



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ

Corso di laurea magistrale in economia e management
Curriculum amministrazione, finanza e controllo

IL BILANCIO CONSOLIDATO DEGLI ENTI LOCALI IN
ITALIA

(THE LOCAL AUTHORITIES' CONSOLIDATED FINANCIAL
STATEMENT IN ITALY)

Relatore:
chiar.mo prof. Sergio Branciani

Tesi di laurea di:
Stefano Pedrolli

Anno accademico: 2019 – 2020

Alla mia famiglia, che mi ha supportato lungo il mio percorso di studi e senza la quale non sarei arrivato fino a questo punto.

INDICE

INTRODUZIONE	1
---------------------	----------

Parte prima: IL BILANCIO CONSOLIDATO: CONTESTO NORMATIVO, FINALITÀ E GOVERNANCE

1. IL QUADRO NORMATIVO: EVOLUZIONE E STATO ATTUALE	11
1.1. L'avvio del processo di armonizzazione contabile	11
1.2. Bilancio consolidato e contabilità economico-patrimoniale	14
1.3. Le disposizioni rintracciabili nel TUEL	16
1.4. Il d.lgs. 118/2011 e le linee guida della Corte dei conti	20

2. LE FINALITÀ DEL BILANCIO CONSOLIDATO E LA GOVERNANCE DEL GRUPPO	25
2.1. Le finalità del consolidato secondo l'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011	25
2.2. La funzione informativa interna ed esterna	28
2.3. Un'indagine empirica sulle finalità informative del consolidato	31
2.4. La governance del gruppo: aspetti introduttivi e particolarità del "gruppo pubblico locale"	35
2.5. I modelli di governance del gruppo	36
2.6. Il sistema di pianificazione, programmazione e controllo	41

Parte seconda: IL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO

3. LE FASI DEL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO	45
4. IL GRUPPO AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E IL PERIMETRO DI CONSOLIDAMENTO	51
4.1. Aspetti introduttivi	51
4.2. Nozione di controllo e di partecipazione	54
4.3. Le partecipazioni indirette	61
4.4. Calcolo delle quote di partecipazione in enti senza titoli partecipativi	62
4.5. I servizi pubblici locali	64
4.6. L'elenco "Gruppo amministrazione pubblica"	77
<i>4.6.1. Gli organismi strumentali</i>	<i>77</i>
<i>4.6.2. Gli enti strumentali</i>	<i>80</i>
<i>4.6.3. Le società</i>	<i>98</i>
4.7. L'elenco "Perimetro di consolidamento"	109
5. LA DEFINIZIONE DELLE MODALITÀ OPERATIVE E LA RACCOLTA DELLE INFORMAZIONI DAI COMPONENTI DEL GRUPPO	123
5.1. Gli adempimenti nei confronti dei soggetti da consolidare	123

5.2. La raccolta delle informazioni dai soggetti da consolidare	131
6. L'UNIFORMITÀ DEI BILANCI DA CONSOLIDARE	135
6.1. Aspetti introduttivi	135
6.2. L'uniformità formale	137
6.3. L'uniformità temporale	143
6.4. L'uniformità sostanziale	148
7. LA RICONCILIAZIONE DEI SALDI CONTABILI E L'AGGREGAZIONE DEI BILANCI	153
7.1. Aspetti introduttivi	153
7.2. L'identificazione dei disallineamenti nei saldi reciproci	156
7.3. Le casistiche più comuni di disallineamento	157
7.4. L'aggregazione dei bilanci	167
8. L'ELIMINAZIONE DELLE OPERAZIONI INFRA- GRUPPO	171
8.1. Aspetti introduttivi	171

8.2. Eliminazione dei rapporti infragruppo e metodi di consolidamento	173
8.3. Le modalità di eliminazione dei rapporti infragruppo	176
8.4. L'eliminazione dei rapporti infragruppo in presenza di interessi di minoranza	179
8.5. L'elisione delle partecipazioni	181
9. LA REDAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO	209
9.1. Aspetti introduttivi	209
9.2. I metodi di consolidamento integrale e proporzionale	210
9.3. L'identificazione delle quote di pertinenza dei terzi	215
10. GLI ALLEGATI AL BILANCIO CONSOLIDATO	221
10.1. La relazione sulla gestione	221
10.2. La nota integrativa	225
10.3. La relazione del collegio dei revisori dei conti	236
10.4. Il questionario della Sezione autonomie della Corte dei conti	241

11. APPROVAZIONE, PUBBLICITÀ E SANZIONI	249
11.1. L'iter di approvazione	249
11.2. La pubblicazione del consolidato e l'invio alla BDAP	250
11.3. Le sanzioni	254
CONCLUSIONI	259
APPENDICE 1: LO SCHEMA DI BILANCIO CONSOLIDATO	265
APPENDICE 2: LA CLASSIFICAZIONE DELLE VOCI DI BILANCIO CIVILISTICO NELLO SCHEMA DI BILANCIO CONSOLIDATO	269

APPENDICE 3: L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI	283
APPENDICE 4: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI DI OPERAZIONI DI RETTIFICA DEI RAPPORTI INFRAGRUPPO	341
Bibliografia e sitografia	363
INDICE ANALITICO	375
RINGRAZIAMENTI	383

INTRODUZIONE

Da diversi anni a questa parte molti enti locali, compresi quelli di dimensioni più piccole, si sono avvalsi di aziende ad hoc – costituite soprattutto in forma di società di capitali – per l'erogazione dei servizi indispensabili ai cittadini nella convinzione che, in siffatta maniera, potessero essere raggiunti due importanti obiettivi: da un lato, quello di una più puntuale soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento e, dall'altro, quello di una migliore razionalizzazione delle risorse endemicamente scarse.

Questo modus operandi ha dato avvio a quello che è più comunemente noto come il fenomeno delle esternalizzazioni dei servizi pubblici locali, che ha causato una crescita esponenziale degli enti e delle società preposti alla loro erogazione e legati agli enti locali da rapporti di partecipazione. Ciò ha fatto sì che questi ultimi si trovassero sempre più spesso al vertice di un vero e proprio gruppo composto da organismi di varia natura, di cui verranno delineate le caratteristiche nel corso della presente trattazione.

In questo senso, il ruolo degli enti locali è profondamente mutato rispetto al passato: da semplici erogatori e titolari di servizi pubblici, essi sono diventati altresì capigruppo detentori di partecipazioni in molteplici entità, con tutte le conseguenze che questo comporta. In particolare, nella veste di

capigruppo, gli enti locali, con poteri più o meno incisivi a seconda delle circostanze, devono contribuire alla gestione degli enti e delle società da loro partecipati attraverso la promozione di decisioni e azioni ispirate ai canoni di efficienza e soddisfacimento delle attese degli stakeholder; nella veste di titolari dei servizi esternalizzati, invece, devono controllarne la qualità e la conformità alle strategie prestabilite.

Le esternalizzazioni di servizi e attività dovrebbero rispondere all'esigenza di definire nuovi assetti organizzativi e gestionali ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, nonché dovrebbero essere orientate da un chiaro disegno strategico predefinito. Tuttavia, sovente accade che esse costituiscano una risposta spontanea e disorganica a necessità contingenti derivanti da criticità di bilancio e da difficoltà connesse al rispetto degli obblighi comunitari in tema di finanza pubblica.

Al di là delle motivazioni, più o meno nobili, sottostanti al fenomeno delle esternalizzazioni, molti sostengono che a seguito di queste i bilanci degli enti locali non siano più in grado di fornire informazioni complete e rappresentative delle attività e delle funzioni complessivamente svolte. Per questo motivo, da più parti si è rimarcata l'esigenza di introdurre uno strumento che consentisse di ovviare a queste carenze informative: si tratta del bilancio consolidato, considerato indispensabile per la valutazione in termini

economici, patrimoniali e finanziari della performance del gruppo dell'ente locale prescindendo dalle suddivisioni giuridico-formali delle singole figure che lo compongono, nonché per favorire una più consapevole gestione interna.

Prima dell'entrata in vigore delle LL. 42/2009 e 196/2009, ma soprattutto del d.lgs. 118/2011, che ha dato una significativa accelerazione alla sua introduzione, la redazione del bilancio consolidato non era obbligatoria; ciò ha comportato una scarsa diffusione dello stesso ed una elevata eterogeneità nelle sue prime applicazioni. Quest'ultima ha reso impossibile procedere ad effettuare confronti tra le performance conseguite da enti locali diversi, contribuendo a svilire le potenzialità informative e di controllo del bilancio consolidato. Esso, infatti, dovrebbe essere impiegato non solo per realizzare un più puntuale controllo sui risultati conseguiti dal gruppo dell'ente locale, ma anche per consentire un confronto con le performance raggiunte da altri enti locali e, attraverso questa via, riuscire ad ottenere dei miglioramenti.

Evidentemente, i potenziali benefici di cui è portatore il bilancio consolidato nei confronti degli enti locali sia come supporto ad una più corretta gestione strategica del gruppo, sia come strumento in grado di favorire la comunicazione all'esterno delle performance del medesimo, non sono stati divulgati in modo efficace, dato che molti responsabili finanziari lo

considerano l'ennesimo adempimento privo di ogni effetto benefico. E ciò nonostante l'attenzione riservata a questo documento da parte della Corte dei conti, la quale lo considera rilevante per la conoscenza delle performance del gruppo pubblico locale, per la responsabilizzazione degli enti nella gestione delle esternalizzazioni e per l'individuazione delle corrette strategie finalizzate al contenimento dei costi.

In generale, per redigere il bilancio consolidato, devono essere affrontate molteplici questioni, risolvibili sul piano teorico mediante la messa a punto di specifiche soluzioni che però, a causa della loro complessità e del sistema informativo di cui dispongono gli enti locali, si rivelano sovente di difficile attuazione. Pertanto, nella sua elaborazione, occorre procedere per gradi, seguendo un iter composto da diverse fasi e avvalendosi di un valido sistema informativo, nonché della collaborazione da parte degli organismi facenti parte del gruppo.

A tal proposito, il presente lavoro si prefigge l'obiettivo di ripercorrere, con dovizia di particolari, tutte le fasi propedeutiche alla redazione del bilancio consolidato degli enti locali secondo quanto disposto dalla legge e, in particolare, dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. La trattazione non si limiterà ad una mera riproposizione dei contenuti di quest'ultimo, bensì punterà ad arricchire e a chiarificare, mediante

l'ausilio di esemplificazioni, il richiamo a casi concreti e la citazione di decisioni e contributi di organismi autorevoli in materia, i vari passaggi in esso descritti in maniera generale. Inoltre, verranno messe in evidenza le criticità e le lacune che, ad avviso di chi scrive, la normativa in materia di bilancio consolidato degli enti locali presenta in alcuni punti.

L'auspicio, al termine di questo lavoro, è quello di fornire un valido riferimento per gli "addetti ai lavori" che possa fungere da guida nell'ambito del processo di consolidamento e che consenta di pervenire alla redazione di un bilancio consolidato che, oltre ad assolvere in modo puntuale ad una finalità di tipo informativo, sia in grado di rivestire carattere strategico per l'effettivo esercizio delle funzioni di programmazione, gestione e controllo dell'attività dell'ente locale quale soggetto capogruppo.

Lo spunto per la scelta dell'argomento in parola come oggetto della tesi è giunto sia da esperienze lavorative personali in questo ambito, sia dalla mancanza di una trattazione, organica ed aggiornata alla luce delle ultime modifiche intervenute, in materia di bilancio consolidato degli enti locali.

Entrando più nello specifico dei contenuti del presente lavoro, esso risulta essere suddiviso in due sezioni: la prima ha ad oggetto la disamina di questioni di carattere generale legate al bilancio consolidato, mentre la seconda si focalizza in maniera specifica sul processo di consolidamento. In

particolare, partendo dalla prima sezione, posto che la redazione del bilancio consolidato degli enti locali risponde ad un obbligo di legge ed è da questa disciplinata, un capitolo verrà dedicato alla descrizione della cornice normativa di riferimento, analizzandone i profili attuali e l'evoluzione che ha subito nel corso degli anni. Di seguito, in un ulteriore capitolo, verranno delineate le finalità che presiedono all'elaborazione di questo strumento e si discuterà degli aspetti legati alla governance del gruppo.

Come anticipato, nella seconda sezione si entrerà nel vivo del processo di consolidamento. Quest'ultimo si articola in varie fasi, a ciascuna delle quali sarà dedicato un capitolo ad hoc di approfondimento in cui verranno messi in evidenza sia i profili teorici, sia quelli di carattere operativo. Questa parte rappresenta il cuore della tesi, quella più corposa e densa di contenuti: ampio spazio verrà dedicato all'analisi dei criteri alla base dell'individuazione degli organismi facenti parte del Gruppo amministrazione pubblica e del collegato Perimetro di consolidamento, fase delicata e di estrema importanza in quanto conduce all'identificazione dei soggetti i cui bilanci saranno oggetto di aggregazione. Altrettante parole verranno spese per la fase relativa al ripristino dell'omogeneità, soprattutto per ciò che concerne gli schemi e i criteri di valutazione, dei bilanci degli organismi da consolidare, in modo da pervenire a situazioni tra loro comparabili. Questa in parola è una fase molto

operativa e, per tale ragione, la sua trattazione vedrà l'esposizione di diverse esemplificazioni volte ad illustrare come procedere per raggiungere l'uniformità relativamente alle fattispecie più comuni. Una fase parimenti rilevante, a cui saranno dedicate varie pagine, riguarda l'eliminazione dei rapporti infragruppo, condizione indispensabile al fine di riuscire ad ottenere un bilancio consolidato che rappresenti unicamente le transazioni effettuate con soggetti esterni al gruppo.

In questa sede, dopo aver delineato le categorie a cui possono essere ascritte le operazioni infragruppo, verranno passate in rassegna quelle più diffuse nella prassi operativa accompagnate dall'illustrazione delle tecniche per procedere correttamente alla loro eliminazione. Tutto questo dopo aver provveduto alla riconciliazione dei saldi contabili dei soggetti coinvolti dai rapporti infragruppo, saldi che, per le ragioni che verranno esposte nel prosieguo, potrebbero non essere allineati e che pertanto necessitano di un preventivo aggiustamento prima di procedere con la loro elisione. Anche con riferimento a queste elaborazioni è stato predisposto un capitolo ad esse dedicato nel quale verranno illustrate le relative modalità di effettuazione.

Infine, gli ultimi capitoli avranno ad oggetto la descrizione dei metodi con cui operare il consolidamento dei bilanci al fine di pervenire alla redazione del bilancio consolidato, l'illustrazione dei contenuti dei documenti ad

esso allegati (relazione sulla gestione che forma un tutt'uno con la nota integrativa e relazione dell'organo di revisione), l'esposizione delle modalità e dei tempi di approvazione, il regime di pubblicità a cui esso è sottoposto e l'analisi delle sanzioni previste dalla legge in caso di mancata approvazione e/o pubblicazione nei termini prestabiliti.

PARTE PRIMA

**IL BILANCIO CONSOLIDATO: CONTESTO
NORMATIVO, FINALITÀ E GOVERNANCE**

CAPITOLO 1

IL QUADRO NORMATIVO: EVOLUZIONE E STATO ATTUALE

1.1. L'avvio del processo di armonizzazione contabile

Prima di iniziare con la descrizione del processo di consolidamento e con la trattazione analitica delle fasi che lo compongono e che conducono alla redazione del bilancio consolidato, è opportuno richiamare brevemente il quadro normativo che fa da cornice al medesimo, in quanto la sua elaborazione si regge su disposizioni di legge. L'obbligo di predisposizione del bilancio consolidato¹ per gli enti locali ha iniziato a prendere forma con la L. 196/2009, c.d. Legge di contabilità e finanza pubblica, con la quale è stato avviato un articolato processo di riforma della contabilità pubblica, denominato “armonizzazione contabile”², diretto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili e aggregabili in quanto elaborati

¹ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 23-27 e 58-74; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 744-746; E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 9-18; C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 13-16.

² Cfr. F.M. ROSSI, E. COPERCHIONE (a cura di), *L'armonizzazione contabile nelle Pubbliche Amministrazioni in una prospettiva internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 15-33; P. MORIGI, «L'armonizzazione contabile e il controllo di gestione», *La Finanza locale*, n. 2, 2016; <https://www.bilancioeconcontabilita.it/armonizzazione-contabile>.

con le stesse metodologie e criteri contabili. Ciò allo scopo di favorire un maggiore coinvolgimento di tali amministrazioni nella definizione e nel raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, nell'ambito di quel processo di responsabilizzazione degli enti territoriali che costituisce l'altra faccia della medaglia del federalismo fiscale.

Ai fini dell'applicazione delle disposizioni contenute in questa legge, per amministrazioni pubbliche si intendono gli enti e i soggetti indicati a fini statistici nell'elenco elaborato annualmente dall'Istat³, le Autorità indipendenti e, comunque, le amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. 165/2001 a cui si rimanda.

La L. 196/2009 ha disposto che l'obiettivo dell'armonizzazione contabile debba essere raggiunto attraverso l'adozione di vari strumenti, tra i quali rientra anche il bilancio consolidato. Per i vari comparti in cui si articola la Pubblica Amministrazione questo processo di riforma si è svolto attraverso percorsi distinti, sebbene facenti capo ai medesimi principi e criteri direttivi. In particolare, per le amministrazioni pubbliche territoriali ed i loro enti

³ La ricognizione annuale delle amministrazioni pubbliche è effettuata annualmente dall'Istat nel rispetto di una serie di norme classificatorie e definitorie proprie del sistema statistico nazionale e dell'UE e, in particolare, del Sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell'Unione Europea (SEC 2010). Tale sistema definisce il settore delle amministrazioni pubbliche come costituito dalle unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali e che sono finanziate da versamenti obbligatori effettuati da altre unità. L'elenco elaborato dall'Istat suddivide le Pubbliche Amministrazioni in tre categorie: le amministrazioni centrali, tra cui rientrano gli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, le Agenzie fiscali e le Autorità amministrative indipendenti; le amministrazioni locali, come le Regioni, le Province, le Città metropolitane, i Comuni, le Comunità montane e le Unioni di Comuni; gli enti nazionali di previdenza e assistenza, come l'INPS e l'INAIL.

strumentali, la disciplina è stata introdotta dal d.lgs. 118/2011. Nel dare attuazione alla delega, tale decreto ha disposto una fase di sperimentazione triennale del nuovo regime contabile, a cui hanno preso parte un numero ristretto di enti individuati in base alla collocazione geografica e alla dimensione demografica, basato su una disciplina provvisoria contenuta all'interno del D.P.C.M. del 28 dicembre 2011.

La sperimentazione avrebbe dovuto avere una durata biennale, con inizio nel 2012 e termine nel 2013, ma una legge successiva l'ha prorogata di un anno, decretandone la conclusione il 31 dicembre 2014. Con questo metodo, per la prima volta in Italia, l'implementazione di un nuovo sistema contabile ha avuto luogo attraverso un procedimento bottom-up, in cui alcune amministrazioni hanno avuto l'opportunità di misurarsi con la disciplina al fine di verificare la bontà delle scelte effettuate dal legislatore.

Sulla base delle risultanze della sperimentazione è stata emanata, attraverso il d.lgs. 126/2014 modificativo del precedente d.lgs. 118/2011, la normativa definitiva, che ha indicato nel 2015 l'anno di entrata in vigore del nuovo regime contabile, dando tuttavia la possibilità agli enti che non avevano partecipato alla suddetta sperimentazione di rinviare al 2016 gran parte dei nuovi adempimenti. Per le amministrazioni territoriali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, invece, il legislatore, dopo ripetuti rinvii e

deroghe, ha previsto che possono non adottare la contabilità economico-patrimoniale, purché redigano annualmente una situazione patrimoniale al 31 dicembre dell'anno precedente⁴.

1.2. Bilancio consolidato e contabilità economico-patrimoniale

Per ciò che concerne il bilancio consolidato, l'obbligatorietà della sua redazione, definitivamente introdotta con il d.lgs. 118/2011, ha seguito la scansione temporale appena delineata: pertanto, posto che lo stesso, per essere predisposto, necessita della tenuta della contabilità economico-patrimoniale nell'anno precedente rispetto a quello a cui si riferisce, esso è stato curato dai primi sperimentatori nel 2014 con riferimento all'esercizio 2013, mentre tutti gli altri enti lo hanno elaborato per la prima volta nel 2017 con riferimento all'esercizio 2016, ad eccezione dei Comuni con popolazione al di sotto dei cinquemila abitanti per i quali, dopo numerosi rinvii, si è alla fine disposto che possono non redigerlo (così come stabilito dal D.M. del primo marzo 2019)⁵.

⁴ Art. 232, comma 2, d.lgs. 267/2000 (come modificato dall'art. 57 del D.L. 124/2019, convertito dalla L. 157/2019).

⁵ Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-07-30/piccoli-comuni-consolidato-facoltativo-anche-la-contabilita-economico-patrimoniale-174441.php?uud=ACOfEc>.

A fronte della facoltatività di quest'ultimo adempimento e di quello relativo all'adozione della contabilità economico-patrimoniale (dedotta dal verbo "possono"), è onere degli enti in parola formalizzare la scelta con apposita deliberazione in cui venga fornita adeguata motivazione nella quale si evidenzino come, nel caso concreto, gli elementi informativi offerti dalla contabilità finanziaria assolvano compiutamente alle finalità che la legge riconnette alla redazione del bilancio consolidato e alla tenuta della contabilità economico-patrimoniale.

Il d.lgs. 118/2011, all'art. 2, stabilisce la regola secondo la quale gli enti locali devono affiancare alla contabilità finanziaria, a fini conoscitivi, una contabilità economico-patrimoniale⁶, cioè un sistema contabile che permette la rilevazione del costo o del ricavo corrispondente alla variazione finanziaria, consentendo di determinare l'effettivo risultato economico conseguito e di valutare l'efficienza e l'efficacia della gestione. Non si tratta semplicemente di un adeguamento delle tecniche contabili pubblicistiche a quelle delle aziende private, bensì di una vera e propria evoluzione culturale da parte di operatori ed amministratori pubblici, abituati ad avere a che fare con

⁶ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 20-22, 63-91, 159-163; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, p. 697; M. ANZALONE, E. MORI, «L'adozione della contabilità economico-patrimoniale: spunti per l'avvio e la verifica delle relative procedure operative», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2018.

la sola contabilità finanziaria, ossia un sistema contabile che si limita a registrare i flussi finanziari legati all'attività di gestione, senza percepirne gli effetti economici. Consapevole di tale difficoltà, il legislatore ha optato per un approccio graduale di adozione della contabilità economico-patrimoniale.

1.3. Le disposizioni rintracciabili nel TUEL

L'esigenza di un consolidamento delle risultanze di bilancio degli enti locali con quelle delle gestioni esternalizzate – posta in maniera cogente e precettiva dal sistema di contabilità armonizzata – non rappresenta una novità, potendo rinvenirsi i prodromi nella normativa preesistente. Infatti, già il d.lgs. 267/2000, c.d. Testo Unico degli Enti Locali (TUEL), pur non prevedendo un obbligo di redazione del bilancio consolidato, recava nella formulazione originaria plurime disposizioni volte a fornire un'informativa che avesse riguardo non solo al risultato delle gestioni dirette dell'ente, ma anche di quelle affidate ad organismi esterni.⁷

La portata di tale “conoscenza consolidata”, ai fini della programmazione, era ed è tuttora valorizzata dall'art. 172 del TUEL, il quale elenca tra

⁷ Di rilievo l'art. 152, comma 2, il quale, nella versione originaria, prevedeva che “il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti ed organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi”, nonché l'art. 230, comma 6, che, nella versione previgente, rimetteva ad una previsione del regolamento di contabilità “la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne”.

gli allegati al bilancio di previsione “le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle Unioni di Comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l’esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente a quello cui il bilancio si riferisce”.

L’adozione dei principi contabili internazionali per il settore pubblico (IPSAS – International Public Sector Accounting Standards⁸), con i quali si attribuisce particolare rilievo al bilancio consolidato, ha ulteriormente contribuito a dare impulso alla tematica. Agli stessi è peraltro informato il principio contabile n. 4, emanato nel 2009 dall’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali⁹ che, pur con i limiti derivanti dalla sua non definitiva approvazione a causa del mancato rinnovo dell’Osservatorio e dalla sua natura giuridica di mera buona pratica, nel focalizzare gli aspetti salienti

⁸ Gli IPSAS ricalcano nella sostanza gli IAS/IFRS del settore privato, pur avendo in considerazione le peculiarità del settore pubblico. La loro applicazione presuppone l’abbandono del sistema di contabilità finanziaria tipico delle PA europee, che si fonda sul principio di cassa, per adottare un sistema di rilevazione dei fatti di gestione basato sul principio della competenza economica. Per l’Italia, il passaggio agli IPSAS presuppone un cambiamento radicale di cultura non realizzabile nel breve periodo; per questo motivo, allo stato attuale del processo di aziendalizzazione della PA italiana, essi possono essere utilizzati come documenti di studio capaci di rendere disponibili un bagaglio di conoscenze estranee all’ambiente operativo italiano, nella prospettiva di una riduzione delle difformità esistenti. Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 204-217. Inoltre, per un confronto tra principio contabile di cui all’allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 e IPSAS si veda L. PUDDU, P. BIANCONE, S. SECINARO, M. C. VIETTI, «Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: IPSAS e Principi contabili nazionali a confronto», *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, n. 3, 2016.

⁹ Organismo istituito presso il Ministero dell’Interno previsto dall’art. 154 del TUEL che, tra le altre cose, promuove l’applicazione dei principi contabili, la sperimentazione di nuovi modelli contabili, adotta iniziative finalizzate ad agevolare l’applicazione e il recepimento delle norme e presenta al Ministero almeno una relazione annuale sullo stato di applicazione delle disposizioni con proposte di integrazione normativa e di principi contabili. Per una disamina del principio contabile n. 4 si veda L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 177-191.

della redazione del bilancio consolidato ha costituito un importante parametro di riferimento per l'elaborazione successiva.

Attualmente il bilancio consolidato, oltre ad essere disciplinato dal d.lgs. 118/2011 e dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al medesimo, interamente dedicato al documento in esame, è altresì normato dal TUEL, il quale dispone che il sistema di controllo interno è, tra le altre cose, diretto a verificare, anche attraverso il bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni all'ente locale (art. 147, comma 2, lettera d) che, se avente popolazione superiore ai quindicimila abitanti, è tenuto anche a definire un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso, al fine di effettuare un monitoraggio periodico sul loro andamento, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati ed individuare opportune azioni correttive; inoltre, i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato (art. 147 quater)¹⁰.

¹⁰ Con la L. 213/2012 si è provveduto a rafforzare e riordinare il sistema dei controlli interni negli enti locali individuando alcune macro-aree, di cui una è quella relativa ai controlli sulle società partecipate non quotate. Tra le altre si possono menzionare il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 147 bis, TUEL), il controllo strategico (art. 147 ter, TUEL) e il controllo sugli equilibri finanziari (art. 147 quinquies, TUEL). Per una disamina delle tipologie di controlli che compongono il sistema dei controlli interni negli enti locali nonché per un giudizio sul loro grado di funzionalità si veda L. MAZZARA, «Sistema di controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?», *Finanza e tributi locali*, n. 5, 2019. Inoltre, si veda quanto espresso dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria nella deliberazione 35/2020 a proposito dell'importanza dei controlli interni nelle autonomie territoriali.

Sempre nel TUEL viene stabilito che il bilancio consolidato relativo al penultimo esercizio antecedente a quello a cui si riferisce il bilancio di previsione¹¹ deve essere allegato al bilancio di previsione stesso (art. 172) e al rendiconto della gestione¹² (art. 227). Infine, relativamente alle modalità di redazione e allo schema del bilancio consolidato, il TUEL rinvia rispettivamente al d.lgs. 118/2011 e all'allegato n. 11 al medesimo (art. 233 bis)

¹¹ Il bilancio di previsione fa parte dei documenti che compongono il processo di programmazione dell'ente locale. Esso deve essere deliberato annualmente entro il 31 dicembre, deve essere riferito ad almeno un triennio e deve comprendere le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio e solo quelle di competenza degli esercizi successivi. Le previsioni riguardanti il primo esercizio costituiscono il bilancio di previsione finanziario annuale. Si tratta dunque dello strumento attraverso il quale gli organi di governo dell'ente definiscono la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le attività che l'amministrazione deve svolgere. Per comprendere meglio quale bilancio consolidato deve essere allegato al bilancio di previsione si consideri il seguente esempio: il primo esercizio del bilancio di previsione, redatto a fine 2019, contiene le previsioni per il 2020. Il penultimo esercizio antecedente al 2020 è quello del 2018, quindi al bilancio di previsione approvato a fine 2019 deve essere allegato il bilancio consolidato riferito all'esercizio 2018, peraltro l'ultimo disponibile visto che, come si vedrà, lo stesso deve essere approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello rispetto al quale il bilancio si riferisce. Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 27-45; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 769-775.

¹² Il rendiconto è un documento complesso che permette di ricavare i risultati della gestione, attraverso il quale l'organo politico dell'ente è messo nelle condizioni di esercitare il controllo sull'operato dei responsabili dei servizi. In quanto documento complesso esso è composto dal conto del bilancio, dal conto economico e dallo stato patrimoniale. Il rendiconto è deliberato dal Consiglio dell'ente locale entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello rispetto al quale si riferisce. Fa eccezione il rendiconto relativo all'esercizio 2019, per il quale il D.L. 18/2020 convertito in L. 27/2020 che, tra le altre cose, contiene disposizioni volte ad alleggerire gli adempimenti a carico degli enti locali a seguito dell'emergenza "Coronavirus", all'art. 107, ne ha posticipato il termine di approvazione al 30 giugno 2020. Al rendiconto deve essere allegato l'ultimo bilancio consolidato disponibile, ovvero, se il rendiconto è deliberato nel 2020, questo si riferisce all'esercizio 2019, e poiché il bilancio consolidato relativo al 2019 verrà approvato entro il 30 settembre 2020, ne consegue che l'ultimo bilancio consolidato disponibile è quello inerente all'esercizio 2018. Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 55-61 e 102-127; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 801-829; P. MORIGI, «Le operazioni che accompagnano la predisposizione del rendiconto. Le procedure da impostare e i documenti da produrre per favorire l'accountability e un'analisi completa su ciò che si è realizzato», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2018.

mentre, tra le funzioni che deve svolgere l'organo di revisione dell'ente locale¹³, il testo unico afferma che vi rientra quella di esprimere il proprio parere sul bilancio consolidato (art. 239, comma 1, lettera d bis).

1.4. Il d.lgs. 118/2011 e le linee guida della Corte dei conti

Per quanto riguarda la normativa rintracciabile nel d.lgs. 118/2011, il quale rappresenta la legge principale in materia di bilancio consolidato, viene ribadito l'obbligo di redazione del medesimo per tutti gli enti in armonizzazione adottando uno schema comune contenuto nell'allegato n. 11 al decreto stesso (art. 11, comma 1), è stabilito che deve essere approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello a cui si riferisce (art. 18, comma 1, lettera c) e ne viene individuata la composizione costituita dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dagli allegati relativi alla relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa e alla relazione del collegio dei revisori dei conti (art. 11 bis).

¹³ Il collegio dei revisori, nei Comuni con popolazione superiore ai quindicimila abitanti, è un organo collegiale composto da tre membri eletti dal Consiglio comunale, mentre nei Comuni più piccoli la revisione è affidata ad un unico soggetto. La disciplina delle funzioni dell'organo è contenuta nell'art. 239 del TUEL e consistono nella collaborazione con l'organo consiliare, nell'emanazione di pareri in materia di contabilità e finanza, nella vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione, nell'esecuzione di verifiche di cassa e nella redazione di relazioni in determinate circostanze. Cfr. A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 833-836.

Sempre l'art. 11 bis dispone che gli enti locali devono redigere il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate (c.d. Gruppo amministrazione pubblica), secondo le modalità e i criteri individuati nel principio applicato di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. Il decreto in esame prosegue stabilendo cosa debba intendersi per ente strumentale controllato e partecipato, nonché per società controllata e partecipata da un ente locale rispettivamente agli artt. 11 ter, 11 quater e 11 quinquies, il cui contenuto, peraltro ripreso pedissequamente dall'allegato n. 4/4, verrà trattato nel prosieguo, in particolare all'interno del paragrafo 4.6 dedicato al Gruppo amministrazione pubblica.

Ai fini dell'inclusione nel bilancio consolidato, si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllato/a e partecipato/a, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo¹⁴, con l'esclusione degli enti a cui si applica il titolo II del d.lgs. 118/2011 (enti del settore sanitario). La disciplina residuale a cui fare riferimento per l'elaborazione del bilancio consolidato è quella contenuta nei principi contabili

¹⁴ In ambito pubblico, infatti, il concetto di eterogeneità non può essere una discriminante forte ai fini dell'inclusione o meno di un organismo nel Gruppo amministrazione pubblica. L'ente locale, per sua natura, si caratterizza per una forte eterogeneità nei servizi erogati, sebbene aventi l'obiettivo unitario del soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento. Pertanto, la possibilità di escludere aziende partecipate sul presupposto dell'eterogeneità dell'attività svolta, potrebbe portare ad un'elevata numerosità di unità da escludere.

redatti dall'OIC, in particolare il numero 17, dedicato al bilancio consolidato e al metodo del patrimonio netto.

Da ultimo, occorre menzionare le linee guida sul bilancio consolidato per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali, approvate con la deliberazione n. 18 dalla Sezione autonomie della Corte dei conti¹⁵ nel 2019, unitamente al relativo modello di questionario ed alla correlata nota metodologica. Queste rappresentano il primo organico orientamento deliberato dalla Corte dei conti con riferimento al bilancio consolidato e rispecchiano l'intendimento della stessa di garantire l'uniformità dei comportamenti che i revisori sono tenuti a seguire in occasione della predisposizione del loro parere.

Nelle linee guida e nel questionario collegato si propone una forte formalizzazione di tutte le attività che, in ossequio alle disposizioni contenute nel principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, sottendono ad un'ordinata elaborazione del bilancio consolidato e dei relativi allegati, svolgendo altresì una funzione integrativa ed interpretativa. Sembra logico ipotizzare che le indicazioni in essi riportate, le quali verranno analizzate all'interno del paragrafo 10.4, saranno destinate a costituire per le

¹⁵ Per un approfondimento sul ruolo della Sezione autonomie della Corte dei conti si veda: P. CANAPARO, «Il filo diretto tra la sezione autonomie della corte dei conti e gli enti territoriali: il ruolo centrale delle associazioni rappresentative e l'invarianza del ruolo delle sezioni regionali», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2017; P. CANAPARO, «La facoltà delle regioni ed enti locali di richiedere pareri alla Sezione autonomie della Corte dei conti», *La Finanza locale*, n. 5, 2016.

amministrazioni interessate un valido parametro di riferimento sia nella gestione delle operazioni propedeutiche ad un corretto consolidamento dei diversi soggetti ascrivibili al Gruppo amministrazione pubblica, sia in relazione al contenuto informativo dei prospetti allegati al bilancio.

Il questionario, infine, rappresenta uno strumento volto ad intensificare il controllo della Corte dei conti sugli enti locali: infatti, esso deve essere trasmesso telematicamente alla Corte stessa la quale, per il tramite delle Sezioni regionali di controllo territorialmente competenti¹⁶, può svolgere approfondimenti istruttori su ulteriori profili contabili e gestionali ritenuti di interesse, specie in materia di vincoli di finanza pubblica.

¹⁶ Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgono, tra le altre cose, funzioni consultive nei confronti di Regioni, Province e Comuni in materia di contabilità pubblica, comprendenti richieste di pareri circa l'interpretazione di norme riguardanti la redazione del bilancio di un ente locale. Inoltre, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, si occupano del controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi. Cfr. M. BARBIERO, «La primazia della Corte dei conti nel sistema di controllo degli enti locali», *Finanza e tributi locali*, n. 9, 2018; P. CANAPARO, «I controlli delle sezioni regionali della corte dei conti sugli enti locali», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2017; http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2020-04-09/impugnabilita-ridotta-il-controllo-regolarita-contabile-corte-conti-174819.php?uuid=AD0PrKJ&cmpid=nlqelpa&refresh_ce=1.

CAPITOLO 2

LE FINALITÀ DEL BILANCIO CONSOLIDATO E LA GOVERNANCE DEL GRUPPO

2.1. Le finalità del consolidato secondo l'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011

Come già accennato, il bilancio consolidato è un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta la situazione economica, patrimoniale e finanziaria del Gruppo amministrazione pubblica comprensivo, come si vedrà, dell'ente locale capogruppo, tenuto ad elaborarlo, degli organismi/enti strumentali e delle società controllati/e e partecipati/e dal medesimo, identificati in base a determinati criteri definiti dal d.lgs. 118/2011 e dal relativo allegato n. 4/4.

Per pervenire a tale rappresentazione dei dati economici, patrimoniali e finanziari del gruppo, inteso come un'unica entità economica distinta dalla pluralità degli organismi che lo compongono, è necessario preliminarmente procedere ad una opportuna eliminazione delle ripercussioni contabili dei rapporti intercorsi tra gli stessi, al fine di presentare unicamente le transazioni effettuate con soggetti esterni al medesimo.

In questo modo il bilancio consolidato consente il raggiungimento delle tre finalità individuate dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011¹:

- sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e che detengono rilevanti partecipazioni in società, fornendo una rappresentazione, anche di natura contabile, delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo: questa necessità deriva dal fatto che molte amministrazioni hanno esternalizzato la gestione dei servizi pubblici locali² a distinti soggetti giuridici le cui performance non hanno traduzione contabile nei documenti di rendicontazione tipici dei governi locali. Uno strumento come il bilancio consolidato provvede a far fronte a questa carenza, in quanto consente di 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. Tuttavia, poiché quest'ultimo è predisposto principalmente sulla base della

¹ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 53-54; G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, pp. 38-52; C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 16-17.

² L'esternalizzazione o outsourcing si concretizza nell'affidamento dell'esercizio di attività pubbliche quali funzioni amministrative, servizi pubblici, attività strumentali alla loro realizzazione o alla gestione di beni pubblici, a soggetti diversi dalla Pubblica Amministrazione; costituisce, quindi, uno strumento utile per reperire ed erogare prestazioni cui le amministrazioni, a causa della carenza di strutture idonee, di mezzi o di professionalità, non sono nelle condizioni di provvedere, e ciò anche in ragione della realizzazione di economie di spesa e di miglioramento dell'efficienza gestionale.

dimensione del controllo esercitato nei confronti delle partecipate, utilizzando il metodo del consolidamento integrale o proporzionale, non consente di rappresentare correttamente il fenomeno delle esternalizzazioni. Affinché ciò avvenga, il bilancio consolidato dovrebbe essere elaborato sulla base dell'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi di ciascun componente del gruppo, comprensivi delle entrate esternalizzate³;

- attribuire all'amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società: il bilancio consolidato è indispensabile per attivare un sistema di programmazione e gestione del gruppo secondo una visione strategica d'insieme. L'ente locale, infatti, deve esercitare un'attività di indirizzo e controllo sui servizi pubblici locali erogati attraverso gli enti e le società partecipati. Questo perché un principio fondamentale dell'ordinamento giuridico italiano impone che, nonostante l'esternalizzazione, l'ente locale resti il soggetto titolare e responsabile della loro gestione;

³ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, p. 259.

- ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie, nonché del risultato economico, di un gruppo di enti e società che fanno capo ad un'amministrazione pubblica.

2.2. La funzione informativa interna ed esterna

Il bilancio consolidato assolve, altresì, ad una funzione informativa interna ed esterna⁴. Relativamente alla funzione informativa interna esso è uno strumento di ausilio agli organi gestionali e di controllo interno, in quanto permette di monitorare l'andamento economico, patrimoniale e finanziario del gruppo e di programmarne l'attività futura per ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili. Il bilancio consolidato, infatti, è capace di fornire dati idonei al fine di valutare le performance complessive del gruppo e il grado di raggiungimento degli obiettivi. Inoltre, grazie ai dati consolidati, è possibile individuare eventuali sacche di inefficienza, disequilibri e risultati non in linea con gli obiettivi prefissati, mettendo il vertice governativo nelle condizioni di poter pianificare ed intraprendere le opportune azioni correttive. Spesso, infatti, gli amministratori degli enti locali sono vittime della scarsità di informazioni relative al Gruppo amministrazione pubblica, sia

⁴ Cfr. S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 45-53; E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 18-19.

perché sottoposti al giudizio elettorale in termini di efficacia dell'azione complessiva, sia perché le amministrazioni da essi gestite sovente si trovano in difficoltà a causa del cattivo funzionamento dell'universo di enti/società partecipati, con conseguente assunzione di responsabilità contabile da parte degli stessi amministratori⁵. Grazie alla redazione del bilancio consolidato, invece, il controllo dell'ente locale capogruppo sugli organismi partecipati risulta rafforzato, poiché si tratta di uno strumento in grado di agevolarne la governance.

Per quanto riguarda la funzione informativa esterna, il bilancio consolidato è uno strumento informativo pubblico, che può essere consultato da chiunque vi abbia interesse al fine di esercitare un controllo democratico sulla gestione del gruppo, accrescendo così il processo di comunicazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione. Proprio la comunicazione circa l'attività posta in essere al fine del bene pubblico costituisce una leva fondamentale su cui agire per contribuire allo sviluppo del grado di fiducia, del consenso e della credibilità verso il sistema istituzionale.

Nel novero dei soggetti esterni interessati ad esercitare il controllo, deve essere menzionata la Corte dei conti la quale, attraverso le Sezioni regionali, esamina i bilanci e i rendiconti degli enti locali, tenendo conto anche dei

⁵ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 21-23.

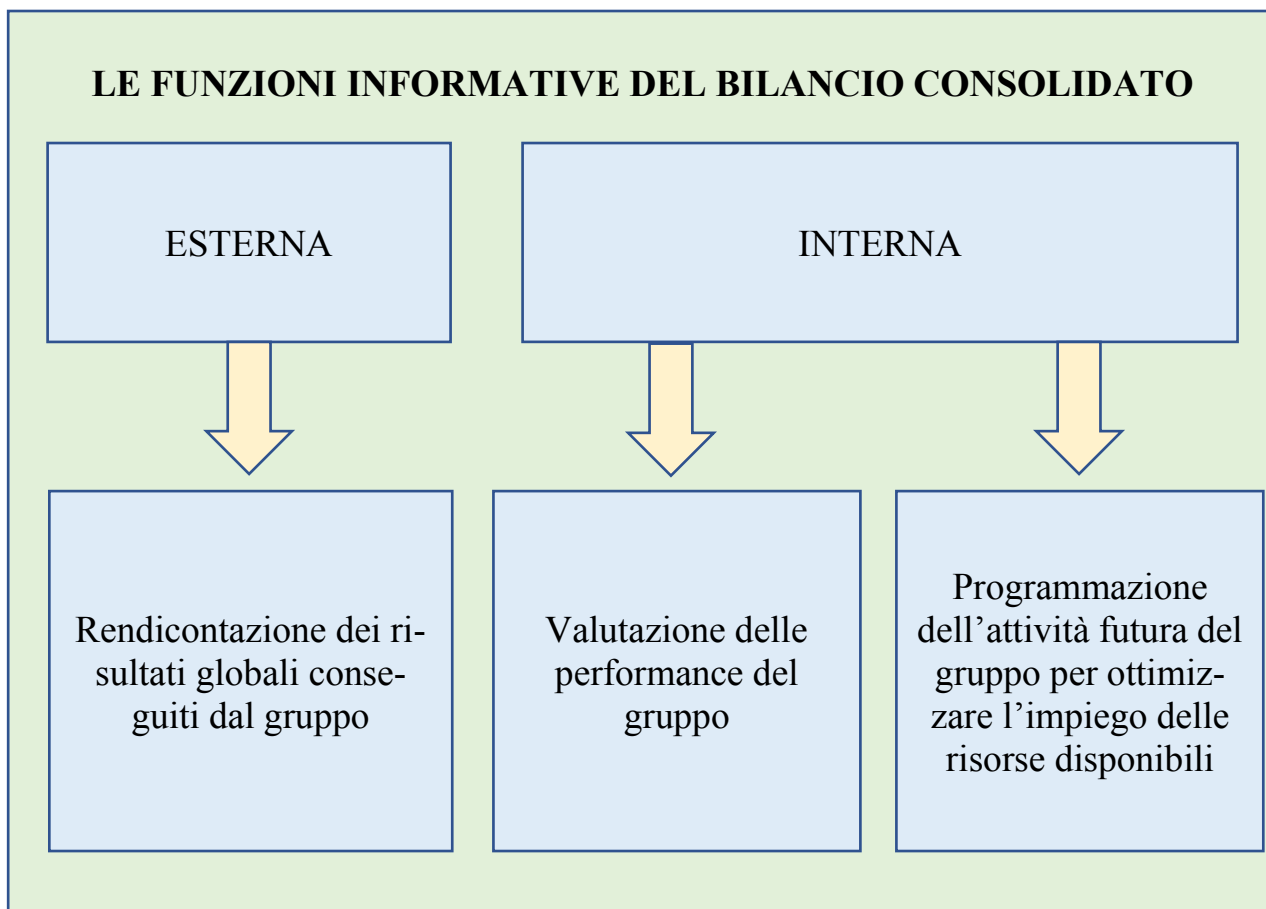
risultati delle partecipazioni societarie, per la verifica del rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità (art. 148 bis, TUEL).

Il bilancio consolidato supera le divisioni rappresentate dalle singole personalità giuridiche delle entità che lo compongono, le quali sono tenute a seguire le istruzioni della capogruppo nonché a collaborare per la riuscita, nei risultati e nei tempi, del processo di consolidamento. A questo proposito, la Sezione autonomie della Corte dei conti ha rimarcato come il consolidamento dei conti consenta di superare quel frazionamento dei soggetti erogatori di servizi pubblici che potrebbe frapporre un ostacolo ad una piena conoscibilità della situazione finanziaria complessiva, la quale rappresenta condizione imprescindibile per la governabilità dei conti del Paese nonché per rispettare, in termini effettivi, i vincoli di finanza pubblica⁶. Il consolidamento dei conti a livello locale è infatti necessario per favorire il consolidamento dei conti della Repubblica, a partire dal quale si verifica l'osservanza o meno dei parametri di finanza pubblica⁷.

⁶ Audizione del 29 maggio 2014 innanzi alla Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale e deliberazioni nn. 23/SEZAUT/2018/FRG e 27/SEZAUT/2017/FRG.

⁷ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 345-347.

Figura 2.1



Fonte: adattata da S. GARDINI, Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale, Rirea, Roma, 2012, p. 52.

2.3. Un'indagine empirica sulle finalità informative del consolidato

Fino a questo momento sono state passate in rassegna le finalità informative del bilancio consolidato nonché i soggetti potenzialmente interessati alla sua consultazione così come evidenziati dalla letteratura sul tema. Ora, per verificare il grado di coerenza tra quanto è stato detto sinora e quanto avviene nella realtà, si vogliono riportare i risultati di un'indagine basata sull'invio

di un questionario ad un campione di enti locali con popolazione superiore ai cinquemila abitanti che avevano aderito alla sperimentazione relativa al triennio 2013-2015⁸. In particolare, il questionario è stato somministrato a due figure chiave presenti nell'organico degli enti locali, l'assessore al bilancio e il responsabile del servizio finanziario, sebbene solo quest'ultima abbia in prevalenza partecipato all'indagine. Inoltre, il numero degli enti inizialmente coinvolti era pari a 284, ridottisi poi di qualche unità per impossibilità di contattarli tutti. Di quelli che hanno aderito alla ricerca, circa la metà (48%) è costituita da enti locali di piccole dimensioni (aventi popolazione compresa tra cinquemila e ventimila abitanti), mentre il 36% è rappresentato da enti locali di grandi dimensioni (con popolazione superiore ai centomila abitanti).

Il questionario si articola in diverse sezioni: per ciò che interessa in questo capitolo, se ne prendono in considerazione soltanto due e, in particolare, quella relativa all'utilità informativa del consolidato, la quale focalizza l'attenzione sul grado di utilità del documento rispetto alle diverse categorie di destinatari, e quella relativa all'utilizzo del consolidato, incentrata sulle finalità per le quali il medesimo è o potrà essere utilizzato.

⁸ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 46-55 e 71-74.

Per quanto riguarda i risultati dell'indagine, con riferimento al grado di utilità del bilancio consolidato per le diverse categorie di destinatari, è stato rilevato che i principali utilizzatori sarebbero gli organi di controllo, ossia l'organo di revisione (40% sono d'accordo e 12% sono fortemente d'accordo) e la Corte dei conti (36% sono d'accordo e 12% sono fortemente d'accordo). Rilevante, inoltre, è il ruolo informativo del consolidato riconosciuto a vantaggio del Sindaco, della Giunta e del Consiglio (28% sono d'accordo e 16% sono fortemente d'accordo), nonché a vantaggio dei funzionari dell'ente locale (32% sono d'accordo e 12% sono fortemente d'accordo). Rispetto ai cittadini, non emerge una posizione chiara, rilevandosi una coincidenza tra le aree dell'accordo e del disaccordo.

Relativamente alle finalità per le quali il bilancio consolidato è o potrà essere utilizzato, occorre sin da subito precisare che, con riferimento a quelle indicate nel questionario, pochi si ritengono fortemente d'accordo. Tuttavia, tra le finalità che hanno raccolto maggiori consensi si possono enucleare la capacità di effettuare un controllo sulle partecipate, quella di migliorare il sistema di controllo di gestione e quella di valutare la performance del gruppo in termini di efficienza ed efficacia nell'utilizzo delle risorse (36% sono d'accordo). Nonostante ciò, dai risultati emerge una situazione di perplessità da parte dei rispondenti, posto che sono diversi gli enti locali

parzialmente d'accordo e in disaccordo con le finalità appena esposte. Per ciò che concerne le finalità su cui c'è maggiore disaccordo, possono essere citate quelle relative all'utilità del consolidato per modificare gli assetti organizzativi del gruppo e per definire il livello della tassazione locale (44% tra coloro che sono in disaccordo e fortemente in disaccordo), per predisporre il bilancio preventivo, per migliorare i rapporti dell'ente locale con il territorio e per migliorare la rendicontazione verso i cittadini (40% tra coloro che sono in disaccordo e fortemente in disaccordo).

Da questa ricerca emergono alcuni aspetti: innanzitutto, che il bilancio consolidato non è considerato uno strumento valido per analizzare e, se del caso, modificare l'assetto organizzativo del gruppo; in secondo luogo, che il controllo viene inteso principalmente nell'aspetto burocratico-amministrativo piuttosto che come controllo strategico (testimoniato dal fatto che i principali destinatari del documento sono i revisori e la Corte dei conti), evidenziando come il concetto di bilancio consolidato inteso quale strumento di gestione del gruppo non sia ben compreso all'interno degli enti locali; infine, che molti Comuni non attribuiscono al consolidato un ruolo comunicativo verso i cittadini e la comunità.

2.4. La governance del gruppo: aspetti introduttivi e particolarità del “gruppo pubblico locale”

Si è detto che negli ultimi decenni molti enti locali hanno costituito aziende ad hoc per l'erogazione dei servizi indispensabili agli utenti-cittadini con l'intento di razionalizzare l'utilizzo delle risorse pubbliche e di pervenire ad un maggiore soddisfacimento dei bisogni della collettività. In questo contesto il ruolo degli enti locali è profondamente cambiato rispetto al passato: da semplici erogatori di servizi pubblici essi sono diventati proprietari di quelle stesse aziende e, in quanto tali, devono contribuire alla loro gestione attraverso la definizione di un sistema di regole di governo che va sotto il nome di corporate governance⁹.

