. Nella ricerca è emersa (comprensibilmente) una maggiore attenzione agli aspetti tecnico-operativi rispetto a quelli strategici, i quali richiedono lo sviluppo di una cultura che prima deve saper cogliere le connotazioni della contabilità economico-patrimoniale e, poi, del ruolo informativo del bilancio consolidato. Con riferimento a questo punto, ci si chiede se prevalga la funzione esterna rispetto a quella interna: nel contesto pubblico la funzione interna è ancora più rilevante rispetto all'ambito privato, nel quale vi sono (dovrebbero esserci) strumenti di controllo di gestione peculiari. Questo però presuppone, come tra breve evidenziato, una coerente definizione del perimetro del gruppo e, all'interno, dell'area di consolidamento.

Il bilancio consolidato rappresenta una delle innovazioni di maggiore complessità nell'ambito della generale riforma sui sistemi di *accounting* degli enti locali: vi sono però alcuni dubbi sui tempi della sua introduzione, avvenuta senza attendere che gli altri cambiamenti, *in primis* l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale, fossero stati effettivamente compresi e interiorizzati.

Il bilancio consolidato si presta a essere analizzato da più prospettive di indagine, che nel volume sono state oggetto di approfondimento: l'evoluzione della regolamentazione nazionale e il confronto con i principi contabili internazionali, al fine di verificarne gli elementi di uniformità e differenziazione; l'identificazione del gruppo e dei suoi confini, come elemento cruciale per la significatività del documento; le risultanze delle prime applicazioni empiriche e le difficoltà in fase di concreta costruzione; gli impatti di natura tecnica e organizzativa; la rilevanza in termini di analisi della sostenibilità economica e finanziaria.

Una delle tematiche di maggiore criticità emerse dalla ricerca riguarda la determinazione dell'area di consolidamento, dove il grado di discrezionalità, seppur in riduzione rispetto al passato, è ancora significativo. In particolare, si è assistito a un ingente ricorso all'esclusione per irrilevanza applicata in modo sostanzialmente automatico, senza alcuna riflessione sulla finalità ultima del documento, ponendo attenzione solo alla dimensione quantitativa, senza attribuire rilievo al ruolo qualitativo dell'entità partecipata.

Inoltre, un altro elemento su cui va posta attenzione è la coerenza tra gli obiettivi del bilancio consolidato e la definizione dei confini del soggetto da rappresentare. Su questo aspetto, infatti, oltre a numerosi cambiamenti nel tempo del principio contabile nazionale, si assiste a differenze non trascurabili, in termini di approccio metodologico e logico, con gli standard internazionali. Le entità che possono/devono essere inserite nell'area di consolidamento sono di molteplice natura e divergono, anche in misura sensibile, dai criteri che guidano la predisposizione del bilancio consolidato nel settore privato.

Non è un caso che, vista la rilevanza teorica e operativa della definizione (e demarcazione) del *consolidated reporting entity*, vi siano in letteratura differenti approcci che, pur partendo da difformi premesse, convergono sulla necessità di coerenza tra obiettivi perseguiti (attesi) e scelte attuate.

Sempre in merito all'area di consolidamento si osserva un numero non trascurabile di situazioni dove la discrezionalità non è accompagnata da adeguata informativa sulle ragioni sottostanti le scelte effettuate: su questo punto, fondamentale in termini di *accountability*, si dovrà molto investire in futuro.

Talune scelte operative effettuate dai comuni capogruppo, in termini di inclusione/esclusione, generano alcuni dubbi sull'espressività economica dei gruppi emergenti, riducendo la predisposizione del bilancio consolidato a uno sterile esercizio di rispetto di un obbligo (neppure tanto compreso) imposto dalla normativa.

Le difficoltà organizzative sono evidenti anche dalle rinunce che hanno caratterizzato la fase di sperimentazione. In particolare, sono emerse in modo chiaro alcune debolezze che richiedono particolare attenzione: carenze in

termini di competenze tecniche interne, ridotta dotazione organica e supporti informativi non adeguati.

Ne discende la primaria necessità di una profonda formazione culturale e tecnica delle risorse umane collegata al bilancio consolidato.

A fianco di questi aspetti, ve ne è uno ulteriore, indipendente dalla dimensione dell'ente pubblico: il rapporto con le realtà partecipate che assume connotazioni varie, che vanno dalla piena collaborazione all'evidente conflitto, dipendente sia da contrasti già esistenti, sia da mancanza di esperienza a dialogare su queste tematiche. Non è infatti semplice per il Comune, anche a causa delle debolezze sopra richiamate, assumere un ruolo di "leadership" contabile quando, fino ad oggi, le relazioni instaurate erano di tutt'altra natura. Non aiutano certamente i differenti sistemi contabili, il diverso livello di diffusione delle problematiche contabili (si consideri che nel gruppo pubblico locale vi sono imprese, enti, fondazioni, associazioni, ecc.), il ridotto scambio di informazioni di natura finanziaria. È anche emersa un'evidente necessità di semplificare i flussi di informazioni, soprattutto in quei casi in cui un'entità è partecipata da un numero significativo di enti territoriali: in questa fattispecie devono essere eliminate le duplicazioni e le richieste difformi a fronte del medesimo fabbisogno conoscitivo.