Queste regole dovrebbero consentire agli enti locali di definire gli indirizzi che gli organismi appartenenti al gruppo sono tenuti a seguire nella programmazione della loro attività, nonché di agevolare la raccolta delle informazioni necessarie per lo svolgimento del controllo¹⁰.

Prima di addentrarsi nel discutere le caratteristiche di una buona governance, è opportuno fare alcune precisazioni con riferimento alle particolarità

⁹ Cfr. S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 19-30; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 128-132.

¹⁰ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 83-88. Inoltre, per un'analisi circa le tipologie di controllo contemplate dalla governance degli enti locali si veda S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 32-37.

del gruppo composto dall'ente locale e dalle varie aziende partecipate¹¹. Quest'ultimo viene anche definito “gruppo pubblico locale”, per la natura eminentemente pubblicistica del soggetto economico che lo coordina e per la dimensione prevalente dell'attività svolta nel suo complesso, che insiste sull'area territoriale di riferimento dell'ente locale. Inoltre, il gruppo pubblico si caratterizza per essere di tipo conglomerato, ossia per lo svolgimento di attività molto eterogenee da parte delle entità che lo compongono, nonché per il fatto che queste ultime perseguono finalità diverse, che possono spaziare dal conseguimento di un profitto a quelle di carattere spiccatamente sociale. Infine, non si può nascondere quanto la variabile politica sia determinante nell'ambito della governance pubblica, condizionandone l'operato e causando distorsioni provenienti dalla ricerca del consenso politico.

2.5. I modelli di governance del gruppo

Il primo passaggio per la definizione di una governance efficace dell'ente locale rispetto al suo gruppo non può prescindere dalla presenza di

¹¹ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 89-92.

un'organizzazione appropriata. Nella realtà possono essere individuati tre possibili modelli di governance alternativi: tradizionale, specialistico ed innovativo¹².

Il modello tradizionale prevede l'utilizzo di strutture interne già esistenti nell'ente locale, ciascuna competente in una specifica area di attività in cui opera ogni azienda del gruppo. In siffatta situazione non risulta possibile individuare una unità univoca specializzata nella gestione dei rapporti con le varie aziende, poiché ognuna di queste si interfaccia con un interlocutore diverso avente un'ottica limitata alla singola materia di cui si occupa; così, ad esempio, l'azienda che gestisce il servizio di trasporto pubblico locale instaura relazioni esclusivamente con l'assessorato alla viabilità e l'azienda che gestisce il servizio di igiene urbana con le strutture facenti capo all'assessorato all'ambiente. Questa soluzione può considerarsi adeguata in una fase iniziale delle esternalizzazioni o in presenza di enti locali di piccole dimensioni. Il rischio principale connesso al modello in parola è rappresentato dalla scarsa coesione e dalla frammentarietà della gestione.

Il modello specialistico, invece, prevede che all'interno dell'ente locale venga istituita un'apposita unità organizzativa avente il fine di creare e

¹² Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 92-97; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 91-95; G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, pp. 24-29; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 146-147.

mantenere un collegamento stabile con le aziende del gruppo. Questa struttura, dotata di competenze specialistiche, ha il compito di supportare gli organi politici nella definizione degli obiettivi strategici di gruppo e di costituire un punto di riferimento costante per tutte le aziende. La sua presenza agevola l'elaborazione di strategie comuni e la realizzazione di indirizzi di governance unitari. Tale soluzione è generalmente adottata da enti locali di medie e grandi dimensioni. Riprendendo i risultati della ricerca di cui si è discusso nel paragrafo 2.3, un ulteriore quesito presente nel questionario riguarda la presenza o meno di un'unità organizzativa specifica preposta a gestire i rapporti con le aziende del gruppo¹³; ebbene, il 52% degli intervistati ha risposto in senso affermativo, a riprova del grado di diffusione del modello organizzativo specialistico come soluzione per una corretta gestione del rapporto con le partecipate.

Infine, il modello innovativo prevede la costituzione di un apposito organismo aziendale (solitamente avente la forma giuridica di società di capitali e di proprietà dell'ente locale) incaricato di gestire le partecipazioni nelle entità appartenenti al gruppo. Tale organismo, il quale può configurarsi come holding operativa o finanziaria, oltre a detenere le partecipazioni che in precedenza erano controllate direttamente dall'ente locale, si occupa di svolgere

¹³ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 51.

in maniera accentrata le funzioni di indirizzo e coordinamento delle aziende del gruppo. La criticità connessa a questo modello di governance risiede nell'impossibilità di conferire all'interno della "holding dell'ente locale", la quale opera prevalentemente con strumenti gestionali di tipo privatistico, quote di soggetti non organizzati sotto forma di società (come ad esempio le istituzioni e le aziende speciali), con la conseguenza che può diventare complesso indirizzarne l'azione in modo coerente rispetto a quanto fatto nei confronti delle società, nelle quali si concentra l'operato dell'organismo esterno. Il modello di governance innovativo si presta al caso in cui vi siano società partecipate da una pluralità di enti locali: in siffatta circostanza è possibile costituire una holding, i cui soci sono rappresentati dagli enti locali in parola, nella quale conferire le quote relative a tutte le società partecipate in comune¹⁴.

¹⁴ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 130-131.

Tabella 2.1

Modello di governance	Soggetto responsabile della gestione dei rapporti con le aziende	Caratteri del modello
Tradizionale	Strutture dell'ente locale competenti nelle aree in cui operano le aziende	<ul style="list-style-type: none"> - Presenza di più soggetti responsabili - Strutture interne all'ente locale - Ottica di ciascun soggetto limitata
Specialistico	Apposito ufficio o unità organizzativa	<ul style="list-style-type: none"> - Struttura interna all'ente locale - Specializzazione nell'attività di gestione dei rapporti con le aziende - Sviluppo di un'ottica unitaria di gruppo
Innovativo	Organismo aziendale controllato dall'ente locale o da più enti locali	<ul style="list-style-type: none"> - Struttura esterna all'ente locale, autonoma dal punto di vista giuridico ed organizzativo - Assunzione diretta delle partecipazioni nelle aziende del gruppo - Adatto in presenza di aziende partecipate da più enti locali

Fonte: adattata da S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, p. 94.

2.6. Il sistema di pianificazione, programmazione e controllo

Ai fini di una governance efficace è altresì indispensabile attivare, da parte dell'ente locale, idonei sistemi di pianificazione, programmazione e controllo, aventi l'obiettivo di consentire una direzione strategica unitaria come condizione alla base dell'esistenza di un gruppo. Lo sviluppo di un adeguato sistema di pianificazione, programmazione e controllo di gruppo, passa attraverso il superamento delle seguenti fasi¹⁵:

- individuazione e definizione delle principali caratteristiche dei soggetti appartenenti al gruppo rispetto ai quali l'ente locale intende svolgere l'attività di governance;
- definizione dei programmi e progetti da assegnare alle singole entità del gruppo, partendo dagli indirizzi e dagli obiettivi strategici individuati all'interno dei documenti di programmazione strategica dell'ente locale;
- individuazione di adeguati flussi informativi e della loro tempistica, necessari per attuare nel concreto l'azione di indirizzo e controllo sul gruppo: a tal fine, può rivelarsi utile predisporre una serie di report da redigere a preventivo e a consuntivo secondo un'apposita modulistica standardizzata. Ad ogni report deve essere collegato uno specifico

¹⁵ S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 97-108.

obiettivo, per il quale è opportuno esplicitare le varie fasi necessarie per il suo raggiungimento e, per ogni fase, dovrebbe essere individuato un indicatore di performance declinato con una formula e valorizzato con un valore target da prendere come riferimento per effettuare il controllo;

- definizione delle misure di performance capaci di rilevare l'andamento degli obiettivi individuati, combinando indicatori di natura contabile e qualitativa che tengano conto della natura multidimensionale delle attività del gruppo;
- raccolta delle informazioni e monitoraggio delle performance dei soggetti appartenenti al gruppo a cadenze predeterminate, al fine di verificare eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi prefissati e provvedere tempestivamente alla predisposizione di opportune azioni correttive.

PARTE SECONDA

IL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO

CAPITOLO 3

LE FASI DEL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO

Il bilancio consolidato, inteso quale documento che si prefigge di rappresentare la situazione economica, patrimoniale e finanziaria del Gruppo amministrazione pubblica, rappresenta il punto di arrivo di un processo che si articola nelle fasi di seguito elencate¹:

- individuazione del Gruppo amministrazione pubblica e del Perimetro di consolidamento;
- definizione delle modalità operative, con cui l'amministrazione capogruppo:
 - o a) comunica agli enti e alle società comprese nel Perimetro di consolidamento il loro inserimento nel bilancio consolidato;
 - o b) trasmette a ciascuno di essi l'elenco degli enti da consolidare;
 - o c) impartisce le direttive necessarie al fine di rendere possibile la redazione del bilancio consolidato;

¹ Le fasi sono state individuate in maniera coerente con le disposizioni contenute nel d.lgs. 118/2011 e nel suo allegato n. 4/4. In particolare, ci si è richiamati alla struttura del processo fatta propria nell'ambito della seguente opera: E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018. Si veda anche: S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 78-79; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-01-26/procedura-il-consolidamento-sette-mosse--181120.php?uuid=AB71CwjB>.

- raccolta delle informazioni nei confronti dei soggetti compresi nel Perimetro di consolidamento, i quali trasmettono all'amministrazione capogruppo la documentazione necessaria alla predisposizione del bilancio consolidato, costituita da:
 - il bilancio consolidato, nel caso vi siano componenti del Perimetro che sono, a loro volta, capigruppo di imprese o di amministrazioni pubbliche;
 - il bilancio di esercizio, da parte dei componenti del Perimetro che adottano la contabilità economico-patrimoniale, unitamente alle informazioni necessarie all'elaborazione del bilancio consolidato secondo i principi contabili e lo schema previsti dal d.lgs. 118/2011, laddove non presenti in nota integrativa;
 - il rendiconto dell'esercizio, da parte dei componenti del Perimetro che adottano la contabilità finanziaria affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale;
- svolgimento delle attività dirette a rendere uniformi i bilanci da consolidare i quali, al fine di consentire un efficace sviluppo delle successive fasi e di garantire la significatività dei dati dai quali scaturirà la rappresentazione della situazione del gruppo, è necessario che siano omogenei relativamente ai seguenti aspetti:

- data di chiusura dell'esercizio;
 - forma e contenuto degli schemi di bilancio;
 - criteri di valutazione adottati;
 - criteri di classificazione delle singole voci;
 - moneta di conto;
- aggregazione, voce per voce, dei bilanci dei componenti del Perimetro, una volta riclassificati secondo lo schema di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, in base al metodo integrale o proporzionale;
- eliminazione delle operazioni infragruppo, frutto delle relazioni di varia natura intercorse tra i soggetti da consolidare e che si sono concretizzate nell'iscrizione di poste patrimoniali (crediti e debiti), economiche (costi, ricavi, utili e perdite), nonché di garanzie e impegni. Tali operazioni devono essere eliminate poiché rappresentano un mero trasferimento di risorse interno al gruppo, mentre il bilancio consolidato, come si è accennato, deve includere soltanto quelle che i componenti del Perimetro di consolidamento hanno effettuato con i terzi. Prodromica risulta essere la riconciliazione dei saldi contabili dei soggetti coinvolti dalle operazioni infragruppo, i quali devono risultare allineati prima di poter procedere con la loro elisione. Nell'ambito della fase in parola rientra anche l'eliminazione delle partecipazioni

- detenute dalla capogruppo o da altre entità da consolidare nei confronti degli organismi facenti parte del Perimetro in contropartita alle corrispondenti frazioni di patrimonio netto di questi ultimi;
- redazione del bilancio consolidato, a cui si perviene a seguito delle elisioni dei rapporti infragruppo di cui al punto precedente dal prospetto risultante dall'aggregazione dei bilanci dei soggetti del Perimetro, e predisposizione del relativo documento accompagnatorio, ossia la relazione sulla gestione comprensiva della nota integrativa;
 - approvazione del bilancio consolidato da parte della Giunta dell'ente locale, mediante apposita delibera che deve essere tramessa, unitamente allo schema di bilancio e alla relazione sulla gestione comprensiva della nota integrativa, all'organo di revisione affinché elabori il relativo giudizio entro il termine previsto dal regolamento di contabilità, comunque non inferiore a venti giorni dall'invio della delibera in parola;
 - approvazione del bilancio consolidato da parte del Consiglio dell'ente locale entro il 30 settembre dell'esercizio successivo rispetto a quello a cui esso si riferisce;

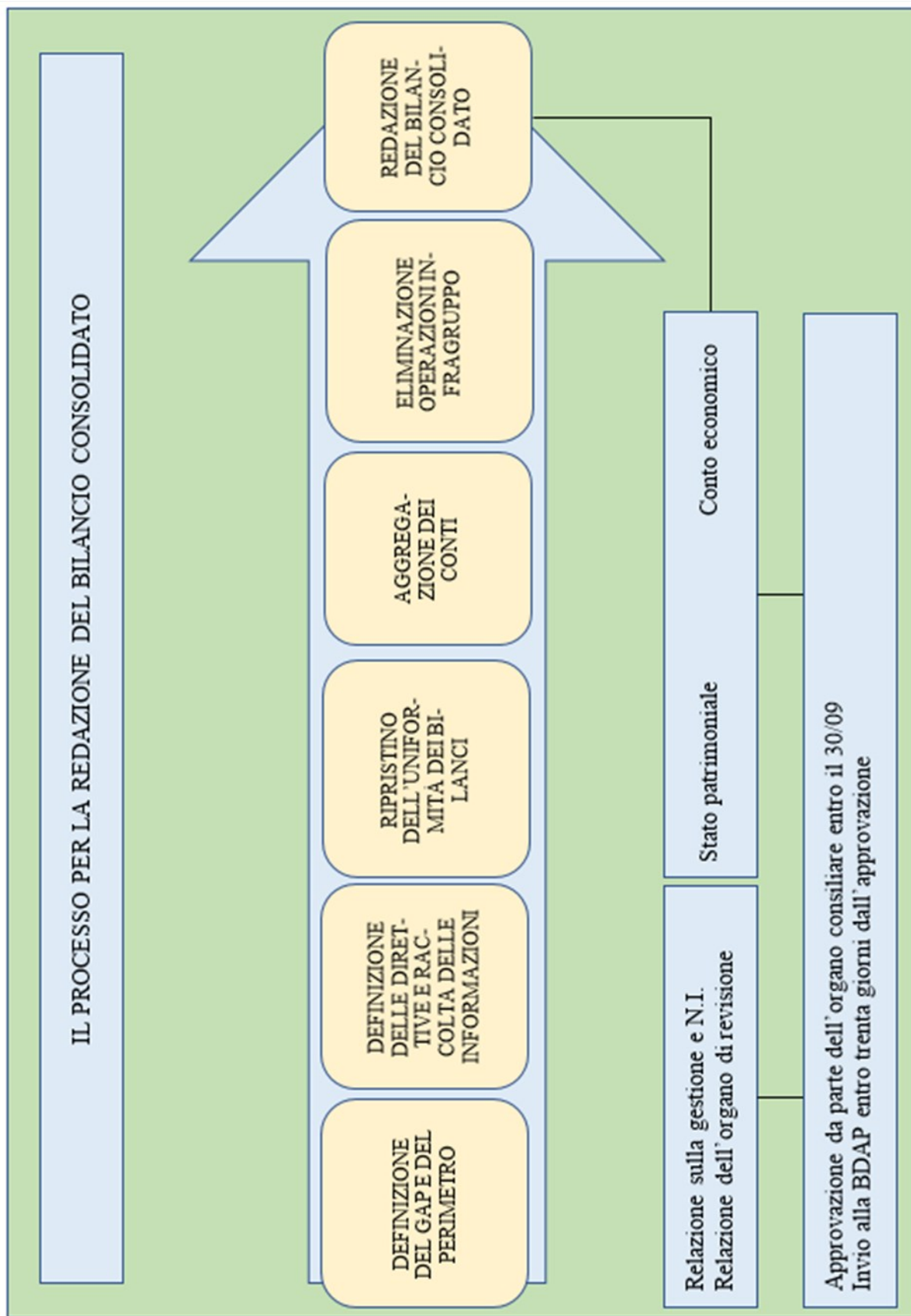
- pubblicazione del bilancio consolidato nel sito istituzionale dell'ente ed invio del medesimo alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP)² entro trenta giorni dall'approvazione.

Qualche fase, tra quelle appena menzionate, sfocia nella predisposizione di delibere, lettere di comunicazione, direttive o relazioni emanate dagli organi e dai responsabili dell'ente locale, alcune delle quali obbligatorie ai sensi di legge, che conferiscono un certo grado di rigore e formalismo all'intero processo.

Nel prosieguo verranno passate in rassegna in maniera analitica le diverse fasi, avendo come punto di riferimento la disciplina posta dal d.lgs. 118/2011 e dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 interamente dedicato al bilancio consolidato, approfondendo altresì quelle questioni che sono trattate in maniera sintetica o poco chiara nelle disposizioni di legge, facendo cenno ad alcune problematiche che possono presentarsi nel concreto ed illustrando degli esempi con riferimento alle attività aventi un taglio maggiormente operativo.

² Creata nel 2010 la BDAP, gestita dalla Ragioneria Generale dello Stato, contiene specifiche informazioni fornite dalle singole amministrazioni pubbliche in via telematica al fine di assicurare agli enti preposti un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica a supporto di decisioni strategiche, nonché uno strumento di ausilio ai processi: di analisi e valutazione della spesa delle amministrazioni centrali dello Stato; di controllo, monitoraggio e consolidamento dei conti pubblici; di attuazione e stabilità del federalismo fiscale. La BDAP si colloca nel contesto di riforma avviato con l'armonizzazione contabile di cui alla L. 196/2009.

Figura 3.1



Fonte: adattata da S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, p.79

CAPITOLO 4

IL GRUPPO AMMINISTRAZIONE PUBBLICA E IL PERIMETRO DI CONSOLIDAMENTO

4.1. Aspetti introduttivi

Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011) si apre definendo lo stesso come “un documento contabile a carattere consuntivo che rappresenta il risultato economico, patrimoniale e finanziario del gruppo amministrazione pubblica” per poi proseguire stabilendo che gli enti individuati dal decreto in parola, (tra i quali rientrano gli enti locali) nel redigere il bilancio consolidato, rappresentano i riflessi contabili della complessiva attività da loro svolta attraverso le proprie articolazioni organizzative, gli enti strumentali e le società controllate e partecipate.

Di conseguenza, l'attività prodromica alla predisposizione del bilancio consolidato consiste nell'individuazione, sulla base di criteri prestabiliti, delle entità (articolazioni organizzative, enti strumentali e società) che, assieme all'ente locale capogruppo, andranno a costituire il Gruppo amministrazione pubblica (GAP) e il Perimetro di consolidamento.

Infatti, l'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 prevede che l'ente locale debba predisporre due distinti elenchi riguardanti¹:

1. gli enti, le aziende e le società che compongono il Gruppo amministrazione pubblica evidenziando quelli che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese² (elenco "Gruppo amministrazione pubblica");
2. gli enti, le aziende e le società facenti parte del Gruppo amministrazione pubblica da inserire nel bilancio consolidato (elenco "Perimetro di consolidamento").

Essendo previsti due elenchi, ciò significa che si può verificare l'ipotesi in base alla quale nel Gruppo amministrazione pubblica siano ricompresi enti/società/organismi che non rientrano nel Perimetro di consolidamento, per le ragioni che verranno di seguito esposte.

Entrambi gli elenchi, aggiornati alla fine dell'esercizio a cui il bilancio consolidato si riferisce, sono oggetto di approvazione da parte della Giunta dell'ente locale mediante apposita delibera, per poi essere inseriti nella nota integrativa. Tale delibera dovrebbe essere approvata entro il 31 dicembre

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p.23; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2018-07-12/gruppo-amministrazione-pubblica-e-gruppo-consolidamento-pensieri-e-leggende-metropolitane-202554.php?uuid=AEQ5h5KF>.

² Non è infatti inusuale che un ente locale controlli o partecipi una società che si occupa, ad esempio, dell'erogazione del servizio idrico integrato o del servizio di raccolta e gestione dei rifiuti, organizzata a sua volta in forma gruppo, all'interno del quale può essere presente la società adibita alla fornitura del servizio e quella preposta alla gestione della rete idrica o della discarica.

dell'esercizio preso in considerazione nel bilancio consolidato, anche se deve essere sottoposta ad aggiornamento nell'anno successivo a seguito dell'approvazione dei bilanci di esercizio/rendiconti di gestione delle società e degli enti facenti parte del GAP (che solitamente avviene tra fine aprile e fine giugno), al fine di valutare eventuali inclusioni/esclusioni nel/dal Perimetro di consolidamento alla luce dei dati contabili aggiornati (questo aspetto verrà compreso meglio quando si tratterà la causa di esclusione dal Perimetro di consolidamento di una società/ente per irrilevanza dei relativi dati contabili). Un'alternativa possibile alla delibera di Giunta che approva i due elenchi potrebbe essere quella di definire il Gruppo amministrazione pubblica nel Documento unico di programmazione (DUP)³ e il Perimetro di consolidamento con apposita delibera di Giunta. Questa soluzione, benché non espressamente prevista dal d.lgs. 118/2011, si ritiene comunque

³ Il DUP, che la Giunta deve presentare al Consiglio entro il 31 luglio, è il principale strumento per la guida strategica ed operativa degli enti locali e rappresenta, temporalmente e sostanzialmente, il presupposto necessario di tutti gli altri strumenti di programmazione. Esso è suddiviso in due sezioni: quella strategica, che ha un orizzonte pari all'intero mandato amministrativo e che dà conto, per ogni missione di bilancio, degli obiettivi strategici da perseguire entro la fine del mandato stesso, anche attraverso il contributo del Gruppo amministrazione pubblica; quella operativa, che copre un periodo pari a quello del bilancio di previsione e definisce, per ogni missione, i programmi da realizzare per conseguire gli obiettivi della sezione strategica nonché, per ogni singolo programma, gli obiettivi operativi annuali da rispettare. Il D.L. 18/2020 convertito in L. 27/2020 che, tra le altre cose, contiene disposizioni volte ad alleggerire gli adempimenti a carico degli enti locali a seguito dell'emergenza "Coronavirus", all'art. 107, ha posticipato il termine di approvazione del DUP al 30 settembre 2020. Cfr. A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 765-767; L. MAZZARA, «Dal programma di mandato alla predisposizione della sezione strategica del DUP: linee guida», *Finanza e tributi locali*, n. 7, 2019.

plausibile, posto che il DUP richiama più volte il concetto di Gruppo amministrazione pubblica⁴.

4.2. Nozione di controllo e di partecipazione

Si è detto che il GAP comprende gli enti e gli organismi strumentali controllati e partecipati così come le società controllate e partecipate da un ente locale. Ne deriva che condizione imprescindibile per deliberare l'inclusione di un'entità all'interno del GAP è che tra la stessa e l'amministrazione capogruppo intercorra una relazione qualificabile in termini di controllo o partecipazione. A tal proposito, il principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, fa riferimento ad una nozione di controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale", anche nei casi in cui non sia presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale della controllata, e ad una nozione di partecipazione. Tra amministrazioni pubbliche, infatti, le relazioni di controllo e dipendenza non si basano unicamente sulla "proprietà" del capitale sociale, sia perché non tutte le aziende pubbliche hanno un capitale sociale, sia perché in alcune circostanze la legge conferisce all'ente locale il

⁴ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 35-36; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2018-01-08/a-inizio-anno-prende-forma-l-elenco-papabili-il-futuro-consolidamento-182430.php?uuid=AEHai7dD>.

potere di imporre la propria volontà pur in assenza di una relazione proprietaria che lo leghi all'azienda⁵. Ne deriva che, in tale ottica, il Gruppo amministrazione pubblica può estendersi oltre i confini segnati dalle partecipazioni al capitale sociale detenute dall'ente locale nelle varie aziende, per incorporare anche quei soggetti che comunque gestiscono servizi pubblici ma con i quali intercorre un altro tipo di legame, ad esempio contrattuale (concessione, contratto di servizio, ecc.). Anzi, potrebbe avere più valore, ai fini dell'inclusione di un organismo all'interno del GAP, un legame di carattere contrattuale certo ed effettivo, piuttosto che uno di carattere partecipativo per il quale l'ente locale non riesca ad impartire la propria direzione unitaria⁶.

Rispetto alle società, per quanto riguarda le tre possibili forme di controllo, il tenore letterale del principio contabile non sembra discostarsi da quanto previsto dall'art. 2359 del c.c.; infatti, si ha controllo di "diritto" laddove l'ente locale dispone, in maniera diretta o indiretta, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria, controllo di "fatto" se esso detiene voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante in seno alla stessa⁷ e controllo "contrattuale" se il diritto di esercitare l'influenza

⁵ G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, p. 76.

⁶ S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, p. 27.

⁷ Si consideri, ad esempio, il caso di una società partecipata al 45% da un ente locale e per il restante 65% da altri 30 enti locali con una quota pari al 2,17% ciascuno. In questa fattispecie, l'ente locale che vi partecipa al 45%, pur non controllando la società di diritto, potrebbe controllarla di fatto poiché la sua quota di partecipazione è sufficiente per garantirgli un'influenza dominante in seno all'assemblea. In casi del genere, è necessario motivare per quali ragioni la società sia stata inclusa tra le aziende controllate piuttosto che tra

dominante deriva da un contratto o da una clausola statutaria, purché la legge consenta tali contratti o clausole.

Il legislatore prevede alcune fattispecie al verificarsi delle quali è ravvisabile l'influenza dominante. Innanzitutto, occorre che la società svolga prevalentemente la propria attività nei confronti dell'ente controllante, dove la prevalenza viene valutata considerando l'ammontare dei ricavi conseguiti dalla società verso l'amministrazione capogruppo nell'anno precedente, i quali devono essere superiori all'80% dell'intero fatturato; una volta accertata la prevalenza, alcuni esempi di clausole la cui presenza integra l'ipotesi di influenza dominante sono: l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio e la previsione di agevolazioni o esenzioni. Per venire ancora più incontro a colui che deve applicare queste disposizioni a fattispecie concrete, il principio stabilisce che i contratti di servizio pubblico⁸ e di concessione⁹ presuppongono l'esercizio di influenza dominante.

quelle partecipate. Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 109.

⁸ Il contratto di servizio pubblico è una convenzione che regola il rapporto tra ente locale e gestore affidatario del servizio, la cui natura e contenuti sono diversi a seconda che l'affidamento sia stato effettuato tramite gara o in maniera diretta. Esso è disciplinato anche dal TUEL, all'art. 113, comma 11, in cui è stabilito che tale contratto deve prevedere i livelli dei servizi da garantire e adeguati strumenti di verifica del rispetto dei livelli previsti.

⁹ La concessione è l'atto amministrativo con cui la PA attribuisce ex novo o trasferisce la titolarità di un diritto soggettivo in capo ad un soggetto privato. Si distinguono come tipi principali: la concessione di bene pubblico (che conferisce, ad esempio, diritti d'uso del demanio marittimo per lo svolgimento di attività oppure diritti d'uso del demanio idrico a fini di irrigazione), la concessione di servizio pubblico (che consente lo svolgimento di attività economiche quali la distribuzione dell'energia elettrica o del gas) e la concessione di opera pubblica (che attribuisce il diritto di costruire e di gestire opere quali strade o autostrade). Vi sono anche concessioni che consentono l'esercizio di funzioni fortemente autoritative, come l'esazione dei tributi. Nei casi più complessi – soprattutto in materia di servizi pubblici e di opere pubbliche – la

Per ciò che attiene agli enti strumentali, facendo riferimento al tenore letterale del principio, l'applicazione delle categorie del controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale" così come declinate dall'art. 2359 c.c. appare più controversa. Infatti, mentre si ritrovano le nozioni di controllo di "diritto", laddove viene precisato che un ente strumentale è controllato se la capogruppo ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili, e di controllo "contrattuale", definita negli stessi termini con cui è disciplinata per le società, il controllo di "fatto", inteso come fenomeno per cui, pur non disponendo della maggioranza richiesta per le deliberazioni in assemblea, in virtù delle azioni o quote possedute, si riesce ugualmente ad esercitare un'influenza dominante su di essa e a determinare l'esito delle deliberazioni, non è espressamente richiamato. In compenso, sono elencate altre ipotesi al verificarsi delle quali il controllo può dirsi integrato, legate alla natura degli enti strumentali e al regime pubblicistico che spesso li connota, riconducibili ai casi in cui l'ente controllante ha il potere – assegnato da legge, statuto o convenzione – di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, esercita, direttamente o indirettamente, la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, o ha

concessione è un contratto che ha la doppia finalità di concedere e di regolare il rapporto che si viene ad instaurare tra l'amministrazione concedente e il concessionario.

l'obbligo di ripianare i disavanzi per percentuali superiori alla quota di partecipazione.

Si vuole adesso illustrare un caso di studio che rivela come in una situazione in cui a prima vista sembra presentarsi un'ipotesi di controllo in realtà, andando ad indagare più a fondo i reali rapporti intercorrenti tra l'ente locale e l'organismo partecipato, si nasconde una fattispecie di semplice partecipazione. Il caso di studio in parola vede la presenza di un consorzio partecipato da due enti locali (A e B), nel quale A ha versato il 57% del fondo di dotazione, mentre B il 43%. Inoltre, tutte le decisioni vengono prese all'unanimità, le quote del fondo di dotazione sono prive di valore di scambio o di liquidazione, il consorzio non distribuisce utili ed entrambi gli enti locali non hanno l'obbligo di ripianare i disavanzi in misura superiore alla loro quota di partecipazione. In questo caso, benché apparentemente l'ente locale A sembri avere il controllo "di diritto" nei confronti del consorzio, in realtà la sua quota di partecipazione non corrisponde al diritto di voto, dato che le decisioni vengono prese all'unanimità. Inoltre, non si ravvisano neppure elementi che facciano trapelare la presenza di una situazione di controllo "di fatto" o "contrattuale" (nomina della maggioranza dei componenti dell'organo amministrativo, influenza dominante sulla base di contratti, ripianamento dei disavanzi). Pertanto, l'ente locale A deve considerare il consorzio

alla stregua di un ente strumentale partecipato, con tutto ciò che ne consegue in termini del metodo di consolidamento da scegliere, che dovrà essere proporzionale¹⁰.

Come il lettore avrà avuto modo di accorgersi, l'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 si sforza di definire in modo puntuale quali sono gli organismi da includere nel GAP e nell'area di consolidamento, privilegiando l'uniformità dei criteri e contenendo la discrezionalità nella scelta, la quale rischierebbe di rendere meno comparabili i bilanci consolidati dei vari enti locali¹¹. Certamente, la presenza di una chiara definizione di gruppo consente di avere un punto di riferimento idoneo ad orientare il redattore del bilancio consolidato nel garantire la migliore espressività del documento.

Oltre agli enti strumentali e alle società controllati/e, il legislatore ha voluto includere nel Gruppo amministrazione pubblica e, di conseguenza, nel Perimetro di consolidamento, anche gli enti strumentali e le società partecipati/e dall'ente locale, sulla base di criteri, alcuni peraltro ambigui, che verranno analizzati nel prosieguo. La scelta di considerare nell'area di consolidamento gli enti strumentali e le società partecipati/e non sembra essere coerente con la finalizzazione originaria del bilancio consolidato, che vede nel

¹⁰ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 110.

¹¹ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, p. 128.

controllo la condizione alla base della sua predisposizione, in quanto esso presuppone il governo dell'entità, ossia la possibilità di indirizzarne le scelte strategiche, operative e finanziarie. Mediante la loro inclusione il legislatore sembra quasi voler recuperare il concetto di esternalizzazione, introdotto quale possibile finalità conoscitiva¹².

È possibile riscontrare come la proposta del legislatore nazionale contenuta nel principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 in tema di definizione del GAP e del Perimetro di consolidamento offra una soluzione che presenta una sorta di compromesso rispetto a quanto proposto dai principi contabili internazionali e statunitensi. Da una parte, infatti, si fa riferimento ad una nozione di controllo “di diritto”, “di fatto” e “contrattuale”, adottando in questo modo una prospettiva simile a quella degli IPSAS e, dall'altra, si fa riferimento a quelle circostanze in cui l'ente locale ha l'obbligo di ripianare i disavanzi o è in grado di incidere significativamente sulla gestione, allineandosi con i GASB, in base ai quali un organismo può essere inserito nell'area di consolidamento laddove la capogruppo è in grado di influire sui suoi programmi, progetti, attività o livello dei servizi oppure è sottoposta ad un vincolo finanziario come il ripiano di un deficit¹³.

¹² Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 92-95.

¹³ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 30-34.

Infine, come già accennato, ai fini dell'inclusione nel GAP, il principio contabile stabilisce che non rileva né la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società.

4.3. Le partecipazioni indirette

La sussistenza della fattispecie di controllo o di partecipazione, condizione indispensabile per decretare l'inclusione di un'entità all'interno del GAP, può ravvisarsi nei confronti di un'azienda rispetto alla quale l'ente locale capogruppo ha in essere un rapporto di partecipazione diretto o indiretto. Questa possibilità viene espressamente contemplata dallo stesso principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, il quale prevede che il GAP e, di conseguenza, il Perimetro di consolidamento, potrebbero avere al loro interno delle sub-holding oppure dei semplici soggetti partecipati indirettamente. Pertanto, nell'individuazione degli organismi potenzialmente rientranti nel GAP e nell'area di consolidamento, l'ente locale capogruppo deve prendere in considerazione sia quelli rispetto ai quali è legato direttamente, sia quelli nei confronti dei quali è legato per il tramite dei primi. Una volta identificati tutti questi soggetti, con riferimento a quelli partecipati indirettamente per i quali sussistono le condizioni stabilite dal principio contabile per poterli considerare come organismi controllati o partecipati e

quindi rientranti sia nel GAP che nel Perimetro, laddove le aziende per il tramite delle quali l'ente locale li partecipa redigano a loro volta un bilancio consolidato, oggetto di consolidamento sarà quest'ultimo¹⁴; in caso contrario, verranno consolidati i singoli bilanci delle entità partecipate indirettamente.

Può anche palesarsi l'ipotesi di un organismo contemporaneamente partecipato dall'ente locale sia in modo diretto che in modo indiretto; in questo caso, la quota con cui esso lo partecipa è data dalla somma tra la percentuale di partecipazione diretta e quella indiretta¹⁵.

4.4. Calcolo delle quote di partecipazione in enti senza titoli partecipativi

Posto che, come stabilito dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, "ai fini dell'inclusione nel GAP non rileva la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società", può capitare di trovarsi di fronte a fondazioni, enti no-profit,

¹⁴ Il fatto di consolidare il bilancio consolidato di un gruppo intermedio genera diversi effetti: semplifica le operazioni di consolidamento delle partecipazioni indirette, consente di reperire in modo mediato le operazioni infragruppo intervenute tra il gruppo intermedio e le altre aziende del Perimetro, implica di prestare attenzione al momento dell'eliminazione del valore della partecipazione dell'ente locale nei confronti della capogruppo intermedia contro la corrispondente frazione del patrimonio netto di quest'ultima. Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 112.

¹⁵ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 101-104.

consorzi ed altri enti non societari per i quali il computo delle quote di partecipazione detenute dall'ente locale nei loro confronti non risulta immediato come quando si ha a che fare con le società.

Se per le fondazioni è lo stesso principio contabile a decretare la modalità con cui procedere al calcolo, basata sul rapporto tra il numero dei componenti dell'organo direttivo nominati dalla capogruppo e il totale degli stessi, non può dirsi altrettanto per le altre categorie di organismi.

Per molti di questi, tuttavia, spesso è previsto il versamento annuale di una quota, da parte di vari soggetti pubblici e privati, a titolo di fondo di dotazione, fissa nell'ammontare ma non obbligatoria. Solitamente al versamento non corrisponde alcun diritto di natura patrimoniale, ma soltanto la possibilità di fruire dei servizi erogati dall'entità, con la conseguenza che coloro che non lo effettuano non ne possono beneficiare. In questo caso, il calcolo della quota di partecipazione viene operato mettendo a raffronto il versamento annuo elargito da ogni soggetto sul totale delle somme raccolte. Questo implica una certa fluidità della stessa, la quale varia di anno in anno in relazione al numero dei soggetti partecipanti e all'entità delle risorse conferite da ciascuno¹⁶.

¹⁶ Per un esempio di determinazione delle quote di partecipazione sulla base dei versamenti annuali effettuati al fondo di dotazione si veda C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 104-105.

In alternativa al versamento annuale di somme al fondo di dotazione, per alcune tipologie di organismi, può essere previsto che l'ente locale capogruppo nomini un certo numero di membri in seno ai relativi organi decisionali. In siffatta circostanza, la quota di partecipazione viene determinata rapportando il numero dei componenti designati dall'ente locale al totale di quelli che compongono l'organo.

Le partecipazioni oggetto del presente paragrafo, pur non avendo un valore di scambio, possono considerarsi ugualmente investimenti di natura finanziaria da classificarsi tra le attività dello stato patrimoniale dell'ente locale che le detiene. Questa considerazione è importante ai fini della redazione del bilancio consolidato, per il quale la valorizzazione delle partecipazioni nello stato patrimoniale dell'ente locale condiziona e rende possibile, come si vedrà, lo sviluppo delle operazioni di consolidamento¹⁷.

4.5. I servizi pubblici locali

Prima di iniziare la trattazione relativa alle tipologie di enti e società da prendere in considerazione ai fini della loro inclusione all'interno del Gruppo amministrazione pubblica e, conseguentemente, nel Perimetro di

¹⁷ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 23-24.

consolidamento, è doveroso fare una breve panoramica in materia di servizi pubblici locali.

Tale richiamo non è fine a sé stesso, in quanto capire che cosa si intende per servizio pubblico locale e le modalità individuate dal legislatore come possibili per la loro gestione, può essere di aiuto per discernere, nel concreto, se un determinato organismo debba essere incluso nel GAP e nel Perimetro di consolidamento, nonché per comprendere e leggere in modo consapevole e critico le disposizioni che ne regolano l'inserimento. Infatti, ad una rapida lettura del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, ci si imbatte in alcune parti in cui viene fatto cenno alla nozione di servizio pubblico locale. A titolo esemplificativo, si consideri il capoverso 3.2, il quale prevede tra le condizioni necessarie affinché una società possa essere considerata partecipata e, di conseguenza, inserita all'interno del GAP, che la stessa sia a totale partecipazione pubblica e affidataria diretta di servizi pubblici locali della Regione o dell'ente locale. Oppure, si consideri il passo in cui viene stabilito che ai fini dell'inclusione nell'area di consolidamento, tra gli altri, sono considerati rilevanti le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto (di servizi si intende).

Fatta questa premessa, è possibile iniziare a parlare della nozione di servizio pubblico locale¹⁸. Quest'ultima è una delle più complesse che la teoria del diritto pubblico e amministrativo abbia cercato di dare. Ciò si deve a due caratteri propri dei servizi pubblici: la storicità e la relatività.

Quanto alla storicità, i beni e servizi essenziali per il benessere della collettività da considerare come servizi pubblici variano nel tempo in base alle esigenze della società e alla situazione di mercato contingente. Infatti, lo sviluppo economico e civile, nel provocare un innalzamento del livello di benessere sociale, stimola la diffusione di nuovi bisogni collettivi che impatta sulla concezione di servizio pubblico, includendovi sempre più attività le quali, per la complessità che sovente le caratterizza, richiedono la presenza di attori specializzati.

Per comprendere la relatività occorre preliminarmente richiamare la definizione che il legislatore fornisce di servizio pubblico locale, la quale è a maglie così larghe da essere sostanzialmente indeterminata. Per servizi pubblici locali si intendono, infatti, quelli che “abbiano per oggetto la produzione di beni ed attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali” (art. 112 TUEL). I Consigli comunali, che hanno la competenza in materia di organizzazione degli

¹⁸ Cfr. M. CLARICH., *Manuale di diritto amministrativo – Terza edizione*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 376; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 4-8.

stessi, godono di un'ampissima discrezionalità in merito alla considerazione di una determinata attività come servizio pubblico, e la relatività sta proprio in questo, ossia fare leva sull'indeterminatezza dell'articolo in parola per adattare il perimetro del servizio pubblico in base al contesto sociale ed economico contingente.

I servizi pubblici locali si dividono in due categorie: quelli aventi rilevanza economica e quelli privi di rilevanza economica¹⁹. I primi, che corrispondono sostanzialmente ai servizi di interesse economico generale richiamati dall'ordinamento europeo (con cui deve fare i conti la normativa italiana in materia), si prestano ad essere gestiti in forma imprenditoriale e in regime di concorrenza nel mercato – nei casi in cui sia possibile la presenza di più gestori – oppure in regime di concorrenza per il mercato – laddove gli operatori vengano messi in competizione tra loro nella fase di scelta del gestore chiamato a svolgere il servizio il quale, per ragioni di tipo tecnico o economico, può essere erogato in modo efficiente da un solo soggetto. I secondi, invece, non sono suscettibili di entrare nel mercato e riguardano attività che recano caratteri di interesse pubblico, circostanza che impone agli enti pubblici di garantirne la realizzazione; per tale ragione essi sono gestiti

¹⁹ Cfr. M. CLARICH., *Manuale di diritto amministrativo – Terza edizione*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 384-386 e pp. 373-374; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, p. 374.

principalmente da strutture pubbliche. A titolo esemplificativo, si possono considerare alcuni servizi sociali, i musei e le biblioteche, i servizi culturali e del tempo libero.

La disciplina dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, con particolare riferimento alle modalità di individuazione dei soggetti a cui conferire la gestione, è stata oggetto di ripetute riforme negli ultimi anni.²⁰

Leggi recenti avevano cercato di privilegiare forme di gestione basate sulle società di capitali, individuate tramite una procedura ad evidenza pubblica, o sulle società a capitale misto pubblico-privato, con selezione del socio privato attraverso la stessa modalità, in modo da aprire il settore alla concorrenza. Il ricorso a forme societarie si giustificava in ragione della loro maggiore convenienza sotto diversi profili: esse, infatti, consentono un'effettiva diffusione delle logiche manageriali, permettono la partecipazione di soggetti privati al capitale sociale, favoriscono una più agevole acquisizione di risorse finanziarie, assicurano una maggiore trasparenza, incentivano una crescente attenzione all'efficienza e alla conservazione e valorizzazione del patrimonio. Questo indirizzo è stato sconfessato in seguito alla consultazione

²⁰ Cfr. A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 371-380; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 8-19; G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, pp. 1-18; https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_servizi_publici_locali.html; <http://www.salvisjuri-bus.it/la-disciplina-dei-servizi-pubblici-locali-in-attesa-della-riforma/>; <http://www.dirittodeiservizipub-blici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=713>.

referendaria del 2011, la quale ha abrogato le norme relative alla privatizzazione dei servizi pubblici di rilevanza economica²¹.

Successivamente sono state introdotte nuove normative, che hanno contribuito a rendere confusa e frammentaria la disciplina vigente in materia, tanto da spingere il legislatore, attraverso la L. 124/2015 (c.d. riforma Madia), a delegare il Governo a mettere ordine, delega che era stata quasi attuata con l'approvazione del Testo unico sui servizi pubblici locali di interesse economico generale²². Tuttavia, a seguito della sentenza della Corte costituzionale 251/2016, che ha giudicato incostituzionali alcuni articoli della riforma Madia, il Governo ha lasciato scadere i termini della delega per l'approvazione del suddetto Testo unico sui servizi pubblici locali, il quale è pertanto decaduto.

Allo stato attuale l'ente locale deve scegliere le modalità di affidamento del servizio sulla base di una relazione pubblicata sul proprio sito internet che dia conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta. In sostanza, esso può

²¹ Cfr. A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 374-376; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/servizi-pubblici/2018-05-21/servizi-locali-soluzione-bcorp-conciliare-pubblico-e-privato-162710.php?uud=AEyV15rE>.

²² Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 14-21.

decidere di liberalizzare il servizio²³ (rilasciando autorizzazioni a più gestori che lo erogano in concorrenza tra loro nel rispetto degli obblighi di servizio pubblico²⁴ stabiliti dal regolatore, configurando così una forma di concorrenza nel mercato), oppure di sottrarlo al mercato e di optare, nel rispetto dei limiti e secondo le modalità previste dall'ordinamento comunitario, alternativamente per:

- l'erogazione del servizio in via diretta, anche mediante affidamento in house;
- l'esternalizzazione del servizio attraverso una procedura ad evidenza pubblica o mediante affidamento a società mista, in cui il socio privato sia scelto con la stessa modalità.

L'affidamento in house²⁵ viene effettuato nei confronti delle omonime società, le quali sono così intimamente legate sul piano organizzativo ed

²³ In concomitanza con i processi di liberalizzazione sono state istituite le autorità di regolazione dei servizi pubblici aventi rilevanza economica, la cui attività impatta, tra le altre cose, sulla definizione degli schemi delle concessioni e autorizzazioni e delle tariffe applicate agli utenti, nonché sul controllo circa lo svolgimento dei servizi.

²⁴ L'obbligo di servizio pubblico, individuato a titolo esemplificativo nel principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 quale condizione che denota la presenza di influenza dominante da parte dell'ente locale nei confronti di un ente/società, è l'obbligo a cui sono sottoposti i gestori di servizi pubblici locali consistente nel garantire alla collettività l'erogazione degli stessi secondo certi standard quantitativi e qualitativi funzionali al raggiungimento di una serie di principi giuridici. Tra questi si possono menzionare i principi di continuità, della parità di trattamento, della universalità, dell'accessibilità e dell'economicità. Quest'ultimo principio vincola il regolatore, nei casi in cui i servizi siano erogati all'utenza in base a tariffe, a definire parametri per la loro determinazione che consentano, da parte del gestore, la possibilità di conseguire un margine di utile. Nell'eventualità in cui i servizi siano strutturalmente in perdita, l'amministrazione deve farsi carico degli oneri attraverso compensazioni e contribuzioni. Cfr. M. CLARICH., *Manuale di diritto amministrativo – Terza edizione*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 376-378.

²⁵ Cfr. M. CLARICH., *Manuale di diritto amministrativo – Terza edizione*, il Mulino, Bologna, 2017, pp. 359-360; http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/servizi-pubblici/2020-05-29/barbiero_inhouse-151434.php?uuid=ADrIXCU; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/edilizia-e-appalti/2020-03-31/in-house-frazionato-la-corte-giustizia-non-c-e-conflitto-regole-ue-e-nazionali->

operativo ad una Pubblica Amministrazione da poter essere equiparate ad un ufficio interno alla stessa. Frutto dell'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia dell'UE, l'affidamento in house è l'unica forma di affidamento diretto compatibile con il principio di libera concorrenza. Per poter essere destinatarie di affidamenti diretti, in deroga al regime della concorrenza, le società in house devono possedere due requisiti:

- il c.d. controllo analogo;
- lo svolgimento della parte più rilevante della loro attività a favore delle amministrazioni pubbliche socie.

Il primo requisito tende ad assicurare che tra amministrazione pubblica titolare della partecipazione nella società in house e quest'ultima intercorra un rapporto così stretto da assimilarla ad un organo interno della prima. Affinché ciò avvenga occorre, in primo luogo, che la società sia a partecipazione interamente pubblica, anche se le nuove direttive europee e il d.lgs. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica) consentono, nei casi previsti dalla legge e comunque senza la possibilità di esercitare un'influenza determinante, la presenza di capitali privati. In secondo luogo, lo Statuto della società o altri strumenti convenzionali (patti

214810.php?uuid=ADi4DJH&cmpid=nlqelpa&refresh_ce=1; [http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/edilizia-e-appalti/2020-03-31/affidamento-house-linea-le-regole-ue-se-scelta-e-congrua-e-motivata-194333.php?uuid=ADmkFHH&cmpid=nlqelpa&refresh_ce=1.](http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/edilizia-e-appalti/2020-03-31/affidamento-house-linea-le-regole-ue-se-scelta-e-congrua-e-motivata-194333.php?uuid=ADmkFHH&cmpid=nlqelpa&refresh_ce=1)

parasociali) devono garantire all'amministrazione titolare delle azioni il potere di influire direttamente sulle strategie e decisioni fondamentali della società e di controllarne l'attività. Il controllo analogo può anche essere congiunto, nel caso in cui più amministrazioni affidino ad un'unica società da essi partecipata la gestione unitaria di un servizio pubblico. Inoltre, il controllo analogo può essere indiretto, laddove venga esercitato da una persona giuridica diversa dall'amministrazione a sua volta controllata dalla medesima allo stesso modo²⁶.

Il secondo requisito, quello in base al quale le società in house devono svolgere la parte più rilevante della loro attività a favore della PA, serve ad evitare che esse operino nel mercato, alterando la situazione di parità concorrenziale rispetto ad altre che svolgono attività simili. Il d.lgs. 175/2016 ha indicato nell'80% la percentuale di fatturato minimo che deve essere conseguito nei confronti delle amministrazioni pubbliche affinché possa dirsi integrato il requisito in parola.

L'esternalizzazione del servizio mediante procedura ad evidenza pubblica configura una forma di partenariato pubblico-privato di tipo contrattuale e si riferisce ai casi in cui l'ente locale si rivolge al mercato, sulla base di un contratto, per acquisire un bene o un servizio, operando in questo modo

²⁶ Cfr. <http://www.salvisjuribus.it/lin-house-providing-quante-forme-ne-esistono/>.

una esternalizzazione completa. Il partenariato di tipo contrattuale può avere ad oggetto la realizzazione e gestione di un'opera, la fornitura di un servizio connesso all'utilizzo dell'opera o la gestione di un servizio pubblico locale. In quest'ultimo caso il servizio viene concesso ad un soggetto terzo selezionato sulla base di una procedura competitiva nelle circostanze in cui, per ragioni tecniche od economiche, esso si presti ad essere erogato da un solo gestore. La concessione a terzi dà vita ad una relazione di lunga durata tra concedente e concessionario, ma non prevede un coinvolgimento organizzativo diretto del soggetto pubblico nella gestione del servizio. Proprio per questo è essenziale che il contratto di servizio²⁷, preposto a regolare i rapporti tra ente locale titolare e gestore, contenga strumenti efficaci di controllo sulla qualità del servizio.

L'esternalizzazione del servizio mediante affidamento a società mista²⁸, invece, rappresenta una forma di partenariato pubblico-privato istituzionale, che realizza una collaborazione stabile e di lunga durata attraverso l'istituzione di un'organizzazione comune, costituita dalla società mista appunto, in seno alla quale soggetti pubblici e privati interagiscono sia in sede

²⁷ Il contratto di servizio pubblico che, come si è detto, costituisce un presupposto per identificare la presenza di influenza dominante da parte dell'ente locale nei confronti di un ente/società, disciplina innanzitutto i rapporti economici e finanziari: talvolta il gestore paga un canone all'amministrazione; nel caso di servizi in perdita, invece, è l'amministrazione ad erogare contributi finanziari. Il contratto individua inoltre gli investimenti da effettuare, i controlli esercitabili dall'amministrazione, le sanzioni in caso di inadempimento, le cause di scioglimento del rapporto e di decadenza nel caso di gravi inadempienze.

²⁸ Cfr. M. CLARICH., *Manuale di diritto amministrativo – Terza edizione*, il Mulino, Bologna, 2017, p. 379.

assembleare, sia esprimendo propri rappresentanti negli organi amministrativi. Il modello della società mista richiede, secondo i principi del diritto europeo, l'avvio di una procedura competitiva che ha un doppio oggetto: la scelta del socio che, in relazione al servizio specifico da gestire, abbia le caratteristiche tecniche ed economiche migliori, e l'affidamento della gestione del servizio alla società tramite il rilascio di una concessione. La quota di partecipazione del socio privato può essere minoritaria o anche maggioritaria.

Dalla suddetta disciplina sono espressamente esclusi i servizi di distribuzione del gas naturale e dell'energia elettrica, nonché quelli di gestione delle farmacie comunali, disciplinati da apposite norme di settore.

Merita un cenno, per le ripercussioni che genera sull'individuazione degli enti rientranti nel GAP, l'art. 3 bis del D.L. 138/2011, volto a promuovere processi di aggregazione dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica, ossia quei servizi che per le loro caratteristiche necessitano di una gestione estesa ad un ampio territorio (ad esempio il servizio idrico integrato o il servizio di gestione dei rifiuti)²⁹. Tale articolo, nella prospettiva di migliorare l'efficienza degli stessi, ha favorito una loro organizzazione basata su

²⁹ Cfr. A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, p. 377.

ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei. Dal punto di vista soggettivo sono le Regioni a dover procedere ad una simile organizzazione, nonché all'istituzione o designazione degli enti di governo degli ambiti o bacini territoriali. Quanto alla loro dimensione territoriale, questa non deve essere inferiore a quella del territorio provinciale, ferma restando la possibilità, riconosciuta alle Regioni, di individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa, previa motivazione della scelta. Gli enti di governo d'ambito o di bacino territoriale (rispetto ai quali, come si vedrà, non sussiste orientamento univoco circa la loro inclusione o meno nel GAP), a cui partecipano obbligatoriamente gli enti locali appartenenti all'ambito stesso, sono i soggetti preposti all'organizzazione, alla scelta della forma di gestione, alla determinazione delle tariffe all'utenza (per la parte di competenza), all'affidamento della gestione e al controllo della stessa relativamente ai servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica oggetto dell'ambito o del bacino.

Per quanto riguarda i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica³⁰, la disciplina relativa alle loro modalità di gestione era rimessa all'art. 113 bis del TUEL, il quale prevedeva che gli enti locali li potessero gestire affidandoli direttamente (senza procedere a gare pubbliche) ad istituzioni, ad

³⁰ Cfr. A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 377-378.

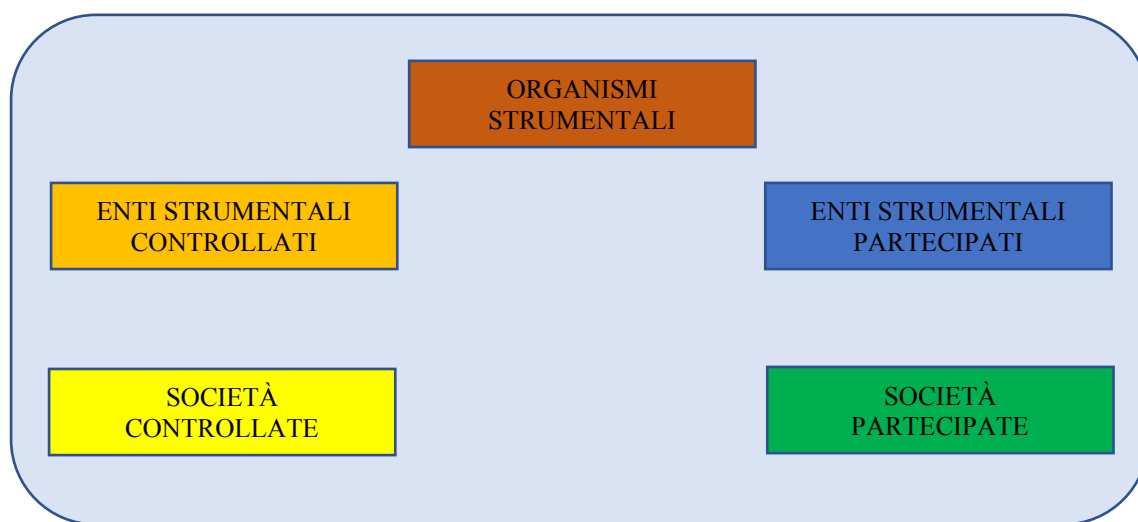
aziende speciali o a società in house (la disamina di tali soggetti verrà approfondita in seguito). Era inoltre consentita la gestione in economia del servizio laddove, per le sue modeste dimensioni o per le sue caratteristiche, non fosse opportuno procedere ad affidarlo a terzi. Il lettore si sarà reso conto che nell'esaminare quanto prescritto dall'art. 113 bis si è utilizzato l'imperfetto; ciò è dovuto al fatto che la Consulta, nel 2004, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di questo articolo poiché il legislatore statale avrebbe indebitamente disciplinato una materia che, non rientrando nel mercato concorrenziale (a differenza dei servizi di rilevanza economica) in base al riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni così come delineato dall'art. 117 della Costituzione, sarebbe rimessa a fonti regionali. Ciononostante, i modelli di gestione di questa tipologia di servizi pubblici locali non si discostano molto da Regione a Regione rispetto a quelli previsti dal suddetto articolo, peraltro richiamati all'interno del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011.

Infine, per quanto riguarda in particolare i servizi culturali e del tempo libero, gli enti locali possono gestirli anche affidandoli direttamente ad associazioni e fondazioni da loro costituite o partecipate.

4.6. L'elenco "Gruppo amministrazione pubblica"

Per definire il GAP occorre partire dal complesso degli enti/società nei confronti dei quali l'ente locale intrattiene rapporti di tipo partecipativo o contrattuale per poi procedere ad effettuare un'analisi volta a verificare se, per ognuno di essi, sussistono le condizioni indicate al paragrafo 2 dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. Sono esclusi dal GAP le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere e gli istituti e fondazioni di ricovero e cura pubblici. Invece, vi rientrano i seguenti soggetti

Figura 4.1



4.6.1. Gli organismi strumentali

Per organismi strumentali si intendono le articolazioni organizzative degli enti locali, dotate di autonomia gestionale e contabile ma prive di personalità giuridica. L'art. 1, comma 2 del d.lgs. 118/2011 li identifica nelle gestioni fuori bilancio autorizzate dalla legge e nelle istituzioni.

Le gestioni fuori bilancio consistono in gestioni poste in essere dall'ente locale o da sue articolazioni organizzative che transitano fuori dal bilancio. Esse sono incompatibili con il principio dell'universalità, riportato tra i principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 al d.lgs. 118/2011, in base al quale tutte le entrate e tutte le spese dell'ente locale devono essere rappresentate in bilancio. Laddove però esso rediga un rendiconto consolidato che ricomprende anche le gestioni fuori bilancio, allora il principio di universalità è rispettato.

L'istituzione³¹ è un organismo strumentale a cui, a norma dell'art. 113 bis del TUEL, gli enti locali possono affidare direttamente (quindi senza procedere a gare pubbliche) servizi pubblici privi di rilevanza economica. Nella prassi accade che le istituzioni gestiscano attività quali scuole di musica, teatri, musei, pinacoteche e non solo servizi sociali come previsto dal TUEL. Tale modulo organizzativo, che può essere di proprietà di un solo ente locale, non ha potestà statutaria e la sua disciplina è riservata alla legge, allo Statuto e ai regolamenti di quest'ultimo. Inoltre, a norma dell'art. 114, comma 2 del TUEL, l'istituzione non è dotata di autonomia patrimoniale, con la conseguenza che dei debiti contratti da quest'ultima risponde direttamente l'ente

³¹ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 151-152; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 378-379.

locale proprietario. Organi dell'istituzione sono: il consiglio di amministrazione, il presidente e il direttore, a cui compete la responsabilità gestionale. All'ente locale spettano poteri di indirizzo e vigilanza, mentre il controllo economico e contabile dell'istituzione è esercitato dall'organo di revisione dell'amministrazione. Le istituzioni, analogamente alle aziende speciali di cui si parlerà più avanti, sono tenute a conformare la propria gestione ai principi contabili contenuti nel d.lgs. 118/2011 e hanno l'obbligo dell'equilibrio economico, del pareggio finanziario e di informare la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità. Esse sono altresì tenute ad iscriversi e depositare i propri bilanci presso il Registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del loro territorio entro il 31 maggio di ogni anno.

Gli organismi strumentali rientrano nel GAP ma non nel bilancio consolidato, in quanto essendo articolazioni organizzative della capogruppo sono già compresi nel rendiconto consolidato della stessa. Il rendiconto consolidato³² è un documento consuntivo che l'ente deve approvare contestualmente all'approvazione del rendiconto di gestione entro il 30 aprile dell'anno

³² Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 75-76; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, p. 828.

successivo a quello di riferimento. Esso è costituito dal conto del bilancio, dallo stato patrimoniale e dal conto economico, ed è elaborato aggiungendo alle risultanze riguardanti la gestione dell'ente locale quelle dei suoi organismi strumentali, senza considerare eventuali rapporti infragruppo intercorsi tra i soggetti inclusi nel rendiconto. Il principale punto di contatto tra bilancio e rendiconto consolidato è la ratio per la quale entrambi sono stati introdotti dal legislatore, riconducibile alla necessità di rispondere ad esigenze di chiarezza e di completezza delle informazioni in merito al complesso delle attività svolte dall'ente locale. In conclusione, il rendiconto consolidato, pur condividendone i metodi di redazione, non è il bilancio consolidato, ma al limite ne rappresenta una parte.

4.6.2. Gli enti strumentali

Gli enti strumentali sono soggetti, pubblici o privati, dotati di personalità giuridica e di autonomia contabile. Si tratta di organismi che perseguono fini propri di un altro ente, il quale ricorre ai medesimi per lo svolgimento di una certa attività strumentale. In particolare, la differenza tra attività strumentale e servizio pubblico locale è ravvisabile nel fatto che mentre la prima va a beneficio esclusivamente dell'ente locale (il quale è l'unico a pagarne il corrispettivo), il secondo vede la presenza di un'utenza diffusa sul territorio e

pagatrice di un prezzo³³. Gli enti strumentali possono disporre di un'ampia o limitata autonomia a seconda se l'amministrazione pubblica detiene poteri di ingerenza (di indirizzo, direzione, controllo e nomina) poco o molto pervasivi.

Il legislatore fornisce delle esemplificazioni di enti strumentali, da considerare a titolo non esaustivo, riconducibili alle aziende speciali, ai consorzi, alle fondazioni e agli enti autonomi.

L'azienda speciale³⁴ è un ente strumentale a cui gli enti locali possono affidare direttamente la gestione di servizi pubblici privi di rilevanza economica, dotato di un proprio Statuto, di autonomia patrimoniale e disciplinato dal TUEL all'art. 114. Essa è sorta con il fine di sostituire le aziende municipalizzate con istituti economici che, liberati dalle ingerenze politiche nella gestione (almeno formalmente), potessero rispondere alle sempre maggiori richieste di efficacia, efficienza ed economicità provenienti dai mercati, dalla società civile e dall'UE. Prima dell'entrata in vigore della L. 448/2001, che ha imposto la società di capitali quale modello organizzativo esclusivo per la gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica, era

³³ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, p. 143.

³⁴ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 147-151; A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 378-379.

l'azienda speciale ad essere utilizzata per il loro espletamento. Essa può essere costituita anche sotto forma di consorzio a cui partecipano una pluralità di enti locali. I suoi organi sono il consiglio di amministrazione, il presidente, il direttore (al quale compete la responsabilità gestionale) e l'organo di revisione, preposto al controllo economico e contabile. L'ente locale esercita speciali poteri di indirizzo, controllo e vigilanza nei confronti dell'azienda speciale, che si sostanziano nell'approvazione dello Statuto e degli atti fondamentali (bilancio di previsione e d'esercizio), nella determinazione delle modalità di nomina e revoca degli amministratori, nel determinarne le finalità e gli indirizzi, nella verifica dei risultati della gestione e nella copertura di eventuali costi sociali. A proposito di quest'ultimo punto occorre precisare che le aziende speciali non possono chiudere in deficit il proprio bilancio di previsione, con la conseguenza che si trovano costrette a chiedere all'ente o agli enti locali partecipanti contributi per la copertura dei costi sociali. Un esempio di azienda speciale è costituito dalle ASP, acronimo che sta per Azienda Speciale servizi alla Persona, istituite in molti Comuni per assicurare interventi sociali alle persone residenti nel territorio di competenza che si trovano in situazione di bisogno individuale o familiare, disagio o abbandono.

I consorzi³⁵ sono normati dal diritto privato e dal TUEL il quale, inserendoli tra le forme associative degli enti locali³⁶, li definisce all'art. 31 quali strumenti di cooperazione per lo svolgimento in forma associata di una o più attività, disciplinati secondo le norme previste per le aziende speciali in quanto compatibili. I consorzi, ai quali possono partecipare anche altri enti pubblici, in base a quanto disposto dal TUEL, possono avere ad oggetto la gestione di servizi alla collettività o l'esercizio di funzioni per la cura di interessi pubblici³⁷. Tuttavia, con riferimento ai c.d. consorzi di funzioni, la L. 191/2009 ne ha stabilito la soppressione quale misura finalizzata al coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa. Inoltre, a seguito dell'entrata in vigore della L. 448/2001, che attraverso l'art. 35, comma 8 ha modificato l'art. 31 del TUEL, l'istituto del consorzio tra enti

³⁵ A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 338-339.

³⁶ A proposito delle tipologie di forme associative tra enti locali previste dal legislatore, oltre ai consorzi, spiccano le Unioni di Comuni le quali, essendo definite dal TUEL come enti locali, non devono essere prese in considerazione ai fini dell'inclusione nel GAP di un ente locale che ne faccia parte. Come ulteriore conferma si veda la risposta della commissione Arconet al quesito posto dal comune di Forlì inclusa nel resoconto della riunione della commissione Arconet del 17 luglio 2019. Inoltre, cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/amministratori-e-organi/2014-11-21/unione-o-convenzione-obbligatoria-i-piccoli-comuni-1-gennaio-2015-134253.php?uuiid=ABkVPMO>; http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2020-03-26/unioni-e-comuni-doverosa-parificazione-debiti-crediti-reciproci-153616.php?uuiid=ADFFu8F&cmpid=nlqelpa&refresh_ce=1; G. BERNABEL, G. MONTANARI, «Forme associative comunali e finanza locale», *Finanza e tributi locali*, n. 9, 2018.

³⁷ Con riferimento alla distinzione tra consorzio di funzioni e consorzio di servizi, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, nella deliberazione 627/2011, ha chiarito che la stessa si basa esclusivamente sul tipo di attività concretamente svolta; se essa si esplica mediante atti amministrativi o comportamenti configuranti espressione del potere autoritativo della PA, il consorzio è qualificabile come consorzio di funzioni (gestione associata di servizi anagrafici, delle funzioni di polizia locale, della riscossione di tributi e imposte locali, ...), mentre se l'attività consiste nell'erogazione di un servizio, sia pubblico che strumentale, il consorzio ha natura di consorzio di servizi. Cfr. Lombardia/627/2011/PAR.

locali non è più disponibile per l'esercizio di attività aventi rilevanza economica ed imprenditoriale³⁸. Esso è dotato di personalità giuridica e dispone di uno Statuto approvato a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio di ogni ente locale che vi partecipa. La sua struttura organizzativa è composta dall'assemblea, con funzioni di indirizzo e di controllo, dal consiglio di amministrazione, eletto dall'assemblea e che provvede a dare attuazione agli indirizzi delineati da quest'ultima, dal presidente, il quale deve essere scelto tra i componenti dell'assemblea, dal direttore, che gestisce il consorzio e ne è responsabile, e dall'organo di revisione, deputato al controllo contabile.

Nei consorzi regolati dal codice civile (art. 2602), l'aspetto privatistico e quello pubblicistico si coniugano quando il capitale/fondo di dotazione è interamente posseduto da Pubbliche Amministrazioni. Una particolare categoria è costituita dai consorzi di sviluppo industriale, qualificati dalla legge come enti pubblici economici. Essi possono avere rilevanza esterna e, al pari degli altri organismi partecipati, possono diventare una modalità di gestione dei servizi pubblici locali e delle funzioni strumentali dell'ente³⁹.

Per ciò che concerne le fondazioni⁴⁰, esse possono essere definite come delle organizzazioni dotate del requisito della stabilità e prive di scopo di

³⁸ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, p. 142.

³⁹ Deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG, p. 57. Cfr. art. 36 L. 317/1991.

⁴⁰ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 152-153.

lucro che presentano un patrimonio vincolato al perseguimento di una determinata finalità predefinita all'interno dello Statuto. Quest'ultima, che può essere più o meno circoscritta, vincola gli amministratori della fondazione, i quali non la possono modificare e devono gestire la medesima in modo da consentirne il raggiungimento. Il soggetto fondatore (uno o più) può essere una persona fisica o un ente; in questo secondo caso, se trattasi di un ente locale, esso può essere spinto alla costituzione di una fondazione poiché rappresenta uno strumento che consente di realizzare fini di interesse pubblico favorendo la raccolta di capitali pubblici e/o privati e l'accesso ad agevolazioni di varia natura.

Prima di proseguire con la trattazione dell'istituto della fondazione, occorre dare conto della disquisizione che lo ha riguardato contenuta in una deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia⁴¹. In quest'ultima, alla quale si rinvia per un approfondimento, in buona sostanza viene messo in discussione quel rapporto di strumentalità tra ente locale e fondazione che costituisce il presupposto principe per l'inclusione nel Gruppo amministrazione pubblica. Tale presupposto, in base alle regole civilistiche che disciplinano l'istituto della fondazione, non ricorrebbe nel rapporto tra soggetto fondatore (anche ente locale) e fondazione,

⁴¹ Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Lombardia/64/2017/PAR.

salvo, al limite, i casi in cui lo strumento sia utilizzato per scopi diversi da quelli previsti. Tale conclusione è supportata anche da una sentenza della Corte costituzionale, la 301/2003, che pone in luce l'assenza di un rapporto giuridico di strumentalità tra il soggetto fondatore (che può anche detenere il potere di nomina degli amministratori) ed il patrimonio conferito nella fondazione. Potenzialmente differente è la disciplina nel caso in cui leggi speciali abbiano previsto l'istituzione, e relativa regolamentazione, di particolari tipologie di fondazioni, come, per esempio, quelle lirico-sinfoniche o quelle universitarie.

Tuttavia, dopo aver fatto questa doverosa precisazione, nella deliberazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia in parola, si riconosce che il legislatore, sia all'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, sia nel principio contabile relativo al bilancio consolidato ad esso allegato, ha espressamente menzionato le fondazioni tra i soggetti che, a titolo esemplificativo, rientrano nel novero degli enti strumentali e, pertanto, devono essere prese in considerazione ai fini della loro inclusione nel GAP.

Ciò che a prima vista può sembrare una contraddizione del legislatore, in realtà presenta un fondamento se si osserva il nuovo modo di concepire lo strumento fondazionale da parte degli enti locali: infatti, in epoca recente, le fondazioni sono divenute strumenti a disposizione degli enti pubblici per la

realizzazione di finalità ed obiettivi propri della Pubblica Amministrazione. Quando poi tali finalità ed obiettivi implicano la presenza di più soggetti pubblici e privati si è al cospetto delle c.d. fondazioni di partecipazione⁴². Esse corrispondono alla tipologia delle fondazioni strumentali agli enti pubblici fondatori le quali, nascendo per iniziativa di una o più entità, sono istituite da una pluralità di soggetti che costituiscono un patrimonio “a struttura aperta”, alimentato da ulteriori apporti e conferimenti sia da parte degli enti fondatori, sia da parte di altri soggetti che in periodi successivi decidono di aderire, al fine di assicurare alle stesse un livello di patrimonializzazione adeguato alla realizzazione degli scopi statutari.

L’istituto della fondazione di partecipazione viene utilizzato per l’erogazione di una moltitudine di servizi, in genere inquadrabili nell’area dei servizi culturali e socio-assistenziali, considerata l’adeguatezza di questo modello alla loro offerta. Quando essa è “partecipata” da enti pubblici, questi esercitano spesso un controllo penetrante sull’attività svolta dalla medesima, mediante la designazione dei membri del consiglio di amministrazione. Proprio in virtù di questo aspetto, unitamente alla presenza di altri elementi, in passato il Consiglio di Stato⁴³ ha ritenuto che una fondazione di

⁴² Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 153-158; <http://www.irisonline.it/web/images/19febbraio2018/la%20fondazione%20di%20partecipazione%20non%20e%5C%27%20una%20societa%5C%27%20in%20house%20cass.%20ss.uu.%202%20febb%202018%20n.%202584.pdf>.

⁴³ Cfr. sez. V, sentenze 12 ottobre 2010, n. 7393 e 9 gennaio 2013, n. 66.

partecipazione dovesse essere considerata alla stregua di un organismo di diritto pubblico, al fine di assoggettarla alle norme di evidenza pubblica dettate dalla disciplina comunitaria e dalla normativa nazionale di attuazione.

Le fondazioni di partecipazione, le quali non hanno ricevuto un' autonoma disciplina dal punto di vista giuridico, presentano alcuni elementi tipici dei fenomeni associativi. Nell'ambito delle stesse non si rinviene infatti quella netta separazione tra i soggetti fondatori e quelli che si occupano dell'amministrazione; a riprova di ciò, si consideri che i soggetti partecipanti possono designare propri rappresentanti in seno al consiglio di amministrazione e a quello di sorveglianza e che è presente un apposito organo (denominato consiglio generale) in cui siedono gli stessi fondatori e che si occupa di deliberare sugli atti essenziali della fondazione. Anche le fondazioni, alla stregua degli altri enti, sono tenute a predisporre un rendiconto di gestione secondo criteri e schemi disciplinati dallo Statuto il quale, in genere, prevede altresì la redazione di documenti di previsione.

Tra le categorie di enti strumentali individuati a titolo esemplificativo dal legislatore nel principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, restano da esaminare gli enti autonomi⁴⁴. Essi possono essere considerati enti

⁴⁴ Cfr. https://it.wikipedia.org/wiki/Ente_autonomo.

pubblici preposti alla cura degli interessi di una determinata collettività, in posizione più o meno ampia di autonomia dallo Stato e da altri enti pubblici.

Questa autonomia può declinarsi in vari modi: può essere di tipo politico, che consiste nella possibilità di darsi un indirizzo politico diverso da quello dello Stato o di altro ente pubblico, di tipo normativo, che si estrinseca nella possibilità di emanare atti normativi, di tipo organizzativo, che equivale alla possibilità di definire il proprio assetto organizzativo e che è strettamente legata all'autonomia statutaria, di tipo finanziario, che si materializza nella possibilità di decidere in merito alle proprie spese e di avere entrate proprie e di tipo tributario, che riguarda la facoltà di imporre propri tributi. Gli organismi che dispongono di tutti gli ambiti di autonomia appena delineati sono gli enti territoriali, che nell'ordinamento italiano corrispondono allo Stato, alle Regioni, alle Province e ai Comuni, e che rappresentano una delle tipologie di enti autonomi.

Ovviamente il legislatore, nel menzionare gli enti autonomi nel novero delle fattispecie degli enti strumentali, non intendeva riferirsi agli enti territoriali, ma semmai agli enti ad autonomia funzionale⁴⁵, i quali hanno come elemento costitutivo la rappresentanza di specifici interessi e lo svolgimento di specifiche funzioni spesso identificate dalla legge istitutiva dei medesimi.

⁴⁵ Cfr. A.M. POGGI, *L'autonomia funzionale degli enti*, 2008.

In questa seconda categoria di enti autonomi possono essere annoverate le Camere di commercio, le fondazioni bancarie, le aziende sanitarie locali, le università e le autorità di bacino.

Ai fini dell'inclusione all'interno del GAP gli enti autonomi rivestono un'importanza del tutto marginale, posto che l'autonomia che li caratterizza li colloca in una posizione di confine rispetto alla fattispecie degli enti strumentali, tanto da far ritenere come improprio il loro richiamo tra le tipologie di soggetti indicati in via esemplificativa dal legislatore. Le uniche che possono rivestire un qualche interesse ai nostri fini sono le fondazioni bancarie⁴⁶, la cui configurazione come ente pubblico o privato è incerta, aventi funzione di promozione di progetti di pubblica utilità in raccordo con gli enti locali, ai quali tradizionalmente era concessa una loro rappresentanza negli organi di indirizzo.

Tornando ad una trattazione più generale, il legislatore, al comma 3 dell'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011, stabilisce che gli enti strumentali sono distinti nelle tipologie corrispondenti alle missioni del bilancio⁴⁷. Sebbene queste ultime siano abbastanza generiche, il loro richiamo può essere di aiuto

⁴⁶ Cfr. <https://www.altalex.com/documents/news/2012/08/17/doppia-anima-delle-fondazioni-di-origine-bancaria>.

⁴⁷ Le missioni costituiscono una modalità di classificazione in bilancio delle spese che mette in luce le finalità per cui le risorse stanziare vengono utilizzate. Esse, infatti, rappresentano le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti dall'ente utilizzando risorse finanziarie, umane e strumentali ad esse destinate. Per consultare l'elenco delle missioni si rinvia all'art. 11 ter, comma 3 del d.lgs. 118/2011.

nell'attribuire la qualifica di ente strumentale ad un certo soggetto, analizzando il suo ambito di attività e verificando se possa essere ricondotto ad una delle missioni di bilancio.

Gli enti strumentali, in base a quanto stabilito sia nel paragrafo 2 dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, sia nel decreto stesso all'art. 11 ter, possono essere controllati o partecipati dall'ente locale capogruppo. I primi, come si è già avuto modo di precisare, sono quelli nei cui confronti l'amministrazione controllante detiene:

- il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili;
- il potere, assegnato da legge, Statuto o convenzione, di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore (occorre, cioè, che l'ente interessato si sostituisca o integri l'ente locale sulle linee politiche di intervento relative ad una determinata materia), nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente strumentale;
- la maggioranza, diretta o indiretta, dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente strumentale;

- l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione;
- un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge li consente. L'influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente (ad esempio l'imposizione della tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio, la previsione di agevolazioni o esenzioni) che svolge l'attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con gli enti, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti, presuppongono l'esercizio di influenza dominante. L'attività si definisce prevalente se l'ente controllato abbia conseguito nell'anno precedente ricavi e proventi riconducibili all'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dei ricavi complessivi.

Per quanto riguarda gli enti strumentali partecipati, sia il decreto legislativo che il principio contabile forniscono una definizione scarna ed ambigua, limitandosi ad asserire che essi sono costituiti dagli altri enti pubblici e privati nei cui confronti la capogruppo ha una partecipazione in assenza delle condizioni previste per gli enti strumentali controllati.

A differenza delle società partecipate, di cui si parlerà nel prosieguo, per le quali sono stabilite specifiche condizioni che ne giustificano l'inclusione nel GAP, per gli enti strumentali partecipati non si può dire altrettanto. Tale indeterminatezza del legislatore ha generato diversi orientamenti che si proverà di seguito a delineare.

In un webinar organizzato dal gruppo Maggioli⁴⁸ sul bilancio consolidato, è emerso che per decidere circa l'inserimento o meno di un ente strumentale partecipato, per analogia, dovrebbero essere adottati gli stessi criteri previsti dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 per le società partecipate; in questo modo, solo gli enti strumentali a totale partecipazione pubblica affidatari diretti di servizi pubblici locali (indipendentemente dalla percentuale di partecipazione detenuta dall'ente locale) e quelli rispetto ai quali esso dispone di una quota di voti esercitabili in assemblea almeno pari al 20% rientrerebbero all'interno del GAP.

La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia, di fronte alla richiesta di un parere formulata da un Comune circa l'inclusione o meno nel GAP di un ente strumentale per il quale vi è la nomina di

⁴⁸ Il gruppo Maggioli è azienda leader in Italia nello svolgimento di attività integrate per la Pubblica Amministrazione, tra le quali è possibile annoverare la formazione a catalogo, in house e a distanza su tematiche concernenti gli adempimenti cui le amministrazioni pubbliche sono tenute ad ottemperare per legge. Per maggiori informazioni sul gruppo e sulle sue attività si può fare riferimento al seguente sito web: <https://www.maggioli.it/company-profile/>. Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 31-34.

rappresentanti nell'organo decisionale, che non costituiscono la maggioranza, si è pronunciata affermando che la definizione legislativa non richiede né la presenza della nomina di amministratori (e, tantomeno, della loro maggioranza), né la capacità, da parte dell'ente locale partecipante, di influenzare le scelte amministrativo-gestionali del soggetto partecipato, facendo quindi propendere per l'inserimento nel GAP di quegli enti strumentali per i quali il Comune nomina alcuni membri dell'organo decisionale anche se non rappresentano la maggioranza⁴⁹.

Tuttavia, a questo punto, non può non essere richiamata la risposta fornita dalla commissione Arconet⁵⁰ ad un quesito posto da ANCI circa l'inclusione o meno nel GAP delle fondazioni ex Ipab, alla luce delle modifiche apportate alla disciplina del Codice del Terzo settore⁵¹. La commissione si è espressa stabilendo quanto segue: posto che per le associazioni e fondazioni derivanti dai processi di trasformazione delle Istituzioni pubbliche di assistenza o beneficenza (Ipab)⁵² la nomina degli amministratori da parte delle amministrazioni pubbliche si configura come mera designazione, intesa

⁴⁹ Cfr. Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Lombardia/64/2017/PAR.

⁵⁰ La commissione per l'armonizzazione degli enti territoriali (Arconet) è stata introdotta presso il Ministero dell'economia e delle finanze dal d.lgs. 126/2014 al fine di promuovere l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali e di aggiornare gli allegati al titolo I del d.lgs. 118/2011 in relazione al processo evolutivo delle fonti normative e alle mutate esigenze del monitoraggio e del consolidamento dei conti pubblici.

⁵¹ Modifica apportata mediante l'art. 11 sexies del D.L. 135/2018, convertito in L. 12/2019.

⁵² Trasformazione disposta ai sensi del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 febbraio 1990 e del d.lgs. 207/2001.

quale espressione della rappresentanza della cittadinanza e non si configura, quindi, come mandato fiduciario con rappresentanza, esse andrebbero escluse dal GAP⁵³. Sulla stessa lunghezza d'onda si colloca la recente deliberazione emanata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Lombardia il 19 febbraio 2020 a seguito della richiesta di parere da parte del Comune di Lodi circa l'interpretazione dell'art. 11 sexies della L. 12/2019 di conversione del D.L. 135/2018 come condizione sufficiente ad escludere la natura pubblica di una fondazione e, conseguentemente, il suo mancato inserimento nel Perimetro di consolidamento dell'ente locale⁵⁴. Ebbene, la Sezione regionale ritiene che le modifiche introdotte dalla legge appena richiamata si limitano ad escludere che il solo potere di nomina degli amministratori si traduca automaticamente in una qualunque forma di controllo, rimandando all'ente locale il compito di valutare nella fattispecie concreta la sussistenza di altre condizioni suscettibili di integrare questa ipotesi, così come previste dall'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011.

Arrivati a questo punto è doveroso fare una precisazione in merito alla qualificazione delle autorità e degli enti di governo d'ambito o di bacino

⁵³ Cfr. Resoconto della riunione della commissione Arconet del 17 luglio 2019; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-08-22/consolidato-ex-ipab-non-rilevano-175338.php?uuid=ACJJ2lf>.

⁵⁴ Cfr. Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Lombardia/22/2020/PAR; http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2020-03-10/fondazioni-riequilibrio-finanziario-e-giudizio-conto-corte-conti-rassegna-185213.php?uuid=ADwYtMC&cmpid=nlqelpa&refresh_ce=1.

territoriale come enti strumentali partecipati che, in quanto tali, andrebbero inseriti nel GAP. Occorre puntualizzare che a tal proposito non vi è un orientamento univoco, essendoci chi ritiene che le stesse non debbano essere prese in considerazione in quanto enti istituiti con legge regionale a partecipazione obbligatoria e chi invece propende per la loro inclusione.

Innanzitutto, giova precisare che le autorità d'ambito⁵⁵ sono strutture dotate di personalità giuridica preposte all'organizzazione, affidamento e controllo per ciò che concerne la gestione di un servizio pubblico integrato a rete di rilevanza economica, come quello idrico o dei rifiuti, all'interno di un ambito territoriale ottimale (ATO), ossia un territorio individuato con legge regionale entro cui deve essere organizzato il suddetto servizio. La motivazione per la quale il legislatore ha deciso di introdurre siffatta modalità di organizzazione dei servizi pubblici è riconducibile alla volontà di creare dimensioni gestionali adeguate al fine di conseguire maggiore efficienza grazie alla realizzazione di economie di scala. Evidentemente, le aspettative che erano state riposte su questi organismi sono state disattese, visto che con la L. 42/2010 ne è stata disposta la soppressione per esigenze urgenti di contenimento della spesa pubblica. Sempre la stessa legge ha inoltre previsto che

⁵⁵ Cfr. <http://www.acqua.gov.it/index.php?id=5>; <http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2017/06/De-Benedetto.pdf>; http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/territorio-e-sicurezza/2014-12-23/Labanca_servizioidrico-153741.php?uuid=AByBEgQ.

le Regioni avrebbero dovuto attribuire le funzioni già esercitate dalle autorità d'ambito ad altri enti, senza specificare quali. Sulla scia di questa prescrizione, alcune di esse hanno istituito gli enti di governo d'ambito; tuttavia, questo processo di abolizione in molte Regioni è in corso, motivo per cui ancora oggi si sente parlare di autorità d'ambito.

Fatta questa breve panoramica, riprendiamo le fila del discorso circa la qualificazione o meno delle autorità/enti di governo d'ambito come enti strumentali. Nel silenzio del legislatore, anche in questo caso, ci si può rifare ad una pronuncia della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, quella per il Piemonte, la quale, in buona sostanza, attribuisce loro la natura di enti strumentali partecipati⁵⁶.

Al di là di queste considerazioni, molto utili sebbene non esaustive dato che non contemplano tutte le fattispecie che possono presentarsi nel concreto, ma a cui si può fare riferimento in quanto provenienti da fonti autorevoli, in generale, stante l'indeterminatezza della clausola recante la definizione di ente strumentale partecipato, di fronte ad un soggetto per il quale si

⁵⁶ Cfr. deliberazione n. 19/2018/SRCPIE/PAR. Di seguito si riporta lo stralcio della deliberazione in parola che interessa ai nostri fini: “Ne deriva, pertanto, che se una regione o un ente locale detengono una partecipazione, anche infinitesimale, in una società che abbia i caratteri della società in house o in un ente che sia comunque destinatario di un affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, tali soggetti non solo confluiscono nel gruppo amministrazione pubblica, ma rientrano anche nel perimetro del consolidamento. Peraltro, ciò vale anche nel caso in cui l'affidamento diretto non sia stato effettuato dall'ente locale direttamente, ma da un ente strumentale dallo stesso partecipato (quale poteva configurarsi, ad esempio, un'autorità di ambito territoriale ottimale ai fini dell'affidamento della gestione del servizio idrico integrato), in quanto gli enti strumentali partecipati dagli enti locali rientrano, in base alle norme di cui al paragrafo 2 dell'allegato 4/4, nel gruppo amministrazione pubblica”.

è in dubbio se considerarlo come tale e quindi includerlo nel GAP, occorre analizzare il suo Statuto o la legge istitutiva del medesimo al fine di comprendere le caratteristiche del rapporto che sussiste tra l'ente locale capogruppo e l'organismo preso in considerazione. In altre parole, è necessario indagare se da questi atti emerga la presenza di circostanze (ad esempio, l'utilizzo del soggetto per lo svolgimento delle funzioni dell'ente locale, il fatto che risulti essere affidatario di un servizio pubblico locale, il contributo del Comune alla determinazione degli indirizzi e delle scelte di gestione in modo diretto o mediante la nomina di rappresentanti) che giustifichino il suo inserimento all'interno del GAP, tenendo conto della finalità che il legislatore ha assegnato al bilancio consolidato (la rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria e patrimoniale e del risultato economico derivante dalla complessiva attività svolta dalla capogruppo attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate).

4.6.3. *Le società*

Un'altra tipologia di organismi da considerare ai fini dell'inclusione nel GAP è rappresentata dalle società⁵⁷. In particolare, il principio contabile fa

⁵⁷ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 29-31; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 141-146.

riferimento unicamente a quelle previste dal codice civile nel Libro V, Titolo V, Capi V (società per azioni), VI (società in accomandita per azioni) e VII (società a responsabilità limitata), nonché ai gruppi di tali società nelle quali l'ente locale esercita il controllo o detiene una partecipazione.

Il motivo per cui vengono prese in considerazione unicamente le società di capitali deriva dal fatto che, a norma dell'art. 3 del d.lgs. 175/2016, solo quelle costituite in questa forma giuridica possono essere partecipate dalle amministrazioni pubbliche. Nell'ambito delle società di capitali, i modelli più diffusamente utilizzati dalle Pubbliche Amministrazioni per l'esternalizzazione della gestione dei servizi sono quelli della società per azioni e della società a responsabilità limitata, essendo rimasta pressoché inutilizzata nel concreto la forma della società in accomandita per azioni.

La circostanza che vede una Pubblica Amministrazione partecipare con una quota totalitaria, di maggioranza o di minoranza una società, conferisce alla medesima lo status di società pubblica, ove il carattere pubblicistico affinisce alla natura dei soggetti che la partecipano e non all'ente societario, che resta un istituto di diritto privato disciplinato, salvo eccezioni espressamente previste da leggi speciali, dalle norme del codice civile.

In fase di prima applicazione della normativa posta a disciplina della redazione del bilancio consolidato (fase transitoria con riferimento agli esercizi

2015-2017), non venivano considerate le società quotate e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c., laddove per società quotate si intendono quelle emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati (sia azioni che prestiti obbligazionari). Tuttavia, a partire dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2018 tale limite, che aveva suscitato non pochi problemi, non sussiste più e, pertanto, vengono prese in considerazione anche le società quotate.

Arrivati a questo punto, prima di procedere con la disamina delle due fattispecie di società da considerare ai fini dell'inclusione all'interno nel GAP, giova fare una breve panoramica con riferimento ad un processo avviato ormai da diversi anni e che riguarda proprio le società partecipate dagli enti locali e, più in generale, dalle amministrazioni pubbliche: il processo di razionalizzazione delle stesse⁵⁸, avente l'obiettivo di favorire il

⁵⁸ Cfr. A. CACACE, C. DE ROSA, P. EMANUELE, S. GALLO, S. GERLI, B. LOCORATOLO, M. MAZZITELLI, G. MILANO, A. PEDACI, R. PEZZANO, I. SANGIULIANO, *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019, pp. 379-380; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2018-11-30/fine-anno-ricognizione-ordinaria-partecipazioni-144109.php?uuid=AEAojNqG>; L. D. SPIRIDIONE, «La revisione periodica delle partecipazioni pubbliche: aspetti economico-aziendali», *Finanza e tributi locali*, n. 11, 2019; F. PETRONIO, «Indirizzi per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, art. 20 d.lgs. n. 175/2016», *Finanza e tributi locali*, n. 12, 2017; P. MORIGI, «Il testo unico sulle società a partecipazione pubblica: novità e primi adempimenti a carico delle società e degli enti locali», *La Finanza locale*, n. 5, 2016; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/servizi-pubblici/2017-08-04/obbligo-motivazione-specifica-scelte-mantenimento-o-dismissione-153907.php?uuid=AEOu7v8B>; Corte dei conti Sezione regionale di controllo del Friuli Venezia Giulia – parere 15/2020; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/servizi-pubblici/2020-05-27/ricognizione-periodica-partecipazioni-obbligatoria-anche-le-piccole-164545.php?uuid=ADmY9dT>.

contenimento della spesa pubblica, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato.

Anche questo approfondimento non è fine a sé stesso, in quanto gli obblighi imposti dal legislatore con riferimento al tema in esame hanno dei riflessi sul bilancio consolidato, in particolare sulla composizione del GAP e del Perimetro di consolidamento; questi, infatti, per effetto dell'introduzione della disciplina in parola, sono potenzialmente oggetto di ridefinizioni per ciò che concerne gli organismi che ne fanno parte, di cui occorre dare conto in nota integrativa poiché suscettibili di alterare la comparabilità nel tempo del bilancio consolidato.

Negli ultimi anni diversi sono stati i provvedimenti normativi volti a prevedere limiti alla costituzione e partecipazione in società da parte delle amministrazioni pubbliche, ma l'ultimo in ordine di tempo è il già citato d.lgs. 175/2016, c.d. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, attuativo della L. 124/2015 (riforma Madia). Esso, tra le altre cose, ha introdotto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche di effettuare annualmente un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, nonché di predisporre un piano annuale di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante la messa in liquidazione, in presenza di taluni presupposti specificamente

indicati (ad esempio, società prive di dipendenti o con un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; partecipazioni in società che svolgono attività simili o analoghe a quelle di altre società partecipate o di enti strumentali, ...). Entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui è stato adottato il piano di razionalizzazione, l'amministrazione pubblica approva una specifica relazione sulla sua attuazione. La mancata redazione dei suddetti atti comporta l'applicazione di sanzioni. Più in generale, si può dire che il d.lgs. 175/2016 ha previsto una disciplina volta a limitare il più possibile il ricorso allo strumento societario; infatti, è prescritto un obbligo di motivazione analitica che grava sulle amministrazioni pubbliche che intendano costituire o acquisire una partecipazione societaria, le quali devono dimostrare, con atto deliberativo, che questa sia necessaria per il perseguimento dei propri fini istituzionali, che la scelta fatta sia conveniente dal punto di vista economico e sostenibile finanziariamente e che sia compatibile con i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Inoltre, per assicurare il rispetto di parametri di legge così stringenti, l'atto deliberativo deve essere inviato alla Corte dei conti ai fini di un controllo e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato per verificare se sussistano profili di distorsione del mercato. Anche l'alienazione delle partecipazioni segue una disciplina pubblicistica volta ad assicurare il rispetto

dei principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione, essendo previsto che la cessione possa avvenire mediante una negoziazione diretta con un singolo acquirente solo in via eccezionale.

Proseguendo con la trattazione delle fattispecie di società rientranti nel GAP, possono essere menzionate quelle controllate e quelle partecipate dall'ente locale⁵⁹. Alla stregua degli enti strumentali, anche le società sono distinte nelle tipologie corrispondenti alle missioni di bilancio dell'ente locale.

Come già accennato, per società controllata, ai sensi dell'art. 11 quater del d.lgs. 118/2011 nonché del paragrafo 2 del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al medesimo, si intende la società nella quale l'ente locale presenta una delle seguenti condizioni:

- il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o la disposizione di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante in seno alla stessa;
- il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole. In particolare, comportano l'esercizio di influenza dominante i

⁵⁹ Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/servizi-pubblici/2017-09-05/controllate-si-allarga-forbice-ma-perimetro-non-e-preciso-155704.php?uuid=AEmm2tNC>.

contratti di servizio pubblico e gli atti di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti. Il principio contabile fornisce ulteriori chiarimenti in proposito, prescrivendo che l'influenza dominante si manifesta attraverso clausole contrattuali che incidono significativamente sulla gestione dell'altro contraente che svolge la sua attività prevalentemente nei confronti dell'ente controllante. Di queste clausole contrattuali vengono inoltre presentati degli esempi, quali quelle che impongono la tariffa minima, l'obbligo di fruibilità pubblica del servizio e la previsione di agevolazioni o esenzioni. Infine, il principio contabile riempie di significato il concetto vago ed indeterminato di attività prevalente, stabilendo che la sua integrazione si ha laddove la società controllata abbia conseguito, nell'anno precedente, ricavi dall'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dell'intero fatturato.

Per quanto riguarda le società partecipate, occorre fare un distinguo tra ciò che la normativa prevedeva nel periodo transitorio, ossia fino alla predisposizione del bilancio consolidato per l'esercizio 2017, e ciò che prevede come regola generale, valevole a partire dal bilancio consolidato per l'esercizio 2018.

Durante la fase transitoria, l'art. 11 quinquies del d.lgs. 118/2011 e il principio contabile relativo al bilancio consolidato ad esso allegato, consideravano come partecipate unicamente le società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali, indipendentemente dalla quota di partecipazione. In buona sostanza le società partecipate erano riconducibili a quelle c.d. in house le quali, in base a quanto stabilito dal legislatore comunitario e nazionale, sono le sole a poter erogare servizi pubblici locali con affidamento diretto. Pertanto, ne restavano escluse quelle a partecipazione mista pubblico-privata in cui il socio pubblico deteneva una quota di partecipazione minoritaria, a meno che non fosse ravvisabile un'ipotesi di controllo di tipo contrattuale, nonché le società interamente pubbliche non affidatarie dirette di servizi.

La regola generale, invece, estende la nozione di società partecipata, ricomprendendovi anche quelle nelle quali l'ente locale dispone, direttamente o indirettamente, di una quota significativa di voti esercitabili in assemblea pari o superiore al 20% o al 10% se trattasi di società quotate.

A proposito di società partecipate dall'ente locale a totale partecipazione pubblica e affidatarie dirette di servizi pubblici locali, le quali, come appena detto, rientrano all'interno del GAP, occorre di nuovo richiamare la deliberazione 19/2018 della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del

Piemonte. In quest'ultima è stabilito che debbono essere inseriti nel GAP gli enti e le società a totale partecipazione pubblica affidatari diretti di servizi pubblici locali anche qualora l'affidamento sia stato effettuato da un componente del gruppo diverso dall'ente locale capogruppo, quale può essere un ente di governo d'ambito o di bacino territoriale ottimale.

Merita altresì un cenno la risposta fornita dalla commissione Arconet rispetto ad un quesito in cui veniva chiesto se una società partecipata al 40% (leggasi con una quota di minoranza) dovesse essere inclusa nel GAP e consolidata con il metodo proporzionale nonostante la presenza di un socio pubblico o privato che ne detenesse la maggioranza e che la consolidasse con il metodo integrale. La commissione si è espressa stabilendo che le risorse dedicate all'attività svolta dalla società partecipata devono essere sempre rappresentate nel bilancio consolidato dell'ente locale che ne detiene una quota di minoranza, applicando il metodo di consolidamento proporzionale, posto che i principi contabili non prevedono l'esclusione delle società partecipate nei casi in cui siano state oggetto di consolidamento integrale da parte di un altro soggetto pubblico o privato⁶⁰.

⁶⁰ Cfr. FAQ Arconet n. 24 del 20 luglio 2017; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-07-24/partecipazione-minoranza-consolidare-il-metodo-proporzionale-183149.php?uuid=AEnRHH2B>.

Si è detto che ai fini dell'inserimento delle società all'interno del GAP devono essere prese in considerazione quelle controllate e quelle partecipate da parte dell'ente locale capogruppo, sia direttamente, sia indirettamente.

Relativamente alle società a cui esso partecipa per il tramite di altri soggetti, è necessario effettuare un'analisi avente l'obiettivo di verificare se nei loro confronti si possono ravvisare gli estremi del controllo o della partecipazione stabiliti dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. Ad esempio, se una società A, partecipata direttamente dall'ente locale, controlla o partecipa a sua volta una società B, quest'ultima rientrerà all'interno del GAP qualora risulti essere affidataria diretta di servizi pubblici locali o laddove l'ente locale disponga di una quota di voti esercitabili in assemblea pari o superiore al 20%, o al 10% se trattasi di società quotata. Se, invece, l'ente locale controlla una società A, la quale a sua volta controlla (secondo le accezioni di controllo di diritto, di fatto o contrattuale) una società B, quest'ultima rientrerà nel GAP come società controllata senza che sia necessario effettuare ulteriori verifiche.

Una volta appurato che una società controllata o partecipata indirettamente dall'ente locale debba essere inclusa all'interno del GAP, occorre accertare se la capogruppo intermedia rediga a sua volta il bilancio consolidato oppure no. In caso affermativo, oggetto di consolidamento potrà essere

quest'ultimo, altrimenti occorrerà aggregare distintamente il bilancio di esercizio della capogruppo intermedia e quello della sua affiliata, nonché partecipata indiretta dell'ente locale. Il GAP, infatti, così come specificato dal principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, oltre a comprendere singole società, può altresì includere gruppi intermedi di amministrazioni pubbliche o di imprese. Ciò si può verificare, a titolo esemplificativo, nel caso in cui l'ente locale detenga una partecipazione in una società affidataria della gestione del servizio idrico integrato la quale, per espletare lo stesso, si avvale dell'operato di un numero più o meno elevato di affiliate, ciascuna adibita allo svolgimento di un'attività specifica (gestione dell'acquedotto, depurazione, ecc.) ed organizzate in forma gruppo. In tal caso, laddove per quest'ultimo sia stato redatto il bilancio consolidato, esso viene aggregato a quello elaborato dall'ente locale capogruppo. Tuttavia, ad avviso di chi scrive, qualora una capogruppo intermedia predisponga il bilancio consolidato, occorre prestare attenzione alle società che sono incluse nell'area di consolidamento del medesimo. Infatti, laddove emerga che per buona parte di queste ultime non siano integrati gli estremi del controllo o della partecipazione così come indicati dal d.lgs. 118/2011 e dal suo allegato n. 4/4 e, di conseguenza, non debbano essere inserite all'interno del GAP dell'ente locale, non sarebbe corretto consolidare il bilancio del gruppo

intermedio. In tal caso, sarebbe opportuno aggregare il bilancio di esercizio della capogruppo intermedia e quelli delle affiliate per le quali si ravvisa un'ipotesi di partecipazione o di controllo così come definite dal legislatore.

Infine, nell'elenco contenente gli enti e le società che compongono il Gruppo amministrazione pubblica, occorre dare evidenza di quelli che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di imprese.

4.7. L'elenco "Perimetro di consolidamento"

Una volta definito il Gruppo amministrazione pubblica, nell'ambito degli organismi presenti all'interno dello stesso, occorre individuare gli enti e le società rientranti nel Perimetro di consolidamento⁶¹, secondo le indicazioni fornite al paragrafo 3 dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. Questi vanno a comporre il secondo dei due elenchi che devono essere predisposti dall'ente capogruppo e di cui si è fatto cenno all'inizio del capitolo in esame; solo i bilanci dei soggetti che vi fanno parte verranno presi in considerazione ai fini della redazione del bilancio consolidato.

⁶¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 26-31.

Innanzitutto, non sono da includere nel Perimetro di consolidamento gli enti e le società per i quali sia stata avviata una procedura concorsuale⁶², mentre sono da considerare quelli in liquidazione, che vengono trattati alla stregua degli organismi che in liquidazione non sono e per i quali valgono le considerazioni che sono esposte di seguito.

Il principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 stabilisce che gli enti e le società compresi nel primo elenco – quello relativo al Gruppo amministrazione pubblica – possono non essere inseriti nel Perimetro di consolidamento nei casi di:

- irrelevanza, ossia quando il bilancio di un componente è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo;
- impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate.

Relativamente al primo caso di esclusione, il legislatore ha prescritto che non sono mai irrilevanti, rientrando automaticamente nel Perimetro di consolidamento senza necessità di ulteriori analisi:

⁶² Le procedure concorsuali attualmente regolate dalla legge italiana sono: il fallimento, il concordato preventivo, il concordato fallimentare, gli accordi di ristrutturazione del debito, la liquidazione coatta amministrativa, l'amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza e l'amministrazione straordinaria speciale. Cfr. M. CIAN (a cura di), *Manuale di diritto commerciale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016, pp. 160-164; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-01-19/anche-societa-liquidazione-bilancio-consolidato-enti-territoriali-190105.php?uuid=ABOiPviB>.

- gli enti e le società interamente partecipati dall'ente capogruppo;
- le società in house⁶³;
- gli enti partecipati titolari di affidamento diretto di servizi, anche da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione.