Volendo in qualche modo generalizzare, si osserva la mancanza di una visione comune e condivisa sull'esistenza di un gruppo, che come tale deve essere rappresentato anche in termini economico-finanziari e non solo politici, e del ruolo di guida effettiva dell'ente capogruppo. In effetti, l'introduzione del bilancio consolidato nel contesto pubblico richiede un'attenta analisi delle conseguenze anche sul piano organizzativo, per l'impatto che ha (può avere) sui rapporti tra l'ente capogruppo e le diverse entità partecipate. Si tratta di aspetti che appaiono poco indagati in letteratura, rispetto ai quali future ricerche sono sicuramente auspicabili.

A fianco delle importanti tematiche fino a ora commentate, un ulteriore punto ancora poco esplorato ma che assumerà forte rilievo strategico, è l'utilizzo del bilancio consolidato a supporto del processo conoscitivo e decisionale per la valutazione della situazione economico-finanziaria del gruppo: appare anche in questo caso fondamentale definire in modo chiaro i confini del gruppo stesso, al fine di poter congruamente interpretarne i valori.

D'altro canto, in presenza di un gruppo composto da diverse entità (indipendentemente se pubbliche o private), il bilancio individuale (separato) dell'ente capogruppo presenta evidenti limiti in quanto l'oggetto da rappresentare è complesso, poiché formato da più soggetti avvinti da relazioni di vario genere. In presenza di queste condizioni, vi è un'evidente e indiscussa superiorità logica del bilancio consolidato, funzionale ad esempio a fornire infor-

mazioni sull'effettivo valore dell'indebitamento che grava sull'ente locale, in quanto va anche tenuto conto della quota che, con varie scelte gestionali e politiche, è stata "attribuita" alle entità controllate o partecipate. Analoga considerazione vale per la completa rappresentazione dei costi e dei ricavi connessi ai servizi offerti ai cittadini, fondamentale a fini di una compiuta programmazione economica.

In conclusione, la ricerca ha evidenziato le principali problematiche emerse dall'applicazione della normativa e dei principi contabili, proponendo una riflessione critica non solo sulle classiche tematiche caratterizzanti il dibattito sul bilancio consolidato (definizione del perimetro di gruppo e dell'area di consolidamento), ma anche sull'utilizzo di tale strumento a supporto del processo decisionale.

L'auspicio è di aver fornito agli studiosi e agli operatori un utile contributo, da intendersi tuttavia non quale punto di arrivo bensì quale punto di partenza sia per alimentare il dibattito in corso, sia per stimolare nuove ricerche, che abbinino al rigore metodologico l'attenzione alle esigenze degli operatori.

L'introduzione del bilancio consolidato del "gruppo pubblico" ha rappresentato una delle innovazioni più complesse nel panorama della riforma contabile degli enti locali. Tale documento presuppone l'esistenza di una cultura contabile evoluta, di capitale umano qualificato che abbia ben compreso la finalizzazione e le caratteristiche della contabilità economico-patrimoniale, su cui il bilancio consolidato si fonda. È necessario cambiare prospettiva nei rapporti con le entità partecipate, in quanto deve essere valorizzato il concetto di controllo e di indirizzo, non trattandosi solo di una mera questione contabile ma della rappresentazione di tutto il gruppo facente capo all'ente locale. È importante definire il ruolo concreto del bilancio consolidato come strumento di programmazione strategica e di indirizzo delle scelte operative.

Appare di grande interesse esaminare la situazione italiana in merito alla comprensione e diffusione del bilancio consolidato. Il volume pone l'accento su alcuni macro-temi di particolare rilievo: la finalità del bilancio consolidato e la coerenza della regolamentazione; le modalità di definizione del gruppo pubblico locale e dei suoi confini; le scelte di consolidamento dei conti; gli impatti organizzativi; il confronto internazionale; le problematiche di natura operativa; le modalità valutative della sostenibilità economico-finanziaria.

**Il volume è frutto del lavoro svolto nell'ambito del gruppo di ricerca SIDREA "L'armonizzazione contabile nelle amministrazioni pubbliche", coordinato da Riccardo Mussari e Luca Bartocci.**

**Claudio Teodori** è professore ordinario di Economia aziendale presso l'Università degli Studi di Brescia, ove insegna Analisi di bilancio e comunicazione finanziaria, Contabilità generale e bilancio. Le principali aree di ricerca riguardano: i principi contabili italiani e internazionali; il bilancio consolidato nell'ambito privato e pubblico, l'analisi di bilancio, la crisi di impresa.

**Marco Bisogno** è professore associato di Economia aziendale presso l'Università degli Studi di Salerno, ove insegna Ragioneria generale e applicata, Bilanci d'impresa, Revisione dei conti pubblici e Accounting & Governance. È responsabile del Corso di studi in Economia & Management. È componente della Task Force IRSPM A&A SIG, CIGAR Network, EGPA PSG XII. Le principali aree di ricerca riguardano: i principi contabili italiani e internazionali per le amministrazioni pubbliche, la crisi e il dissesto finanziario, il bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche e l'intellectual capital.