In secondo luogo, il principio contabile afferma che sono sempre considerate irrilevanti, e pertanto non oggetto di consolidamento salvo il caso dell'affidamento diretto, le società partecipate dall'ente locale in cui il medesimo detiene una quota di partecipazione inferiore all'1%⁶⁴. Tale prescrizione appare ridondante e priva di senso, se letta in combinato disposto con le norme che disciplinano l'inclusione delle società all'interno del GAP. Infatti, nella misura in cui il precetto in parola debba essere interpretato in senso letterale, esso avrebbe un'applicazione del tutto marginale se non addirittura nulla, dal momento che il presupposto per ricomprendere un soggetto nel Perimetro di consolidamento è che lo stesso faccia parte anche del GAP e che all'interno di quest'ultimo non è previsto che vengano inserite

⁶³ Spesso la qualificazione di una società quale soggetto in house non è riportata espressamente nello Statuto della medesima. Tuttavia, ciò non è sufficiente per poter asserire che la società non sia in house, in quanto occorre analizzare lo Statuto in tutte le sue parti al fine di individuare l'eventuale presenza di clausole che possano integrare i requisiti previsti dalla legge per questa fattispecie, come ad esempio il fatto che sia interamente partecipata da enti pubblici, che le delibere fondamentali del consiglio di amministrazione debbano essere sottoposte ad approvazione da parte delle amministrazioni pubbliche partecipanti, che siano previsti presso la società uffici per il controllo analogo con la presenza di funzionari degli enti locali, ecc.

⁶⁴ Ne deriva che per le aziende non organizzate in forma societaria la causa di esclusione dal Perimetro di consolidamento in parola non possa essere fatta valere. Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 108.

società in cui l'ente locale dispone di una quota di voti esercitabili in assemblea (che nella maggioranza dei casi corrisponde anche alla sua quota di partecipazione al capitale) inferiore al 20%, o al 10% se trattasi di società quotata, a meno che non risultino affidatarie dirette di servizi. Siffatta disposizione aveva un margine di applicabilità più ampio prima delle modifiche apportate al testo del principio nel 2017, con le quali è stato introdotto l'obbligo di inclusione all'interno del Perimetro degli enti e delle società partecipati titolari di affidamento diretto a prescindere dalla quota di partecipazione in essi detenuta dall'ente locale.

Per i soggetti che non rientrano nelle casistiche appena esaminate, affinché l'irrilevanza possa dirsi integrata, al fine di ridurre al minimo la discrezionalità del redattore, il legislatore ha stabilito dei parametri contabili ben precisi con riferimento ai quali deve essere calcolata l'incidenza percentuale del bilancio di ogni ente/società incluso nel GAP rispetto alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria della capogruppo⁶⁵. I parametri contabili in parola sono:

- il totale dell'attivo;
- il patrimonio netto;

⁶⁵ Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-07-16/consolidato-ridotte-soglie-irrelevance-i-membri-gruppo-amministrazione-pubblica-152330.php?uud=ACPX49Y>.

-il totale dei ricavi caratteristici (da intendersi quali i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione – macro-classe A del conto economico civilistico – o del totale dei componenti positivi della gestione – macro-classe A del conto economico redatto secondo lo schema di cui all'allegato n. 10 al d.lgs. 118/2011).

In presenza di patrimonio netto negativo, l'irrilevanza è determinata con riferimento ai soli due parametri restanti. L'incidenza percentuale è stata oggetto di modifiche da parte del legislatore. Infatti, fino al 2018, con riferimento al bilancio consolidato dell'esercizio 2017, erano considerati irrilevanti i bilanci di quei componenti del gruppo che presentavano, per ciascuno dei parametri contabili riportati sopra, un'incidenza inferiore al 10% (in caso di capogruppo rappresentata da un Comune) o al 5% (in caso di capogruppo rappresentata da una Provincia o da una Regione) rispetto a quelli della capogruppo. A partire dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2018, invece, sono considerati irrilevanti i bilanci di quei componenti del gruppo che presentano, per ciascuno dei predetti parametri contabili, un'incidenza inferiore al 3% rispetto a quelli della capogruppo (qualunque sia la tipologia di ente territoriale incarnato dalla stessa). A scanso di equivoci è bene sottolineare il fatto che se anche per uno solo dei tre parametri contabili il bilancio

di un ente o di una società presenta un'incidenza superiore rispetto alla soglia percentuale prestabilita, esso rientra nel Perimetro di consolidamento.

In alcuni enti locali, gli incaricati alla redazione del bilancio consolidato si sono chiesti se in presenza di società partecipate (da consolidare in base al metodo proporzionale) la verifica di irrilevanza dovesse essere effettuata considerando i tre parametri contabili non per il loro intero ammontare, bensì in proporzione alla quota di partecipazione detenuta dall'ente locale. Questa impostazione è da ritenersi errata in quanto il principio contabile, a tal proposito, non prevede differenze di trattamento tra soggetti controllati e partecipati; pertanto, il confronto dei parametri contabili di un'azienda partecipata con quelli della capogruppo deve essere operato per la totalità dei valori che essi assumono e non proporzionalmente alla quota di partecipazione⁶⁶.

Per evitare che l'esclusione di tante realtà singolarmente irrilevanti sottragga al bilancio consolidato informazioni di rilievo, è previsto che la valutazione di irrilevanza debba essere formulata con riferimento sia al singolo ente o società, sia all'insieme dei componenti del gruppo ritenuti singolarmente irrilevanti in base ai dati contabili. Pertanto, ai fini dell'esclusione per irrilevanza, a decorrere dal consolidato relativo al 2018, è necessario verificare che la sommatoria delle percentuali dei bilanci singolarmente

⁶⁶ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 105-107.

considerati irrilevanti presenti, per ciascuno dei parametri sopra indicati, un'incidenza inferiore al 10% rispetto a quelli della capogruppo. Qualora tale sommatoria restituisca un valore pari o superiore al 10%, l'ente locale capogruppo deve individuare i bilanci degli enti singolarmente irrilevanti da inserire nel bilancio consolidato fino a ricondurre la sommatoria delle percentuali dei bilanci esclusi per irrilevanza ad una incidenza inferiore al 10%. Ciò operativamente implica che, fintanto che il numero dei componenti singolarmente irrilevanti sia pari o inferiore a tre, non occorre verificare se essi, considerati nel loro insieme, presentino una incidenza, per ogni parametro contabile, inferiore al 10% rispetto a quelli dell'ente capogruppo. Infatti, nel caso in cui siano tre i componenti del gruppo in parola, ciascuno presenterebbe, per ogni parametro contabile, un'incidenza percentuale rispetto a quelli della capogruppo inferiore al 3%; anche se quest'ultima fosse esattamente del 3%, dal momento che i soggetti sono tre, l'irrilevanza "di insieme" sarebbe automatica dato che, per ogni parametro, la sommatoria delle percentuali darebbe come risultato 9%, il quale risulta essere inferiore al 10% previsto dalla normativa.

Per chiarire la metodologia di verifica dell'irrilevanza in base alle grandezze contabili, si propone un esempio che vede un Comune partecipare

alcune aziende rientranti all'interno del GAP per le quali occorre appurare la loro inclusione o meno nel Perimetro di consolidamento.

Tabella 4.1

	Attivo patrimoniale	Patrimonio netto	Ricavi caratteristici	Note
Comune	21.000.000	15.000.000	4.500.000	
Soglia del 3% per verifica irrilevanza individuale	630.000	450.000	135.000	
Società X	610.000	390.000	132.000	Partecipazione irrilevante
Società Y	391.000	359.000	98.000	Partecipazione irrilevante
Consorzio Z	82.000	43.000	119.000	Partecipazione irrilevante
Ente D	149.000	10.500	84.000	Partecipazione irrilevante
Fondazione E	57.000	52.000	98.000	Partecipazione irrilevante
Società G	780.000	320.000	120.000	Partecipazione rilevante

Poiché gli organismi singolarmente irrilevanti sono più di tre, al fine di confermarne l'esclusione dal Perimetro occorre verificare, per ciascuno dei tre parametri, che la somma dei relativi valori presenti nei loro bilanci non superi la soglia del 10% di quelli del Comune capogruppo.

Tabella 4.2

	Attivo patrimoniale	Patrimonio netto	Ricavi caratteristici
Comune	21.000.000	15.000.000	4.500.000
Soglia del 10% per verifica irrile- vanza aggregata	2.100.000	1.500.000	450.000
Totale aggregato dei valori dei sog- getti singlar- mente irrilevanti	1.289.000	854.500	531.000
	Incidenza inferiore al 10%	Incidenza inferiore al 10%	Incidenza superiore al 10%

La verifica aggregata mostra come la somma dei ricavi caratteristici degli organismi singolarmente irrilevanti presenti un'incidenza superiore al 10% del valore dell'omologa voce presente nel rendiconto di gestione dell'ente capogruppo. Per questo motivo, conformemente a quanto disposto dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, occorre ricomprendere nel Perimetro di consolidamento uno o più soggetti in modo da garantire il rispetto delle soglie richieste dalla norma. In questo caso, considerando la prossimità dei parametri di bilancio alla soglia del 3% di quelli del Comune e supponendo la rilevanza dei rapporti in essere tra l'azienda e l'ente locale, si sceglie di includere la società X. Così facendo, la situazione si modifica nella seguente maniera

Tabella 4.3

	Attivo patrimoniale	Patrimonio netto	Ricavi caratteristici
Soglia del 10% per verifica irrilevanza aggregata	2.100.000	1.500.000	450.000
Totale aggregato dei valori dei soggetti singolarmente irrilevanti	679.000	464.500	399.000
	Incidenza inferiore al 10%	Incidenza inferiore al 10%	Incidenza inferiore al 10%

Sono state avanzate critiche con riferimento a questo sistema introdotto dal legislatore per decretare l'irrilevanza di un ente/società, critiche che sono state in parte recepite portando alla modifica, nel 2017, del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. Infatti, prima di tale aggiornamento, come si è avuto modo di accennare, erano stabilite delle soglie percentuali più elevate rispetto a quelle attuali (pari al 10%) e non era previsto che gli enti affidatari diretti di servizi e le società in house dovessero essere inclusi automaticamente nel Perimetro di consolidamento. La Sezione autonomie della Corte dei conti, nella deliberazione 9/2016/INPR, ha affermato che l'applicazione delle soglie di rilevanza previste dal principio contabile applicato prima della modifica del 2017, di fatto, avrebbe potuto comportare l'effetto distorsivo dell'esclusione dall'area di consolidamento di numerose società, tra cui proprio quelle che godono di affidamenti in house e

che, comunque, ricavano dalla Pubblica Amministrazione le risorse per il proprio sostentamento. Un'altra critica è stata mossa all'interno della deliberazione 66/2016/PRSP della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia, secondo la quale l'effetto distorsivo nasce altresì dall'introduzione, da parte del principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, di parametri di irrilevanza che tendono a ridurre l'area effettiva di consolidamento per gli enti di medio-grandi dimensioni, mentre la ampliano, in modo potenzialmente sproporzionato, per quelli di piccole dimensioni. Tuttavia, c'è da dire che, almeno per gli enti locali di dimensioni più elevate, la previsione in base alla quale, al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato, è possibile considerare comunque rilevanti (e, di conseguenza, inserire nel Perimetro di consolidamento) i bilanci degli enti e delle società che presentano, per tutti e tre i parametri, un'incidenza inferiore alle soglie percentuali, poteva e può ancora oggi mitigare il rischio che vengano esclusi soggetti che contribuiscono significativamente alla rappresentazione veritiera e corretta della situazione del gruppo.

Per ciò che concerne la seconda causa di esclusione dal Perimetro di consolidamento, quella relativa all'impossibilità di reperire le informazioni necessarie in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate, il principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 avverte che tale fattispecie

riguarda casi limitati ascrivibili ad eventi di natura straordinaria quali terremoti, alluvioni ed altre calamità naturali. Rimangono dubbi circa la natura tassativa o meramente esemplificativa di quest'ultimo inciso, che non sembra esaurire tutte le ipotesi di "impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento", identificate dalla norma non in assoluto, ma "in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate" (ove si propenda, infatti, per la natura tassativa, la formulazione del principio si sarebbe dovuta limitare a richiamare i citati eventi di carattere straordinario)⁶⁷. Alla luce di quanto appena detto, si ritiene possa costituire una fattispecie di esclusione per impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi brevi e senza spese sproporzionate, quella di un ente strumentale che non ha adottato la contabilità economico-patrimoniale e che, pertanto, non è in grado di elaborare lo stato patrimoniale e il conto economico, indispensabili per la redazione del bilancio consolidato. Peraltro, è concessa la possibilità di utilizzare il pre-consuntivo o il bilancio predisposto ai fini dell'approvazione, qualora alla scadenza prevista il bilancio di un componente del gruppo non sia ancora stato approvato.

Nel caso in cui, all'esito dell'analisi volta ad individuare gli enti e le società rientranti nel Perimetro di consolidamento, non risultino soggetti da

⁶⁷ Cfr. Corte dei conti Sezione regionale di controllo per la Lombardia - Lombardia/64/2017/PAR.

consolidare, la delibera di approvazione del rendiconto di gestione (la quale, si rammenta, deve avvenire entro il 30 aprile dell'esercizio successivo a quello di riferimento) dichiara formalmente, dandone evidenza distinta, che l'ente locale non ha organismi i quali, nel rispetto del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, sono oggetto di consolidamento e che, conseguentemente, non procede all'approvazione del bilancio consolidato relativo all'esercizio precedente.

Nella tabella che segue si presenta un riepilogo delle diverse tipologie di enti e società che possono essere partecipati da un ente locale con l'indicazione circa la loro possibile inclusione all'interno del GAP e del Perimetro di consolidamento.

Tabella 4.4

Tipologia di organismo	Inserimento nel GAP	Inserimento nel Perimetro
Ente strumentale controllato/partecipato non affidatario diretto di servizi	Sì	Sì, salvo irrilevanza
Ente strumentale interamente partecipato da capogruppo	Sì	Sì, sempre
Ente strumentale controllato/partecipato affidatario diretto di servizi	Sì	Sì, sempre
Società controllata non affidataria diretta di servizi	Sì	Sì, salvo irrilevanza
Società controllata affidataria diretta di servizi	Sì	Sì, sempre
Società interamente partecipata da capogruppo	Sì	Sì, sempre
Società mista, non controllata, partecipata per una quota inferiore al 20% (10% se quotata)	No	No
Società mista, non controllata, partecipata per una quota pari o superiore al 20% (10% se quotata)	Sì	Sì, salvo irrilevanza
Società interamente pubblica, non controllata e non affidataria diretta di servizi, partecipata per una quota inferiore al 20% (10% se quotata)	No	No
Società in house	Sì	Sì, sempre

Fonte: adattata da E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 34-35.

CAPITOLO 5

LA DEFINIZIONE DELLE MODALITÀ OPERATIVE E LA RACCOLTA DELLE INFORMAZIONI DAI COMPONENTI DEL GRUPPO

5.1. Gli adempimenti nei confronti dei soggetti da consolidare

Una volta definiti il Gruppo amministrazione pubblica e, soprattutto, il Perimetro di consolidamento, l'ente locale deve procedere con l'ottemperamento dei seguenti obblighi, così come previsti nel paragrafo 3 dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011¹:

- 1) comunicare agli enti e alle società inclusi nel Perimetro di consolidamento che saranno compresi nel bilancio consolidato;
- 2) trasmettere a ciascuno di essi l'elenco relativo al Perimetro di consolidamento;
- 3) impartire le direttive necessarie al fine di rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato.

Per ciò che concerne il primo punto, occorre precisare che il legislatore non ha prestabilito una data entro la quale la comunicazione deve avvenire.

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 36-38; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2018-06-22/la-pa-proprietaria-fissa-tempi-comunicazioni--163713.php?uud=AEKrRvAF>.

Tuttavia, si ritiene che, al fine di una migliore organizzazione del lavoro, è opportuno che la stessa avvenga quanto prima, possibilmente alla fine dell'esercizio a cui il bilancio consolidato si riferisce, o comunque non appena si ha ragionevole certezza di quelli che sono i soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento, in modo da consentire loro di attrezzarsi per tempo per fornire le informazioni necessarie.

Il secondo punto è strumentale a mettere tutti nella condizione di conoscere con esattezza l'area di consolidamento, in modo da evidenziare gli enti e le società rispetto ai quali occorre dare conto all'ente locale dei rapporti infragruppo che hanno avuto luogo durante l'esercizio oggetto del bilancio consolidato.

Le direttive di cui all'ultimo punto riguardano:

-la definizione delle modalità e dei tempi di trasmissione dei bilanci di esercizio, dei rendiconti o dei bilanci consolidati unitamente alle informazioni integrative indispensabili per l'elaborazione del consolidato. La documentazione in parola deve essere inviata alla capogruppo entro i termini fissati dal suo regolamento di contabilità o, in mancanza, entro dieci giorni dall'approvazione dei bilanci; in ogni caso, non si deve superare il 20 luglio dell'anno successivo a quello a cui il bilancio consolidato si riferisce. L'osservanza di queste scadenze è

particolarmente importante, in considerazione dei tempi tecnici necessari per l'effettuazione delle operazioni di consolidamento, nonché per permettere il rispetto dei termini previsti per il controllo e per l'approvazione del bilancio consolidato. Come già accennato nel capitolo precedente, laddove alle scadenze prestabilite i bilanci dei componenti del Perimetro non fossero ancora stati approvati, vengono trasmessi i pre-consuntivi o i bilanci predisposti ai fini dell'approvazione;

-le indicazioni di dettaglio riguardanti la documentazione e le informazioni integrative che i soggetti da consolidare devono inoltrare per rendere possibile l'elaborazione del bilancio consolidato. La richiesta dei dati presenta una criticità connessa al fatto che, a differenza di quanto avviene nei gruppi di stampo privatistico, nell'ambito delle aziende comprese nei gruppi pubblici locali i sistemi contabili adottati sono diversi (principi contabili OIC, principi contabili internazionali, principi contabili definiti dal d.lgs. 118/2011) e si riscontrano difformità nei sistemi tributari di riferimento che influenzano le modalità di rilevazione dei fatti amministrativi (si pensi al diverso trattamento dell'IVA previsto per gli enti locali rispetto a quello previsto per le società). Queste peculiarità devono essere tenute in debito conto dall'ente locale capogruppo nel momento in cui deve impostare le

lettere di richiesta delle informazioni². Di norma, i documenti richiesti comprendono lo stato patrimoniale, il conto economico, la nota integrativa e le informazioni di dettaglio relative alle operazioni infragruppo e alle partite aperte tra ogni soggetto e tutti gli altri componenti del Perimetro. Le operazioni reciproche riguardano la dimensione economica (costi/ricavi), quella patrimoniale (crediti/debiti) e gli interventi straordinari (acquisto/cessione di partecipazioni di componenti del gruppo e di beni a fecondità ripetuta). Le informazioni relative alle operazioni infragruppo possono essere richieste alle aziende del Perimetro mediante la compilazione di un'apposita tabella avente la struttura di seguito riportata

² Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 111-112.

Tabella 5.1

Tipologia di rapporto	Importo	Piano dei conti
IMMOBILIZZAZIONI - immateriali - materiali		
CREDITI VERSO ENTE CA- POGRUPPO/ALTRA AZIENDA DEL PERIMETRO - commerciali - diversi - finanziari		
DEBITI VERSO ENTE CA- POGRUPPO/ALTRA AZIENDA DEL PERIMETRO - commerciali - diversi - finanziari		
COSTI - per l'acquisto di beni - per servizi - per godimento beni di terzi - per imposte e tasse - per interessi passivi - per oneri straordinari - altro (specificare)		
RICAVI - per la vendita di beni - per la prestazione di servizi - contributi - altri ricavi e proventi (specifi- care)		

*Fonte: adattata da L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di),
Il bilancio consolidato degli enti locali, Map Servizi, Torino, 2013, p. 220.*

Nella colonna “Tipologia di rapporto” sono elencate le casistiche più comuni di rapporti infragruppo, nella colonna “Importo” devono essere riportati i rispettivi valori e nella colonna “Piano dei conti” deve essere indicata la voce del piano dei conti o di bilancio dell’azienda partecipata in cui è stata registrata ciascuna operazione. Si precisa che ogni soggetto dovrebbe compilare tante tabelle quanti sono i componenti del Perimetro con cui ha intrattenuto dei rapporti.

Inoltre, soprattutto a seguito dell’entrata in vigore del d.lgs. 139/2015, che ha avuto un significativo impatto sui criteri di valutazione di alcune poste nonché sulla struttura dello schema di bilancio civilistico, poiché è verosimile che vi siano soggetti rientranti nell’area di consolidamento tenuti a conformarsi ai dettami civilistici, è indispensabile che questi forniscano, qualora non presenti nella loro nota integrativa, informazioni aggiuntive necessarie all’elaborazione del bilancio consolidato secondo i principi contabili e lo schema prescritti dal d.lgs. 118/2011 o, in alternativa, che riclassifichino il loro stato patrimoniale e conto economico in base ai prospetti previsti dall’allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011. Questo aspetto sarà oggetto di approfondimento nel prossimo capitolo, dedicato all’uniformità dei bilanci da consolidare. È opportuno che tutte le richieste di

informazioni effettuate alle aziende siano fatte a mezzo di posta elettronica certificata, al fine di garantire la rapidità della comunicazione e l'ufficialità della medesima. Inoltre, ogni dichiarazione resa dovrebbe essere controfirmata dal legale rappresentante dell'azienda, in modo da poter tracciare la comunicazione e individuare i soggetti che si assumono la responsabilità dei dati dichiarati³;

-le istruzioni necessarie per consentire, in tempi ragionevolmente brevi, di adeguare i bilanci dei soggetti facenti parte del Perimetro ai criteri previsti dal principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato. In particolare, l'ente locale capogruppo deve elaborare delle linee guida da trasmettere agli enti e alle società da consolidare concernenti i criteri di valutazione e le modalità di consolidamento (per redigere i bilanci consolidati delle sub-holding del gruppo) da adottare al fine di garantire il rispetto del criterio di uniformità sostanziale. Il legislatore precisa che tali criteri e modalità devono essere compatibili con la disciplina civilistica a cui devono sottostare le società rientranti nell'area di consolidamento. Le linee guida possono essere esposte all'interno del manuale operativo di consolidamento⁴, una sorta di

³ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 114-115.

⁴ Cfr. S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 92-93.

guida operativa distribuita a tutti i soggetti ricompresi nel Perimetro il cui contenuto riguarda tutte le attività che devono essere poste in essere al fine di pervenire ad un bilancio consolidato di qualità, sia dal punto di vista della correttezza ed attendibilità delle informazioni, sia dal punto di vista della tempistica di produzione del documento. Nel manuale operativo di consolidamento, tra le altre cose, si ritrovano una serie di informazioni come il piano dei conti scelto per il gruppo, i principi e i criteri di valutazione comuni previsti per ogni voce di bilancio, la procedura per identificare e confermare i rapporti infragruppo. Il documento in parola consente di prestabilire comportamenti e modalità di risoluzione dei problemi, al fine di gestire al meglio il processo di redazione del bilancio consolidato. È possibile anche che in certe circostanze non si proceda ad uniformare i criteri di valutazione di uno o più soggetti, in quanto si ritiene che non avrebbe rilevanti conseguenze sulla rappresentazione veritiera e corretta della situazione di gruppo, oppure nella misura in cui la conservazione di criteri difformi sia più idonea a realizzare tale obiettivo. Invece, con riferimento alla valorizzazione delle partecipazioni, il principio contabile prevede che l'ente locale capogruppo debba invitare i componenti del Perimetro ad adottare il criterio del patrimonio netto, eccetto

quando le stesse vengano acquistate esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno. In quest'ultimo caso, le partecipazioni sono contabilizzate in base al criterio del costo.

5.2. La raccolta delle informazioni dai soggetti da consolidare

Una volta effettuate le suddette comunicazioni ai soggetti rientranti nell'area di consolidamento, questi provvederanno a trasmettere all'ente locale capogruppo quanto richiesto nei termini prestabiliti, dando così avvio alla fase della raccolta delle informazioni⁵. In particolare, il cuore della documentazione trasmessa è costituito da:

- il bilancio consolidato, da parte dei componenti del Perimetro che sono, a loro volta, a capo di un gruppo di imprese o di amministrazioni pubbliche;
- il bilancio di esercizio, da parte dei componenti del Perimetro che adottano la contabilità economico-patrimoniale;
- il rendiconto di gestione, da parte dei componenti del Perimetro che adottano la contabilità finanziaria affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale.

⁵ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 115.

I bilanci dei soggetti di cui ai primi due punti dell'elenco precedente sono normalmente redatti secondo lo schema previsto dagli articoli 2424 e 2425 del codice civile o, addirittura, per coloro che sono quotati nei mercati regolamentati, in quello fatto proprio dai principi contabili internazionali, i quali sono entrambi difformi rispetto ai prospetti contenuti nell'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011. È pertanto necessario, qualora gli organismi in parola non abbiano già provveduto a trasmettere i propri bilanci nello schema armonizzato, integrare i dati dei loro rendiconti con le informazioni di dettaglio richieste mediante la direttiva, per poi riclassificare tali bilanci nei prospetti previsti dal d.lgs. 118/2011.

Prima di concludere, occorre dare conto dei due approcci alternativi con i quali può essere strutturato il processo di redazione del bilancio consolidato, che si differenziano tra loro a seconda del grado di accentramento nello svolgimento delle fasi che lo compongono. In particolare, può essere prevista la concentrazione presso l'ente locale capogruppo di tutte le attività inerenti al consolidamento (omogeneizzazione delle informazioni contabili relative alle aziende del Perimetro, riclassificazione dei bilanci, ecc.), oppure delle sole operazioni di consolidamento in senso stretto, lasciando agli altri componenti l'obbligo di adeguare i rispettivi dati contabili in base ai principi del

LA DEFINIZIONE DELLE MODALITÀ OPERATIVE E LA RACCOLTA DELLE
INFORMAZIONI DAI COMPONENTI DEL GRUPPO

gruppo e di riclassificare i relativi bilanci d'esercizio secondo lo schema di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011⁶.

⁶ Cfr. S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 91-92.

CAPITOLO 6

L'UNIFORMITÀ DEI BILANCI DA CONSOLIDARE

6.1. Aspetti introduttivi

Nel capitolo precedente si è discusso circa l'importanza rivestita dalle direttive che l'ente locale deve predisporre recanti le linee guida necessarie affinché i soggetti da consolidare adeguino i propri bilanci allo schema e ai principi contabili fatti propri dal d.lgs. 118/2011.

Ciò è particolarmente rilevante per due ordini di ragioni, la prima collegata al perseguimento di una migliore qualità del lavoro e la seconda connessa a motivi di efficienza. Infatti, nella misura in cui l'allineamento allo schema e ai principi contabili di gruppo venga effettuato direttamente dal soggetto a cui il bilancio si riferisce, il raggiungimento di un più elevato livello di precisione e qualità del processo è assicurato, posto che esso avrà informazioni maggiori e più puntuali all'uopo di quante ne possa avere l'ente locale. Peraltro, è doveroso sottolineare quanto la validità dell'informazione consolidata dipenda da quella delle singole informazioni elementari, poiché il bilancio consolidato scaturisce dalla rielaborazione di una pluralità di dati provenienti principalmente dai bilanci d'esercizio delle aziende incluse nel

Perimetro. Al fine di garantire l'attendibilità e la qualità di questi ultimi, è necessario che vi sia un impegno unanime da parte dell'ente locale e dei soggetti da consolidare volto a garantire la massima uniformità tra i diversi bilanci¹. Inoltre, il fatto che ogni componente proceda da sé all'adeguamento, rende più agevole e meno dispendioso per l'ente locale capogruppo effettuare il processo di consolidamento.

Peraltro, gli organismi ricompresi nel Perimetro, stante a quanto espresso dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4, sono tenuti ad ottemperare alle direttive impartite, pena l'indicazione in nota integrativa degli enti e delle società che non le hanno rispettate con le relative motivazioni, nonché delle soluzioni adottate dalla capogruppo per elaborare il bilancio consolidato nonostante il mancato rispetto.

Tali soluzioni vengono definite dalla prassi e dalla teoria elaborazioni preliminari o di pre-consolidamento², proprio perché sono propedeutiche all'aggregazione degli stati patrimoniali e dei conti economici relativi ai soggetti inclusi nell'area di consolidamento. Esse sono volte a rendere sufficientemente omogenei i sistemi di valori accolti nei bilanci da aggregare, così da consentire un efficace sviluppo delle successive fasi del processo di

¹ Cfr. G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, pp. 43-44.

² Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 39-40.

consolidamento e da garantire la significatività dei dati dai quali scaturirà la rappresentazione della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo. Tale omogeneità, concretamente, si declina nelle tre categorie dell'uniformità formale, temporale e sostanziale, di cui si darà conto in maniera analitica nel prosieguo.

6.2. L'uniformità formale

L'uniformità formale³ si ottiene omogeneizzando, per ciascun bilancio da aggregare:

- la moneta di conto;
- lo schema di bilancio.

Per quanto riguarda la moneta di conto, il bilancio consolidato deve essere espresso in euro. A tal fine occorre convertire nella valuta in parola le poste dei bilanci redatti in altra moneta di conto. Nel silenzio delle disposizioni contenute nel d.lgs. 118/2011 e nei suoi allegati, peraltro comprensibile vista la marginalità dell'elaborazione in esame nell'ambito del processo di predisposizione del bilancio consolidato degli enti locali, i quali detengono partecipazioni perlopiù in soggetti aventi sede legale in Italia, nella remota

³ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 40-46.

eventualità in cui dovesse rendersi necessaria, si ritiene opportuno rifarsi alla disciplina contenuta nel principio contabile OIC 17, a cui si rimanda.

Ben più importante e meritevole di attenzione risulta essere l'omogeneità relativa alla forma e al contenuto dei prospetti di bilancio. Come si è già avuto modo di accennare in altre parti della trattazione, lo schema da adottare per la redazione del bilancio consolidato è indicato nell'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, riportato nell'Appendice 1. Dando una rapida scorsa ai prospetti di stato patrimoniale e conto economico di cui esso si compone, è possibile notare una certa assonanza con la struttura dello schema previsto dal codice civile agli artt. 2424 e 2425, soprattutto con quello in vigore prima della riforma intervenuta a seguito dell'approvazione del d.lgs. 139/2015. Peraltro, per rendere più agevole il raccordo tra lo schema previsto dal codice civile e quello dell'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, in quest'ultimo, per ogni voce, è riportato il riferimento a quella corrispondente nei prospetti civilistici.

Tuttavia, ciò non è sufficiente al fine di pervenire ad una riclassificazione corretta e puntuale; infatti, vi sono delle voci contenute nei prospetti di bilancio consolidato che non trovano corrispondenza in quelli di bilancio civilistico. Al di là delle poste propriamente riferibili alle Pubbliche Amministrazioni (non si dimentichi che i prospetti di bilancio consolidato

richiamano quasi pedissequamente la struttura dello schema di cui all' allegato n. 10 al d.lgs. 118/2011 utilizzato per la redazione del rendiconto di gestione degli enti locali), le quali solitamente non vengono prese in considerazione ai fini della riclassificazione del bilancio di una società, ve ne sono altre che invece sono coinvolte e che, essendo più analitiche rispetto a quelle riportate nello schema civilistico, richiedono delle informazioni aggiuntive che possono essere reperite nella nota integrativa o nei documenti trasmessi alla capogruppo a seguito di richiesta avanzata mediante le direttive di cui si è parlato nel capitolo precedente.

A titolo esemplificativo, si considerino le voci n. 2.5, 2.6 e 2.7 dello stato patrimoniale attivo del bilancio consolidato, intestate rispettivamente a “mezzi di trasporto”, “macchine per ufficio ed hardware” e “mobili e arredi”, che non trovano un analogo livello di analiticità nello schema civilistico e per le quali è necessario scomporre la relativa voce in cui tali beni sono stati contabilizzati (normalmente la voce n. 4 – “altri beni” – delle immobilizzazioni materiali). Ancora, si consideri l' articolazione della voce n. 4 del conto economico del bilancio consolidato, intestata a “ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici”, la quale si suddivide nelle sotto-voci “proventi derivanti dalla gestione dei beni”, “ricavi dalla vendita di beni” e “ricavi e proventi dalla prestazione di servizi”, a fronte delle quali, nel conto

economico civilistico, è presente una sola voce, la n. 1 – “ricavi delle vendite e delle prestazioni” – che, di norma, le raggruppa tutte.

Oppure vi sono casi in cui si verifica la situazione opposta, ovvero che alcune voci contenute nei prospetti civilistici presentano un grado di dettaglio maggiore rispetto a quelle riportate nello schema di bilancio consolidato. Restando all'interno dello stato patrimoniale attivo, si pensi ad esempio alla voce n. 4 a), intestata ai “crediti verso l'erario” e presente nella classe dei crediti dell'attivo circolante, nella quale devono essere raggruppate le voci n. 5 bis e 5 ter, intestate rispettivamente ai “crediti tributari” e alle “imposte anticipate”, oppure alla voce n. 1, intestata alle “partecipazioni” ed inclusa tra le attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni dell'attivo circolante, la quale deve accogliere i valori contenuti nelle molteplici voci intestate alle partecipazioni dell'attivo circolante nell'ambito dello stato patrimoniale civilistico. Per non parlare del patrimonio netto dello stato patrimoniale di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, che presenta un'articolazione delle riserve completamente diversa rispetto a quella prevista nell'omologo schema di matrice civilistica. Ai fini della riclassificazione del bilancio di esercizio di una società, le riserve che interessano sono quella “da risultato economico di esercizi precedenti”, che ingloba tutte le riserve di utili (riserva legale, statutaria, volontaria, ecc.) nonché gli utili o le perdite

portati a nuovo, e quella “da capitale” in cui devono essere ricomprese tutte le riserve di capitale (riserva da soprapprezzo delle azioni, riserva di rivalutazione, riserva negativa per azioni proprie in portafoglio, ecc.).

Come accennato, i casi di difformità tra i prospetti di bilancio consolidato e civilistico sono aumentati a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 139/2015⁴. A fronte di questa riforma, la commissione Arconet ha ritenuto opportuno di non dover aggiornare lo schema di bilancio consolidato contenuto nell'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, limitandosi a modificare il principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/4 al decreto stesso prevedendo, in capo ai soggetti che redigono il bilancio di esercizio in base ai dettami del codice civile, l'obbligo di fornire alla capogruppo, qualora non riportate in nota integrativa, le informazioni necessarie per effettuare la riclassificazione, oppure, in alternativa, di procedere direttamente a riclassificarlo secondo i prospetti di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011.

In particolare, l'approvazione del d.lgs. 139/2015 ha reso i bilanci degli organismi tenuti ad applicarlo (in prima battuta le società) non omogenei rispetto a quello della capogruppo per i seguenti aspetti:

⁴ Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-01-09/bilancio-consolidato-mine-dlgs-139-nuovo-percorso-enti-134801.php?uuid=ABXZpMgB>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-07-20/partecipate-schema-consolidato-guida-informazioni-enti-193136.php?uuid=AEBS8a0B>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-05-29/il-bilancio-consolidato-enti-locali-prova-nuova-disciplina-162526.php?uuid=AEwkC6UB>.

- nello stato patrimoniale non figurano più le azioni proprie (portate a diminuzione del patrimonio netto attraverso l'inserimento di una specifica riserva negativa), i conti d'ordine (di cui si dà informativa in nota integrativa), gli aggi e i disaggi di emissione (non più necessari dal momento che i prestiti obbligazionari emessi devono essere valutati in base al criterio del costo ammortizzato);
- i costi di ricerca e pubblicità capitalizzati sono eliminati dalle immobilizzazioni immateriali;
- sono presenti specifiche voci per i derivati attivi e passivi;
- tra le partecipazioni e i crediti delle immobilizzazioni finanziarie, tra i crediti dell'attivo circolante e tra i debiti è prevista l'indicazione dei rapporti intrattenuti con le imprese sottoposte al controllo delle controllanti;
- nel patrimonio netto è stata inserita una riserva per operazioni di copertura dei flussi finanziari attesi;
- nel conto economico è stata soppressa l'area della gestione straordinaria: i proventi e gli oneri che afferivano a tale sezione vengono ora classificati nell'area ordinaria e, se di ammontare apprezzabile, spiegati in nota integrativa;

-nella macro-classe del conto economico relativa ai proventi ed oneri finanziari, devono essere indicati separatamente quelli derivanti da imprese sottoposte al controllo delle controllanti.

Nell'Appendice 2, per le voci di stato patrimoniale e conto economico dei prospetti di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011 normalmente coinvolte nella riclassificazione di un bilancio di esercizio redatto secondo i dettami del codice civile e per le quali non è riportato a latere il riferimento alla corrispondente voce del medesimo, viene indicato ciò che vi dovrebbe essere inserito, nonché le informazioni aggiuntive di cui necessita l'ente locale capogruppo affinché possa riclassificare in maniera corretta tale bilancio.

6.3. L'uniformità temporale

L'uniformità temporale⁵ attiene alla data di riferimento dei bilanci degli enti e delle società facenti parte del Perimetro di consolidamento la quale, stante quanto prescritto dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, deve essere per tutti la medesima e deve coincidere con quella di chiusura del bilancio dell'ente locale capogruppo, ovvero il 31 dicembre di ogni anno.

⁵ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 46-47.

Nell'eventualità in cui un soggetto presenti una data di chiusura del proprio bilancio difforme rispetto a quella della capogruppo, è onere dello stesso predisporre un bilancio aggiuntivo che abbia come data di riferimento il 31 dicembre. Nel caso in cui ciò non sia possibile, si può consolidare il bilancio senza procedere preventivamente al riallineamento della relativa data di chiusura con quella dell'ente capogruppo, indicando nella nota integrativa al bilancio consolidato gli eventi che si sono verificati tra le due date suscettibili di alterare in misura significativa la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo.

Tuttavia, nell'ambito del gruppo pubblico locale, l'esigenza di uniformare dal punto di vista della data di chiusura i bilanci degli organismi che vi appartengono, appare meno pressante rispetto a quanto accade nei grandi gruppi privati per le seguenti ragioni: innanzitutto, è poco probabile la difformità temporale tra ente locale capogruppo e aziende partecipate, visto che entrambi utilizzano l'anno solare come riferimento contabile; inoltre, molte aziende partecipate sorgono solitamente dietro iniziativa dell'ente locale, il quale non avrebbe nessun interesse nel prescrivere esercizi amministrativi differenti rispetto al proprio; infine, raramente l'ente locale capogruppo

detiene partecipazioni in società estere, le quali più di altre potrebbero adottare periodi amministrativi diversi dall'anno solare⁶.

L'allegato tecnico al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato presenta un esempio di procedura per l'adeguamento al principio dell'uniformità temporale con riferimento ad una società che redige annualmente il proprio bilancio al 30 settembre, anziché al 31 dicembre. Tale società dovrebbe operare le rettifiche relative ai riflessi contabili delle operazioni intervenute tra la data di chiusura del proprio bilancio e la data di riferimento del bilancio consolidato. Occorre precisare che, se come nel caso in esame, l'esercizio della società, che copre un orizzonte temporale annuale, si snoda dal primo ottobre dell'anno precedente al 31 settembre dell'anno in corso, è necessario non solo integrare il relativo bilancio tenendo conto dei riflessi contabili delle operazioni che si sono verificate dal primo ottobre al 31 dicembre dell'anno in corso, ma anche elidere le ripercussioni contabili di quelle che hanno avuto luogo nel periodo intercorso dal primo ottobre al 31 dicembre dell'anno precedente, in quanto non afferenti all'esercizio di riferimento del bilancio consolidato.

L'esemplificazione, molto semplicisticamente, procede ad effettuare le rettifiche in aumento e in diminuzione al bilancio della società tenendo conto

⁶ Cfr. S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, p.106.

soltanto delle macro-voci del conto economico; tuttavia, queste dovrebbero essere predisposte per ogni singola voce patrimoniale ed economica, nella misura in cui sia stata coinvolta dalle operazioni verificatesi.

Ciò che il principio contabile riporta a titolo esemplificativo come qualcosa di apparentemente facile da realizzare, in realtà potrebbe risultare complesso e dispendioso, dato che per svolgere un lavoro corretto e puntuale occorre non solo tenere conto delle operazioni che si sono verificate nel periodo che intercorre tra la data di chiusura dell'esercizio della società e quello di chiusura dell'esercizio della capogruppo, così come di quelle che sono occorse nel periodo preso in considerazione dal bilancio della società e non da quello dell'ente locale, ma bisogna altresì procedere a rideterminare le scritture di assestamento.

In ultima analisi, la buona riuscita di queste elaborazioni dipende dalla complessità della gestione aziendale, dal supporto di un valido sistema informativo e dalle competenze del personale amministrativo. Per tali ragioni, laddove non vi siano particolari ragioni ostative, sarebbe opportuno che tutte le entità provvedessero ad allineare i loro esercizi amministrativi a quello della capogruppo.

Di seguito si illustra l'esempio riportato nell'allegato tecnico al principio contabile, non tanto per una finalità esplicativa e chiarificatrice, quanto

piuttosto per il fatto che è stato richiamato all'interno del paragrafo in esame e dal momento che è contenuto in una fonte autorevole presa come punto di riferimento per la redazione del bilancio consolidato.

Come detto, si considera il bilancio consolidato al 31 dicembre 2017 di un ente locale che si trova a capo di un gruppo al cui interno vi è una società che redige annualmente il proprio bilancio al 30 settembre. Ipotizzando che nel periodo primo ottobre 2016 – 31 dicembre 2016 essa abbia conseguito ricavi per 42.500 euro e sostenuto costi per 30.000 euro e che nel periodo primo ottobre 2017 – 31 dicembre 2017 abbia conseguito ricavi per 46.250 euro e sostenuto costi per 35.000 euro, si avrà

Tabella 6.1

	Bilancio al 30.9.2017 della società C	Rettifiche relative alle operazioni compiute dal 1.10.2016 al 31.12.2016 (-)	Rettifiche relative alle operazioni compiute dal 1.10.2017 al 31.12.2017 (+)	Situazione contabile intermedia della società C al 31.12.2017
Ricavi	200.000	42.500	46.250	203.750
Costi	165.000	30.000	35.000	170.000
Ricavi – Costi	35.000	12.500	11.250	33.750

Fonte: adattata da E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 47.

6.4. L'uniformità sostanziale

L'omogeneità sostanziale⁷ si riferisce all'uniformità dei principi contabili e dei criteri di valutazione adottati nella predisposizione dei bilanci oggetto di consolidamento.

Il rispetto di tale presupposto, che deve essere assicurato anche nell'ambito del processo di elaborazione del bilancio consolidato di gruppi privati, si fa sentire ancora più pressante per quello degli enti locali, al fine di pervenire a risultanze consolidate attendibili e corrette. Mentre nei primi, infatti, l'ipotesi che vi rientrino aziende che adottano criteri di valutazione difforni può essere meramente eventuale, nei gruppi pubblici tale circostanza è assicurata. L'eterogeneità giuridica dei membri che li compongono, i quali vedono la presenza di soggetti di diritto privato e di diritto pubblico, si riflette anche sui principi contabili e i criteri di valutazione fatti propri da ciascuno; mentre le società sono solite adottare i principi contabili nazionali elaborati dall'OIC o quelli internazionali definiti dallo IASB, l'ente locale capogruppo ed alcuni enti strumentali fanno riferimento a quelli previsti dal d.lgs. 118/2011 e dai suoi allegati. Tuttavia, con l'introduzione del principio

⁷ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 47-48; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 110-112; G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, pp. 133-142; C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 116-119; L. MARCHI, M. ZAVANI, S. BRANCIARI, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 177-179.

applicato relativo alla contabilità economico-patrimoniale di cui all'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011, risulta evidente l'intenzione del legislatore di avvicinare sempre di più il sistema dei principi contabili degli enti locali a quello delle aziende private.

Ad ogni modo, nei gruppi pubblici, accanto ad una forma di disomogeneità sostanziale che potremmo definire fisiologica, addebitabile alla compresenza di enti di varia natura, vi può essere, alla stregua di qualsiasi altro gruppo, anche quella dovuta alla presenza di organismi di diritto privato i quali, pur applicando gli stessi principi contabili, per la valutazione di una determinata posta di bilancio utilizzano diversi criteri possibili. Si pensi ad esempio alle rimanenze di magazzino, per le quali il principio contabile nazionale di riferimento concede la possibilità di optare per il criterio del LIFO, del FIFO o del costo medio ponderato. Ne deriva che, all'interno del Perimetro di consolidamento, alcuni soggetti possano aver scelto il criterio del LIFO mentre altri quello del FIFO.

Come detto in precedenza, sarebbe opportuno che l'ente locale capogruppo si ritrovasse già dei bilanci da consolidare uniformi dal punto di vista sostanziale, in maniera tale da consentire una maggiore celerità della fase di pre-consolidamento e da raggiungere un livello qualitativo più elevato. Questa via è percorribile sulla base dell'esistenza di un'attività di coordinamento

strutturata tra capogruppo e partecipate, formalizzata generalmente nel manuale operativo di consolidamento, che imponga l'adozione di criteri di valutazione comuni. Sebbene questa soluzione sia ottimale, è doveroso precisare quanto risulti difficoltoso creare un sistema di valutazione condiviso ed uniforme, soprattutto nell'ambito di un gruppo composto da realtà molto eterogenee tra loro, poiché vorrebbe dire, per alcune di esse, abbandonare l'impostazione contabile tradizionalmente impiegata. Per tale ragione, spesso le aziende sono lasciate libere di redigere i loro bilanci con i criteri che ritengono più opportuni o che sono loro imposti dalla legge, con la conseguenza che sarà poi compito dell'ente locale capogruppo riportarli ad uniformità attraverso delle apposite rettifiche di pre-consolidamento, effettuabili previa raccolta delle informazioni contabili necessarie (attraverso le direttive) nei confronti dei soggetti a cui i bilanci si riferiscono.

Si rammenta che il principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 ammette due deroghe al rispetto dell'uniformità sostanziale: la prima – consentita previa idonea informativa in nota integrativa – riguarda i casi in cui la conservazione di criteri difforni sia più idonea a realizzare l'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta, mentre la seconda attiene all'ipotesi in cui la diffornità nei principi contabili adottati da uno o più soggetti non sia rilevante, in termini quantitativi e qualitativi, rispetto al

valore consolidato della voce in questione. In particolare, quest'ultima deroga è volta ad evitare di predisporre quelle rettifiche che apporterebbero un beneficio marginale all'attendibilità e alla significatività del bilancio consolidato rispetto ai costi necessari per effettuarle in termini di tempo impiegato e di risorse consumate. Per rendere meno arbitraria questa seconda ipotesi di deroga, potrebbe essere utile calcolare una soglia di irrilevanza al di sotto della quale le rettifiche di pre-consolidamento non devono essere operate. La base su cui deve essere valutata l'irrilevanza di un'operazione di rettifica è l'impatto complessivo che essa avrebbe sulla voce direttamente considerata, ma anche sul risultato parziale e totale in cui tale voce è ricompresa. In ogni caso, le rettifiche di pre-consolidamento non elaborate perché irrilevanti devono essere adeguatamente motivate in nota integrativa, indicando i criteri utilizzati per la determinazione dell'irrilevanza della variazione e, se possibile, l'impatto che il complesso delle rettifiche non effettuate avrebbe avuto sull'utile, sul patrimonio netto e sul totale dell'attivo⁸.

Nell'Appendice 3, richiamando anche quanto riportato nell'appendice tecnica al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, vengono proposti alcuni esempi di possibili situazioni che necessitano della predisposizione di apposite scritture di pre-consolidamento.

⁸ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 120-121.

CAPITOLO 7

LA RICONCILIAZIONE DEI SALDI CONTABILI E L'AGGREGAZIONE DEI BILANCI

7.1. Aspetti introduttivi

Una volta ripristinata l'uniformità dei dati contabili dei soggetti da consolidare nelle tre declinazioni viste nel capitolo precedente, teoricamente si potrebbe passare alla fase successiva, quella dell'aggregazione, voce per voce, dei loro bilanci. Tale passaggio è propedeutico alla eliminazione dei rapporti infragruppo, necessaria al fine di pervenire ad un bilancio consolidato che consideri soltanto le operazioni effettuate con i terzi estranei all'area di consolidamento.

Tuttavia, l'elisione delle operazioni infragruppo presuppone la corrispondenza delle partite reciproche¹: se ad esempio, a fine esercizio, l'ente locale capogruppo presenta un debito commerciale verso una società inclusa nel Perimetro per un certo ammontare, mentre quest'ultima attesta di vantare verso l'amministrazione un credito di importo superiore, prima di procedere

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 52-55; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 140-143; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2016-07-05/approvati-bilanci-societari-comuni-e-province-hanno-tutto-disposizione-procedere-i-consolidati-155603.php?uid=ABBthSOB>.

all'eliminazione occorre indagare le cause alla base di tale differenza, mediante un confronto tra le parti coinvolte finalizzato a riallineare i saldi reciproci. Pertanto, la prima cosa che l'ente capogruppo deve fare è controllare se vi sia corrispondenza tra le posizioni debitorie e creditorie reciproche aperte al 31 dicembre tra i soggetti da consolidare, così come tra i proventi e gli oneri reciproci rilevati nel corso dell'esercizio, sulla base di ciò che è riportato nei documenti trasmessi per l'elaborazione del bilancio consolidato.

A tal proposito, un valido punto di partenza è rappresentato dal prospetto di parificazione dei debiti e crediti reciproci con i propri enti strumentali e società controllate e partecipate, che l'ente locale è tenuto a predisporre in occasione dell'approvazione del rendiconto e ad inserire nella relazione sulla gestione ad esso allegata². Per effetto di questa attività vengono passati al setaccio i saldi, riferiti al 31 dicembre dell'esercizio, delle partite debitorie e creditorie. In merito, l'art. 11, comma 6, lettera j) del d.lgs. 118/2011 stabilisce che tale informativa deve essere asseverata dall'organo di revisione dell'ente locale e di ogni soggetto partecipato e deve mettere in evidenza in maniera analitica le eventuali divergenze nelle partite reciproche, fornendone la motivazione. Tuttavia, poiché il prospetto in parola pone in risalto

² Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2020-04-02/parificazione-tutti-debiticrediti-le-societa-partecipate-163004.php?uuid=ADp8qjH&cmpid=nlqelpa>.

unicamente l'aspetto finanziario delle operazioni infragruppo intercorse tra l'ente locale e i soggetti da esso partecipati e non fa per nulla riferimento ai riflessi contabili dei rapporti tra i diversi componenti del gruppo, occorre integrarne i contenuti sotto due aspetti: innanzitutto, è necessario dare evidenza altresì dei saldi economici reciproci tra l'amministrazione capogruppo ed ogni entità inclusa nel Perimetro; in secondo luogo, è indispensabile dare conto delle ripercussioni contabili di tutti i restanti rapporti intercorsi tra i soggetti da consolidare.

Se all'esito di tutte queste verifiche incrociate emerge la perfetta corrispondenza delle partite reciproche è possibile procedere con l'elisione delle stesse altrimenti, se come accade nella gran parte dei casi ciò non avviene, occorre avviare una procedura di riconciliazione, che costituisce l'oggetto della fase che verrà trattata in questo capitolo e da cui è difficile prescindere. Infatti, se l'equivalenza dei dati contabili reciproci riconducibili alle operazioni infragruppo si può in genere riscontrare nell'ambito delle procedure di consolidamento dei gruppi privati, non si può dire altrettanto con riferimento a quelli al cui interno sono presenti organismi di diritto pubblico e privato. In tale contesto emergono disallineamenti attribuibili alle diverse caratteristiche dei sistemi contabili adottati dalle parti in causa; relativamente agli enti locali, ad esempio, il sistema di scritture in partita doppia è logicamente

condizionato dalle procedure, dalle fasi e dai criteri che sottendono al funzionamento della contabilità finanziaria che, ad oggi, rappresenta l'elemento portante delle metodologie di rilevazione degli enti pubblici.

7.2. L'identificazione dei disallineamenti nei saldi reciproci

In base a quanto detto sinora emerge che è del tutto fisiologico che nell'ambito del processo di predisposizione del bilancio consolidato degli enti locali si riscontrino discrasie nei saldi reciproci dei soggetti coinvolti dai rapporti infragruppo; al fine di una loro corretta identificazione propedeutica alla successiva rimozione si può procedere nel seguente modo.

Per prima cosa, una volta raccolte le informazioni dai vari organismi rientranti nel Perimetro, occorre fare una ricognizione di tutti i rapporti infragruppo distinguendoli per tipologia (rapporti finanziari, rapporti di acquisto/vendita di beni e servizi, operazioni relative ad immobilizzazioni, trasferimenti, distribuzione di dividendi, ecc.). Successivamente, al fine di impostare correttamente le scritture di rettifica, è opportuno individuare in quali voci dello stato patrimoniale e del conto economico sono stati contabilizzati. Questo punto, che a prima vista può sembrare superfluo, in realtà è estremamente importante, in quanto molto spesso non è sufficiente conoscere la natura di un'operazione infragruppo per riuscire a discernere le voci di bilancio

da questa coinvolte; ad esempio, una banale operazione di compravendita in cui una società partecipata eroga un servizio all'ente capogruppo, non è detto che abbia movimentato le voci "ricavi e proventi dalla prestazione di servizi" nella contabilità del soggetto erogatore e "prestazioni di servizi" in quella dell'organismo acquirente come verrebbe spontaneo pensare, poiché la società potrebbe avere rilevato il ricavo altrove. Solo a questo punto possono essere presi in considerazione, per ogni rapporto infragruppo e per ogni soggetto, gli eventuali disallineamenti nei saldi reciproci, analizzandoli nella loro duplice dimensione quantitativa e qualitativa. L'analisi qualitativa, volta ad indagare le ragioni delle differenze, è prodromica all'individuazione della soluzione contabile più corretta per ripristinare l'allineamento.

7.3. Le casistiche più comuni di disallineamento

Di seguito verranno passate in rassegna le principali fattispecie suscettibili di generare un disallineamento e, per ognuna di esse, si delineeranno le soluzioni contabili più appropriate per rimuoverlo. Queste ultime si estrinsecano in apposite scritture di rettifica che intervengono nei valori di una delle due parti coinvolte nel rapporto infragruppo al fine di eliminare le discrasie, le quali possono essere state causate da una omessa rilevazione di un'operazione (per motivi imputabili o meno al soggetto che l'avrebbe dovuta

rilevare), da un diverso trattamento contabile o fiscale, oppure da un errore di contabilizzazione.

Le rettifiche apportate per ripristinare l'allineamento possono modificare il risultato economico e il patrimonio netto dell'entità nei cui confronti vengono effettuate. Andando ad esaminare più nel dettaglio le varie fattispecie, è possibile annoverare:

- quella dovuta ad errori di contabilizzazione: si tratta della causa forse più intuitiva e che salta subito alla mente laddove si verifichi una mancata corrispondenza tra le partite reciproche di due soggetti coinvolti in un determinato rapporto. Una volta appurato che la discrasia è imputabile ad un errore commesso da una delle due parti in sede di rilevazione di una o più operazioni, si procede a rettificarne i valori in modo da ripristinare la corretta contabilizzazione. Un esempio di tale situazione è dato dalla non coincidenza tra gli interessi attivi di competenza dell'esercizio rilevati da una società su un finanziamento concesso ad un altro soggetto del Perimetro, con gli interessi passivi da quest'ultimo contabilizzati. Ipotizzando che la differenza derivi dal fatto che l'entità debitrice non abbia registrato, in sede di scritture di assestamento, il rateo passivo corrispondente alla quota di interessi di competenza dell'esercizio in esame la cui manifestazione finanziaria

si avrà nell'anno successivo, è necessario rettificare i suoi valori contabili per tenerne conto. Se l'onere finanziario di competenza a cui corrisponde il debito in corso di formazione ammonta a 3.000 euro, la scrittura da elaborare incidente sul bilancio del debitore al fine di allinearne i dati contabili con quelli del creditore è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Interessi passivi	3.000	
Ratei passivi		3.000

Un altro esempio relativo alla fattispecie di differenza in esame si ha allorquando nel rapporto che coinvolge l'ente locale capogruppo e una società del Perimetro non sia possibile motivare la discordanza derivante dal fatto che quest'ultima ha contabilizzato un credito nei confronti dell'amministrazione che però non risulta dalle sue (dell'ente locale) scritture contabili. Tale circostanza può configurarsi come debito fuori bilancio³, nella misura in cui l'ente locale abbia approvato

³ I debiti fuori bilancio rappresentano obbligazioni contratte in maniera difforme dallo schema ordinario dei principi giuscontabili. Il loro riconoscimento, disciplinato dall'art. 194 del TUEL, viene effettuato al momento dell'approvazione del rendiconto della gestione e può riguardare esclusivamente passività pregresse derivanti da fattispecie tassativamente indicate, non considerate al momento dell'approvazione del bilancio di previsione. Data la presenza di un regime così rigoroso e tassativo per il riconoscimento di questi debiti, dovuto al fatto che essi rappresentano un momento patologico nella vita dell'ente locale, il quale prevede che spetti all'organo consiliare l'approvazione della relativa delibera di riconoscimento previa verifica della sussistenza di certi requisiti, ne deriva che può presentarsi l'ipotesi in cui detti debiti non vengano riconosciuti e che quindi ne debbano rispondere coloro che ne hanno causato la formazione. Pertanto, data la non immediata ed automatica imputabilità dei debiti fuori bilancio al rendiconto dell'ente locale si ritiene opportuno, qualora se ne ravvisi la presenza in sede di ricognizione dei rapporti infragruppo, rettificare i dati contabili dell'ente/società creditore. Cfr. <https://www.google.it/amp/s/www.iusinitinere.it/riconoscimento-di-legittimita-dei-debiti-fuori-bilancio-1200>; <http://quotidianoentilocali.it/sole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2020-03-31/incentivi-assunzioni-debiti-fuori-bilancio-ed-ex-ipab-massime-corte-conti-rassegna-153217.php?uuid=AD383CH&cmpid=nlqelpa>.

il suo rendiconto di gestione senza iscrivere questa posta. Ipotizzando che il credito in parola, derivante dalla prestazione di un servizio, ammonti a 200.000 euro, in questo caso occorre procedere alla sua rettifica intervenendo nel bilancio della società (si omette di considerare l'IVA)

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	200.000	
Crediti v/clienti ed utenti		200.000

- quella dovuta alle c.d. “partite viaggianti” o “in transito”: tale eventualità si verifica, ad esempio, allorquando vi sia una discordanza nei crediti e debiti reciproci dovuta a pagamenti disposti a fine anno e rilevati dall’entità debitrice ma non da quella creditrice. Pertanto, ciò implica che nel bilancio del debitore il debito risulta di importo inferiore rispetto al credito registrato dal creditore nel suo rendiconto. In questo caso è necessario intervenire nel bilancio di quest’ultimo per rettificare il credito di un importo pari all’ammontare della rimessa in transito. Ipotizzando che questa ammonti a 50.000 euro, la scrittura che occorre elaborare per ripristinare l’allineamento è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Altri depositi bancari e postali	50.000	
Crediti v/clienti ed utenti		50.000

Un altro esempio di “partite viaggianti” si ha nel caso in cui vi sia una discordanza tra ricavi e costi reciproci e, conseguentemente, anche tra crediti e debiti, dovuta ad operazioni di compravendita effettuate a fine esercizio e non registrate contestualmente dal soggetto venditore e da quello acquirente. Ciò si verifica nell’eventualità in cui il venditore abbia rilevato il ricavo nel momento in cui è avvenuta la spedizione dei beni oggetto del contratto di compravendita, ma poiché questa non è pervenuta al compratore entro la fine dell’esercizio, esso non ha registrato il corrispondente costo. In questo caso occorre intervenire sui dati di bilancio dell’unità acquirente o venditrice. Ad esempio, se il ricavo contabilizzato dal venditore a fronte dell’invio della spedizione ammonta a 5.000 euro e si provvede a rettificare i suoi valori contabili, la scrittura da effettuare è la seguente (si omette di considerare l’IVA)

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Ricavi della vendita di beni	5.000	
Crediti v/clienti ed utenti		5.000

Inoltre, dal momento che, in quanto viaggianti, i beni non risultano fisicamente presenti in alcun magazzino, essi non vengono rilevati né dall'inventario del compratore, né da quello del venditore. Per tale ragione, è opportuno approntare un'ulteriore scrittura volta a reintegrare il magazzino di quest'ultimo per un importo pari al valore dei beni in spedizione, pena una sua sottostima.

- quella dovuta al fatto che, nell'ambito di un rapporto infragruppo, un soggetto ha rilevato il credito al netto del relativo fondo di svalutazione mentre la controparte ha iscritto il corrispondente debito al valore nominale. In siffatta circostanza è opportuno intervenire nella contabilità dell'ente che ha operato la svalutazione per ripristinare il valore originario del credito. Ipotizzando che la svalutazione ammonti a 3.000 euro, la scrittura che dovrà essere redatta è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Crediti verso clienti ed utenti	3.000	
Svalutazione crediti		3.000

È doveroso precisare che tale scrittura, con la quale si rettifica la svalutazione del credito movimentando la rispettiva voce di conto economico, è corretta laddove la stessa sia intervenuta nell'esercizio di riferimento del bilancio consolidato. Infatti, qualora la svalutazione fosse

stata operata nel corso degli esercizi precedenti, sarebbe stato necessario utilizzare una riserva di patrimonio netto in luogo della voce “svalutazione crediti”;

- quella generata da un trattamento fiscale difforme con riferimento ad una medesima operazione: sovente accade, specie nei rapporti tra ente locale e società partecipate, che siano stati contabilizzati proventi ed oneri reciproci non coincidenti poiché per le due categorie di soggetti è previsto un differente trattamento fiscale ai fini IVA⁴. Infatti, mentre per le società l'IVA non rappresenta né un costo né un ricavo, per l'ente locale è spesso indetraibile (parzialmente o totalmente). In particolare, l'imposta pagata da quest'ultimo sugli acquisti attinenti alle proprie attività istituzionali è destinata ad incidere sul costo complessivo della spesa alla stregua di quanto accade per qualunque altro consumatore finale, mentre l'imposta relativa ad acquisti di beni e servizi impiegati nell'esercizio di attività commerciali o agricole viene ammessa in detrazione, pur nel rispetto di certe condizioni previste nel D.P.R. 633/1972. Pertanto, qualora si abbia a che fare con operazioni

⁴ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 123-124; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 182-185; E. CUZZOLA, F. CUZZOLA, «L'IVA nelle amministrazioni pubbliche e la dichiarazione IVA 2019», *Finanza e tributi locali*, n. 3, 2019.

compiute nell'ambito della sua attività istituzionale, per l'ente locale l'IVA ad esse relativa è considerata indetraibile e non costituisce una partita da elidere in sede di scritture di eliminazione dei rapporti infragruppo, ma deve rientrare tra gli oneri del conto economico consolidato. A conferma di ciò, anche il principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 stabilisce che in caso di operazioni tra controllante e controllate oggetto di un trattamento fiscale differenziale, l'imposta deve essere considerata separatamente e non deve essere elisa. Pertanto, laddove in un rapporto infragruppo la differenza tra i proventi rilevati da un soggetto ed i corrispondenti costi registrati dalla controparte sia unicamente addebitabile all'IVA, non occorre elaborare alcuna operazione di aggiustamento dei valori contabili preliminare alla redazione della scrittura di rettifica, la quale verrà effettuata per gli importi al netto di IVA;

- quella causata dall'effetto split payment⁵, il meccanismo per la scissione dei pagamenti introdotto dalla Legge di stabilità per il 2015, in base al quale le Pubbliche Amministrazioni che acquistano beni e servizi da imprese private sono obbligate a versare l'IVA ad essi relativa

⁵ Cfr. https://www.google.it/amp/s/www.theitaliantimes.it/amp/split-payment-iva-pa_081119/; E. CUZZOLA, F. CUZZOLA, «Le novità in materia di split payment: l'Agenzia delle entrate fornisce i primi chiarimenti», *Finanza e tributi locali*, n. 11, 2017.

direttamente all'erario e non al fornitore. In pratica, l'impresa privata che ha effettuato la cessione o la prestazione incassa dalla Pubblica Amministrazione quanto dovuto al netto dell'imposta; sarà poi quest'ultima ad occuparsi di versare l'IVA a debito sull'operazione all'erario. La presenza di questo meccanismo, con riferimento ad un'operazione di compravendita (non ancora regolata a fine esercizio) in cui l'ente capogruppo ha effettuato un acquisto presso un'azienda privata rientrante nel Perimetro, può comportare divergenze tra l'importo del debito dichiarato dall'ente locale verso la società e l'ammontare del credito vantato da quest'ultima verso l'amministrazione. Infatti, dato che l'ente locale, a fronte dell'operazione, ha ricevuto la fattura comprensiva di IVA, quest'ultima potrebbe essere stata rilevata in contabilità registrando il debito al lordo dell'imposta, mentre l'azienda, consapevole della presenza del meccanismo dello split payment che la porterà ad incassare un importo al netto di IVA, potrebbe aver rilevato il credito senza considerare la medesima. Per riallineare le partite, posto che l'ente locale è tenuto a versare l'imposta all'erario, qualora a fine esercizio non abbia ancora provveduto a farlo, è possibile intervenire nel bilancio dell'amministrazione girocontando la parte del debito relativa all'IVA alla voce "debiti tributari";

- quella derivante da difformità nella contabilizzazione o dall'applicazione di criteri di valutazione diversi per la rilevazione di una determinata operazione infragruppo: tale causa di discrasie, citata in alcuni manuali e convegni in tema di bilancio consolidato degli enti locali, si considera recessiva alla luce delle attività propedeutiche al ripristino dell'uniformità formale e sostanziale dei bilanci degli enti/società inclusi nel Perimetro che, arrivati a questo punto del processo di consolidamento, dovrebbero già essere state effettuate, con la conseguenza di far venire meno le differenze imputabili alla fattispecie in esame.

Alcune delle sistemazioni contabili che si rendono necessarie per ripristinare l'allineamento nelle partite reciproche, andando a modificare i valori di bilancio dei soggetti coinvolti, possono generare ripercussioni sul loro carico fiscale di competenza dell'esercizio di cui occorre tenere conto. A titolo esemplificativo, si consideri il caso della scrittura elaborata per rimuovere la svalutazione operata dall'entità creditrice rispetto al credito vantato nei confronti di un soggetto che ha iscritto il corrispondente debito al valore nominale; la rettifica così apportata al costo per svalutazione crediti comporta la necessità di calcolare maggiori imposte da addebitare alla società creditrice, rilevandole a conto economico in contropartita all'accreditamento del fondo imposte differite nello stato patrimoniale. Poiché la svalutazione ammonta a

3.000 euro, supponendo una tassazione del 40%, la scrittura che deve essere redatta per tenere conto dell'effetto fiscale è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Imposte	1.200 ⁶	
Fondo imposte differite		1.200

7.4. L'aggregazione dei bilanci

A questo punto, una volta effettuate tutte le necessarie rettifiche contabili volte a ripristinare l'equivalenza dei saldi reciproci, è possibile procedere con l'aggregazione dei bilanci⁷ dei soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento, attraverso l'utilizzo di uno schema strutturato come quello di seguito riportato

⁶ Tale valore deriva dalla seguente operazione: $3.000 * 40\%$

⁷ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 131.

Figura 7.1

	STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)	COMUNE XY	ENTE A (80%)	ENTE B (80%)	ENTE C (15%)	ENTE D	ENTE E
	A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE						
	TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)						
	B) IMMOBILIZZAZIONI						
I	<i>Immobilizzazioni immateriali</i>						
1	Costi di impianto e di ampliamento						
2	Costi di ricerca sviluppo e pubblicità						
3	Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno						
4	Concessioni, licenze, marchi e diritti simile						
5	Avviamento						
6	Immobilizzazioni in corso ed acconti						
9	Altre						
	Totale immobilizzazioni immateriali						
	<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>						
II 1	Beni demaniali						
1.1	Terreni						
1.2	Fabbricati						
1.3	Infrastrutture						
1.9	Altri beni demaniali						
III 2	Altre immobilizzazioni materiali (3)						
2.1	Terreni						
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>						
2.2	Fabbricati						
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>						
2.3	Impianti e macchinari						
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>						
2.4	Attrezzature industriali e commerciali						
2.5	Mezzi di trasporto						
2.6	Macchine per ufficio e hardware						
2.7	Mobili e arredi						
2.8	Infrastrutture						
2.99	Altri beni materiali						
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti						
	Totale immobilizzazioni materiali						

Fonte: E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 132

Come si può notare, in questo prospetto vengono affiancati i bilanci riclassificati e rettificati dei vari organismi da consolidare, in modo che per ogni voce in cui si articola lo schema di bilancio consolidato, sia possibile avere contezza della valorizzazione che ne è stata fatta da ogni entità inclusa nel Perimetro. Le voci di questi bilanci vengono inserite:

- per un importo proporzionale alla quota di partecipazione detenuta dall'ente locale capogruppo con riferimento agli enti strumentali partecipati e alle società partecipate (c.d. metodo proporzionale)⁸;
- per l'intero importo con riferimento agli enti strumentali controllati e alle società controllate (c.d. metodo integrale).

⁸ Per determinare la percentuale con cui aggregare i bilanci di quei soggetti che non hanno emesso titoli partecipativi, si faccia riferimento a quanto riportato nel paragrafo 4.4.

CAPITOLO 8

L'ELIMINAZIONE DELLE OPERAZIONI INFRAGRUPPO

8.1. Aspetti introduttivi

Una volta che i bilanci dei soggetti da consolidare sono stati aggregati nel prospetto di cui si è parlato nel capitolo precedente, non si può pervenire al bilancio consolidato attraverso la semplice somma, per ogni voce in cui si articola il medesimo, della valorizzazione che ne è stata fatta all'interno di ognuno. Così facendo, infatti, si determinerebbe una indebita lievitazione dei saldi consolidati, dal momento che questi incorporerebbero anche gli effetti contabili delle relazioni di varia natura che sono intercorse/intercorrenti tra le entità del Perimetro, fornendo una rappresentazione distorta della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica di gruppo. Per tale ragione è necessario preliminarmente eliminare le ripercussioni di tutte quelle operazioni, denominate “infragruppo”, che si sono concretizzate nell'iscrizione di poste patrimoniale ed economiche e che consistono semplicemente in un trasferimento di risorse tra gli organismi da consolidare. Solo in questo modo il bilancio consolidato finirà per assolvere al suo scopo informativo principale, ossia quello di rappresentare unicamente i riflessi contabili delle

transazioni effettuate con soggetti esterni all'area di consolidamento.

Il capitolo in esame, quindi, sarà dedicato al tema dell'eliminazione dei rapporti infragruppo, distinguendone le tipologie e analizzando i metodi con cui procedere alla relativa effettuazione. Inoltre, all'interno dell'Appendice 4, verranno proposte alcune esemplificazioni inerenti alle fattispecie più comuni di operazioni infragruppo¹.

Per prima cosa, è doveroso precisare che la maggior parte degli interventi di rettifica riguardanti i saldi reciproci e le operazioni infragruppo non modificano l'entità del risultato economico e del patrimonio netto aggregati, dal momento che vengono elisi, per lo stesso importo, poste attive e poste passive dello stato patrimoniale o componenti positivi e componenti negativi del conto economico. Tuttavia, ve ne sono alcuni aventi ripercussioni sul risultato economico e sul patrimonio netto consolidati, in quanto vanno ad eliminare utili o perdite che si sono prodotti nelle transazioni tra i componenti del Perimetro ma che non sono ancora stati realizzati con i terzi.

In relazione all'impatto che producono sul risultato economico e sul patrimonio netto aggregati, le eliminazioni dei saldi e delle operazioni

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 56-57 e p. 139; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 122-125; G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, pp. 142-145; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 135-138 e 143-144; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2018-09-14/bilancio-consolidato-cosi-verifiche-saldi-infragruppo-151934.php?uuid=AEOAVTsF>.

infragruppo possono essere distinte in:

- elisioni, laddove questo impatto sia nullo. Ciò si verifica, in genere, allorquando la rettifica riguardi operazioni di finanziamento o di compravendita nel caso in cui l'oggetto dello scambio sia uscito dal gruppo;
- eliminazioni, qualora si generi un qualche impatto positivo o negativo. Ciò accade, ad esempio, in presenza di rettifiche relative a cessioni di beni che risultano ancora in giacenza presso il soggetto cessionario, a cessioni di immobilizzazioni, o alla distribuzione di dividendi.

8.2. Eliminazione dei rapporti infragruppo e metodi di consolidamento

Ovviamente, oggetto di elisione/eliminazione devono essere non solo i saldi e le operazioni che sono intercorse tra l'ente locale capogruppo ed ognuno dei soggetti inclusi nel Perimetro, ma anche i saldi e le operazioni che hanno avuto luogo tra le varie società/enti da consolidare. Per ciò che concerne quest'ultimo aspetto, nel silenzio del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 e dell'OIC 17, sorgono dubbi con riferimento alla percentuale con cui rettificare i saldi e le operazioni intercorse tra due entità che sono partecipate dall'ente capogruppo con quote

differenti². Infatti, posto che l'elisione/eliminazione in caso di consolidamento con metodo proporzionale³ deve essere disposta proporzionalmente alla quota di partecipazione che l'ente locale detiene nel soggetto coinvolto nel rapporto infragruppo, se l'operazione è intrattenuta tra due organismi partecipati dall'amministrazione capogruppo con quote diverse, quale tecnica deve essere utilizzata per procedere con la rettifica? A questo proposito è doveroso premettere che non vi è un orientamento univoco nella prassi; tuttavia, si ritiene corretta la soluzione di effettuare la rettifica applicando la percentuale di partecipazione più bassa. Le porzioni (proporzionali alla differenza tra le quote di partecipazione) dei valori contabili interessati dal rapporto infragruppo e relativi al soggetto partecipato con la quota di partecipazione più elevata devono essere mantenute all'interno del bilancio consolidato, riclassificandole tra le interessenze dei terzi.

Per chiarire ogni dubbio, si consideri il caso di una società, partecipata dall'ente capogruppo al 10%, che durante l'esercizio ha conseguito ricavi per un milione di euro nei confronti di un consorzio partecipata dall'ente capogruppo al 20%. Dal momento che entrambi gli organismi vengono consolidati con il metodo proporzionale, ne deriva che il ricavo ed il

² Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp.125-126.

³ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 126-127.

corrispondente costo promananti da questo rapporto sono riflessi nel bilancio consolidato non per l'intero ammontare – ossia per un milione di euro – bensì rispettivamente per 100.000 euro (il dieci per cento di un milione) e per 200.000 euro (il venti per cento di un milione). Pertanto, per elidere tale operazione utilizzando la tecnica sopra richiamata, occorre innanzitutto rettificare il ricavo rilevato dalla società in contropartita al costo registrato dal consorzio per un importo pari a 100.000 euro; così facendo però, mentre verrebbero eliminati gli effetti del rapporto infragruppo nei valori consolidati della società, non può dirsi altrettanto per il consorzio, il quale vedrebbe gravare una quota del costo derivante dall'operazione in esame – pari a 100.000 euro – tra i suoi componenti negativi di reddito trasferiti nel bilancio consolidato. Per risolvere tale situazione, questa porzione di costo viene imputata al risultato di pertinenza di terzi.

Arrivati a questo punto, visto che si è parlato della modalità con la quale devono essere effettuate le elisioni/eliminazioni dei saldi e delle operazioni infragruppo rispetto ai soggetti consolidati con il metodo proporzionale, è opportuno precisare come debbano essere operate le rettifiche qualora si abbia a che fare con entità consolidate con il metodo integrale. Ebbene, in tal caso, le elisioni/eliminazioni devono essere disposte non proporzionalmente alla quota di partecipazione detenuta dall'ente capogruppo, bensì per l'intero

importo dei valori scaturenti dal rapporto.

8.3. Le modalità di eliminazione dei rapporti infragruppo

Per procedere con la registrazione delle operazioni di elisione/eliminazione, operativamente, è possibile seguire due modalità alternative:

- recepire, in conti accesi alle varie voci in cui si articola il bilancio consolidato, le valorizzazioni che ne sono state fatte da parte delle unità del Perimetro nei rispettivi bilanci, operare le rettifiche attraverso la tecnica propria delle scritture contabili in partita doppia, per poi concludere con la chiusura dei conti così rettificati i cui saldi corrispondono ai valori consolidati;
- predisporre un foglio di consolidamento, ossia un prospetto articolato come lo schema di bilancio consolidato di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011 recante tante colonne quanti sono i soggetti da consolidare. In ogni colonna, ciascuna intestata ad un determinato ente/società, vengono trascritti i rispettivi valori di bilancio integralmente o proporzionalmente a seconda del metodo di consolidamento da utilizzare. Viene poi aggiunta un'ulteriore colonna in cui, per ogni voce in cui si articola il bilancio consolidato, vengono rilevate cumulativamente le rettifiche derivanti dall'eliminazione dei saldi e delle

operazioni infragruppo. Infine, nell'ultima colonna, si perviene ai valori consolidati mediante la somma algebrica orizzontale, per ogni voce di bilancio, delle valorizzazioni che ne sono state fatte dalle varie entità così come esposte nelle colonne ad esse intestate e delle relative rettifiche cumulate così come evidenziate nella penultima colonna. Una possibile variante di tale modalità operativa consiste nell'elaborare due prospetti, entrambi articolati come lo schema di bilancio consolidato di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011 ed aventi tante colonne quanti sono i soggetti da consolidare; la differenza tra i due risiede nel fatto che mentre in uno vengono riportati i rispettivi valori di bilancio secondo il metodo integrale o proporzionale, l'altro è deputato ad accogliere le rettifiche alle voci di bilancio generate dall'elisione/eliminazione dei saldi e delle operazioni infragruppo, questa volta non più esposte cumulativamente ma distinte in base all'ente/società a cui si riferiscono. Un esempio del primo prospetto relativo alla variante in esame è fornito dalla figura 7.1 esposta nel precedente capitolo, mentre per quanto riguarda il secondo prospetto si può fare riferimento alla figura di seguito riportata

Figura 8.1

STATO PATRIMONIALE - ATTIVO													
STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)		Rettifiche Comune	Nota	Rettifiche ente A	Nota	Rettifiche ente B	Nota	Rettifiche ente C	Nota	Rettifiche ente D	Nota	Rettifiche ente E	Nota
A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE													
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)													
B) IMMOBILIZZAZIONI													
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>													
I	1 Costi di impianto e di ampliamento												
	2 Costi di ricerca sviluppo e pubblicità												
	3 Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno												
	4 Concessioni, licenze, marchi e diritti simile												
	5 Avviamento												
	6 Immobilizzazioni in corso ed acconti												
	9 Altre												
Totale immobilizzazioni immateriali													
<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>													
II	1 Beni demaniali												
	1.1 Terreni												
	1.2 Fabbricati												
	1.3 Infrastrutture												
	1.9 Altri beni demaniali												
III	2 Altre immobilizzazioni materiali (3)												
	2.1 Terreni												
	a di cui in leasing finanziario												
	2.2 Fabbricati												
	a di cui in leasing finanziario												
	2.3 Impianti e macchinari												
	a di cui in leasing finanziario												
	2.4 Attrezzature industriali e commerciali												
	2.5 Mezzi di trasporto												
	2.6 Macchine per ufficio e hardware												
	2.7 Mobili e arredi												
	2.8 Infrastrutture												
	2.99 Altri beni materiali												
	3 Immobilizzazioni in corso ed acconti												
Totale immobilizzazioni materiali													

Fonte: E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 140.

Si vuole adesso puntualizzare quanto stabilito dal principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato con riferimento alla fase del processo di consolidamento in esame. A tal proposito esso non entra nel dettaglio delle metodologie da utilizzare, limitandosi a considerazioni di tipo generale, salvo poi individuare alcuni particolari interventi di elisione costituiti dall'eliminazione delle partecipazioni detenute nei soggetti rientranti nel Perimetro e degli utili o perdite compresi nel valore contabile di attività oggetto di alienazione all'interno del gruppo ma non ancora usciti dal medesimo.

Inoltre, è stabilito che la rettifica può essere evitata, previa informativa in nota integrativa, se relativa a rapporti infragruppo suscettibili di generare importi irrilevanti, ove la rilevanza va valutata rispetto all'ammontare complessivo degli elementi patrimoniali ed economici di cui i valori da eliminare fanno parte⁴.

8.4. L'eliminazione dei rapporti infragruppo in presenza di interessi di minoranza

Gli esempi presentati all'interno dell'Appendice 4 sono stati redatti prescindendo dall'esistenza di interessi di minoranza all'interno del gruppo, situazione che si verifica allorquando la capogruppo non possiede in modo totalitario il capitale delle aziende controllate consolidate con il metodo integrale⁵. La presenza di interessi di minoranza pone il problema della determinazione della parte di margine interno al gruppo da eliminare nell'ambito della rettifica delle operazioni infragruppo che afferiscono alla categoria delle eliminazioni⁶.

⁴ Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-08-02/crescono-obblighi-verifica-perimetro-consolidato-164519.php?uuid=ACPgaxc>.

⁵ Per maggiori approfondimenti con riferimento al metodo di consolidamento integrale e a come questo dia luogo alla formazione di interessenze di terzi all'interno del consolidato si veda il capitolo successivo.

⁶ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 186-191.

Operativamente si possono distinguere tre fattispecie di transazioni che comportano la realizzazione di margini infragruppo e che coinvolgono realtà non interamente controllate dall'ente locale capogruppo:

- quelle effettuate dall'ente capogruppo con soggetti controllati parzialmente (c.d. transazioni downstream);
- quelle compiute da un organismo controllato parzialmente verso l'ente capogruppo (c.d. transazioni upstream);
- quelle poste in essere tra due entità interne al gruppo entrambe controllate parzialmente (c.d. transazioni lateral).

Di seguito verranno approfondite le prime due casistiche, rinviando al contributo citato nelle note la trattazione analitica della terza.

Per quanto riguarda le transazioni downstream, in base all'interpretazione più diffusa, l'eliminazione dovrebbe interessare l'intero ammontare del margine infragruppo, in quanto si riconosce allo stesso la natura di utile interno non realizzato indipendentemente dalla quota di partecipazione detenuta dalla capogruppo nell'unità acquirente.

Relativamente alle transazioni upstream, nelle quali il margine viene conseguito dal soggetto controllato parzialmente, mentre non vi sono dubbi in merito al trattamento della porzione di utile interno riferibile alla capogruppo, la quale deve essere eliminata, non si può dire altrettanto per la parte

di pertinenza delle minoranze. Tuttavia, l'interpretazione più diffusa prevede che, così come accade per la quota di spettanza della capogruppo, anche quella di appannaggio delle minoranze deve essere eliminata, in quanto il margine si è formato all'interno del gruppo. Questa soluzione comporta la scelta tra due diverse opzioni che corrispondono a due modalità alternative di contabilizzazione. La prima consiste nel far ricadere gli effetti dell'eliminazione sugli interessi della capogruppo senza alterare i valori di bilancio di pertinenza della minoranza, mentre la seconda prevede l'allocazione dell'eliminazione alle due categorie di interessenze (capogruppo e minoranza) in proporzione alle loro quote di partecipazione nella realtà che ha conseguito il margine.

8.5. L'elisione delle partecipazioni

Oltre all'annullamento dei riflessi contabili delle operazioni infragruppo, il processo di consolidamento prevede altresì la soppressione dei rapporti di partecipazione, diretti e indiretti, esistenti tra i soggetti che fanno parte del Perimetro⁷. Ciò si traduce nell'eliminazione dei valori di iscrizione delle

⁷ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 61-67; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 119-120; G. GROSSI, *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004, pp. 145-149; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 267-

partecipazioni nelle imprese da consolidare, inclusi nel bilancio di esercizio della capogruppo ed eventualmente in quelli delle altre aziende del Perimetro, in contropartita all'annullamento delle corrispondenti quote di patrimonio netto dei soggetti a cui le partecipazioni eliminate si riferiscono. Qualora non si procedesse con questi annullamenti in bilancio consolidato si avrebbe una duplicazione dei dati contabili delle entità consolidate: infatti, questi verrebbero considerati sia all'interno delle singole voci in cui esso si articola, attraverso l'aggregazione dei rispettivi bilanci, sia nel valore delle partecipazioni iscritte nel bilancio della partecipante le quali, specie se valutate con il metodo del patrimonio netto, racchiudono in maniera sintetica i dati contabili dei soggetti consolidati. Pertanto, attraverso l'elisione delle partecipazioni, si perviene ad una sostituzione del valore della voce di bilancio in cui sono valorizzate le medesime con le attività e le passività di ognuna delle aziende consolidate nei valori esistenti alla data in cui ha luogo il consolidamento.

Dal confronto tra il valore contabile di ogni partecipazione e quello della corrispondente frazione del patrimonio netto dell'azienda a cui si riferisce può emergere una differenza, denominata di consolidamento o da annullamento. Prima di proseguire è doveroso premettere che per ciò che attiene alle

275; C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 121-122; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-09-03/differenze-consolidamento-come-gestirle-vista-scadenza-fine-mese-182816.php?uuid=ACvKLoh>.

modalità con cui effettuare l'eliminazione delle partecipazioni, nel silenzio dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 e stante il rinvio delle linee guida per la relazione dei revisori emanate dalla Corte dei conti nel 2019, occorre rifarsi alle disposizioni di cui all'OIC 17.

Quest'ultimo, per la determinazione della differenza di consolidamento, ritiene preferibile attuare il confronto tra il costo originariamente sostenuto dalla partecipante per l'acquisto della partecipazione e il valore della corrispondente frazione del patrimonio netto della partecipata facendo riferimento, per il relativo calcolo, ai dati contabili esistenti alla data di acquisizione della partecipazione stessa. Solo nel caso in cui non siano disponibili tali informazioni, è possibile utilizzare il valore del patrimonio netto alla data in cui la partecipata viene inclusa per la prima volta nel consolidato, nonostante ciò non sia tecnicamente corretto in quanto, così facendo, la differenza da annullamento che si genera è "inquinata" dai risultati economici conseguiti dalla partecipata tra la data di acquisizione della partecipazione e la data di primo consolidamento. Il principio contabile è dunque rigoroso su questo punto, sebbene la procedura per risalire al valore contabile del patrimonio netto della partecipata al momento di acquisto della partecipazione non risulti essere sempre agevole. Senza contare le complicazioni che potrebbero nascere allorquando vi siano stati acquisti successivi di partecipazioni nel

capitale della partecipata, fatto che comporterebbe la necessità di determinare tante differenze da annullamento quanti sono stati gli acquisti.

Tralasciando questi aspetti e passando al trattamento della differenza di consolidamento, questo varia a seconda che la stessa sia positiva, negativa o nulla. In quest'ultimo caso, che è il più semplice, è sufficiente annullare la voce intestata alle partecipazioni nel bilancio della partecipante, per l'importo a cui ha acquistato la specifica partecipazione, in contropartita alle valorizzazioni delle voci del patrimonio netto della partecipata esistenti all'epoca in cui venne effettuato l'acquisto, queste ultime in proporzione alla quota di partecipazione detenuta. La coincidenza tra valore originario della partecipazione e corrispondente frazione del patrimonio netto della partecipata si verifica, ad esempio, allorquando l'ente locale capogruppo posseda partecipazioni in enti strumentali le cui quote non sono state oggetto di compravendita e non sono state determinate in proporzione ad un conferimento in denaro o in natura effettuato nei rispettivi fondi di dotazione, poiché spesso un conferimento non vi è stato, bensì in relazione ad altri parametri come il numero di membri nominati in seno all'organo decisionale, gli abitanti, ecc. Come previsto dall'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011, la valorizzazione delle partecipazioni detenute dall'ente locale in questi soggetti avviene in base al valore della frazione di patrimonio netto degli stessi, calcolata

applicando al totale del medesimo la quota di partecipazione così come determinata in base ai criteri sopra esposti.

Nel caso in cui il costo originario di acquisto della partecipazione sia superiore al valore della corrispondente frazione del patrimonio netto della partecipata, si è in presenza di una differenza positiva da annullamento. Per procedere con il suo trattamento, posto che la partecipazione nel bilancio della controllante sarà stata valorizzata al patrimonio netto, occorre rifarsi alla procedura seguita per l'applicazione di tale metodo⁸, in quanto analoga a quella prevista dall'OIC 17 nella sezione dedicata al bilancio consolidato e di seguito esposta:

- innanzitutto, si cerca di capire se vi sia la possibilità di imputare tale differenza ai valori dell'attivo e del passivo della partecipata. Ciò avviene qualora le attività e le passività valutate a valori correnti restituiscano importi diversi da quelli riportati nella situazione contabile o nel bilancio di esercizio della partecipata redatto alla data di acquisto della partecipazione o alla data di primo consolidamento. Laddove l'ente capogruppo disponga della situazione contabile della partecipata a valori correnti, elaborata per l'applicazione del metodo del patrimonio netto, farà riferimento alla stessa per operare l'allocazione

⁸ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 257-261.

della differenza da annullamento agli elementi dell'attivo e del passivo all'interno del bilancio consolidato. L'imputazione, come si è già detto, deve avvenire nel limite del valore corrente delle attività e delle passività, il quale deve essere comunque non superiore al loro valore recuperabile e deve tenere conto delle imposte differite ed anticipate generate a seguito della rideterminazione dei valori di bilancio della partecipata;

- se la differenza in oggetto non è allocabile, in tutto o in parte, alle attività e passività della partecipata come illustrato al punto precedente, si valuta se la stessa possa essere imputata ad avviamento, eventualmente iscrivendola nella relativa voce del bilancio consolidato tra le immobilizzazioni immateriali. Tuttavia, affinché ciò sia possibile, occorre che siano soddisfatti i requisiti per l'iscrizione dell'avviamento previsti dall'OIC 24, a cui si rimanda⁹;
- qualora, dopo aver fatto quanto indicato nei punti precedenti, residui ancora la differenza, essa va imputata alla voce "oneri diversi di gestione" del conto economico consolidato. Tuttavia, occorre precisare che laddove la partecipazione in oggetto sia stata valutata nel bilancio della partecipante in base al metodo del patrimonio netto e la

⁹ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 121-122.

differenza iniziale tra costo di acquisto e valore della frazione corrispondente del patrimonio netto della partecipata non sia attribuibile né ai valori dell'attivo e del passivo, né ad avviamento, la stessa è già stata rilevata nel conto economico della partecipante come componente negativa di reddito. Pertanto, in sede di eliminazione della partecipazione per la redazione del bilancio consolidato, non bisogna allocarla nel conto economico, o si incorre nell'errore di considerarla due volte.

Nel caso in cui il costo originario della partecipazione sia inferiore al valore della corrispondente frazione del patrimonio netto della partecipata, si è in presenza di una differenza negativa da annullamento. Anche per il suo trattamento, le disposizioni previste dall'OIC 17 nella sezione dedicata al bilancio consolidato sono analoghe a quelle che si adottano per la valutazione delle partecipazioni al patrimonio netto. Pertanto, la partecipante può rifarsi alle elaborazioni extra-contabili che ha effettuato per valorizzare le sue partecipazioni nel bilancio di esercizio. Di seguito viene esposto il modo di procedere per allocare in bilancio consolidato la differenza negativa da annullamento:

- come per quella positiva, per prima cosa occorre accertarsi se vi siano differenze tra le poste dell'attivo e del passivo della partecipata

valorizzate a valori correnti rispetto a quelle valorizzate a valori contabili e, se del caso, imputare la differenza negativa da annullamento a decurtazione di quelle attività iscritte a valori superiori rispetto a quelli recuperabili e in aumento di quelle passività iscritte a valori inferiori rispetto a quelli di estinzione, tenendo sempre conto altresì della fiscalità differita derivante da queste allocazioni. Per effettuare questi confronti, la partecipante potrà fare riferimento alla situazione contabile a valori correnti redatta in sede di valutazione della partecipazione nel suo bilancio di esercizio;

- laddove la differenza non possa essere imputata, in tutto o in parte, alle voci dell'attivo e del passivo ai sensi del punto precedente, occorre capire se possa essere dovuta alla previsione di futuri risultati economici sfavorevoli della partecipata, caso in cui è necessario contabilizzarla in un apposito fondo del passivo dello stato patrimoniale consolidato denominato "fondo di consolidamento per rischi ed oneri futuri". Tale fondo, dovrebbe essere stato già costituito dalla partecipante che ha valorizzato nel suo bilancio di esercizio la partecipazione al patrimonio netto, con la differenza che ne avrà tenuto memoria extra-contabilmente. Il fondo dovrà essere utilizzato negli esercizi successivi compatibilmente con le previsioni di stima assunte nel

- momento in cui è stato accantonato. Il suo utilizzo si effettua anche se i risultati attesi sfavorevoli non si dovessero manifestare, mediante la rilevazione di un componente positivo di reddito nel conto economico;
- infine, nel caso in cui la differenza, oltre che a non poter essere allocata alle voci dell'attivo e del passivo, non sia neanche dovuta alla previsione di futuri risultati economici negativi, essa è riconducibile al compimento di un buon affare e viene contabilizzata in una specifica riserva del patrimonio netto denominata "riserva di consolidamento". Se ricorre tale ipotesi di imputazione della differenza, questa è già presente nel bilancio di esercizio della partecipante, sempre all'interno del patrimonio netto ma in un'altra riserva denominata "riserva per plusvalori di partecipazioni acquisite". Pertanto, in sede di eliminazione della partecipazione in occasione della redazione del bilancio consolidato, non bisogna allocare nuovamente la differenza, essendo sufficiente una diversa riclassificazione di quella già presente nel bilancio di esercizio della partecipante.

Di seguito si riporta un esempio di annullamento di una partecipazione del 60% detenuta da A in B. Si ipotizza che, così come raccomandato dall'OIC 17, l'eliminazione avvenga considerando il costo originario di acquisto della partecipazione (pari a 120.000 euro) e il valore della frazione di

patrimonio netto di B esistente all'epoca in cui è avvenuta l'acquisizione stessa (pari a 60.000 euro). Dal confronto emerge una differenza da annullamento positiva per 60.000 euro, riferibile ad avviamento per 40.000 euro ed attribuibile al compimento di un cattivo affare per la restante parte. Inoltre, B, al 31 dicembre dell'esercizio preso in considerazione (che si ipotizza essere lo stesso in cui è stata acquistata la partecipazione) ha conseguito un utile di 20.000 euro. Poiché A ha valutato nel suo bilancio di esercizio la partecipazione in B in base al metodo del patrimonio netto, al momento dell'acquisto questa era valorizzata a 100.000 euro (dato dal costo di acquisizione di 120.000 euro al netto dell'importo addebitabile al compimento del cattivo affare che viene imputato a conto economico), mentre al 31 dicembre la stessa subisce, per effetto dell'utile conseguito dalla partecipata, una rivalutazione di 8.000 euro¹⁰ (rilevata nel conto economico di A) che la porta a 108.000 euro.

In sede di annullamento della partecipazione in B, applicando quanto stabilito dall'OIC 17, si dovrebbe stornare, dalla voce intestata alle partecipazioni, il valore a cui questa è stata acquistata, pari a 120.000 euro, in contropartita alla corrispondente frazione del patrimonio netto di B alla data di

¹⁰ L'ammontare della rivalutazione è dato dalla parte dell'utile di B di spettanza di A (pari al 60% di 20.000 euro, ossia 12.000 euro) dalla quale deve essere stornato l'importo della quota di ammortamento dell'avviamento, pari a 4.000 euro (ipotizzandone una vita utile di 10 anni).

acquisizione, di ammontare pari a 60.000 euro. Per quanto riguarda la differenza tra i due importi, la parte relativa al compimento del cattivo affare, pari a 20.000 euro, è già stata imputata come componente negativa di reddito nel conto economico di A e pertanto non deve essere riportata nel consolidato (anche perché questa porzione non figura più all'interno del valore della partecipazione nello stato patrimoniale di A), mentre la parte relativa all'avviamento, per 40.000 euro, deve essere in esso trascritta, in quanto la controllante ne ha solo tenuto memoria extra contabilmente. Pertanto, la scrittura da elaborare è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Fondo di dotazione	60.000	
Avviamento	40.000	
Partecipazioni in imprese controllate		100.000

A seguito di questa scrittura, la partecipazione in B resta aperta per un valore di 8.000 euro (pari all'ammontare della rivalutazione); poiché quest'ultima si deve all'utile conseguito da B, che viene riportato nel consolidato attraverso l'aggregazione dei suoi valori contabili, occorre stornare il suddetto importo in contropartita al risultato economico di A (all'interno del quale è incorporata la rivalutazione).

In questa circostanza, oltre all'eliminazione della partecipazione, è necessario rideterminare le quote di ammortamento di competenza

dell'esercizio derivanti dall'allocazione della differenza di consolidamento, tenendo conto altresì, laddove di importo significativo, della fiscalità latente. Nella fattispecie in esame, occorre procedere con la rilevazione contabile dell'ammortamento calcolato sull'avviamento nel modo seguente (si trascurano gli effetti di natura fiscale)

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Amm.to immob. immateriali	4.000	
Avviamento		4.000

Le rettifiche apportate ai valori contabili della partecipata a seguito del suo consolidamento iniziale, volte ad allocare la relativa differenza da annullamento, devono essere mantenute nei bilanci consolidati degli esercizi successivi¹¹. Ci si riferisce, in particolare, a quegli aggiustamenti aventi lo scopo di adeguare il valore contabile delle attività e delle passività al loro valore corrente. Queste devono essere riproposte nei bilanci consolidati degli esercizi a venire fintanto che le relative attività e passività rimangono iscritte nel bilancio di esercizio della partecipata. Tuttavia, è altresì necessario tenere conto degli effetti, sia contabili che fiscali, che le rettifiche in parola producono: ad esempio, qualora la differenza di consolidamento sia stata imputata in tutto o in parte a beni ammortizzabili, occorre rideterminare le quote di

¹¹ Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-09-06/bilancio-consolidato-criterio-guida-e-continuita-valori-175232.php?uuid=AECx4aOC>.

ammortamento di periodo tenendo conto del loro valore rettificato e, di conseguenza, il carico fiscale di competenza.

Riprendendo l'esemplificazione sopra esposta, si ipotizzi che nel corso dell'esercizio successivo A abbia accantonato l'utile conseguito a riserva e che B abbia distribuito dividendi ad A per 6.000 euro. La distribuzione dei dividendi, a seguito dell'applicazione del metodo del patrimonio netto, provoca una diminuzione di valore della partecipazione in B per 6.000 euro, passando da 108.000 euro a 102.000 euro. Inoltre, si consideri che al 31 dicembre B consegua un risultato economico di 10.000 euro; ciò comporta altri cambiamenti nel valore della partecipazione, il quale vede un aumento per 2.000 euro¹², facendola arrivare a 104.000 euro. Ai fini della redazione del bilancio consolidato, la scrittura di annullamento della partecipazione in B sarà identica a quella effettuata per il precedente consolidamento. Tuttavia, a seguito della stessa, la voce relativa alla partecipazione in B rimane aperta per 4.000 euro (dato dalla differenza tra l'importo a cui la medesima è valorizzata nel bilancio di A, pari a 104.000 euro, la corrispondente frazione del patrimonio netto di B alla data di acquisizione, pari a 60.000 euro e l'avviamento, per 40.000 euro); tale ammontare si deve per 2.000 euro alla

¹² L'ammontare della rivalutazione deriva dalla porzione di pertinenza di A del risultato economico conseguito da B (pari al 60% di 10.000 euro, ossia 6.000 euro) al netto della quota di ammortamento dell'avviamento di 4.000 euro.

rivalutazione che ha subito la partecipazione al 31 dicembre dell'anno in corso per effetto del conseguimento dell'utile da parte di B (da rettificare in contropartita al risultato economico di A), mentre per i restanti 2.000 euro alla differenza tra la rivalutazione computata nell'esercizio precedente – pari a 8.000 euro – e la riduzione di valore subita a seguito della distribuzione dei dividendi di B – pari a 6.000 euro – (da stornare in contropartita alle riserve di utili di A).

Per quanto riguarda l'importo da iscrivere nel bilancio consolidato relativo all'avviamento, sarà necessario non solo inserirlo al netto della quota di ammortamento maturata nell'esercizio di riferimento, ma anche di quella già accantonata; limitatamente per quest'ultima, bisognerà rettificare le riserve, che idealmente inglobano gli utili degli esercizi precedenti, i quali sarebbero stati di importo più basso se si avesse tenuto conto delle maggiori quote di ammortamento. Tralasciando la scrittura volta ad annullare la partecipazione in B che, lo si ribadisce, è analoga a quella già vista, si illustra quella finalizzata ad adeguare il valore contabile dell'avviamento a seguito dell'ammortamento

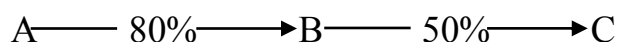
CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Amm.to immob. imm.	4.000	
Riserve da ris. econ. di es. prec.	4.000	
Avviamento		8.000

Finora si è parlato in termini generali delle tecniche di consolidamento delle partecipazioni, senza fare distinzioni tra quelle detenute direttamente e quelle possedute indirettamente dalla capogruppo. Adesso, si ritiene opportuno dare uno sguardo alle modalità con cui effettuare l'annullamento delle partecipazioni indirette, non tanto perché ne deriva un cambiamento nella logica con la quale procedere, quanto piuttosto per le complicazioni che questo tipo di eliminazioni comporta. Peraltro, con riferimento a questa problematica, né l'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 né l'OIC 17 forniscono chiarimenti e delucidazioni. Quindi, occorre rifarsi alle soluzioni che la prassi e la dottrina hanno ideato e che si estrinsecano in due diversi procedimenti alternativi di integrazione denominati consolidamento graduale e consolidamento simultaneo, i quali si differenziano in funzione delle modalità con cui attuano l'aggregazione dei valori dei soggetti partecipati indirettamente¹³.

Attraverso il consolidamento graduale il gruppo viene suddiviso in tanti sottogruppi quanti sono i rapporti di controllo diretto e il consolidamento avviene per stadi, partendo dai livelli più bassi della struttura. In questo modo vengono consolidati per primi i bilanci dei soggetti partecipati direttamente dalle consociate più lontane rispetto alla capogruppo; così facendo si

¹³ Cfr. L. MARCHI, M. ZAVANI, S. BRANCIARI, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 221-224; https://www.odcec.mi.it/docs/default-source/quaderni/N°_25_-_IL_BILANCIO_CONSOLIDATO_E_LE_SCRITTURE_DI_CONSOLIDAMENTO.pdf pp. 55-60.

viene a formare il bilancio consolidato di un primo sottogruppo il quale viene successivamente aggregato a quello della sua diretta controllante per pervenire alla stesura di un ulteriore bilancio consolidato. Si procede in questo modo fino ad arrivare al consolidamento tra i bilanci dei sottogruppi partecipati direttamente dalla capogruppo con il bilancio di esercizio di quest'ultima. Per chiarire meglio le idee, si supponga di avere un gruppo così strutturato:



In questo caso, nella prima fase il bilancio di C viene consolidato in quello di B che lo partecipa direttamente. Successivamente, il consolidato tra B e C viene aggregato con il bilancio di esercizio di A. Il principale vantaggio che deriva dall'utilizzo del procedimento in esame è da ricercare in una più puntuale allocazione delle differenze da annullamento che si determinano in sede di eliminazione delle partecipazioni nei vari sottogruppi: infatti, in ogni stadio, effettuando l'integrazione dei valori tra il singolo soggetto e il suo diretto controllante, è possibile individuare con maggior precisione la causa che determina l'insorgere dell'eventuale differenza di consolidamento, in maniera tale da imputarla correttamente all'interno del consolidato. A fronte del vantaggio che si è appena illustrato si possono enucleare almeno due svantaggi: il primo è connesso alla proliferazione delle operazioni di

consolidamento, specie laddove il Perimetro risulti particolarmente ampio, le quali devono essere ripetute tante volte quanti sono i diversi stadi; il secondo è riconducibile alle difficoltà operative che scaturiscono allorché un medesimo soggetto risulti essere contemporaneamente partecipato da più di un sottogruppo. Per ciò che attiene al bilancio consolidato degli enti locali, la procedura di consolidamento graduale si applica quando oggetto di aggregazione al rendiconto di gestione della capogruppo è un altro bilancio consolidato relativo ad un sottogruppo rientrante nel Perimetro; in questo modo, infatti, il problema del consolidamento delle entità partecipate indirettamente dalla capogruppo viene risolto alla radice, posto che le stesse sono già state aggregate all'interno del bilancio consolidato della capogruppo intermedia, di cui si è fatta carico della redazione essa stessa.

Di seguito si presenta un semplice esempio che mostra come occorre procedere per effettuare il consolidamento adottando l'approccio graduale. Si ipotizzi la presenza di tre soggetti (A, B, e C) rientranti nel Perimetro i cui rapporti di partecipazione sono quelli riportati sopra (A controlla B all'80% che a sua volta controlla C al 50%). Lo stato patrimoniale delle tre entità, alla data di consolidamento, è il seguente

Tabella 8.1

	A	B	C
ATTIVO			
Beni	25.000	20.500	16.000
Partecipazioni in B	7.000		
Partecipazioni in C		4.500	
TOT. ATTIVO	32.000	25.000	16.000
PASSIVO E NETTO			
Passività	-	1.500	2.000
Capitale sociale	15.000	10.000	8.000
Riserve	18.000	13.000	5.000
Ris. economico	(1.000)	500	1.000
TOT. PASSIVO E NETTO	32.000	25.000	16.000

Per prima cosa occorre consolidare lo stato patrimoniale di C in quello di B, eliminando la partecipazione detenuta da B in C (per un importo di 4.500 euro, che si ipotizza coincidere con il costo a cui la stessa era stata acquisita) in contropartita al valore della corrispondente quota del patrimonio netto di C al momento dell'acquisto (di ammontare complessivo pari a 8.000 euro che, moltiplicato per la quota di partecipazione del 50% di B in C, restituisce un importo di 4.000 euro). Dal confronto tra i due valori emerge una differenza positiva da annullamento, riconducibile ad avviamento e pertanto da imputare alla omonima voce dello stato patrimoniale. La restante frazione del capitale sociale di C (pari al 50% di 8.000 euro, ovvero 4.000 euro), così come il 50% delle relative riserve e del risultato economico non

sono di pertinenza di B, bensì degli altri soci di C, e per questo vengono allocati alle voci “capitale e riserve di terzi” e “risultato economico di terzi”, a cui verrà dedicato un approfondimento nel prosieguo della trattazione. Lo stato patrimoniale consolidato tra C e B è il seguente

Tabella 8.2

	B	C	AGGREG.	RETTIFICHE	CONSOLIDAMENTO
ATTIVO					
Beni	20.500	16.000	36.500		36.500
Part. in C	4.500		4.500	(4.500)	-
Avviamento				500	500
TOT. ATTIVO	25.000	16.000	41.000	(4.000)	37.000
PASS. E NETTO					
Passività	1.500	2.000	3.500		3.500
Cap. sociale	10.000	8.000	18.000	(8.000)	10.000
Riserve	13.000	5.000	18.000	(2.500)	15.500
Ris. economico	500	1.000	1.500	(500)	1.000
Cap. e ris. di terzi				6.500	6.500
Ris. econ. di terzi				500	500
TOT. PASS. E NETTO	25.000	16.000	41.000	(4.000)	37.000

Il secondo passo consiste nell'aggregare lo stato patrimoniale consolidato di B e C con quello della capogruppo A, annullando il valore della partecipazione detenuta da quest'ultima in B (per 7.000 euro, che coincide con il costo sostenuto per la sua acquisizione) in contropartita a quello della corrispondente frazione di patrimonio netto di B al momento dell'acquisto (di ammontare complessivo pari a 10.000 euro, che moltiplicato per la quota di

partecipazione dell'80% di A in B, restituisce un importo di 8.000 euro). Dal confronto tra i due valori emerge una differenza negativa di consolidamento (per un importo pari a 1.000 euro), imputabile al compimento di un buon affare. Per quanto riguarda la restante porzione del capitale sociale di B (pari al 20% di 10.000 euro, ossia 2.000 euro), così come il 20% delle riserve e del risultato economico consolidati di B e C, risultano essere di pertinenza degli altri soci di B, e pertanto vengono allocati alle voci "capitale e riserve di terzi" e "risultato economico di terzi". Lo stato patrimoniale consolidato finale è quello rappresentato di seguito

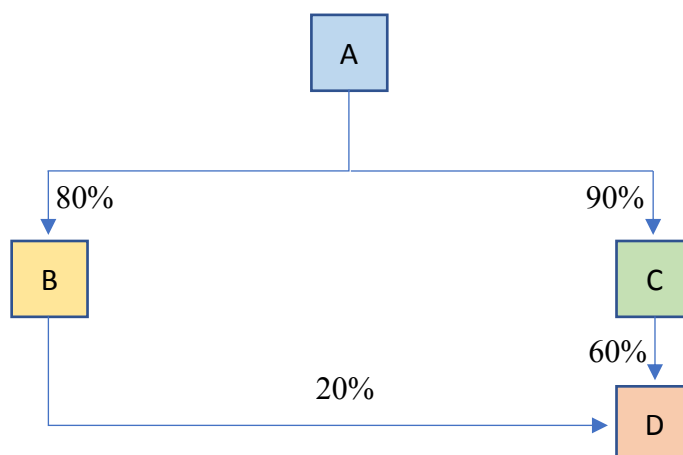
Tabella 8.3

	A	B+C	AGGREG.	RETTIFICHE	CONSOLIDAMENTO
ATTIVO					
Beni	25.000	36.500	61.500		61.500
Avviamento		500	500		500
Part. in B	7.000		7.000	(7.000)	-
TOT. ATTIVO	32.000	37.000	69.000	(7.000)	62.000
PASS. E NETTO					
Passività	-	3.500	3.500		3.500
Cap. netto	15.000	10.000	25.000	(10.000)	15.000
Riserve	18.000	15.500	33.500	(3.100)	30.400
Ris. da consol.				1.000	1.000
Ris. economico	(1.000)	1.000	-	(200)	(200)
Cap e ris. di terzi		6.500	6.500	5.100	11.600
Ris. econ. di terzi		500	500	200	700
TOT. PASS. E NETTO	32.000	37.000	69.000	(7.000)	62.000

Mediante il procedimento di consolidamento simultaneo, invece, si ha la contemporanea aggregazione di tutti i bilanci dei soggetti che rientrano nel Perimetro. Ciò consente di ridurre le operazioni di consolidamento delle partecipazioni ad un unico passaggio, indipendentemente dal numero di entità coinvolte e dal tipo di rapporto di partecipazione che le lega le une alle altre. Mentre per procedere all'annullamento delle partecipazioni detenute direttamente dalla capogruppo non sorgono problematiche nuove rispetto a quelle già viste in precedenza, per quelle possedute indirettamente è necessario preventivamente individuare la sua quota di interessenza, mediante il calcolo del c.d. equity ratio. Questo indicatore si determina attraverso il prodotto tra le diverse percentuali di partecipazione dei singoli soggetti tra loro collegati a cascata. Riprendendo l'esempio discusso in precedenza, l'equity ratio relativo alla quota di interessenza di A in C è dato dal prodotto tra la percentuale di partecipazione detenuta da B in C e quella posseduta da A in B, ovvero:

$$80 * 50\% = 40\%$$

Laddove la struttura del gruppo si presenti come quella delineata di seguito, per determinare la quota di interessenza della capogruppo in D, sarebbe necessario calcolare due distinti equity ratio, uno per ogni catena di partecipazione che collega A a D, per poi sommarli tra loro.

Figura 8.2

Il soggetto D è partecipato dalla capogruppo attraverso due distinte catene di partecipazione: quella che passa per B (per la quale l'equity ratio è pari al 16%) e quella che passa per il tramite di C (per la quale l'equity ratio ammonta al 54%). Pertanto, complessivamente, la quota di interessenza di A in D è pari al 70% (dato dalla somma tra 16% e 54%).

Prima di esaminare un'esemplificazione volta ad illustrare il metodo di consolidamento in oggetto, è doveroso puntualizzare quali sono i vantaggi e gli svantaggi che lo caratterizzano, peraltro speculari a quelli dell'approccio graduale. Infatti, il principale punto di forza è rappresentato dalla maggiore celerità del procedimento, grazie alla determinazione dell'equity ratio che consente di ridurre drasticamente i passaggi, e da una conseguente minore complessità ed onerosità delle elaborazioni. Tutto questo a scapito di una crescente difficoltà insita nell'individuare le cause economiche sottostanti

alle differenze da annullamento, che si ripercuote in una loro classificazione approssimativa all'interno del bilancio consolidato.

Per chiarire meglio il modo con cui operare il consolidamento attraverso l'approccio simultaneo, si consideri un Perimetro composto dai medesimi soggetti e con gli stessi dati contabili di cui all'esempio precedente. Si è già provveduto al calcolo dell'equity ratio al fine di determinare la quota di interessenza della capogruppo in seno all'entità partecipata indirettamente, pari al 40%. Il procedimento consiste, in primo luogo, nell'annullamento delle partecipazioni in B e in C nello stesso modo in cui è stato fatto con l'altro approccio e come riepilogato nel prospetto che segue

Tabella 8.4

	B	C
Valore partecipazione	7.000	4.500
Valore frazione PN alla data di acquisizione	8.000	4.000
Differenza da annull.	(1.000)	500
Restante quota del capitale sociale imputata ai terzi	2.000	4.000

In secondo luogo, occorre rettificare dal valore delle riserve e del risultato economico di B e di C le quote di pertinenza dei terzi, i cui importi sono esposti nella tabella di seguito riportata

Tabella 8.5

	IMPORTO TOTALE	QUOTA DI TERZI	IMPORTO DI TERZI
Riserve di B	13.000	20%	2.600
Ris. econ. di B	500	20%	100
Riserve di C	5.000	60% ¹⁴	3.000
Ris. econ. di C	1.000	60%	600

Fatte queste premesse, si può procedere con la redazione dello stato patrimoniale consolidato

Tabella 8.6

	A	B	C	AGGREG.	RETTIF.	CONSOL.
ATTIVO						
Beni	25.000	20.500	16.000	61.500		61.500
Avviamento					500	500
Part. in B	7.000			7.000	(7.000)	-
Part. in C		4.500		4.500	(4.500)	-
TOT. ATTIVO	32.000	25.000	16.000	73.000	(11.000)	62.000
PASS. E NETTO						
Passività	-	1.500	2.000	3.500		3.500
Cap. sociale	15.000	10.000	8.000	33.000	(18.000)	15.000
Riserve	18.000	13.000	5.000	36.000	(5.600)	30.400
Ris. da consol.					1.000	1.000
Ris. econ.	(1.000)	500	1.000	500	(700)	(200)
Cap e ris. di terzi					11.600	11.600
Ris. econ. di terzi					700	700
TOT. PASS. E NETTO	32.000	25.000	16.000	73.000	(11.000)	62.000

¹⁴ La percentuale deriva dal complemento a 100 dell'equity ratio. Infatti, dato che la quota di interessenza di A in C è pari al 40%, quella di pertinenza di terzi sarà il 60%.

Per concludere la disamina di questa parte dedicata all'annullamento delle partecipazioni, posto che finora è stata delineata, in maniera teorica e attraverso degli esempi, la relativa procedura così come disciplinata dall'OIC 17, è doveroso mettere in luce alcuni aspetti. Infatti, come il lettore si sarà reso conto, l'approccio fatto proprio dall'OIC 17, rigoroso e concettualmente ineccepibile, comporta un'eccessiva complessità accompagnata da una conseguente maggiore onerosità in termini di tempo e risorse necessari all'espletamento della procedura, soprattutto in presenza di gruppi composti da numerosi soggetti con rapporti di partecipazione diretti ed indiretti. Per questo motivo, nell'ambito della redazione del bilancio consolidato degli enti locali, sono poche le amministrazioni che seguono pedissequamente quanto stabilito dal principio contabile in parola. Nel concreto molte adottano delle semplificazioni, come quella di utilizzare, ai fini dell'annullamento delle partecipazioni, i dati contabili espressi negli ultimi bilanci disponibili anziché quelli relativi all'epoca di acquisizione delle stesse, oppure quella di non prendere per nulla in considerazione l'ipotesi di provare a verificare se le eventuali differenze da annullamento possano essere attribuibili ad elementi dell'attivo o del passivo delle partecipate. Addirittura, alcuni non si soffermano ad analizzare ogni singola differenza di consolidamento, ma

procedono ad effettuare la somma algebrica di tutte per poi allocarne il risultato in maniera più o meno arbitraria¹⁵.

Alcune semplificazioni erano contenute nel già citato principio contabile n. 4 emanato dall'Osservatorio degli enti locali e mai entrato in vigore¹⁶. Esso, infatti, prevedeva di assumere come dati contabili per procedere all'eliminazione delle partecipazioni e delle corrispondenti frazioni di patrimonio netto quelli espressi negli ultimi bilanci disponibili. Inoltre, qualora a seguito dell'annullamento fosse emersa una differenza positiva, questa doveva essere imputata ad avviamento oppure a detrazione della riserva di consolidamento, laddove presente all'interno del patrimonio netto. Se invece fosse scaturita una differenza negativa, questa doveva essere allocata al fondo di consolidamento per rischi ed oneri futuri, qualora promanante da previsioni di sfavorevoli risultati economici, oppure confluire nella riserva di consolidamento.

Ad avviso di chi scrive, è opportuno trovare una sintesi tra quanto propugnato dall'OIC 17 e gli accorgimenti fatti propri dalla prassi operativa, in modo da non appesantire troppo il lavoro soprattutto per le amministrazioni più piccole e meno strutturate, senza però esagerare con eccessive

¹⁵ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp.156-157.

¹⁶ Cfr. S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 220-223; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 121-122.

semplificazioni che potrebbero minare all'attendibilità del bilancio consolidato nel suo complesso.

CAPITOLO 9

LA REDAZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO

9.1. Aspetti introduttivi

Quella in oggetto rappresenta l'ultima fase del processo, che si risolve in mere sommatorie di valori contabili così come riportati nel foglio di consolidamento. Infatti, una volta inserite le voci opportunamente omogeneizzate dei bilanci dei soggetti da consolidare, per il loro intero importo o in proporzione alla quota di partecipazione detenuta dalla capogruppo, all'interno del medesimo e operate le necessarie rettifiche volte ad eliminare i riflessi contabili delle operazioni infragruppo e ad annullare i rapporti di partecipazione, è sufficiente, per ogni voce in cui si articola il bilancio consolidato, effettuare la somma algebrica tra la valorizzazione che ne è stata fatta da parte di ogni entità da consolidare e l'ammontare complessivo delle rettifiche che hanno riguardato la stessa.

In questo capitolo si vogliono approfondire due aspetti ai quali, benché richiamati in altre parti della trattazione, non è stato concesso sufficiente spazio: si tratta della disamina dei due metodi di consolidamento – integrale e proporzionale – ammessi dalla normativa per effettuare l'aggregazione dei bilanci dei soggetti rientranti nel Perimetro, nonché dell'evidenziazione, in

bilancio consolidato, degli interessi dei soci terzi sul capitale proprio e sul risultato economico complessivi.

9.2. I metodi di consolidamento integrale e proporzionale

Il metodo di consolidamento individua le modalità con cui gli elementi patrimoniali ed economici di ogni realtà inclusa nel Perimetro devono essere integrati al fine di pervenire alla redazione del bilancio consolidato dell'ente locale¹. A questo proposito, il paragrafo 4 del principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, individua in maniera esplicita i metodi di consolidamento consentiti, nonché i casi in cui debbono essere applicati.

In particolare, il metodo di consolidamento integrale è previsto con riferimento all'aggregazione dei bilanci degli enti strumentali controllati e delle società controllate, mentre quello proporzionale è disposto per quanto riguarda l'integrazione dei bilanci degli enti strumentali partecipati e delle società partecipate. Per la declinazione di ente/società controllato/a e

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 68-72; L. MARCHI, M. ZAVANI, S. BRANCIARI, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 126-130; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 201-208; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 264-265;

partecipato/a si faccia riferimento a quanto stabilito dal principio contabile al paragrafo 2, interamente dedicato al Gruppo amministrazione pubblica, nonché a quanto riportato al capitolo 4 della presente trattazione.

Ora, si procede con la descrizione dei due metodi di consolidamento² e della procedura che l'applicazione di ognuno di essi comporta, iniziando dal metodo integrale o globale. Quest'ultimo prevede che i valori di ogni singola voce dell'attivo, del passivo e del conto economico, relativi al bilancio di un determinato soggetto, vengano aggregati a quelli della capogruppo per il loro importo complessivo, a prescindere dalla quota di partecipazione da essa detenuta, effettuandone la sommatoria orizzontale. Il metodo in parola è giudicato come il migliore dalla prassi e dalla dottrina, sia per la sua semplicità, sia per la significatività dei valori che derivano dalla sua applicazione; infatti, consente di pervenire alla rappresentazione della situazione patrimoniale, finanziaria ed economica del gruppo, non limitandosi a considerare solo ciò che afferisce alla capogruppo. Senza contare che, come si è già avuto modo di accennare, il fatto che un soggetto venga consolidato con il metodo integrale agevola il procedimento di eliminazione dei rapporti infragruppo,

² Per una disamina delle teorie di consolidamento accettate a livello internazionale funzionali alla scelta del metodo di consolidamento si veda S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 195-201; S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 114-118; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 263-264; L. MARCHI, M. ZAVANI, S. BRANCIARI, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 81-83.

dato che i relativi riflessi contabili possono essere rettificati per il loro intero ammontare.

Si è detto che l'adozione di tale metodo è prevista per consolidare i bilanci di quelle entità nei cui confronti la capogruppo esercita il controllo: tuttavia, questo può passare sia attraverso la detenzione della totalità del capitale della controllata, sia attraverso il possesso di una quota inferiore. Limitatamente a quest'ultima fattispecie, poiché vi sono altri soggetti che vantano diritti sul capitale e sul risultato economico dell'organismo in questione, i quali sono rappresentati per il loro intero ammontare all'interno del consolidato, è necessario dare evidenza dei loro interessi. Ciò avviene, in maniera sintetica, attraverso la valorizzazione di due poste specifiche contenute nel patrimonio netto e di una inclusa nel conto economico, di cui si darà conto nel prosieguo. In questo modo i terzi estranei al gruppo vengono considerati non come semplici finanziatori, ma come conferenti capitale di proprietà.

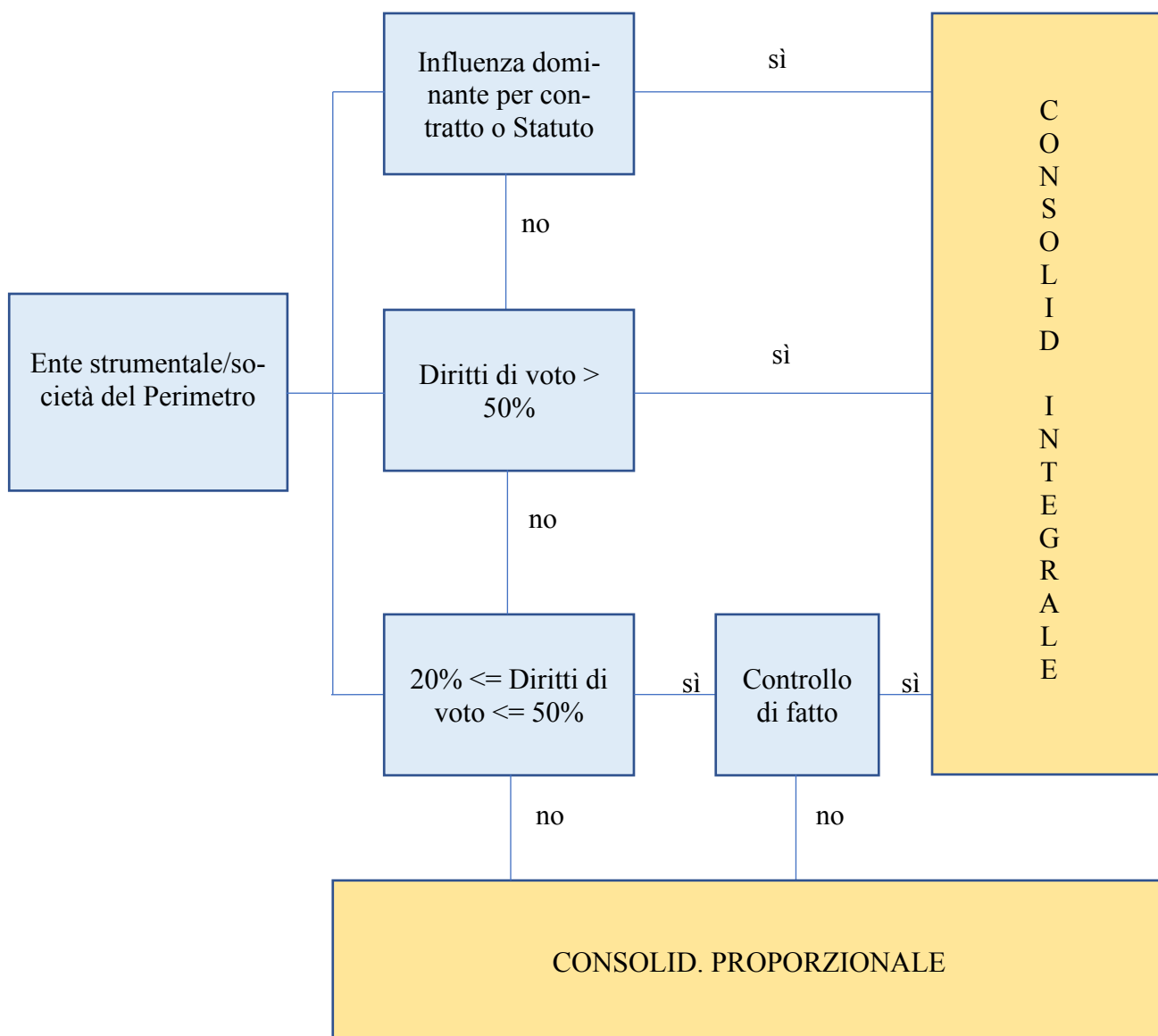
Il metodo di consolidamento proporzionale, analogamente a quello integrale, prevede l'aggregazione dei valori di bilancio della partecipata analiticamente per ogni elemento dell'attivo, del passivo e del conto economico, ma se ne differenzia per il fatto che tali valori vengono consolidati non per il loro importo complessivo, bensì in proporzione alla quota di partecipazione detenuta dalla capogruppo. Questo metodo risponde alla teoria in base

alla quale il bilancio consolidato deve rappresentare esclusivamente la situazione patrimoniale, finanziaria ed economica posseduta, direttamente o indirettamente, dalla capogruppo. Ne consegue che, in questa maniera, viene eliminato alla radice il problema della determinazione della porzione del capitale e del risultato economico di pertinenza dei soggetti estranei al gruppo; infatti, poiché le entità vengono aggregate nel bilancio consolidato pro quota, per la percentuale di partecipazione detenuta dalla capogruppo, i relativi valori risultano essere già depurati della parte posseduta dai soci di minoranza. Pertanto, i loro interessi non vengono presi in considerazione all'interno del bilancio consolidato. A fronte di questa semplificazione occorre dare conto delle maggiori complicazioni che l'adozione del metodo di consolidamento proporzionale comporta, rispetto a quello integrale, in sede di eliminazione dei rapporti infragruppo. Come si è avuto modo di illustrare nella parte della trattazione dedicata a questa tematica, infatti, le difficoltà sorgono allorché un determinato rapporto infragruppo coinvolge soggetti consolidati con percentuali differenti. In questo caso, nonostante l'operazione sia riportata nei valori contabili delle partecipate interessate per lo stesso importo, il fatto che le stesse vengano aggregate in base a quote divergenti implica che la sua eliminazione si rifletta nel consolidato per un ammontare proporzionale alla percentuale di partecipazione più bassa, con la

conseguenza che la differenza resta evidenziata all'interno del medesimo in quanto non annullabile.

Di seguito viene proposto uno schema volto a fornire una guida nell'identificazione del metodo di consolidamento da adottare di fronte ai possibili rapporti che legano l'ente capogruppo agli enti strumentali e alle società del Perimetro

Figura 9.1



9.3. L'identificazione delle quote di pertinenza dei terzi

Come già detto, il problema di dare distinta evidenza all'interno del bilancio consolidato alle interessenze dei soggetti terzi estranei al gruppo, sorge per effetto dell'adozione del metodo di consolidamento integrale per aggregare i bilanci di quelle entità nei cui confronti la capogruppo esercita un controllo senza tuttavia possederne la totalità del capitale. Infatti, in questa circostanza, gli elementi del patrimonio e del reddito degli organismi in parola vengono integrati per il loro valore complessivo indipendentemente dalla quota di partecipazione detenuta dalla controllante la quale, se inferiore al 100%, comporta che non tutto ciò che compare all'interno del bilancio consolidato sia di sua spettanza. Su una porzione di quei valori, vi sono dei soci di minoranza delle entità a cui afferiscono detti valori, che vantano dei diritti di cui il bilancio consolidato deve tenere conto: da ciò nasce l'esigenza di inserire delle specifiche voci in cui indicare gli importi ad essi imputabili sia in termini di capitale che di risultato economico. Ci si riferisce, per ciò che attiene allo stato patrimoniale, alle voci "fondo di dotazione e riserve di pertinenza di terzi" e "risultato economico dell'esercizio di pertinenza dei terzi" incluse tra le poste del patrimonio netto, e, relativamente al conto economico, alla voce "risultato dell'esercizio di pertinenza di terzi".

Da quanto si evince dal paragrafo 4 del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 e dall'OIC 17, che sull'argomento risultano essere allineati, le quote di capitale e di risultato economico di terzi vengono determinate a partire dai valori di stato patrimoniale e di conto economico della partecipata rettificati per tenere conto delle operazioni di omogeneizzazione dei principi contabili e di quelle infragruppo. Tuttavia, delle allocazioni che vengono fatte in sede di annullamento della partecipazione, per attribuire la differenza di consolidamento ai valori contabili della partecipata al fine di adeguarli al loro valore corrente, non bisogna tenere conto per la determinazione delle quote di pertinenza di terzi sul capitale e sul risultato economico. In altre parole, le differenze tra i valori contabili delle partecipazioni risultanti dai bilanci degli enti partecipanti e le corrispondenti frazioni di patrimonio netto degli organismi partecipati vengono imputate unicamente al patrimonio netto di competenza del gruppo. Ovviamente, la quota di pertinenza di terzi nel patrimonio netto di una partecipata viene calcolata sia con riferimento al valore che lo stesso assumeva alla data di acquisto della partecipazione, sia con riferimento alle variazioni di valore subite dal medesimo a partire dall'acquisizione. Inoltre, è previsto che nell'eventualità in cui, rispetto ad un ente strumentale controllato o ad una società controllata, la parte di spettanza dei terzi del risultato economico d'esercizio consista in

una perdita e l'ammontare della medesima ecceda la loro quota di pertinenza del fondo di dotazione e delle riserve, l'eccedenza viene imputata alla capogruppo, a meno che i terzi non si siano espressamente impegnati, attraverso un'obbligazione giuridicamente vincolante, a ripianare la perdita. Nel caso in cui si verifichi l'attribuzione alla capogruppo dell'eccedenza in parola, non appena la controllata, negli esercizi successivi, conseguirà un risultato economico positivo, la relativa quota spettante ai terzi verrà imputata alla controllante fino a concorrenza delle perdite di loro pertinenza in precedenza assorbite dalla stessa. Una precisazione, contenuta sia all'interno dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 che nell'OIC 17, riguarda la circostanza in cui una società del Perimetro abbia emesso azioni privilegiate cumulative³ possedute da soci di minoranza: in questa situazione, occorre tenere conto dei dividendi loro spettanti, in virtù dello status di azionisti privilegiati, per la determinazione della porzione del risultato economico d'esercizio conseguito dalla società di appannaggio della capogruppo, anche se la distribuzione dei suddetti dividendi non è stata deliberata. Infine, come già

³ Le azioni privilegiate rappresentano una categoria di azioni che conferiscono al rispettivo possessore una priorità più alta, rispetto alle azioni ordinarie, con riferimento al pagamento dei dividendi e, in caso di liquidazione della società, al rimborso del capitale. I dividendi pagati agli azionisti privilegiati sono solitamente fissi e più elevati rispetto a quelli pagati agli azionisti ordinari, ed è previsto che non possano essere distribuiti dividendi a questi ultimi se prima non vengono soddisfatti i detentori di azioni privilegiate. Le azioni privilegiate cumulative, invece, sono una specie di azioni privilegiate per le quali è previsto che, qualora la società decida in qualche esercizio di sospendere il pagamento dei dividendi ad esse spettanti, questi si accumulano e devono essere corrisposti nella loro totalità prima di poter procedere alla distribuzione dei dividendi alle azioni ordinarie. Cfr. <https://www.abcinvestimenti.biz/2018/03/azioni-privilegiate-cosa-sono.html?m=1>; A. MANELLI, R. PACE, *Finanza di impresa. Analisi e metodi*, Isedi – De Agostini Scuola, Novara, 2009, p. 270.

accennato, laddove oggetto di consolidamento sia una fondazione il cui Statuto preveda, in caso di estinzione della stessa, la devoluzione del patrimonio a terzi, le quote del risultato economico e del capitale proprio ad essa relativi di spettanza della capogruppo, sono rappresentate nel bilancio consolidato come quote di pertinenza di terzi, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico.

Si vuole concludere questa parte illustrando il modo di presentare, all'interno del bilancio consolidato degli enti locali, il patrimonio netto ed il risultato economico di appannaggio dei terzi e quelli di spettanza del gruppo. Come si può agevolmente notare dall'analisi dello schema di bilancio consolidato riportato nell'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, non si dà distinta evidenza del patrimonio netto e del risultato economico di pertinenza del gruppo, in quanto vengono esposti dapprima i relativi valori comprensivi delle interessenze dei terzi e di seguito le quote di spettanza delle minoranze, le quali rappresentano un "di cui" degli importi complessivi. Pertanto, per determinare la porzione di patrimonio netto e di risultato economico di appannaggio del gruppo il lettore del bilancio deve procedere da sé, effettuando la differenza tra gli ammontari comprensivi delle quote di pertinenza dei terzi e queste ultime. Siffatta rappresentazione non è contemplata dallo schema di bilancio

consolidato proposto dall'OIC 17, all'interno del quale viene data distinta evidenza, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, delle quote di spettanza del gruppo e di quelle di pertinenza dei terzi. Questi due diversi modi di presentare le informazioni hanno ripercussioni sulle elaborazioni da porre in essere per il computo della porzione di appannaggio dei terzi nel capitale proprio e nel risultato economico. Infatti, mentre nel caso in cui si adotti un prospetto come quello fatto proprio dall'OIC 17, nel momento in cui si vanno ad accreditare le poste relative al capitale proprio e al risultato economico di spettanza dei terzi occorre nello stesso tempo addebitare le voci di patrimonio netto corrispondenti che originariamente inglobano i valori al lordo delle interessenze dei soci di minoranza, non si può dire altrettanto qualora si utilizzi lo schema di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011. In quest'ultimo occorre soltanto calcolare le quote di pertinenza dei terzi sul capitale proprio e nel risultato economico ed inserirle nelle rispettive voci all'interno dello stato patrimoniale e del conto economico, senza effettuare alcuna rettifica alle poste di patrimonio netto in contropartita.

CAPITOLO 10

GLI ALLEGATI AL BILANCIO CONSOLIDATO

Ai sensi dell'art. 11 bis, comma 2, del d.lgs. 118/2011, il bilancio consolidato, oltre ad essere costituito dallo stato patrimoniale e dal conto economico, è composto altresì da due allegati:

- la relazione sulla gestione consolidata e la nota integrativa che formano un unico documento;
- la relazione del collegio dei revisori dei conti.

10.1. La relazione sulla gestione

Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, mentre fornisce chiarimenti circa il contenuto minimale della nota integrativa, non fa altrettanto con riferimento alla relazione sulla gestione. Neanche l'OIC 17, a cui viene fatto rinvio per quanto non specificatamente previsto nell'allegato n. 4/4, è di aiuto su questo tema, poiché non tratta della relazione sulla gestione¹.

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 81-82 e 170-174; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 243-244.

Pertanto, in assenza di specifiche indicazioni da parte del legislatore, sulla base di quanto viene fatto nella prassi e tenuto conto delle finalità sottostanti all'elaborazione del bilancio consolidato, si ritiene che la relazione sulla gestione debba essere un documento a carattere prevalentemente narrativo, avente il compito di spiegare la dinamica gestionale del gruppo nell'esercizio oggetto del consolidato, facendo altresì riferimento al disegno strategico alla base della medesima così come delineato dall'ente locale capogruppo, che in questo modo dimostra di avere un ruolo attivo nella gestione delle attività degli enti e delle società che compongono il GAP. In altre parole, dovrebbe fornire un valido supporto per interpretare i dati contenuti nei prospetti di stato patrimoniale e di conto economico, illustrando le cause di determinati risultati e i principali accadimenti avvenuti nel corso dell'esercizio che hanno impattato sulla gestione del gruppo. Non dovrebbe, quindi, limitarsi ad una mera esposizione degli stralci dei prospetti del bilancio consolidato commentati con affermazioni ovvie e desumibili dalla semplice osservazione degli stessi o alla riproposizione dei contenuti propri della nota integrativa.

Fatte queste premesse, pur nella consapevolezza dell'assenza di un formato rigido e predeterminato, si propone un possibile schema di relazione sulla gestione. Innanzitutto, il punto di partenza può essere rappresentato da

una parte introduttiva in cui si dà conto dei riferimenti normativi posti alla base del documento e delle finalità a cui si vuole pervenire. Di seguito, è consigliabile fare una panoramica relativamente alla composizione del Gruppo amministrazione pubblica e del Perimetro di consolidamento, anche mediante una rappresentazione grafica che mostri i rapporti di partecipazione che legano i vari soggetti, senza però entrare troppo nel dettaglio delle ragioni che ne hanno giustificato l'inclusione, poiché queste verranno approfondite nella nota integrativa. Una volta indicate le entità facenti parte del gruppo è possibile, per ognuna di esse, fornire una descrizione delle funzioni attribuite, dell'attività svolta e della situazione economico-finanziaria. Un esempio di scheda informativa da compilare per ogni soggetto è dato dalla seguente tabella

Tabella 10.1

Denominazione organismo:	Descrizione
Settore di attività	
Compagine societaria	
Principali prodotti/servizi realizzati/erogati	
Principali indicatori economico-finanziari (ROI, EBITDA, leverage, ...)	
Numero di dipendenti	
Governance: <ul style="list-style-type: none"> - modalità di nomina dei principali organi - patti specifici con l'ente capogruppo 	
Rapporti finanziari con l'ente capogruppo: <ul style="list-style-type: none"> - ammontare dei trasferimenti annui in c/esercizio - ammontare dei trasferimenti annui in c/capitale 	
Principali dati di bilancio relativi all'ultimo triennio	

Fonte: adattata da E. GORI, S. POZZOLI, *Il sistema dei controlli negli enti locali. Attori e modalità operative*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2013, p. 546.

Successivamente, vi può essere spazio per una parte qualitativa in cui l'ente capogruppo fa un resoconto, con riferimento all'esercizio oggetto del bilancio consolidato, circa l'andamento della gestione nel complesso, i fatti principali che sono accaduti, il grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati, lo stato di attuazione dei programmi, la strategia delineata a livello di gruppo, le eventuali acquisizioni e dismissioni di partecipazioni, ecc. A seguire, è possibile includere una parte quantitativa in cui analizzare i dati contabili indicati nello stato patrimoniale e nel conto economico consolidati, riportando degli stralci dei medesimi rielaborati e commentati al fine di spiegare le cause di certi valori e di determinati andamenti. Ad esempio, si può

costruire una tabella in cui, per le macro-classi e i risultati intermedi in cui si articola il conto economico, vengono confrontati i valori dell'ente locale capogruppo con quelli risultanti dal bilancio consolidato; la stessa cosa può essere fatta per le macro-classi e le classi dello stato patrimoniale. Un'altra possibile elaborazione consiste nella predisposizione di una tabella per ogni macro-classe del conto economico e dello stato patrimoniale consolidati, all'interno della quale vengono riportate le voci ad essa relative valorizzate sia in valore assoluto, sia in percentuale sul totale della macro-classe stessa. Infine, si può concludere la relazione sulla gestione mediante l'esposizione, qualora ve ne siano, dei fatti di rilievo avvenuti tra la data di chiusura del bilancio consolidato e la data di redazione dello stesso, anche distinti per soggetto del gruppo.

10.2. La nota integrativa

Per quanto riguarda il contenuto della nota integrativa², la quale, lo si ribadisce, concorre assieme alla relazione sulla gestione a formare un unico documento, il paragrafo 5 dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 fornisce un

² Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 82-84; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 244-249.

elenco relativo agli aspetti che devono essere ivi indicati. Tra questi figurano:

- l'esposizione dei criteri di valutazione adottati nella redazione del bilancio consolidato: ci si riferisce a quelli applicati a livello di gruppo, rispetto ai quali sono stati uniformati i bilanci dei soggetti da consolidare. Laddove si sia derogato all'obbligo di omogeneità dei criteri di valutazione, nei limiti di quanto consentito dalle disposizioni del principio in esame, in questa sede è opportuno darne conto, specificando i criteri di valutazione difformi adottati e le motivazioni alla base della scelta;
- la descrizione delle ragioni delle più significative variazioni intervenute nella consistenza delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente;
- l'indicazione, per ogni voce, dell'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni di soggetti inclusi nel consolidamento, con specifica indicazione della natura delle garanzie;
- la composizione delle voci intestate ai ratei e risconti e della voce "altri accantonamenti" dello stato patrimoniale, laddove il loro ammontare sia significativo;

- l'articolazione degli interessi passivi e degli altri oneri finanziari in base alle diverse tipologie di finanziamento (prestiti obbligazionari, mutui, scoperti di conto corrente, contratti di leasing, ecc.);
- la composizione delle voci "proventi straordinari" e "oneri straordinari", quando il loro ammontare sia significativo: nel conto economico consolidato esse sono articolate in varie sotto-voci che consentono già di avere una qualche forma di dettaglio circa la loro composizione. Tuttavia, la presenza di questa prescrizione è sintomatica del fatto che in certi casi può rivelarsi non sufficiente il livello di analiticità raggiunto dal conto economico e si richiede perciò di andare più a fondo;
- l'indicazione dell'ammontare dei compensi spettanti agli amministratori e ai sindaci della capogruppo per lo svolgimento di tali funzioni anche in altre entità incluse nel consolidamento: quando la capogruppo è un ente locale, si fa riferimento ai membri della Giunta e al Sindaco;
- la descrizione della natura degli strumenti finanziari derivati in essere con l'indicazione del loro fair value;
- l'elenco degli enti e delle società che compongono il Gruppo amministrazione pubblica, con l'indicazione per ciascun componente:

- della denominazione, della sede, del capitale e se trattasi di una capogruppo intermedia;
 - della quota posseduta, direttamente o indirettamente, dalla capogruppo e, eventualmente, da ogni componente del gruppo;
 - della percentuale di voti esercitabili dalla capogruppo o da altro componente del gruppo nell'assemblea, qualora sia diversa rispetto alla quota di partecipazione;
 - delle ragioni dell'inclusione/esclusione all'interno del bilancio consolidato.
- l'esposizione delle informazioni che rendano significativo il confronto tra il bilancio consolidato dell'esercizio in oggetto e quello dell'esercizio precedente nel caso si sia verificata una significativa variazione nella composizione dei soggetti inclusi nel consolidamento: per raggiungere questa finalità è possibile adattare lo stato patrimoniale e il conto economico consolidati dell'esercizio precedente affinché riportino i dati contabili relativi agli organismi attualmente facenti parte del Perimetro. Oppure, in sede di illustrazione delle variazioni subite dalle varie voci di bilancio rispetto all'esercizio precedente, è possibile isolare quelle dovute ai cambiamenti intervenuti nell'area di consolidamento, indicando per ogni voce: l'ammontare relativo all'esercizio

- precedente, le variazioni dovute alle modifiche nei soggetti del Perimetro, le altre variazioni dell'esercizio e l'ammontare finale;
- l'elenco degli enti e delle società rientranti nel Perimetro di consolidamento, con l'indicazione per ogni componente:
 - o della percentuale utilizzata per consolidarne il bilancio e dell'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante sul totale dei ricavi propri: questa previsione è stata inserita al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta delle eventuali esternalizzazioni. Infatti, il bilancio consolidato, in quanto elaborato mediante l'applicazione del metodo integrale e/o proporzionale, mentre è in grado di illustrare in maniera esaustiva la situazione patrimoniale e finanziaria del gruppo, non può fare altrettanto per ciò che concerne il fenomeno delle esternalizzazioni. Si pensi, a titolo esemplificativo, ad una società partecipata per il 50% dall'ente locale capogruppo e per il restante 50% da un'altra amministrazione pubblica; poiché non si ravvisa alcuna ipotesi di controllo da parte dell'ente locale, la società viene consolidata con il metodo proporzionale, rappresentando nel bilancio consolidato il 50% dei suoi valori contabili. Se, tuttavia, questa svolge, a favore di entrambe le

amministrazioni pubbliche socie, un servizio pubblico, tale esternalizzazione non potrà essere correttamente rappresentata attraverso il consolidamento proporzionale, dato che il servizio viene normalmente fatturato a ciascuna di esse non in proporzione all'entità della partecipazione, bensì in rapporto al numero di abitanti. Per colmare questa carenza in nota integrativa è necessario, per ogni soggetto ricompreso nel Perimetro, indicare l'incidenza dei ricavi attribuibili all'ente locale capogruppo rispetto al totale dei ricavi conseguiti³;

- delle spese per il personale utilizzato a qualsiasi titolo e con qualunque tipologia contrattuale;
- delle perdite ripianate dall'ente locale capogruppo, attraverso conferimenti o altre operazioni finanziarie, negli ultimi tre anni.

Inoltre, dalla lettura dell'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 nel suo complesso, si evince che nella nota integrativa occorre anche dare conto:

- degli enti e delle società che non hanno rispettato le direttive di consolidamento impartite dalla capogruppo e delle motivazioni sottostanti, nonché delle procedure e delle ipotesi di lavoro adottate per elaborare il bilancio consolidato qualora si verifici tale eventualità;

³ Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 202-203.

- dei motivi alla base delle mancate eliminazioni dei riflessi contabili dei rapporti infragruppo.

Stante il rinvio espresso ai principi contabili dell'OIC, in modo particolare al numero 17, disposto dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011, è possibile altresì includere all'interno della nota integrativa due prospetti disciplinati dal medesimo e forieri di ulteriori informazioni utili per la comprensione del bilancio consolidato:

- il prospetto di raccordo tra il patrimonio netto e il risultato d'esercizio della capogruppo e il patrimonio netto e il risultato d'esercizio consolidati: a questo documento è affidato il compito di descrivere la natura e l'ammontare delle differenze riscontrate tra il patrimonio netto e il risultato economico esposti nel bilancio della capogruppo e il patrimonio netto e il risultato economico illustrati nel consolidato;
- il prospetto delle movimentazioni dei conti di patrimonio netto consolidato: questo documento, che rappresenta una specificazione dell'indicazione da riportare in nota integrativa relativa alle ragioni delle più significative variazioni occorse nella consistenza delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente, è deputato ad illustrare analiticamente i cambiamenti intervenuti nel corso dell'esercizio in

ciascuna delle voci che compongono il patrimonio netto consolidato, includendo anche le quote di pertinenza di terzi.

Ora, alla luce di quanto sopra riportato circa il contenuto della nota integrativa così come previsto dal principio contabile, se ne propone un possibile schema⁴. Innanzitutto, dato che il documento in parola concorre a formare assieme alla relazione sulla gestione un unico allegato, nella misura in cui in quest'ultima sia già stata data indicazione circa i presupposti normativi alla base del bilancio consolidato, non occorre citarli nuovamente. Pertanto, un possibile punto di partenza con cui aprire la nota integrativa è costituito da una descrizione relativa al percorso che l'ente locale ha seguito per la predisposizione del bilancio consolidato, in cui si dà conto delle principali tappe che l'hanno scandita, partendo dalla definizione del GAP e del Perimetro di consolidamento, passando per la trasmissione delle direttive ai soggetti da consolidare, fino ad arrivare alle elaborazioni che si sono rese necessarie per uniformare i loro bilanci dal punto di vista formale e sostanziale nonché per eliminare gli effetti contabili dei rapporti infragruppo. Nel presentare le varie fasi, laddove alcune siano culminate in documenti o in delibere emanate dagli organi dell'ente, è opportuno riportare i relativi riferimenti. Dopo aver fatto questa introduzione al processo di consolidamento, è arrivato il

⁴ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 174-202.

momento di entrare nel vivo dell'informativa da fornire secondo quanto stabilito dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. Per prima cosa è doveroso mostrare la composizione del Gruppo amministrazione pubblica e del Perimetro di consolidamento, attraverso la predisposizione di tabelle nelle quali vengono presentate, per ogni soggetto incluso nei due elenchi, le informazioni richieste dalla normativa (denominazione, sede, capitale, chi ne rappresenta la capogruppo diretta, percentuale di partecipazione detenuta dall'ente locale, ecc.). In particolare, si consiglia di redigere un prospetto in cui vengono elencati i componenti del GAP ed un altro nel quale si riportano quelli ricompresi nel Perimetro di consolidamento. Laddove vi siano discrasie tra i soggetti inclusi nei due elenchi, poiché alcuni di quelli facenti parte del GAP non sono stati inseriti nel Perimetro, devono essere descritte le ragioni che hanno fatto propendere per l'esclusione. Inoltre, qualora non si possa evincere dalle informazioni già riportate la motivazione in base alla quale un determinato organismo sia stato incluso nell'area di consolidamento, questa è la sede per dare delucidazioni in merito. In coda alla disamina della composizione del gruppo, laddove non sia già stato fatto all'interno della relazione sulla gestione, si può fornire una descrizione delle entità ricomprese nel Perimetro di consolidamento, mettendone in risalto il momento della costituzione/acquisizione, la struttura proprietaria, le funzioni svolte, i principali

dati economico-patrimoniali, la missione di bilancio a cui afferiscono ai sensi del comma 3 dell'art. 11 ter del d.lgs. 118/2011. Infine, per concludere con le informazioni di cui è necessario dare conto con riferimento ad ogni componente del Perimetro, è possibile elaborare tre prospetti in forma tabellare: in uno vengono indicati i ricavi riconducibili alla capogruppo sia in valore assoluto, sia in rapporto a quelli complessivamente conseguiti; in un altro vengono riportate le spese per il personale; nell'ultimo viene esposta l'entità delle eventuali perdite ripianate dall'ente locale negli ultimi tre anni, magari fornendo il dettaglio dell'ammontare ripianato per ogni anno e delle modalità attraverso le quali ciò è avvenuto. Per quanto riguarda il prospetto in cui si dà conto delle spese sostenute per il personale, si possono altresì includere altre informazioni, come il numero dei dipendenti, il costo medio per dipendente, l'incidenza percentuale dei costi del personale sul totale dei costi di gestione di ogni organismo e sulle spese per il personale complessivamente sostenute a livello di gruppo, ecc.

Successivamente è consigliabile aprire una sezione in cui vengono illustrati i criteri di valutazione uniformi applicati per la redazione del bilancio consolidato, eventualmente esponendo le ragioni che hanno portato l'ente locale a derogare all'obbligo di omogeneità sostanziale. In quest'ultima circostanza, è necessario specificare le difformità nei principi contabili

utilizzati, magari attraverso la costruzione di una tabella all'interno della quale, per ogni voce in cui si articola il bilancio consolidato, vengono descritti i criteri di valutazione adottati da ogni organismo del Perimetro. Questa è la sede in cui dare conto dell'eventuale presenza di soggetti che non hanno rispettato le direttive di consolidamento emanate dalla capogruppo, con l'esposizione delle relative motivazioni e delle ipotesi di lavoro che l'ente locale ha seguito per ovviare a questo problema.

Di seguito, è possibile riportare le variazioni più significative intervenute nella consistenza delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente, con annesse le relative ragioni. In questa parte si può, tra le altre cose, includere il prospetto delle movimentazioni dei conti del patrimonio netto consolidato. Inoltre, dato che si è in tema di variazioni, questa è la sede in cui poter fornire le informazioni per rendere significativo il confronto tra il bilancio consolidato dell'esercizio in esame e quello dell'esercizio precedente nell'ipotesi in cui vi siano stati cambiamenti notevoli nella composizione delle entità incluse nel Perimetro.

Nel prosieguo della nota integrativa, può essere dato spazio ad una sezione in cui esporre i passaggi posti in essere dall'ente locale per la corretta ricostruzione ed eliminazione dei rapporti infragruppo, dando anche conto delle elaborazioni rese necessarie per la sistemazione degli eventuali

disallineamenti nelle partite reciproche, nonché delle motivazioni sottostanti alla mancata elisione di certe operazioni.

A seguire è indispensabile prevedere una parte nella quale si dà evidenza delle modalità di determinazione delle differenze di consolidamento scaturenti dagli annullamenti delle partecipazioni negli organismi da consolidare in contropartita delle loro corrispondenti frazioni di patrimonio netto.

Infine, l'ultima sezione della nota integrativa può essere dedicata all'illustrazione di tutte quelle informazioni sui valori consolidati, così come richieste dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011: dettaglio dei crediti e debiti con scadenza superiore ai cinque anni, delle garanzie su beni di organismi compresi nel Perimetro, dei ratei e risconti, degli interessi ed altri oneri finanziari, dei proventi ed oneri straordinari, degli strumenti finanziari derivati e dei compensi spettanti agli amministratori e ai sindaci della capogruppo.

10.3. La relazione del collegio dei revisori dei conti

Come accennato, in base a quanto previsto dall'art. 11 bis del d.lgs. 118/2011, il bilancio consolidato deve essere accompagnato anche da una relazione predisposta dall'organo di revisione dell'ente locale capogruppo⁵.

⁵ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 84-85 e pp. 204-207; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 252-254.

Si è già detto a proposito della presenza negli enti locali di un organo di revisione economico-finanziaria, collegiale o monocratico a seconda della popolazione dell'ente, e delle relative funzioni. Tra queste ultime, secondo quanto stabilito dall'art. 239, comma 1, lettera d bis del TUEL, rientra la predisposizione di una relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato e sullo schema di consolidato. Tale parere deve essere reso entro il termine previsto dal regolamento di contabilità dell'ente, termine che non deve essere comunque inferiore a venti giorni dalla data in cui il revisore ha ricevuto la proposta di deliberazione consiliare approvata dall'organo esecutivo. Al fine di assicurare il rispetto dei tempi prestabiliti per l'approvazione del bilancio consolidato da parte del Consiglio dell'ente, considerando i giorni di deposito necessari affinché i consiglieri prendano visione del documento, nonché i tempi richiesti dall'organo di revisione per esprimere il parere, il bilancio consolidato ed i relativi allegati dovrebbero essere messi a disposizione di quest'ultimo almeno trenta giorni prima della data prevista per l'approvazione.

Andando ad analizzare più nel dettaglio il contenuto della relazione in parola, giova premettere che la stessa viene emanata all'esito di un'attività di analisi compiuta dal revisore, strumentale alla formulazione di un giudizio sull'attendibilità e correttezza del bilancio consolidato, la quale prende in

considerazione determinati aspetti, riepilogati all'interno dei principi di vigilanza e controllo dell'organo di revisione degli enti locali promossi dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili⁶. La relazione, oltre a contenere il giudizio espresso dal revisore, deve dare conto dell'attività che egli ha svolto e degli aspetti su cui si è soffermato per pervenire al medesimo.

Innanzitutto l'organo di revisione deve verificare che l'ente capogruppo abbia espletato tutte le attività propedeutiche all'elaborazione del bilancio consolidato secondo quanto disposto dalla legge e nei termini prestabiliti (approvazione degli elenchi relativi ai componenti del GAP e del Perimetro, elaborazione e trasmissione delle direttive, acquisizione dei dati e dei documenti necessari dai soggetti da consolidare, predisposizione del bilancio consolidato e dei relativi allegati), nonché accertarsi che lo stesso venga approvato e successivamente inviato alla BDAP in tempo.

Una volta effettuate queste verifiche, volte perlopiù ad appurare il rispetto dei requisiti formali, l'organo di revisione dovrebbe entrare

⁶ Cfr. https://www.fondazioneNazionaleCommercialisti.it/filemanager/active/01329/enti-locali-v7_.pdf?fid=1329; https://www.commercialisti.it/documents/20182/1236821/Relazione_consolidato+2019.docx/c87472c9-6c5f-42bf-aa89-8498c2c858e7; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-09-22/bilancio-consolidato-patrimonio-netto-spia-i-revisori--180909.php?uuid=AEzPnAYC>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-07-11/consolidato-2018-controlli-revisori-anche-area-e-confronto-l-esercizio-precedente-191125.php?uuid=ACRwRHY>.

nell'ambito di ogni fase che compone il processo di consolidamento al fine di controllarne altresì il rispetto dei requisiti sostanziali. In particolare:

- con riferimento al Gruppo amministrazione pubblica e all'area di consolidamento, occorre appurare che i relativi elenchi siano aggiornati e che le inclusioni/esclusioni dei soggetti siano avvenute in conformità a quanto disposto dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011;
- per quanto riguarda le direttive emanate dall'ente capogruppo, è necessario accertare che le stesse siano idonee a fornire le informazioni volte all'omogeneizzazione dei bilanci degli organismi da consolidare dal punto di vista formale e sostanziale, nonché all'invio dei documenti strumentali a rendere possibile il processo di consolidamento;
- per ciò che concerne l'eliminazione delle operazioni infragruppo, l'organo di revisione deve verificare, con la tecnica del campionamento, che l'ente locale le abbia correttamente elise, facendo riferimento alle informazioni trasmesse dai membri del gruppo. A questo proposito, uno strumento utile per la valutazione dell'attendibilità e correttezza dei rapporti tra l'ente capogruppo e i componenti del Perimetro è l'asseverazione dei crediti e dei debiti reciproci;
- relativamente ai controlli da svolgere sul bilancio consolidato, è necessario appurare che l'ente locale abbia effettuato correttamente la

procedura di consolidamento dei dati, adottando il giusto metodo di integrazione. Inoltre, occorre verificare che i bilanci da consolidare siano uniformi dal punto di vista formale e sostanziale e che le differenze da annullamento generatesi a seguito dell'eliminazione delle partecipazioni siano state determinate e classificate correttamente. Infine, l'organo di revisione deve effettuare dei controlli con riferimento ad alcune voci, aventi l'obiettivo di accertare che il valore consolidato coincida con la sommatoria dei valori aggregati, per il loro intero importo o pro-quota, riportati nei bilanci dei soggetti del Perimetro al netto dei riflessi contabili delle operazioni infragruppo;

- relativamente alla relazione sulla gestione comprensiva della nota integrativa, è necessario verificare che la stessa contenga i dati e le informazioni richieste dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011.

A seguito dello svolgimento dell'attività di revisione, l'organo ad essa deputato, nella sua relazione, può fare considerazioni e segnalazioni al Consiglio dell'ente capogruppo riguardanti il bilancio consolidato e i suoi documenti allegati, nonché la correttezza della procedura utilizzata per la sua elaborazione.

10.4. Il questionario della Sezione autonomie della Corte dei conti

Come accennato in altre parti del presente lavoro, a partire dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2018, l'organo di revisione, oltre a dover predisporre la relazione in cui esprime il suo parere circa la proposta di deliberazione consiliare di approvazione, è tenuto altresì a compilare un questionario emanato dalla Sezione autonomie della Corte dei conti la quale, in continuità con l'attività di orientamento nei confronti degli enti locali, ha ritenuto di dover fornire, anche rispetto al bilancio consolidato, indicazioni su alcuni profili di particolare rilevanza⁷. Attraverso il questionario e i correddati allegati (linee guida e nota metodologica) che ne orientano la compilazione, si è voluto assicurare l'uniformità dei comportamenti dei revisori degli enti locali in occasione della predisposizione del parere, nonché fornire a questi ultimi un supporto nella gestione delle operazioni propedeutiche ad un corretto processo di consolidamento. Tuttavia, stante l'emanazione del questionario e dei documenti ad esso allegati a ridosso della data entro la quale procedere all'approvazione del bilancio consolidato per il 2018, si ritiene che

⁷ Cfr. <https://www.corteconti.it/Download?id=5d983ba6-31cf-46b0-84fb-598453027460>; <https://www.corteconti.it/Download?id=8f250f81-6849-4221-9d31-b6b6de1e1527>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-08-29/consolidato-nuove-linee-guida-corte-conti-e-schema-relazione-ancrel-194035.php?uuid=AC9Ybxg>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-07-24/consolidato-corte-conti-approva-linee-guida-e-questionario-l-esercizio-2018-174358.php?uuid=ACemOza>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-09-06/sul-consolidato-parametri-rigidi-corte-conti-135943.php?uuid=ACqtKXi>; L. D. SPIRIDIONE, «Il bilancio consolidato degli enti locali: le recenti linee guida della Corte dei conti per la relazione dei revisori», *Finanza e tributi locali*, n. 9, 2019.

essi esplicheranno appieno i loro effetti nei confronti degli enti locali a partire da quello relativo all'esercizio 2019.

Andando ad esaminare la struttura del questionario, questo risulta essere articolato in sei sezioni, precedute da una scheda anagrafica in cui devono essere riportati i principali dati dell'ente locale capogruppo e del responsabile della relazione.

La prima sezione, intitolata "individuazione GAP e area di consolidamento", è dedicata alla corretta identificazione dei componenti del Gruppo amministrazione pubblica e dell'area di consolidamento. In particolare, si vuole innanzitutto verificare se l'ente locale capogruppo si sia tempestivamente attivato (entro il 31 dicembre dell'anno a cui si riferisce il consolidato) all'individuazione del GAP e dei soggetti inclusi nel Perimetro mediante adozione dell'apposita delibera di Giunta. In secondo luogo, si invita a compilare due tabelle all'interno delle quali inserire rispettivamente l'elenco degli organismi che compongono il Gruppo amministrazione pubblica e l'elenco di quelli facenti parte del Perimetro. Oltre che a fornirne la denominazione, per ogni soggetto sono richieste altre informazioni, tra cui il codice fiscale/partita IVA, la categoria (organismo strumentale, ente strumentale controllato o partecipato, società controllata o partecipata), la tipologia di partecipazione (diretta o indiretta), se risulta essere in house e affidatario

diretto di servizio pubblico, la quota di partecipazione, il motivo di eventuale esclusione dal Perimetro e, limitatamente per le entità da consolidare, l'anno di riferimento del rispettivo bilancio/pre-consuntivo/bozza inviata per l'approvazione (si intende quello utilizzato per l'elaborazione del GAP, normalmente relativo all'esercizio precedente rispetto a quello a cui il bilancio consolidato si riferisce) e il metodo di consolidamento adottato. La compilazione di queste due tabelle è strumentale a "popolare" un database a disposizione della Corte dei conti inerente alla definizione del GAP e dell'area di consolidamento di ogni ente locale capogruppo, utile per effettuare controlli incrociati ed individuare eventuali errori ed incoerenze. Infine, viene chiesto all'organo di revisione se, nell'esercizio della sua attività di controllo, abbia riscontrato difformità nell'individuazione degli enti facenti parte del Perimetro rispetto a quanto stabilito dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 e, in caso affermativo, di dare conto dei rilievi formulati.

La seconda sezione, "comunicazioni e direttive per l'elaborazione del consolidato", è finalizzata a verificare se l'ente capogruppo abbia fornito agli organismi inclusi nel Perimetro tutte le indicazioni e le direttive strumentali alla redazione del bilancio consolidato. In particolare, si vuole accertare che esso abbia rispettato l'obbligo di comunicare a ciascuna entità la sua inclusione nel consolidato nonché l'elenco di tutti i soggetti da consolidare, se

abbia trasmesso loro le direttive di consolidamento complete ai sensi di quanto disposto dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 con l'indicazione della data di trasmissione e se siano state fornite apposite linee guida alle capogruppo intermedie per l'elaborazione del rispettivo bilancio consolidato. Con riferimento a quest'ultimo punto, la compilazione dei quesiti ad esso relativi si rivela utile nella misura in cui l'ente locale si serva di sub-holding per la gestione di partecipazioni in altri enti/società rientranti nel Perimetro e queste non siano obbligate, ai sensi del d.lgs. 127/1991, all'elaborazione del consolidato. Inoltre, viene chiesto se l'ente capogruppo abbia ricevuto la documentazione contabile e qualitativa da parte dei soggetti inclusi nell'area di consolidamento entro i termini di legge, al fine di appurare se, in caso di approvazione del bilancio consolidato oltre il 30 settembre, il ritardo sia imputabile all'ente o agli organismi partecipati e per verificare la capacità della capogruppo di esercitare il potere di governance sui medesimi.

La terza sezione focalizza l'attenzione sulle "rettifiche di pre-consolidamento" volte ad uniformare i bilanci e le poste infragruppo che dovranno essere oggetto di elisione. In particolare, viene chiesto all'organo di revisione di verificare se siano state contabilizzate tali rettifiche, nonché le ragioni che ne hanno reso necessaria la rilevazione (sfasamenti temporali, mancata registrazione di costi/ricavi da parte dell'ente locale o da parte dei

soggetti partecipati, ...). Infine, si chiede di accertare se sia stata data evidenza in nota integrativa degli organismi che hanno disatteso le direttive impartite dalla capogruppo e, limitatamente per questi ultimi, se siano state riportate le procedure e le ipotesi di lavoro utilizzate per ovviare a questa situazione.

La quarta sezione, intitolata “verifiche dei saldi reciproci tra i componenti del gruppo”, è finalizzata a richiamare l’attenzione dell’organo di revisione rispetto all’asseverazione dei saldi reciproci tra ente locale capogruppo ed organismi inclusi nel Perimetro. In particolare, vengono posti quesiti volti ad accertare se già in sede di rendiconto della gestione l’organo di revisione dell’ente capogruppo, di concerto con quelli dei soggetti partecipati, abbia provveduto ad asseverare i crediti e i debiti reciproci e se abbia riscontrato incongruenze tra quanto asseverato in sede di rendiconto e le partite infragruppo comunicate dagli organismi oggetto di consolidamento. Nel caso in cui siano state rilevate le discordanze in parola, l’organo di revisione è chiamato ad appurare se in nota integrativa siano state riportate le rettifiche di pre-consolidamento necessarie a parificare i disallineamenti riscontrati corredate da una breve descrizione qualitativa delle motivazioni per le quali le stesse siano state adottate. Inoltre, nell’ipotesi in cui le discrasie siano state causate da sfasamenti temporali (si pensi al caso dell’ente locale capogruppo

che non ha rilevato il costo e il debito connessi alle c.d. fatture da ricevere relative ad un servizio – per il quale vi è stato l’impegno di spesa ma non la liquidazione – erogato da una società inclusa nel Perimetro che ha registrato all’interno della propria contabilità il corrispondente ricavo e credito), l’organo di revisione è chiamato ad accertare se le stesse siano state risolte alla data di approvazione del bilancio consolidato oppure, in caso negativo, di monitorare la situazione in modo da garantire, entro la fine dell’esercizio in corso, il riallineamento delle poste contabili. Laddove, invece, i disallineamenti siano dovuti a mancati impegni di spesa da parte dell’ente capogruppo, il quale non ha provveduto ad effettuare i relativi stanziamenti in bilancio (ipotesi che integra la fattispecie dei debiti fuori bilancio), l’organo di revisione deve appurare se sia stata avviata la procedura per il loro riconoscimento. Qualora l’ente locale si sia avvalso della facoltà di non operare le rettifiche inerenti a quei rapporti infragruppo ritenuti irrilevanti, l’organo di revisione deve verificare se ne sia stata data opportuna informativa in nota integrativa, indicandone l’incidenza in termini assoluti e relativi rispetto ai valori consolidati. Infine, mediante l’ultimo quesito della sezione in esame, l’organo di revisione è chiamato a valutare che la circolarizzazione delle poste contabili infragruppo e, quindi, la conseguente eliminazione dei rapporti intercorsi tra i soggetti facenti parte del consolidato, sia avvenuta non solo

tra ente capogruppo e questi ultimi (consolidamento in senso verticale), ma anche tra gli organismi inclusi nel Perimetro (consolidamento in senso orizzontale).

La quinta sezione, finalizzata alle “verifiche sul valore delle partecipazioni e del patrimonio netto”, tende a rilevare la correttezza nella contabilizzazione ed eliminazione delle partecipazioni nei soggetti consolidati, nonché nella determinazione del patrimonio netto del gruppo. In particolare, si vuole accertare se le partecipazioni iscritte nel rendiconto di gestione dell’ente capogruppo siano già state rilevate con il metodo del patrimonio netto o se si sia proceduto a tale adeguamento in sede di elaborazione del bilancio consolidato, specificando in quest’ultimo caso le modalità tecnico-contabili adottate. Inoltre, viene chiesto all’organo di revisione di verificare se le differenze da annullamento scaturenti dall’eliminazione delle partecipazioni nei soggetti da consolidare in contropartita delle relative quote di patrimonio netto, siano state iscritte in conformità con quanto disposto dall’OIC 17 e il modo in cui sono state trattate contabilmente. Infine, si chiede di appurare se sia stata correttamente evidenziata la quota di pertinenza di terzi con riferimento sia al risultato economico di periodo, sia alle voci di patrimonio netto.

La sesta sezione riguarda le “verifiche sui contenuti minimi della nota integrativa”. Le domande oggetto della stessa sono volte a verificare se la

relazione sulla gestione e la nota integrativa presentino i contenuti minimi indicati dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011. In caso contrario, l'organo di revisione è chiamato a dare indicazione delle carenze riscontrate nonché delle relative motivazioni e a specificare se siano stati chiesti chiarimenti all'ente locale in merito ai contenuti assenti, dandone altresì evidenza nel parere rilasciato. Infine, vengono posti quesiti finalizzati a responsabilizzare l'organo di revisione rispetto agli adempimenti successivi all'approvazione del bilancio consolidato da parte dell'ente locale (invio alla BDAP entro trenta giorni) e in merito alla corrispondenza dei dati trasmessi con quelli approvati in sede di deliberazione consiliare, condizione indispensabile affinché gli stessi possano essere ritenuti idonei ai fini del consolidamento dei conti pubblici e per supportare l'attività di policy pubblica.

Il questionario, debitamente compilato e firmato dai membri del collegio dei revisori nonché dal responsabile della ragioneria o dell'ufficio bilancio dell'ente locale con apposta la data di compilazione, deve essere trasmesso in via telematica accedendo mediante credenziali ad un apposito sistema (denominato Con.Te.) presente nell'area "Servizi on line" del sito web della Corte dei conti.

CAPITOLO 11

APPROVAZIONE, PUBBLICITÀ E SANZIONI

11.1. L'iter di approvazione

Una volta terminato il processo di elaborazione del bilancio consolidato quest'ultimo, accompagnato dai relativi allegati di cui si è discusso sopra, viene depositato un congruo numero di giorni prima della data prevista di approvazione affinché i consiglieri dell'ente locale, ai quali spetta la medesima, possano prenderne visione. L'approvazione¹, che deve avvenire entro il 30 settembre dell'esercizio successivo a quello a cui il bilancio consolidato si riferisce², ha luogo mediante delibera di Consiglio, attraverso la quale viene altresì disposta la sua trasmissione ai competenti uffici comunali per gli adempimenti di competenza (in particolare quelli previsti dal TUEL e dal D.M. del 12 maggio 2016 di cui si discuterà a breve) e con cui si dà atto che la proposta di delibera è stata presentata corredata dai pareri favorevoli di cui al comma 1 dell'art. 49 del TUEL. Quest'ultimo prevede che, su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta o al Consiglio che non sia

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 202-204 e 207-209;

² Fa eccezione il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2019 per il quale, a seguito dell'emergenza Covid-19, il c.d. D.L. "Rilancio" 34/2020, all'art. 110, ne ha posticipato il termine di approvazione al 30 novembre 2020.

un mero atto di indirizzo (tra cui può essere fatta rientrare quella di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato approvata dalla Giunta), debba essere chiesto il parere di regolarità tecnica al responsabile del servizio interessato e, qualora la proposta comporti riflessi sulla situazione economica, finanziaria o patrimoniale dell'ente locale (impegni di spesa, diminuzioni di entrate o variazioni patrimoniali), è necessario richiedere anche il parere di regolarità contabile al responsabile di ragioneria³.

11.2. La pubblicazione del consolidato e l'invio alla BDAP

Per quanto riguarda gli adempimenti di cui si è accennato, essi rivestono carattere pubblicitario⁴, in ottemperanza al paragrafo 14 dell'allegato n. 1 al d.lgs. 118/2011 il quale, nel delineare il postulato della pubblicità, stabilisce che il sistema di bilancio dell'ente locale deve assolvere ad una funzione informativa nei confronti degli utilizzatori e, affinché ciò possa avvenire,

³ Sia il parere di regolarità tecnica che quello di regolarità contabile sono atti di tipo consultivo finalizzati rispettivamente ad attestare in via preventiva la regolarità dal punto di vista tecnico-amministrativo del provvedimento che dovrà essere deliberato dal Consiglio dell'ente locale, nonché a dare conto della compatibilità dello stesso con le risorse stanziare in bilancio e con il rispetto del principio di equilibrio del medesimo. Tali pareri sono obbligatori ma non vincolanti; pertanto, laddove il Consiglio non intenda conformarsi ad essi lo può fare ma ne deve dare adeguata motivazione nel testo della deliberazione. Cfr. L. MAZZARA, «Il controllo di regolarità amministrativa e contabile: alcune chiavi di lettura», *Finanza e tributi locali*, n. 8, 2019; P. CANAPARO, «Il contrapposto orientamento in merito alla natura del parere di regolarità tecnica e contabile», *Finanza e tributi locali*, n. 6, 2017.

⁴ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 85-86; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 254-255.

esso deve essere reso pubblico favorendone la diffusione anche attraverso il sito istituzionale dell'ente. Tuttavia, il postulato in parola non fa esplicito riferimento al bilancio consolidato, bensì a quello di previsione e al rendiconto di gestione comprensivi dei rispettivi allegati. Ad ogni modo, l'obbligatorietà della pubblicazione del bilancio consolidato la si può evincere indirettamente dalla lettura dell'art. 172 del TUEL, il quale specifica che al bilancio di previsione devono essere allegati, tra gli altri documenti, l'ultimo bilancio consolidato approvato disponibile oppure il sito internet in cui il medesimo è stato pubblicato.

L'altro adempimento di carattere pubblicitario a cui sono tenuti ad ottemperare gli uffici dell'ente locale a partire dal 2016, riguarda la trasmissione del bilancio consolidato e dei rispettivi allegati, entro trenta giorni dalla loro approvazione, alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche gestita dalla Ragioneria Generale dello Stato⁵. Le modalità attraverso le quali deve avvenire la trasmissione sono state delineate nel Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 12 maggio 2016, emanato in attuazione dell'art. 13 della L. 196/2009 e dell'art. 4, commi 6 e 7, del d.lgs. 118/2011. In particolare, l'art. 13 della L. 196/2009, con cui è stata istituita la Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche, identifica quali finalità della

⁵ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p.86.

medesima quelle di assicurare un efficace controllo degli andamenti di finanza pubblica, di dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale e di consentire la ricognizione annuale delle amministrazioni pubbliche.

La trasmissione dei prospetti di bilancio consolidato deve rispettare il linguaggio standard per la comunicazione delle informazioni economiche e finanziarie “eXtensible Business Reporting Language” (XBRL⁶), nonché lo standard per la codifica e decodifica “eXtensible Markup Language” (XML), mentre quella delle relazioni ad esso allegate deve essere fatta in formato pdf.

Operativamente, per procedere con l’invio del bilancio consolidato e dei relativi allegati alla BDAP, occorre che i prospetti contabili, oltre ad essere nel formato xbrl, vengano inseriti in una cartella compressa con estensione .zip o .rar. Successivamente, è necessario accedere, mediante credenziali, al portale BDAP per poi effettuare l’upload del file attraverso l’applicazione “Trasmissione bilanci armonizzati”. Fatto questo, bisogna uscire da quest’ultima applicazione ed accedere a quella denominata “Bilanci armonizzati”, attraverso la quale è possibile procedere all’invio al sistema BDAP.

⁶ XBRL è un linguaggio utilizzato per la comunicazione e lo scambio elettronico di informazioni contabili e finanziarie a cui, già da alcuni anni, anche le società tenute alla trasmissione del bilancio d’esercizio al Registro delle Imprese si sono adeguate. In sostanza un documento XBRL è un file in cui i dati vengono etichettati con una codifica che ne definisce il tipo di voce (selezionata tra quelle presenti in una tassonomia che specifica tutte le voci necessarie alla creazione di un determinato documento contabile) e ne riporta il loro valore. Lo scopo dell’introduzione di siffatto formato è quello di standardizzare la codifica e il posizionamento delle voci di bilancio affinché risultino immediatamente leggibili, fruibili e rielaborabili da parte di tutti i soggetti che ne hanno interesse.

Terminata la trasmissione, il sistema ne indica l'esito attraverso apposite icone. Per effettuare il caricamento e l'invio dei documenti allegati, la procedura risulta essere meno laboriosa, in quanto è sufficiente utilizzare la funzione "Trasmissione documenti allegati" presente all'interno dell'applicazione "Bilanci armonizzati" e seguire le istruzioni indicate. Oltre che a consentire il caricamento e il trasferimento dei file, l'applicazione "Bilanci armonizzati" offre all'ente locale altre funzionalità: ad esempio, è possibile visualizzare i documenti caricati per poterne effettuare il download o per ottenerne la ricevuta della protocollazione, prendere visione delle eventuali richieste di nuovo invio dei documenti provenienti dalla Sezione autonomie o da quella regionale della Corte dei conti e dall'Ispettorato Generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni (IGEPA)⁷, controllare i documenti inviati al fine di verificare l'esito dei controlli formali di validazione e di quadratura⁸ eseguiti a seguito della loro trasmissione ed accedere alle comunicazioni che possono intercorrere tra IGEPA e/o Corte dei conti e l'ente

⁷ L'Ispettorato Generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni, collocato all'interno della Ragioneria Generale dello Stato, si occupa, tra le altre cose, della rilevazione, previsione e consolidamento dei dati contabili dei singoli comparti delle PA per la predisposizione dei documenti di finanza pubblica, del monitoraggio del patto di stabilità interno e dei flussi di bilancio e tesoreria delle PA, dell'attività normativa, interpretativa e di coordinamento in materia di rapporti finanziari con gli enti territoriali e di svolgere attività di supporto per l'attuazione del federalismo. Cfr. http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/struttura_e_funzioni/ispettorati_generali_e_servizio_studi/igepa_-_finanza_delle_pubbliche_amministrazioni/.

⁸ Qualora almeno uno dei processi di controllo sia terminato con esito negativo, è possibile visionare quali errori sono stati riscontrati; questi sono riconducibili alle categorie degli errori formali generici, degli errori formali di validazione e degli errori formali di quadratura. Cfr. <http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/Lists/Reportistica%20%20Documentazione/Attachments/97//BDAP-Bilanci%20Armonizzati%20Allegato%20tecnico%20V28.pdf> pp. 24-26.

locale, aventi ad oggetto richieste di chiarimenti o solleciti di invio di documenti⁹.

11.3. Le sanzioni

Per ciò che interessa ai fini della presente trattazione, l'art. 9, comma 1 quinquies del D.L. 113/2016, convertito in legge dalla L. 160/2016, prevede l'irrogazione di una sanzione in caso di mancato rispetto¹⁰:

- del termine previsto dalla legge per l'approvazione del bilancio consolidato;
- del termine previsto dalla legge per la trasmissione dello stesso alla BDAP.

La sanzione in parola consiste nell'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale, a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, fino a quando l'ente locale non avrà adempiuto. Inoltre, in tale lasso temporale, è fatto altresì divieto di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi¹¹.

⁹ Cfr. http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/Lists/Reportistica%20%20Documentazione/Attachments/184/Manuale_Utente_Trasmisione_Gestione_Documenti_Contabili_Armonizzati.pdf.

¹⁰ Cfr. <https://www.segretaricomunalivighenzi.it/01-10-2019-stop-assunzioni-se-manca-il-consolidato>; E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 86-87.

¹¹ Cfr. <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-09-27/da-domani-stop-assunzioni-se-manca-consolidato-172414.php?uuid=ACyUBXn>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2017-09-08/consolidato-prova-conciliazione->

Per quanto riguarda l'obbligo di trasmissione del bilancio consolidato alla BDAP, occorre precisare che la norma originaria che ne sanzionava l'inottemperanza ha subito una modifica a seguito dell'emanazione della legge di bilancio per il 2019 (L. 145/2018). Dal primo gennaio 2019, la sanzione sopra richiamata trova applicazione in caso di mancato invio entro trenta giorni decorrenti dal termine previsto dalla legge per l'approvazione del bilancio consolidato e non più dalla data della sua effettiva approvazione da parte dell'ente locale. Inoltre, sempre la legge di bilancio per il 2019, è intervenuta ancora sul tema con la riformulazione dell'art. 161 del TUEL il quale, al comma 4, prevede che decorsi trenta giorni dal termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione, dei rendiconti e del bilancio consolidato, in caso di mancato invio alla BDAP, vengono sospesi i pagamenti delle risorse finanziarie a qualsiasi titolo dovute dal Ministero dell'Interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali, ivi comprese quelle a titolo di fondo di solidarietà comunale. Il nuovo testo dell'art. 161, per espressa previsione legislativa, è entrato in vigore a partire dal primo novembre 2019; ne deriva che se ne dovrà tenere conto per la prima volta in sede di predisposizione del bilancio consolidato per l'esercizio 2019. A seguito delle

160230.php?uuid=AEr9ivPC; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-10-21/bdap-acronimo-conseguenze-quotidiane-e-contenuti-nascosti-100152.php?uuid=ACHehYt>. Inoltre, si veda la sentenza 41/2020 della Sezione giurisdizionale regionale per le Marche della Corte dei conti, con cui sono stati sanzionati alcuni dirigenti comunali per delle assunzioni disposte in mancanza dell'approvazione del bilancio consolidato, quantificandone il danno erariale.

modifiche appena discusse, che non sono state coordinate con la legislazione previgente, si è venuta a creare la situazione paradossale in base alla quale, ad oggi, permane il vecchio termine di invio alla BDAP (ovvero i trenta giorni dalla data di approvazione del bilancio da parte dell'ente locale) così come stabilito dal D.M. del 12 maggio 2016 su cui il legislatore non è intervenuto, ma la sanzione viene comminata qualora la trasmissione non venga effettuata entro trenta giorni dalla data prevista dalla legge per l'approvazione. Le modifiche in parola sono a favore degli enti che approvano per tempo il bilancio consolidato mentre sono penalizzanti per quelli che lo approvano a ridosso del termine ultimo disciplinato dalla legge o, peggio ancora, in ritardo. Considerando che quest'ultima eventualità risulta essere abbastanza diffusa ne deriva che, senza un maggior rigore nel rispetto delle tempistiche, molti enti locali potrebbero trovarsi ad avere a che fare con grossi squilibri di cassa, vista la sanzione del blocco dei trasferimenti statali comminata in caso di mancata trasmissione del bilancio consolidato entro trenta giorni dalla data prevista per la sua approvazione¹².

Giova sottolineare che gli enti locali soggetti all'obbligo di redigere il bilancio consolidato che non posseggono enti o società controllati o partecipati da consolidare, devono dichiarare questa condizione nella delibera di

¹² Cfr. <https://www.publika.it/rivista/la-scadenza-per-linvio-alla-bdap-del-bilancio-di-previsione-2020-2022/>.

approvazione del rendiconto di gestione, specificando che non daranno seguito all'elaborazione del bilancio consolidato¹³. Laddove l'ente locale non abbia effettuato tale dichiarazione, di cui deve esserne data distinta evidenza rispetto al rendiconto, si ritiene possibile procedere con una successiva deliberazione di Consiglio emanata prima della scadenza del termine per l'approvazione del bilancio consolidato. Si evidenzia che anche gli enti che non devono redigere il bilancio consolidato per la ragione appena esposta hanno l'onere di trasmettere alla BDAP le delibere dalle quali si evince l'esonero dall'adempimento, per evitare di essere considerati inadempienti.

¹³ Cfr. <http://www.publika.it/rivista/obblighi-conseguenti-riscontro-perimetro-consolidamento-negativo/>; <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-11-06/comuni-polvere-scelta-non-approvare-consolidato-va-formalizzata-una-delibera-inviare-bdap-175934.php?uid=AC3vw9w>.

CONCLUSIONI

Il bilancio consolidato è uno strumento preordinato a dare evidenza della situazione economica, finanziaria e patrimoniale relativa alla complessiva attività svolta dall'ente locale sia direttamente sia attraverso le proprie articolazioni organizzative. Esso, oltre ad assolvere a finalità di tipo informativo nei confronti degli stakeholder, riveste altresì carattere strategico, nella misura in cui è in grado di consentire un effettivo esercizio delle funzioni di programmazione, gestione e controllo dell'attività dell'ente locale capogruppo.

Per poter esperire appieno tutte queste potenzialità è però necessario adottare un approccio che non degradi questo strumento ad un mero adempimento formale, da predisporre in maniera frettolosa e con scarso rigore metodologico qualche settimana prima della scadenza prevista per la sua approvazione. Al contrario, il bilancio consolidato dovrebbe rappresentare il punto di arrivo di un percorso che si snoda nell'arco di vari mesi, articolato in diverse fasi per il compimento delle quali è indispensabile disporre di un valido supporto informativo, di competenze e soprattutto della collaborazione da parte di tutti gli organismi che compongono il gruppo.

Se è quindi imprescindibile che l'ente locale riponga il massimo impegno e dedizione, è altrettanto necessario che il legislatore faccia la propria parte sotto due punti di vista: nel conferire piena legittimità ed importanza a questo documento e nel fornire strumenti di ausilio nella gestione delle operazioni propedeutiche ad un corretto processo di consolidamento.

Per ciò che concerne il primo punto di vista, una svolta importante si è avuta a partire dall'entrata in vigore delle LL. 42/2009 e 196/2009, che hanno posto la questione del consolidamento in termini di obbligatorietà, e, in maniera particolare, con il d.lgs. 118/2011, il quale ha dato attuazione al disegno tratteggiato dal legislatore attraverso le leggi precedenti. Da ultimo, anche le linee guida emanate dalla Sezione autonomie della Corte dei conti nel 2019 si può dire che abbiano apportato un significativo contributo in tal senso.

Invece, relativamente al secondo punto di vista, un ruolo importante lo hanno giocato il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 in combinato disposto con le indicazioni della magistratura contabile la quale, attraverso la Sezione autonomie e le Sezioni regionali, è intervenuta varie volte nel fornire chiarimenti rispetto a certe tematiche in materia di consolidamento, dando anche

impulso al legislatore per l'affinamento di alcuni aspetti alla luce delle problematiche riscontrate nel concreto.

Passi significativi sono stati fatti, altri ancora se ne dovranno fare al fine di pervenire ad una normativa chiara ed esaustiva che possa davvero rappresentare un valido punto di riferimento nel processo di elaborazione del bilancio consolidato, favorendo altresì uniformità di comportamento. Ad esempio, come è emerso nel corso della trattazione, sarebbe necessario chiarire meglio i criteri per l'inclusione degli enti strumentali partecipati all'interno del GAP, quelli per l'elisione dei rapporti infragrupo che coinvolgono soggetti partecipati dall'ente locale con differenti quote di partecipazione, i contenuti della relazione sulla gestione.

Inoltre, ad avviso di chi scrive, sarebbe opportuno rendere maggiormente consapevoli gli enti locali dell'importanza e delle opportunità che possono derivare dall'adozione del bilancio consolidato. A tal proposito, alcune analisi hanno rilevato come vi siano delle difficoltà da parte di questi ultimi sia a predisporre il documento, sia a considerarlo come uno strumento utile a fini strategici, complice anche il fatto che il bilancio consolidato, nonostante rappresentasse una delle innovazioni di maggiore complessità apportate dalla riforma, è stato introdotto senza attendere che gli altri cambiamenti,

primo fra tutti l'avvento della contabilità economico-patrimoniale, fossero stati effettivamente compresi ed interiorizzati.

Quest'ultima ha comportato per gli enti locali l'obbligatorietà di adottare una procedura di registrazione dei fatti di gestione di tipo "integrale", in cui ad ogni accadimento devono simultaneamente corrispondere in corso d'anno due registrazioni: quella economico-patrimoniale e quella finanziaria. Ad oggi, soprattutto gli enti locali di ridotte dimensioni, i quali sono entrati nella riforma solamente negli ultimi anni, fanno fatica ad adeguarsi al sistema integrato di rilevazione e fanno ancora derivare le rilevazioni di contabilità economica da quella finanziaria, con tutte le conseguenze che ne derivano per una corretta predisposizione del bilancio consolidato (ridotta attendibilità del rendiconto di gestione, difficoltà nell'individuazione delle partite infragruppo, ...).

A peggiorare la situazione si aggiunge la tendenza ad una visione meramente burocratico-amministrativa dello stesso, la carenza di competenze tecniche specifiche e della dotazione organica e l'inadeguatezza del sistema informatico. Senza contare che spesso le relazioni tra ente capogruppo ed organismi partecipati, pur non potendosi definire di conflitto, non sono neppure di piena cooperazione, a causa della presenza di contrasti già esistenti e della mancanza di esperienza da parte dell'ente locale ad assumere un ruolo

di leadership nell'ambito di un gruppo composto da realtà eterogenee tra loro¹.

Tuttavia, solo superando le problematiche che si sono appena tratteggiate è possibile pervenire alla redazione di un bilancio consolidato che sia in grado di rispondere a tre distinte esigenze: fornire all'organo amministrativo dell'ente locale informazioni puntuali sul grado di attuazione delle strategie, dei programmi e dei progetti che vedono coinvolto il gruppo, trasmettere ai cittadini una chiara e completa rendicontazione circa le performance da esso conseguite e consentire un controllo esterno da parte della Corte dei conti finalizzato ad identificare possibili rischi di carattere economico, finanziario e patrimoniale.

¹ Per una disamina degli errori da evitare nell'elaborazione del bilancio consolidato si veda <http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com/art/fisco-e-contabilita/2019-07-10/bilancio-consolidato-15-errori-evitare-174749.php?uuid=ACpBMvX>.

APPENDICE 1

LO SCHEMA DI BILANCIO CONSOLIDATO

Di seguito si riporta lo schema di bilancio consolidato così come previsto dall'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011

APPENDICE 1

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO		Anno	Anno - 1	riferimento art.2425 cc	riferimento DM 26/4/95
A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE					
1	Proventi da tributi				
2	Proventi da fondi perequativi				
3	Proventi da trasferimenti e contributi				
a	<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>				A5c
b	<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>				E20c
c	<i>Contributi agli investimenti</i>				
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici			A1	A1a
a	<i>Proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>				
b	<i>Ricavi della vendita di beni</i>				
c	<i>Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>				
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)			A2	A2
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione			A3	A3
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni			A4	A4
8	Altri ricavi e proventi diversi			A5	A5 a e b
totale componenti positivi della gestione A)					
B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE					
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo			B6	B6
10	Prestazioni di servizi			B7	B7
11	Utilizzo beni di terzi			B8	B8
12	Trasferimenti e contributi				
a	<i>Trasferimenti correnti</i>				
b	<i>Contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni pubb.</i>				
c	<i>Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>				
13	Personale			B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni			B10	B10
a	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali</i>			B10a	B10a
b	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>			B10b	B10b
c	<i>Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>			B10c	B10c
d	<i>Svalutazione dei crediti</i>			B10d	B10d
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)			B11	B11
16	Accantonamenti per rischi			B12	B12
17	Altri accantonamenti			B13	B13
18	Oneri diversi di gestione			B14	B14
totale componenti negativi della gestione B)					
DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)					
C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI					
<i>Proventi finanziari</i>					
19	Proventi da partecipazioni			C15	C15
a	<i>da società controllate</i>				
b	<i>da società partecipate</i>				
c	<i>da altri soggetti</i>				
20	Altri proventi finanziari			C16	C16
Totale proventi finanziari					
<i>Oneri finanziari</i>					
21	Interessi ed altri oneri finanziari			C17	C17
a	<i>Interessi passivi</i>				
b	<i>Altri oneri finanziari</i>				
Totale oneri finanziari					
totale (C)					
D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE					
22	Rivalutazioni			D18	D18
23	Svalutazioni			D19	D19
totale (D)					
E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI					
<i>Proventi straordinari</i>					
24	Proventi da permessi di costruire			E20	E20
a	<i>Proventi da trasferimenti in conto capitale</i>				
b	<i>Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo</i>				E20b
c	<i>Plusvalenze patrimoniali</i>				E20c
d	<i>Altri proventi straordinari</i>				
totale proventi					
25	<i>Oneri straordinari</i>			E21	E21
a	<i>Trasferimenti in conto capitale</i>				
b	<i>Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo</i>				E21b
c	<i>Minusvalenze patrimoniali</i>				E21a
d	<i>Altri oneri straordinari</i>				E21d
totale oneri					
Totale (E) (E20-E21)					
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)					
26	Imposte (*)			22	22
27	RISULTATO DELL'ESERCIZIO (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)			23	23
28	Risultato dell'esercizio di pertinenza di terzi				

LO SCHEMA DI BILANCIO CONSOLIDATO

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (ATTIVO)		Anno	Anno - 1	referimento art.2424 CC	referimento DM 26/4/95
1	A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE			A	A
	TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)				
	B) IMMOBILIZZAZIONI				
	Immobilizzazioni immateriali			B1	B1
1	costi di impianto e di ampliamento			B11	B11
2	costi di ricerca sviluppo e pubblicità			B12	B12
3	diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno			B13	B13
4	concessioni, licenze, marchi e diritti simile			B14	B14
5	avviamento			B15	B15
6	immobilizzazioni in corso ed acconti			B16	B16
9	altre			B17	B17
	Totale immobilizzazioni immateriali				
	Immobilizzazioni materiali (3)				
II 1	Beni demaniali				
1.1	Terreni				
1.2	Fabbricati				
1.3	Infrastrutture				
1.9	Altri beni demaniali				
III 2	Altre immobilizzazioni materiali (3)				
2.1	Terreni			B111	B111
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>				
2.2	Fabbricati				
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>				
2.3	Impianti e macchinari			B112	B112
a	<i>di cui in leasing finanziario</i>				
2.4	Attrezzature industriali e commerciali			B113	B113
2.5	Mezzi di trasporto				
2.6	Macchine per ufficio e hardware				
2.7	Mobili e arredi				
2.8	Infrastrutture				
2.9	Diritti reali di godimento				
2.99	Altri beni materiali				
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti			B115	B115
	Totale immobilizzazioni materiali				
	Immobilizzazioni Finanziarie (1)				
IV 1	Partecipazioni in			B111	B111
a	<i>imprese controllate</i>			B111a	B111a
b	<i>imprese partecipate</i>			B111b	B111b
c	<i>altri soggetti</i>				
2	Crediti verso			B112	B112
a	<i>altre amministrazioni pubbliche</i>				
b	<i>imprese controllate</i>			B112a	B112a
c	<i>imprese partecipate</i>			B112b	B112b
d	<i>altri soggetti</i>			B112c B112d	B112d
3	Altri titoli			B113	
	Totale immobilizzazioni finanziarie				
	TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)				
	C) ATTIVO CIRCOLANTE				
I	Rimanenze			C1	C1
	Totale				
II	Crediti (2)				
1	Crediti di natura tributaria				
a	<i>Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>				
b	<i>Altri crediti da tributi</i>				
c	<i>Crediti da Fondi perequativi</i>				
2	Crediti per trasferimenti e contributi				
a	<i>verso amministrazioni pubbliche</i>				
b	<i>imprese controllate</i>			C13	C12
c	<i>imprese partecipate</i>				C13
d	<i>verso altri soggetti</i>				
3	Verso clienti ed utenti			C11	C11
4	Altri Crediti			C15	C15
a	<i>verso l'erario</i>				
b	<i>per attività svolta per c/terzi</i>				
c	<i>altri</i>				
	Totale crediti				
III	ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZI				
1	partecipazioni			C111,2,3,4,5	C111,2,3
2	altri titoli			C116	C115
	Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi				
IV	DISPONIBILITA' LIQUIDE				
1	Conto di tesoreria				
a	<i>Istituto tesoriere</i>				CIV1a
b	<i>presso Banca d'Italia</i>				
2	Altri depositi bancari e postali			CIV1	CIV1b e CIV1c
3	Denaro e valori in cassa			CIV2 e CIV3	CIV2 e CIV3
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente				
	Totale disponibilità liquide				
	TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)				
	D) RATEI E RISCONTI				
1	Ratei attivi			D	D
2	Risconti attivi			D	D
	TOTALE RATEI E RISCONTI (D)				
	TOTALE DELL'ATTIVO				

APPENDICE 1

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (PASSIVO)		Anno	Anno - 1	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
A) PATRIMONIO NETTO					
I	Fondo di dotazione			AI	AI
II	Riserve	-	-		
	a da risultato economico di esercizi precedenti			AIV, AV, AVI, AVII, AVII	AIV, AV, AVI, AVII, AVII
	b da capitale			AII, AIII	AII, AIII
	c da permessi di costruire				
	d riserve indisponibili per beni demaniali e patrimoniali indisponibili e per i beni culturali	-	-		
	e altre riserve indisponibili	-	-		
III	Risultato economico dell'esercizio			AIX	AIX
Patrimonio netto comprensivo della quota di pertinenza di terzi		-	-		
Fondo di dotazione e riserve di pertinenza di terzi					
Risultato economico dell'esercizio di pertinenza di terzi					
Patrimonio netto di pertinenza di terzi		-	-		
TOTALE PATRIMONIO NETTO (A) ⁽³⁾		-	-		
B) FONDI PER RISCHI ED ONERI					
1	per trattamento di quiescenza			B1	B1
2	per imposte			B2	B2
3	altri			B3	B3
4	fondo di consolidamento per rischi e oneri futuri				
TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)		-	-		
C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO				C	C
TOTALE T.F.R. (C)		-	-		
D) DEBITI ⁽⁴⁾					
1	Debiti da finanziamento	-	-		
a	prestiti obbligazionari			D1e D2	D1
b	v/ altre amministrazioni pubbliche				
c	verso banche e tesoriere			D4	D3 e D4
d	verso altri finanziatori			D5	
2	Debiti verso fornitori			D7	D6
3	Acconti			D6	D5
4	Debiti per trasferimenti e contributi	-	-		
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale				
b	altre amministrazioni pubbliche				
c	imprese controllate			D9	D8
d	imprese partecipate			D10	D9
e	altri soggetti				
5	altri debiti	-	-	D12, D13, D14	D11, D12, D13
a	tributari				
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale				
c	per attività svolta per c/terzi ⁽²⁾				
d	altri				
TOTALE DEBITI (D)		-	-		
E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI					
I	Ratei passivi			E	E
II	Risconti passivi			E	E
1	Contributi agli investimenti	-	-		
a	da altre amministrazioni pubbliche				
b	da altri soggetti				
2	Concessioni pluriennali				
3	Altri risconti passivi				
TOTALE RATEI E RISCONTI (E)		-	-		
TOTALE DEL PASSIVO					
CONTI D'ORDINE					
	1) Impegni su esercizi futuri				
	2) beni di terzi in uso				
	3) beni dati in uso a terzi				
	4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche				
	5) garanzie prestate a imprese controllate				
	6) garanzie prestate a imprese partecipate				
	7) garanzie prestate a altre imprese				
TOTALE CONTI D'ORDINE					

APPENDICE 2

LA CLASSIFICAZIONE DELLE VOCI DI BILANCIO CIVILISTICO NELLO SCHEMA DI BILANCIO CONSOLIDATO

Di seguito, per le voci di stato patrimoniale e conto economico dei prospetti di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011 normalmente coinvolte nella riclassificazione di un bilancio di esercizio redatto secondo i dettami del codice civile e per le quali non è riportato a latere il riferimento alla corrispondente voce del bilancio civilistico, viene indicato ciò che vi dovrebbe essere inserito, nonché le informazioni aggiuntive di cui necessita l'ente locale capogruppo affinché possa riclassificare in maniera corretta tale bilancio.

A2.1. Lo stato patrimoniale attivo

BI2 – “costi di ricerca, sviluppo e pubblicità”: per questa voce, a latere, viene riportato il riferimento alla voce del bilancio civilistico BI2 – “costi di sviluppo” la quale, a seguito della riforma attuata con il d.lgs. 139/2015, accoglie solo i costi di sviluppo. Pertanto, è necessario che la società trasmetta alla capogruppo le informazioni circa l'ammontare dei costi di ricerca e di pubblicità sostenuti in grado di esplicitare la loro utilità in un periodo

pluriennale¹, al netto dei fondi ammortamento che sarebbero stati calcolati laddove questi costi fossero stati capitalizzati (tenendo conto delle aliquote di ammortamento fissate per quelle categorie di beni a livello di gruppo);

BIII2.1 – “terreni” e BIII2.2 – “fabbricati”: è necessario che la società fornisca alla capogruppo le informazioni strumentali per scorporare il valore dei terreni da quello dei fabbricati, entrambi accorpati nella voce corrispondente del bilancio civilistico BII1 – “terreni e fabbricati”;

BIII2.5 – “mezzi di trasporto”, BIII2.6 – “macchine per ufficio e hardware”, BIII2.7 – “mobili e arredi”, BIII2.99 – “altri beni materiali”: è necessario che la società trasmetta alla capogruppo il dettaglio della voce del bilancio civilistico BII4 – “altri beni” all’interno della quale sono accorpati i valori di tali cespiti;

BIV1c – “partecipazioni in altri soggetti”: in questa voce vanno inseriti i valori che nel bilancio civilistico sono stati classificati nelle voci BIII1c – “partecipazioni in imprese controllanti”, BIII1d – “partecipazioni in imprese sottoposte al controllo delle controllanti” e BIII1d bis – “partecipazioni in altre imprese”;

BIV2a – “crediti verso altre amministrazioni pubbliche”: in questa voce vanno inseriti i crediti, tipicamente di finanziamento a medio-lungo termine,

¹ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 117-119.

concessi dalla società ad amministrazioni pubbliche (compreso l'ente locale controllante). Detti crediti, nel bilancio civilistico, potrebbero essere classificati nella voce BIII2c – “crediti verso controllanti” (nella misura in cui la controllante sia un'amministrazione pubblica), BIII2d – “crediti verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti” o nella voce BIII2d bis – “crediti verso altri”. Ad ogni modo, è necessario che la società fornisca informazioni circa la presenza o meno di tali crediti, il loro ammontare al 31 dicembre e le voci del bilancio civilistico in cui li ha inseriti;

BIV2d – “crediti verso altri soggetti”: in questa voce, oltre a quanto indicato a latere, è necessario riclassificare anche il contenuto della voce BIII2d bis – “crediti verso altri” del bilancio civilistico, previo accertamento che all'interno di quest'ultima non vi siano crediti verso Pubbliche Amministrazioni;

BIV3 – “altri titoli”: in questa voce, oltre a quanto indicato a latere, è necessario riclassificare altresì il contenuto della voce BIII4 – “strumenti finanziari derivati attivi” del bilancio civilistico;

CII2a – “crediti per trasferimenti e contributi verso amministrazioni pubbliche”: in questa voce è necessario riclassificare i crediti (tipicamente di funzionamento) che la società vanta nei confronti della Pubblica Amministrazione (comprensiva, ovviamente, dell'ente locale capogruppo) i quali, normalmente, si possono ritrovare nelle voci CII1 – “crediti verso clienti”, CII4

– “crediti verso controllanti”, CII5 – “crediti verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti” e CII5 quater – “crediti verso altri” del bilancio civilistico. Al fine di ottenere questo tipo di informazioni è necessario che la società indichi l’ammontare dei crediti che vanta nei confronti della Pubblica Amministrazione e le voci in cui li ha classificati all’interno dello stato patrimoniale civilistico;

CII2b – “crediti per trasferimenti e contributi verso imprese controllate”: in questa voce è necessario riclassificare il contenuto della voce CII2 – “crediti verso imprese controllate” del bilancio civilistico;

CII2d – “crediti per trasferimenti e contributi verso altri soggetti”: in questa voce è necessario riclassificare il contenuto delle voci CII4 – “crediti verso controllanti” (diverse da Pubbliche Amministrazioni) e CII5 – “crediti verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti” (diverse da Pubbliche Amministrazioni) del bilancio civilistico;

CII4a – “altri crediti verso l’erario”: in questa voce è necessario riclassificare il contenuto delle voci CII5 bis – “crediti tributari” e CII5 ter – “imposte anticipate” del bilancio civilistico;

CII4c – “altri crediti”: in questa voce è necessario riclassificare il contenuto della voce CII5 quater – “crediti verso altri” (diversi da Pubbliche Amministrazioni) del bilancio civilistico;

CIII1 – “attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni, partecipazioni”: in questa voce è necessario riclassificare il contenuto delle voci

CIII1 – “partecipazioni in imprese controllate”, CIII2 – “partecipazioni in imprese collegate”, CIII3 – “partecipazioni in imprese controllanti”, CIII3 bis – “partecipazioni in imprese sottoposte al controllo delle controllanti” e CIII4 – “altre partecipazioni” del bilancio civilistico;

CIII2 – “attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni, altri titoli”: in questa voce è necessario riclassificare il contenuto delle voci CIII5 – “strumenti finanziari derivati attivi” e CIII6 – “altri titoli” del bilancio civilistico.

A2.2. Lo stato patrimoniale passivo

AIIa – “riserve da risultato economico di esercizi precedenti”: in questa voce, rispetto a quanto indicato a latere, è necessario apportare qualche correzione alla luce delle modifiche introdotte alla composizione del patrimonio netto dal d.lgs. 139/2015. In particolare, occorre eliminare il riferimento alla voce AVII – “riserva per operazioni di copertura dei flussi finanziari attesi” ed aggiungere quello alla voce AVIII – “utili (perdite) portati a nuovo” del bilancio civilistico;

AIIb – “riserve da capitale”: in questa voce, oltre a quanto indicato a latere, occorre riclassificare il contenuto delle voci AVII – “riserva per operazioni di copertura dei flussi finanziari attesi” e AX – “riserva negativa per azioni proprie in portafoglio” del bilancio civilistico;

B3 – “fondi per rischi ed oneri, altri”: in questa voce, oltre a quanto indicato a latere, occorre inserire il contenuto della voce B4 – “fondi per rischi ed oneri, altri” del bilancio civilistico;

D1b – “debiti da finanziamento v/altre amministrazioni pubbliche”: in questa voce occorre inserire eventuali debiti contratti con la Pubblica Amministrazione (compreso, ovviamente, l’ente locale capogruppo) per l’ottenimento di finanziamenti, che si possono ritrovare classificati nelle voci D3 – “debiti verso soci per finanziamenti” e D5 – “debiti verso altri finanziatori” del bilancio civilistico. Per avere conoscenza di ciò, è necessario che la società trasmetta informazioni in tal senso;

D2 – “debiti verso fornitori”: in questa voce, oltre a quanto indicato a latere, è opportuno riclassificare il contenuto della voce D8 – “debiti rappresentati da titoli di credito” del bilancio civilistico, dato che questa tipologia di strumenti di pagamento viene di norma utilizzata per regolare le posizioni aperte con i fornitori. Tuttavia, laddove il beneficiario non dovesse essere un generico fornitore, si ritiene corretto riclassificare tale voce in quelle del numero

4 – “debiti per trasferimenti e contributi”, a seconda della natura del creditore o, in via residuale, nella voce D5d – “altri debiti, altri”. Al fine di consentire tali allocazioni, è necessario che la società indichi all’ente locale, per ogni tipologia di beneficiario (amministrazioni pubbliche, imprese controllate, imprese partecipate) l’entità dei debiti rappresentati da titoli di credito che ha in essere;

D4b – “debiti per trasferimenti e contributi, altre amministrazioni pubbliche”: in questa voce occorre inserire eventuali debiti di funzionamento contratti dalla società con enti facenti parte della Pubblica Amministrazione (compreso, ovviamente, l’ente locale capogruppo), i quali possono essere classificati nelle voci D7 – “debiti verso fornitori”, D8 – “debiti rappresentati da titoli di credito”, D11 – “debiti verso controllanti”, D11 bis – “debiti verso imprese sottoposte al controllo delle controllanti” o D14 – “altri debiti” del bilancio civilistico. È necessario che la società fornisca all’ente locale capogruppo le informazioni circa l’entità dei debiti in essere con enti facenti parte della Pubblica Amministrazione, nonché le voci dello stato patrimoniale civilistico in cui li ha inseriti;

D4e – “debiti per trasferimenti e contributi, altri soggetti”: in questa voce è necessario riclassificare le voci D11 – “debiti verso controllanti” (diversi da Pubbliche Amministrazioni) e D11 bis – “debiti verso imprese sottoposte al

controllo delle controllanti” (diverse da Pubbliche Amministrazioni) del bilancio civilistico;

EIII1 – “risconti passivi da contributi agli investimenti”: in questa voce è necessario riclassificare i risconti passivi calcolati su contributi destinati al finanziamento di spese di investimento ricevuti dalla società da parte di Pubbliche Amministrazioni o da altri soggetti. Per ottenere questo dettaglio è indispensabile che la società trasmetta all’ente capogruppo le informazioni circa l’ammontare dei risconti passivi in parola distinti in base alla natura pubblica o privata del soggetto erogatore dei contributi.

CONTI D’ORDINE: in queste voci occorre inserire l’ammontare degli impegni futuri, delle garanzie prestate dalla società a varie categorie di soggetti, dei beni di terzi in uso dalla società e dei beni della società concessi in uso a terzi. Queste informazioni dovrebbero essere contenute nella nota integrativa; tuttavia, laddove il livello di dettaglio con cui sono riportate nella medesima non sia soddisfacente ai fini della riclassificazione, è opportuno che la società fornisca le dovute integrazioni, soprattutto con riferimento all’entità delle garanzie prestate per ogni categoria di soggetto individuato (amministrazioni pubbliche, imprese controllate, imprese partecipate e altre imprese).

A2.3. Il conto economico

A3a – “proventi da trasferimenti correnti”: in questa voce è necessario riclassificare l’ammontare dei contributi in conto esercizio ricevuti dalla società, nonché degli altri trasferimenti solitamente erogati da amministrazioni pubbliche che non siano destinati al finanziamento di spese in conto capitale.

Normalmente questa specie di contributi viene inserita all’interno della voce A5 – “altri ricavi e proventi” del conto economico civilistico, evidenziati separatamente rispetto al contenuto della stessa, pertanto la loro identificazione non dovrebbe necessitare di informazioni aggiuntive;

A3b – “quota annuale di contributi agli investimenti”: in questa voce è necessario riclassificare le quote di competenza dell’esercizio dei contributi erogati alla società destinati al finanziamento delle spese di investimento. Di norma tali proventi vengono inseriti nella voce A5 – “altri ricavi e proventi” del conto economico civilistico senza essere evidenziati separatamente; pertanto, è necessario che la società trasmetta all’ente locale capogruppo le informazioni per la corretta identificazione delle quote di competenza dell’esercizio relative a questa fattispecie di contributi;

A4 – “ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici”: in questa voce, che a sua volta si suddivide in tre sotto-voci distinte a seconda della fonte da cui promanano siffatti ricavi, è necessario riclassificare il

contenuto della voce A1 – “ricavi delle vendite e delle prestazioni” del conto economico civilistico. Tuttavia, è indispensabile che la società fornisca all’ente locale capogruppo la ripartizione dei ricavi delle vendite e prestazioni per tipologia di attività svolta (vendita di beni, prestazione di servizi e gestione di beni) al fine di soddisfare il fabbisogno informativo richiesto dall’articolazione della voce del conto economico consolidato in parola;

C19 – “proventi da partecipazioni”: in questa voce, articolata in tre sotto-voci distinte in base alla qualificazione del rapporto che lega la società all’organismo nei confronti del quale essa detiene la partecipazione, occorre inserire il contenuto della voce C15 del conto economico civilistico, a sua volta suddivisa in diverse sotto-voci per dare evidenza del tipo di partecipata dalla quale promanano i proventi in parola. Si precisa che i proventi da partecipazioni in società collegate vanno riclassificati nella voce C19b – “proventi da partecipazioni da società partecipate”, mentre quelli in società controllanti e in società sottoposte al controllo delle controllanti vanno riclassificati nella voce C19c – “proventi da partecipazioni da altri soggetti”;

C21 – “interessi ed altri oneri finanziari”: dato che questa voce, a differenza di quella omologa presente nel bilancio civilistico, risulta essere articolata in due sotto-voci in relazione alla tipologia di onere finanziario, è necessario

che la società fornisca alla capogruppo il dettaglio della ripartizione tra interessi passivi e altri oneri finanziari;

E24c – “sopravvenienze attive ed insussistenze del passivo”: in questa voce occorre riclassificare i proventi, di competenza economica di esercizi precedenti, che derivano da incrementi del valore di attività o da decrementi del valore di passività rispetto alle stime precedentemente operate. Tali proventi, a seguito della soppressione dell’area straordinaria, vengono di norma inseriti nella voce A5 – “altri ricavi e proventi” del conto economico civilistico. È necessario quindi che la società, qualora non riportate in nota integrativa, trasmetta all’ente capogruppo le informazioni relative all’ammontare di questi componenti positivi di reddito contabilizzati nell’esercizio e alla voce del bilancio civilistico in cui li ha classificati;

E24d – “plusvalenze patrimoniali”: in questa voce occorre riclassificare le plusvalenze che derivano dalla cessione/permuta/perdita di immobilizzazioni, normalmente inserite, a seguito della soppressione dell’area straordinaria, nella voce A5 – “altri ricavi e proventi” del conto economico civilistico. Pertanto, è necessario che la società, qualora non ne venga data evidenza in nota integrativa, trasmetta all’ente capogruppo le informazioni relative all’entità di tali proventi contabilizzati nell’esercizio e alla voce del bilancio civilistico in cui li ha classificati;

E24e – “altri proventi straordinari”: in questa voce residuale è opportuno riclassificare tutti i componenti positivi di reddito di carattere straordinario di competenza economica dell’esercizio non allocabili in altre voci. Di norma tali proventi, a seguito della soppressione dell’area straordinaria, vengono inseriti nella voce A5 – “altri ricavi e proventi” del conto economico civilistico; pertanto, è necessario che la società, qualora non presenti in nota integrativa, trasmetta all’ente locale capogruppo le informazioni relative all’ammontare di questi componenti positivi di reddito contabilizzati nell’esercizio e alla voce del bilancio civilistico in cui li ha classificati;

E25b – “sopravvenienze passive ed insussistenze dell’attivo”: in questa voce occorre riclassificare gli oneri, di competenza economica di esercizi precedenti, che derivano da incrementi del valore di passività o da decrementi del valore di attività. Tali oneri, a seguito della soppressione dell’area straordinaria, vengono di norma inseriti nella voce B14 – “oneri diversi di gestione” del conto economico civilistico. È necessario quindi che la società, qualora non riportate in nota integrativa, trasmetta all’ente capogruppo le informazioni relative all’ammontare di questi componenti negativi di reddito contabilizzati nell’esercizio e alla voce del bilancio civilistico in cui li ha classificati;

E25c – “minusvalenze patrimoniali”: in questa voce occorre riclassificare le minusvalenze che derivano dalla cessione/permuta/perdita di immobilizzazioni, normalmente inserite, a seguito della soppressione dell’area straordinaria, nella voce B14 – “oneri diversi di gestione” del conto economico civilistico; pertanto, è necessario che la società, qualora non ne venga data evidenza in nota integrativa, trasmetta all’ente capogruppo le informazioni relative all’ammontare di tali oneri contabilizzati nell’esercizio e alla voce del bilancio civilistico in cui li ha classificati;

E25d – “altri oneri straordinari”: in questa voce residuale è necessario riclassificare tutti i componenti negativi di reddito di carattere straordinario di competenza dell’esercizio non allocabili in altre voci. Di norma tali oneri, a seguito della soppressione dell’area straordinaria, vengono inseriti nella voce B14 – “oneri diversi di gestione” del conto economico civilistico; pertanto, è indispensabile che la società, qualora non presenti nella nota integrativa, fornisca all’ente capogruppo le informazioni relative all’ammontare di questi componenti negativi di reddito contabilizzati nell’esercizio e alla voce del bilancio civilistico in cui sono stati classificati;

26 – “imposte”: il riferimento alla voce 22 del conto economico civilistico riportato a latere non risulta corretto, a causa della modifica alla struttura dello stesso intervenuta con il d.lgs. 139/2015; il riferimento corretto,

attualmente, è alla voce 20 – “imposte sul reddito dell’esercizio, correnti, differite e anticipate”;

27 – “risultato dell’esercizio (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)”: il riferimento alla voce 23 del conto economico civilistico riportato a latere non risulta corretto, a causa della modifica alla struttura dello stesso intervenuta con il d.lgs. 139/2015; il riferimento corretto, attualmente, è alla voce 21 – “utile (perdita) dell’esercizio”.

APPENDICE 3

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

Di seguito, richiamando anche quanto riportato nell'appendice tecnica al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, vengono proposti alcuni esempi di possibili situazioni che necessitano della predisposizione di apposite scritture di pre-consolidamento.

A3.1. L'ammortamento

Il caso più emblematico di difformità sostanziale tra i bilanci dei soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento, tanto da essere citato all'interno del principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 quale esempio di situazione che necessita dell'approntamento di apposita rettifica, riguarda gli accantonamenti ai fondi ammortamento effettuati con aliquote differenti per le medesime tipologie di beni¹.

¹ E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p.48; L. MARCHI (a cura di), *Introduzione all'economia aziendale. Il sistema delle operazioni e le condizioni di equilibrio aziendale. Nona edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, pp. 322-325; L. MARCHI (a cura di), *Introduzione alla contabilità d'impresa. Obiettivi, oggetto e strumenti di rilevazione. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 205-210.

A livello di gruppo l'ente locale, nelle direttive che invia ai soggetti da consolidare, solitamente fa riferimento alle aliquote dallo stesso adottate per ammortizzare le sue immobilizzazioni, disciplinate al paragrafo 4.18 dell'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011. Quest'ultimo, oltre a qualificare i coefficienti di ammortamento in esso riportati "come possibile riferimento per la definizione del piano di ammortamento", fa rinvio a quelli previsti nei "Principi e regole contabili del sistema di contabilità economica delle amministrazioni pubbliche", predisposti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Ragioneria Generale dello Stato. Tuttavia, resta salva la facoltà dell'ente locale di applicare percentuali di ammortamento diverse da quelle indicate in considerazione della vita utile dei singoli beni.

Tra le aziende del gruppo, il fatto di tenere conto della diversa vita utile dei beni sebbene appartenenti ad una stessa categoria, può giustificare il mantenimento di aliquote di ammortamento diverse perché così facendo si perviene ad una rappresentazione veritiera e corretta della situazione. Ciò accade soprattutto per quelle immobilizzazioni che, nonostante siano astrattamente classificabili all'interno della stessa voce di bilancio consolidato, in concreto sono molto eterogenee tra loro in quanto specifiche della singola azienda che le possiede. Si pensi agli impianti, che possono variare sensibilmente da un'azienda ad un'altra a seconda della tipologia, delle loro

caratteristiche, delle modalità di impiego, del tipo di attività svolta, ecc.; tutti fattori che si ripercuotono sulla senescenza e sull'obsolescenza², le quali causano immediati riflessi sulla vita utile del bene e quindi sul coefficiente da applicare per effettuare l'ammortamento. Pertanto, solo a seguito di una evidente forzatura si potrebbe adottare una medesima aliquota per ammortizzare fattori produttivi così diversi tra loro.

Altri beni immobili, invece, più standardizzati e soggetti ad un utilizzo pressoché identico nell'ambito di aziende diverse, si prestano maggiormente ad essere uniformati nella fissazione dei relativi coefficienti di ammortamento (si pensi ai mobili e agli arredi). Ed è proprio quest'ultima tipologia di immobilizzazione che viene presa in considerazione per l'illustrazione della rettifica extra-contabile che deve essere apportata alla quota di ammortamento accantonata nell'esercizio da parte di una società sulla base delle direttive trasmesse dalla capogruppo. Se si ipotizza che il coefficiente di ammortamento in esse riportato sia del 10%, che quello applicato dalla società sia pari al 12% e che il costo storico del cespite ammonti a 5.000 euro, dato che la società ha iscritto in bilancio una quota di ammortamento per un importo di 600 euro (il 12% di 5.000) mentre quella che avrebbe dovuto accantonare applicando l'aliquota fissata dalla capogruppo è pari a 500 euro (il

² Cfr. L. MARCHI (a cura di), *Introduzione all'economia aziendale. Il sistema delle operazioni e le condizioni di equilibrio aziendale. Nona edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, pp. 318-319.

10% di 5.000), ne deriva la necessità di redigere la seguente scrittura di pre-consolidamento

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Fondo ammortamento mobili e arredi	100	
Ammortamento mobili e arredi		100

I riflessi che si hanno nel bilancio della società (riclassificato secondo lo schema di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011) a seguito di questa scrittura riguardano la voce "mobili e arredi" dello stato patrimoniale, la quale subisce un incremento per un importo pari a 100 euro e la voce "ammortamenti di immobilizzazioni materiali" del conto economico, che vede una diminuzione dello stesso ammontare.

Nel caso in cui il bene sia presente da più anni all'interno della combinazione produttiva della società, oltre alla scrittura appena esposta, sarebbe necessario elaborarne un'altra che vada a rettificare il relativo valore contabile per tenere conto della diversa aliquota di ammortamento anche per gli esercizi passati. Per fare ciò occorre impostare una scrittura che a fronte dello storno del fondo ammortamento per le maggiori quote accantonate dal momento in cui l'immobilizzazione è entrata a far parte dell'azienda fino allo scorso esercizio, accrediti una riserva di patrimonio netto per lo stesso importo, poiché si tratta di componenti di reddito di competenza di esercizi

precedenti. E ciò deve essere fatto nonostante quello a cui il bilancio consolidato si riferisce non sia il primo anno in cui viene redatto e si abbia predisposto la stessa scrittura di rettifica anche in quelli passati; infatti, nell'esercizio successivo, il punto di partenza non è il bilancio consolidato dell'anno appena trascorso, bensì l'aggregato dei bilanci individuali delle aziende da consolidare, il quale non può avere memoria delle rettifiche che hanno generato il bilancio consolidato precedente. Di queste rettifiche occorre però tenere traccia, poiché devono essere prese in considerazione per la redazione dei bilanci consolidati futuri³.

Infine, va da sé che la scrittura sopra presentata è estensibile a qualsiasi tipologia di immobilizzazione di cui si voglia rettificare l'entità dell'ammortamento contabilizzato.

A3.2. Il magazzino

Per ciò che concerne l'esemplificazione riportata nell'appendice tecnica al principio contabile applicato relativa all'omogeneizzazione dei criteri di valutazione delle rimanenze di magazzino⁴, non si può fare a meno di

³ Cfr. S. GARDINI, *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012, pp. 42-43.

⁴ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 48-49.

esprimere alcuni rilievi. Per una migliore efficacia espositiva si procede preliminarmente ad illustrare il contenuto dell'esempio.

In quest'ultimo si ipotizza che una società rientrante nel Perimetro di consolidamento abbia valutato le rimanenze finali di merci secondo il criterio del LIFO per 250.000 euro. Inoltre, viene specificato che l'ente capogruppo, nelle proprie direttive, ha indicato come criterio di valutazione delle rimanenze finali il minore tra il costo e il valore di presumibile realizzazione desunto dall'andamento del mercato. Infine, si dice che, nell'ipotesi in cui il valore delle rimanenze finali sia pari a 270.000 euro, dovrà essere effettuata una scrittura di pre-consolidamento che addebiti la voce di stato patrimoniale "rimanenze" per 20.000 euro (dato dalla differenza tra 270.000 e 250.000) e, in contropartita, accrediti la voce di conto economico "variazione nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo" per lo stesso importo.

A questo punto è doveroso fare delle precisazioni. Innanzitutto, quanto riportato all'interno della direttiva dell'ente locale è il criterio di valutazione delle rimanenze di magazzino prescritto al paragrafo 6.2 dell'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011, che fa espressamente rinvio al capoverso 9 dell'articolo 2426 del codice civile, rispetto al quale si è dovuta conformare anche la società in parola per effettuare la valutazione. Quindi, il criterio di valutazione delle rimanenze propugnato nella direttiva, di fatto, è lo stesso già applicato

dalla società. Nel testo dell'esempio però, si fa riferimento al fatto che questa ha valutato le rimanenze al LIFO, lasciando desumere, nella misura in cui abbia rispettato pedissequamente quanto stabilito al capoverso 9 dell'articolo 2426 del codice civile, che dal confronto con il loro valore di realizzazione desumibile dall'andamento del mercato, quest'ultimo sia risultato maggiore⁵. Quindi, la società, valutando le rimanenze finali al LIFO, è come se le avesse valutate al costo, dato che il metodo dell'“ultimo entrato, primo uscito” rientra tra i metodi di calcolo del costo dei beni fungibili previsti dal capoverso 10 dell'articolo 2426 del codice civile⁶. Pertanto, la società avrebbe già rispettato quanto indicato nella direttiva, dato che in questa non viene specificato il metodo con il quale calcolare il costo. In conclusione, per come è impostato il testo dell'esempio, ad avviso di chi scrive, la scrittura di pre-consolidamento sarebbe fuori luogo. Diversamente sarebbe stato se nelle direttive l'ente capogruppo avesse individuato uno specifico metodo per il calcolo del costo tra quelli del LIFO, FIFO o costo medio ponderato; in tal caso, nell'ipotesi in cui si fosse optato per il FIFO, sarebbe stato necessario ricalcolare il costo delle rimanenze della società ed eventualmente effettuare la scrittura di pre-consolidamento per la differenza tra il valore scaturito

⁵ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 180-181.

⁶ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 182-189.

dall'utilizzo del metodo fatto proprio dall'ente capogruppo e quello derivante dall'applicazione del metodo utilizzato dalla società.

Anche per quanto riguarda le giacenze di magazzino, è fatta salva la possibilità di non procedere all'omogeneizzazione dei criteri di valutazione adottati dai vari soggetti appartenenti al gruppo laddove non sia rilevante e quando il mantenimento di criteri difformi sia più idoneo a fornire una rappresentazione maggiormente attendibile della situazione del gruppo; ciò può avvenire allorquando l'ente locale abbia individuato come criterio di valutazione per una determinata categoria di rimanenze il metodo del LIFO e vi sia un soggetto per il quale i beni appartenenti alla medesima siano facilmente deperibili. In questo caso l'utilizzo del metodo del LIFO si porrebbe in contraddizione con la logica di gestione delle scorte di quel soggetto, posto che in presenza di beni facilmente deperibili i primi ad uscire dal magazzino devono per forza essere i primi che vi sono entrati.

Ad ogni modo, la scrittura di pre-consolidamento standard per rettificare, in aumento o in diminuzione, il valore delle rimanenze finali di un ente/società al fine di allinearne il criterio di valutazione con quello fatto proprio all'interno delle direttive, è la stessa illustrata nell'appendice tecnica al principio contabile, e che si riporta di seguito

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE
RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Rimanenze	20.000	
Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo		20.000

Dal momento che il conto economico accoglie la variazione delle rimanenze, la quale tiene conto sia di quelle finali che di quelle iniziali, sarebbe opportuno altresì rettificare queste ultime in modo da ricondurne il valore a quello che avrebbero avuto qualora fosse stato applicato il criterio di valutazione indicato nelle direttive anche nell'esercizio precedente. Per fare ciò la scrittura da redigere coinvolge la voce di conto economico relativa alla variazione delle rimanenze (sottoposta a modificazioni per effetto del cambiamento di valore delle esistenze iniziali) e, in contropartita, una riserva del patrimonio netto, dato che si vanno a rettificare valori di competenza di esercizi passati.

A3.3. Il leasing finanziario

Una modalità sempre più diffusa di acquisire la disponibilità di un bene strumentale all'attività produttiva delle aziende è rappresentata dal leasing⁷.

⁷ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 49-50; <https://www.ecnews.it/i-beni-in-leasing-nella-nota-integrativa/>; U. SÒSTERO, E. SANTESSO, *I principi contabili per il bilancio d'esercizio. Analisi e interpretazione delle norme civilistiche*, Egea, Milano, 2016, pp. 316-326; L. MARCHI (a cura di), *Introduzione all'economia aziendale. Il sistema delle operazioni e le condizioni di equilibrio aziendale*. Nona edizione,

Prima di dare conto delle questioni che lo stesso solleva per ciò che attiene all'uniformità sostanziale, occorre preliminarmente fare un distinguo tra le due tipologie di leasing notoriamente esistenti: il leasing finanziario e il leasing operativo.

Il leasing finanziario è un contratto che consente ad un soggetto di avere la disponibilità di un bene durevole in cambio della corresponsione di un canone periodico con la facoltà, al termine del contratto, di esercitare l'opzione di riscatto acquistandone la proprietà. Normalmente in un'operazione di leasing finanziario sono coinvolti tre attori: l'utilizzatore, che è colui che sceglie ed utilizza il bene e a cui è concessa la possibilità di riscattarlo al termine del contratto; il finanziatore, solitamente una banca o una società parabancaria, che acquista il bene indicato dall'utilizzatore e gli concede, dietro il pagamento di canoni periodici, la possibilità di impiegarlo all'interno della sua combinazione produttiva mantenendone però la proprietà sino al momento dell'eventuale riscatto; il fornitore, che vende al finanziatore o società di leasing il bene scelto dall'utilizzatore.

G. Giappichelli Editore, Torino, 2014, pp. 307-309; L. MARCHI (a cura di), *Introduzione alla contabilità d'impresa. Obiettivi, oggetto e strumenti di rilevazione. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 164-167; A. MANELLI, R. PACE, *Finanza di impresa. Analisi e metodi*, Isedi – De Agostini Scuola, Novara, 2009, pp. 332-336.
<http://www00.unibg.it/dati/corsi/91070/55601-Leasing%20secondo%20lo%20IAS%2017.pdf>;
<https://www.ecnews.it/i-beni-in-leasing-nella-nota-integrativa/>.

Il leasing operativo, invece, si caratterizza per il fatto che è lo stesso produttore del bene a concederlo in locazione all'utilizzatore, in cambio del pagamento, da parte di quest'ultimo, di un canone periodico come corrispettivo per il godimento e con la mancanza della possibilità di riscatto al termine del contratto.

Come ha chiarito la Corte di Cassazione a sezioni unite nel 1993, nel leasing finanziario i canoni non costituiscono solo il corrispettivo dell'utilizzazione del bene durante il periodo di durata del contratto, ma incorporano parte del prezzo del bene stesso, in modo tale che l'utilizzatore, al termine del rapporto, è in qualche maniera vincolato, dal punto di vista della convenienza economica, ad esercitare l'opzione di riscatto. Nel leasing operativo, invece, sempre secondo la Corte di Cassazione, i canoni non contengono alcuna porzione del prezzo del bene, incorporando solamente il corrispettivo per il godimento del medesimo.

I principi contabili internazionali, verso i quali si sta orientando il legislatore italiano, basano la distinzione tra leasing finanziario e operativo sul trasferimento o meno di tutti i rischi e i benefici connessi alla proprietà del bene all'utilizzatore. Tuttavia, nel concreto, può accadere che la distinzione tra le due fattispecie di leasing sfumi. Per tale ragione, il principio contabile internazionale IFRS n. 16, al paragrafo 63, fornisce alcuni esempi di

situazioni in presenza delle quali il leasing può essere qualificato come finanziario⁸.

Fatte queste premesse sulla distinzione tra leasing finanziario e leasing operativo, da questo momento in poi ci si focalizzerà unicamente sulla prima fattispecie, dal momento che la seconda non genera particolari problemi di omogeneizzazione nelle relative modalità di contabilizzazione. Per quanto riguarda il leasing finanziario, invece, i criteri di rilevazione sono diversi a seconda che si abbia a che fare con le società o con altri soggetti tenuti a seguire le disposizioni del codice civile, piuttosto che con quelli che si rifanno a quanto prescritto dal d.lgs. 118/2011 e relativi allegati.

Per i primi infatti, benché il legislatore, a seguito della riforma avviata con l'emanazione del d.lgs. 139/2015, abbia introdotto il principio della prevalenza della sostanza economica sulla forma giuridica delle operazioni (art. 2423 bis, comma 1 bis del codice civile)⁹, ad oggi i contratti di leasing continuano ad essere rilevati con il metodo patrimoniale, trattandoli come se fossero delle normali locazioni e facendo pertanto prevalere la forma giuridica rispetto alla sostanza economica¹⁰. In base a questo metodo il locatario

⁸ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 140-142.

⁹ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione. Appendice di aggiornamento*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, p. 9.

¹⁰ Cfr. A. MANELLI, R. PACE, *Finanza di impresa. Analisi e metodi*, Isedi – De Agostini Scuola, Novara, 2009, pp. 336-341.

non iscrive nel proprio stato patrimoniale le immobilizzazioni oggetto di contratti di locazione finanziaria, le quali rimangono perciò registrate in quello del locatore fino a che non viene esercitata l'opzione di riscatto. Il locatario, per tutto il periodo di durata del contratto, si limita ad imputare a conto economico i canoni contrattualmente pattuiti e maturati per poi rilevare, in sede di scritture di assestamento, l'eventuale risconto attivo nel caso in cui siano stati contabilizzati dei canoni la cui competenza economica sia in parte futura (si pensi all'ipotesi in cui sia previsto l'esborso iniziale di un maxi-canone). Il legislatore ha però richiesto che in nota integrativa vengano riportate, per i contratti di leasing finanziario in essere, le informazioni relative alla loro rilevazione con il metodo finanziario¹¹. In particolare, occorre dare conto del valore attuale delle rate di canone non scadute (calcolato in base ad un tasso di interesse che riflette l'onere finanziario effettivo di ogni contratto), dell'onere finanziario effettivo riferibile all'esercizio, del valore a cui i beni oggetto di locazione sarebbero stati iscritti alla data di chiusura dell'esercizio qualora fossero stati considerati immobilizzazioni e dell'ammontare degli ammortamenti, rettifiche e riprese di valore che sarebbero stati di competenza dell'esercizio.

¹¹ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 142-143.

Con riferimento alla metodologia di rilevazione dei contratti di leasing finanziario per gli enti soggetti all'applicazione del d.lgs. 118/2011 e quindi, primo fra tutti, l'ente locale capogruppo, ancor prima di analizzare la normativa, il lettore se ne può fare un'idea osservando lo schema di bilancio consolidato di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011. Al suo interno, nell'ambito delle voci contenute tra le immobilizzazioni materiali, si può riscontrare la presenza, per alcune di esse, di sotto voci in cui dare separata evidenza del valore di quelle in leasing finanziario. Ciò significa che quelle voci accolgono al loro interno sia il valore dei beni di cui l'ente è proprietario, sia di quelli oggetto di contratti di leasing finanziario. Questo basta per intuire che il metodo di contabilizzazione di questi ultimi, per gli enti pubblici, è diverso da quello previsto per le società e gli enti di diritto privato. Andando ad analizzare l'allegato n. 4/2 al d.lgs. 118/2011, infatti, al paragrafo 3.25 viene affermato che le operazioni di leasing finanziario “costituiscono debito che finanzia l'investimento” e che pertanto sono rilevate secondo il metodo finanziario “al fine di rilevare che l'ente si sta indebitando per acquisire il bene”.

L'applicazione del metodo finanziario implica quanto segue. Innanzitutto, il bene oggetto del contratto viene sin da subito registrato tra le immobilizzazioni per il suo valore corrente, in contropartita all'accensione di un

debito verso la società di leasing per lo stesso importo. Al momento del pagamento dei canoni periodici (che sono equiparabili al rimborso delle rate di un finanziamento), per effettuarne la rilevazione, occorre distinguere la parte imputabile agli interessi passivi da quella relativa alle quote capitale che va portata a riduzione del debito. Per poter calcolare la quota interessi, è necessario applicare al valore del debito residuo da rimborsare il tasso di interesse implicito. Quest'ultimo è il tasso di attualizzazione che, all'inizio del contratto, fa sì che il valore attuale complessivo dei canoni che il locatario deve corrispondere periodicamente per tutta la sua durata e del prezzo di riscatto sia uguale al valore corrente del bene. Laddove non si riesca a determinare il tasso di interesse implicito, è possibile fare riferimento al tasso di finanziamento marginale del locatario, ossia al tasso che egli dovrebbe pagare per un'operazione di leasing simile o quello che, all'inizio del contratto, gli verrebbe applicato su un prestito acceso per acquistare l'immobilizzazione. Al termine di ogni esercizio, alla stregua di qualsiasi altro cespite di cui l'ente è proprietario, occorre calcolare l'ammortamento sul valore corrente del bene.

Quindi, affinché il principio di uniformità sostanziale venga rispettato anche con riferimento alle operazioni di leasing, è necessario che la loro rilevazione contabile, per tutti i soggetti inclusi nel Perimetro di

consolidamento, avvenga secondo il metodo finanziario. Le elaborazioni prodromiche ad assicurare tale allineamento sono dispendiose, soprattutto se a doverle effettuare è l'ente locale capogruppo. Per tale ragione, è indispensabile la collaborazione da parte degli organismi che hanno in essere contratti di leasing, i quali devono trasmettere le informazioni strumentali alla loro contabilizzazione con il metodo finanziario.

Nonostante il legislatore civilistico obblighi a fornire indicazioni in tal senso in nota integrativa, a volte queste ultime non sono sufficienti, soprattutto se un soggetto detiene beni in leasing di diversa natura e non illustra le relative informazioni di dettaglio distinte in base alle categorie di immobilizzazioni previste nello schema di stato patrimoniale consolidato.

Infatti, quanto inserito in nota integrativa può essere preso in considerazione per iscrivere nello stato patrimoniale il valore residuo del debito a fine esercizio (desumibile dal dato relativo al valore attuale delle rate di canone non scadute) e per imputare a conto economico l'ammortamento e gli interessi passivi di competenza. Per quanto riguarda la rilevazione nello stato patrimoniale del valore dei beni oggetto dei contratti di leasing, si può fare riferimento al dato relativo all'ammontare complessivo al quale essi sarebbero stati iscritti alla data di chiusura dell'esercizio qualora fossero stati considerati immobilizzazioni, purché questo venga disaggregato in relazione

alle categorie di immobilizzazioni previste nello schema di stato patrimoniale consolidato. Oltre a queste informazioni, desumibili dalla nota integrativa, per poter effettuare la scrittura di pre-consolidamento l'ente capogruppo ha bisogno di conoscere l'importo dei canoni contabilizzati nell'esercizio e la voce del conto economico in cui sono stati classificati, così come l'ammontare dei risconti attivi eventualmente calcolati relativi ai contratti di leasing. Senza contare che, laddove questi ultimi siano stati stipulati in esercizi precedenti rispetto a quello considerato nel bilancio consolidato, occorre altresì che l'ente/società trasmetta alla capogruppo le indicazioni necessarie per ricostruire l'impatto prodotto sulle riserve del patrimonio netto all'inizio dell'esercizio qualora il metodo finanziario fosse stato applicato anche in passato. Infatti, ipotizzando che un contratto di leasing sia stato stipulato durante l'esercizio precedente a quello a cui il bilancio consolidato si riferisce, l'applicazione del metodo finanziario avrebbe comportato ripercussioni sul conto economico di periodo diverse da quelle generate con il metodo patrimoniale; queste ultime non sarebbero rimaste circoscritte all'anno precedente, ma sarebbero state estese anche a quello in esame, dato che il risultato economico influenza il patrimonio netto iniziale.

Una volta che l'ente locale ha acquisito, dai soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento, tutte le informazioni strumentali per la rilevazione

dei loro contratti di leasing finanziario con l'omonimo metodo, è possibile elaborare le relative scritture di pre-consolidamento. Di seguito si illustra un'esemplificazione inerente a questa fattispecie che richiama quella riportata nell'appendice tecnica al principio contabile.

Si ipotizzi che una società abbia stipulato, in data primo gennaio dell'anno X, un contratto di leasing della durata di tre esercizi avente ad oggetto un impianto alle seguenti condizioni:

- canone annuo di locazione di 12.000 euro da corrispondere al 31 dicembre di ogni esercizio a partire dall'anno X;
- valore corrente del bene di 35.000 euro;
- coefficiente di ammortamento annuo pari al 20%;
- valore di riscatto di 2.000 euro.

Innanzitutto, occorre determinare il tasso di interesse implicito (i), da utilizzare per il calcolo delle quote interessi, in modo tale che venga soddisfatta la seguente uguaglianza:

valore attuale dei canoni e del riscatto = valore corrente del bene

$$\frac{12.000}{(1+i)^1} + \frac{12.000}{(1+i)^2} + \frac{12.000}{(1+i)^3} + \frac{2.000}{(1+i)^3} = 35.000$$

Risolvendo, mediante l'ausilio di Excel, la precedente equazione per i, il tasso di interesse implicito è pari a circa il 4,12%.

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE
RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

Poiché, come accennato, ogni canone versato è composto da una quota interessi e da una quota capitale, è necessario sviluppare un piano di ammortamento al fine di determinare queste due componenti.

Tabella A3.1

	1/1/X	31/12/X	31/12/X+1	31/12/X+2
Debito residuo	35.000	24.440,58	13.446,54	0
Quota interessi	0	1.440,58	1.005,96	553,45
Quota capitale	0	10.559,42	10.994,04	13.446,55
Canone annuo	0	12.000	12.000	14.000

Per procedere al computo della quota interessi di competenza dell'esercizio X, è stato calcolato il 4,12% di 35.000 euro; il risultato viene leggermente diverso rispetto a quanto riportato nella tabella a causa dell'arrotondamento che è stato apportato al tasso di interesse implicito. Per determinare la quota capitale relativa al medesimo esercizio, è stata fatta la differenza tra l'importo del canone annuo (12.000 euro) e l'ammontare della quota interessi (1.440,58 euro). Infine, per il calcolo del debito residuo al 31 dicembre dell'anno X, è stata computata la differenza tra l'entità dello stesso all'inizio dell'anno e l'importo della quota capitale rimborsata (10.559,42 euro).

Ipotizzando che l'esercizio X corrisponda a quello di riferimento per il bilancio consolidato, la scrittura di pre-consolidamento che dovrà essere effettuata dall'ente locale capogruppo per rilevare il contratto di leasing della società in base al metodo finanziario è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Impianti e macchinari	35.000	
Ammortamenti di imm. Materiali	7.000 ¹²	
Interessi passivi	1.440,58	
Debiti v/altri finanziatori		24.440,58
Fondo ammortamento imp. e macch.		7.000
Utilizzo beni di terzi		12.000

Si ricorda che, a fronte di questa scrittura, all'interno dello stato patrimoniale di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, è necessario incrementare sia la voce "impianti e macchinari", sia la relativa sottovoce "di cui in leasing finanziario" per 28.000 euro (dato dalla differenza tra 35.000 euro e 7.000 euro).

A3.4. I proventi e gli oneri straordinari

L'appendice tecnica al principio contabile fa riferimento, tra le altre, alla scrittura di pre-consolidamento volta a riclassificare i proventi e gli oneri di carattere straordinario¹³ nella sezione ad essi dedicata all'interno del conto economico di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011.

¹² Questo importo è stato determinato calcolando il 20% di 35.000 euro.

¹³ Cfr. <https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2017/02/07/conto-economico-eliminazione-della-sezione-straordinaria-profili-fiscali>; E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 50-51; G. PAOLUCCI, *Analisi di bilancio. Logica, finalità e modalità applicative. Quarta edizione*, Franco Angeli,

Ad avviso di chi scrive, la fattispecie di elaborazione in esame può essere fatta rientrare nel novero delle operazioni necessarie per ristabilire l'uniformità formale dei bilanci piuttosto che quella sostanziale, posto che non si tratta di un problema di principi e criteri di valutazione differenti, bensì di un diverso modo di esporre tali componenti di reddito all'interno degli schemi di bilancio. In altre parole, la scrittura in oggetto non va ad incidere sulla valorizzazione di siffatta tipologia di proventi ed oneri, ma si limita a modificarne la collocazione.

La necessità di effettuare questo tipo di riclassificazioni si è resa evidente a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 139/2015 il quale, sopprimendo dal conto economico civilistico l'area straordinaria, ha fatto sì che i componenti positivi e negativi di reddito che prima del 2016 vi afferivano, dovessero essere inseriti tra le voci dell'area ordinaria (in particolare A5 e B14).

L'unica precisazione che si ritiene opportuno fare in questa sede è la seguente: per poter riclassificare i proventi e gli oneri nella sezione straordinaria del conto economico consolidato, spesso non è sufficiente fare riferimento a quanto indicato nella nota integrativa in cui, così come previsto dall'art. 2427, capoverso 13 del codice civile, si deve dare conto “dell'importo e della natura dei singoli elementi di ricavo o di costo di entità o

Milano, 2016, pp. 80-81; L. MARCHI (a cura di), *Contabilità d'impresa e valori di bilancio. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 427-440.

incidenza eccezionali". A tal proposito, il principio contabile OIC 12, nel fornire chiarimenti in merito agli elementi che potrebbero presentare tali caratteristiche, menziona i picchi non ripetibili nelle vendite o negli acquisti, le cessioni di attività immobilizzate, le ristrutturazioni aziendali e le operazioni straordinarie quali cessioni, conferimenti di aziende o di rami di azienda, ecc. Il legislatore del codice civile, facendo riferimento alla nozione di entità o incidenza eccezionali, sembra ridimensionare la rilevanza informativa dei componenti straordinari, posto che ha richiesto la presentazione di informazioni che non esauriscono la casistica dei costi e ricavi tradizionalmente afferenti a questa area. Inoltre, il principio contabile di cui all'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011, nella sezione dedicata alla specificazione in merito a ciò che deve essere incluso tra i proventi e gli oneri straordinari, sembra fare riferimento ad una nozione piuttosto ampia di tale tipologia di componenti di reddito. Infatti, vi rientrano le sopravvenienze attive e passive, le insussistenze dell'attivo e del passivo, le plusvalenze e le minusvalenze patrimoniali derivanti da immobilizzazioni sia strumentali che non e altri proventi ed oneri scaturenti da eventi non ripetitivi.

Pertanto, appare indispensabile che l'ente/società fornisca alla capogruppo informazioni aggiuntive che mettano in evidenza l'eventuale presenza di queste fattispecie di proventi ed oneri, il loro ammontare e le voci

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

in cui sono stati classificati in bilancio. Quest'ultima informazione è necessaria per individuare le poste che occorre rettificare in contropartita all'inserimento di tali componenti di reddito nella sezione straordinaria.

Di seguito si riporta la scrittura che dovrebbe essere predisposta per effettuare il loro spostamento da una voce ad un'altra all'interno del conto economico di un ente/società riclassificato secondo lo schema di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011. Si ribadisce che l'elaborazione in parola rientra tra quelle strumentali al ripristino dell'uniformità formale e che pertanto dovrebbe essere operata in sede di riclassificazione dei bilanci dei soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento.

Si ipotizzi che una società abbia contabilizzato nella voce "altri ricavi e proventi diversi" una plusvalenza per la vendita di un terreno per 20.000 euro

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Altri ricavi e proventi diversi	20.000	
Plusvalenze patrimoniali		20.000

A3.5. Le partecipazioni

La scrittura di pre-consolidamento strumentale all'omogeneizzazione dei criteri di valutazione delle partecipazioni è necessaria laddove gli

enti/società da consolidare le abbiano valutate con un metodo diverso rispetto a quello utilizzato dall'ente locale capogruppo ed indicato nelle direttive¹⁴.

Quest'ultimo, per la valutazione delle partecipazioni, deve rifarsi a quanto stabilito dall'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011, il quale non si discosta molto da quanto prescritto dal codice civile e dai principi contabili nazionali a questo proposito, come dimostrato dai rinvii che vengono fatti ai medesimi.

Innanzitutto, nell'allegato sopra richiamato viene detto che per le partecipazioni azionarie immobilizzate il criterio di valutazione è quello del costo ridotto delle perdite durevoli di valore, facendo rinvio ai capoversi n. 1 e n. 3 dell'art. 2426 del codice civile che specificano meglio questo aspetto. Fin qui nulla di diverso rispetto a quanto sono tenuti a fare gli enti/società sottoposti all'applicazione delle norme del codice civile.

Successivamente però, l'allegato stabilisce che le partecipazioni in società controllate e partecipate debbono essere valutate in base al metodo del patrimonio netto, facendo un ulteriore rinvio al codice civile, in particolare al capoverso n. 4 dell'art. 2426. Questa prescrizione costituisce una differenza rispetto a quanto previsto per i soggetti tenuti a redigere il bilancio in base ai dettami civilistici: infatti, come si evince dal capoverso n. 4 dell'art.

¹⁴ Cfr. C. TEODORI, M. BISOGNO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018, pp. 119-120.

2426 del codice civile, quella di valutare le partecipazioni in imprese controllate e collegate in base al metodo del patrimonio netto costituisce una mera possibilità, sebbene raccomandata dai principi contabili nazionali¹⁵, alternativa al criterio del costo, e non un obbligo come lascia invece trapelare il testo dell'allegato n. 4/3.

Pertanto, poiché in presenza di partecipazioni in società controllate e partecipate l'ente capogruppo è tenuto ad effettuare la valorizzazione al metodo del patrimonio netto, occorre estendere tale criterio di valutazione anche agli altri soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento.

Mentre la nozione di società controllata si ritrova tanto nel d.lgs. 118/2011, all'art. 11 quater, quanto nel codice civile all'art. 2359 – peraltro con contenuti pressoché identici nella sostanza – per quanto riguarda quella di società partecipata non si può dire altrettanto, dal momento che la si rinviene nel d.lgs. 118/2011, all'art. 11 quinquies, ma non nel codice civile. Tuttavia, considerando che l'art. 11 quinquies considera partecipata la società nella quale l'ente locale dispone di una quota di voti esercitabili in assemblea pari o superiore al 20%, o al 10% se trattasi di società quotata, tale definizione corrisponde a quella che il codice civile, sempre all'art. 2359, dà di società collegata. Pertanto, quando l'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011

¹⁵ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 253-254.

parla di partecipazioni in società partecipate, questo concetto, per i soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento tenuti a redigere il bilancio in base ai dettami del codice civile, si riferisce alle partecipazioni che essi detengono in società collegate.

Inoltre, non si può fare a meno di richiamare quanto stabilito dal principio contabile di cui all'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 nella parte in cui prescrive all'ente capogruppo di invitare gli enti/società partecipati/e ad adottare il metodo del patrimonio netto per valorizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, tranne nel caso in cui queste siano possedute in vista di una dismissione entro l'anno; in quest'ultimo caso, la valutazione deve essere effettuata in base al criterio del costo.

Fatte queste precisazioni, si vanno ora ad illustrare le elaborazioni contabili che l'ente locale capogruppo dovrebbe predisporre sul bilancio di una società/ente da consolidare nell'eventualità in cui le partecipazioni in società controllate o collegate siano state valutate con il criterio del costo.

A tal fine viene in aiuto il principio contabile OIC 17, a cui lo stesso allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011 fa rinvio. L'OIC 17, nella versione del 2014, esponeva in maniera analitica le operazioni da effettuare nel caso in cui si volesse modificare il criterio di valutazione di una partecipazione di controllo o collegamento valutata al costo per adottare il metodo del

patrimonio netto¹⁶. Attualmente, invece, il principio contabile fa rinvio all'OIC 29, che contiene le disposizioni generali in tema di cambiamenti di principi contabili. Quest'ultimo, in buona sostanza, stabilisce che quando si modifica un criterio di contabilizzazione occorre tenere conto retroattivamente degli effetti sui valori contabili di inizio esercizio che l'utilizzo del nuovo criterio avrebbe provocato se questo fosse stato da sempre applicato. Laddove ciò comportasse uno sforzo considerevole, viene concessa la possibilità di limitarne l'applicazione a partire dalla data in cui sia fattibile. Stante l'indeterminatezza delle disposizioni appena citate, valevoli per qualsiasi circostanza in cui si palesa la necessità di modificare un criterio di valutazione, si ritiene proficuo richiamare quanto indicato nella previgente versione dell'OIC 17 circa le operazioni da porre in essere al fine di cambiare quello relativo alle partecipazioni posto che, ad avviso di chi scrive, può comunque continuare a fornire utili spunti.

A tal proposito, quest'ultimo distingueva due situazioni rispetto alle quali si può trovare l'ente capogruppo: quella in cui dispone di una situazione patrimoniale extra-contabile redatta all'atto di acquisto della

¹⁶ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 269-271.

partecipazione nella società controllata o collegata¹⁷ e quella in cui non vi è tale disponibilità.

Il primo caso risulta alquanto infrequente, dal momento che se il soggetto rientrante nel Perimetro di consolidamento ha valutato le sue partecipazioni al metodo del costo, difficilmente avrà redatto la situazione patrimoniale extra-contabile in parola, e non può essere di certo l'ente locale capogruppo a doversi occupare della sua elaborazione. Ad ogni modo, nella rara ipotesi in cui ve ne fosse la disponibilità, il principio contabile stabilisce che il metodo del patrimonio netto deve essere applicato retroattivamente a partire dalla data di acquisizione della partecipazione. Pertanto, occorre ricostruire tutte le movimentazioni contabili che la stessa avrebbe subito nel corso degli anni se fosse stata valutata in base al metodo del patrimonio netto, tenendo conto sia delle rettifiche che si sarebbero dovute operare annualmente per aggiornare gli effetti della iniziale differenza tra il costo di acquisto e il valore contabile della partecipazione, sia della quota di pertinenza dei risultati economici conseguiti nei vari esercizi. Questa ricostruzione deve essere fatta fino

¹⁷ Tale situazione patrimoniale extra-contabile viene redatta dall'acquirente della partecipazione al fine di valutare la quota oggetto di acquisizione. In particolare, si parte dalla situazione patrimoniale a valori contabili della società acquisita e vi si apportano delle rettifiche aventi l'obiettivo di imputare la differenza iniziale da annullamento scaturente dal confronto tra il costo sostenuto per l'acquisto della partecipazione e la corrispondente frazione di patrimonio netto contabile della società controllata/collegata alla data di acquisizione della partecipazione stessa. Al termine di questo processo di rettifica l'acquirente della partecipazione è in grado di comprendere da quali cause è dovuta la differenza da annullamento, al fine del suo corretto trattamento contabile. Per maggiori dettagli si rinvia ai paragrafi 53-61 della versione attuale del principio contabile OIC 17.

alla data in cui l'ente capogruppo deve modificare il criterio di valutazione della partecipazione. A questa data viene operato il confronto tra il valore della medesima determinato con il metodo del patrimonio netto in base alle elaborazioni di cui si è parlato e quello contabilizzato nel bilancio del soggetto da consolidare. Dal confronto può emergere una differenza positiva, che comporta un corrispondente aumento del valore di iscrizione della partecipazione in contropartita alla rilevazione di un provento straordinario successivamente accreditato ad una riserva indisponibile, oppure una differenza negativa, che implica una riduzione del valore della partecipazione in contropartita alla rilevazione di una svalutazione da imputare a conto economico tra le componenti straordinarie.

La seconda fattispecie trattata dal principio contabile, quella in cui la situazione patrimoniale extra-contabile riferita alla data dell'acquisizione della partecipazione non è disponibile, risulta essere più interessante in quanto maggiormente diffusa nel concreto. In questo caso, l'ente locale capogruppo deve confrontare il valore della medesima così come iscritto nel bilancio del soggetto da consolidare all'inizio dell'esercizio con la corrispondente frazione del patrimonio netto della partecipata alla stessa data. Se da questo confronto emerge una differenza positiva, si incrementa il valore della partecipazione per il corrispondente importo in contropartita alla rilevazione

di un provento straordinario con successivo accreditalmento ad una riserva indistribuibile; qualora invece ne derivi una differenza negativa, essa può avere duplice natura: se costituisce una minusvalenza dovuta ai risultati negativi d'esercizio della partecipata, occorre svalutare la partecipazione imputando la riduzione di valore tra le componenti straordinarie di reddito; in caso contrario, la differenza va considerata come rettifica extra-contabile al bilancio di apertura della partecipata.

Le tecniche appena espote, sebbene non più riportate nell'attuale versione dell'OIC 17, rappresentano un utile riferimento per allineare il valore di inizio esercizio della partecipazione al metodo del patrimonio netto; tuttavia, è necessario tenere conto altresì del risultato economico della partecipata conseguito nell'esercizio in cui si effettua il cambiamento del criterio di valutazione, per la quota di pertinenza del soggetto da consolidare nel cui bilancio è iscritta la partecipazione. A tal fine, nel caso in cui si abbia a che fare con un utile, questo viene rilevato nella voce "rivalutazioni" del conto economico in contropartita all'incremento del valore della partecipazione nello stato patrimoniale. Nell'eventualità in cui sia stata prodotta una perdita, invece, essa si imputa alla voce "svalutazioni" del conto economico in contropartita alla riduzione del valore della partecipazione nello stato patrimoniale. Se quest'ultimo diventa negativo per effetto di perdite, esso si azzerà,

a meno che la partecipante non sia impegnata al sostenimento della partecipata, caso in cui le perdite ulteriori rispetto a quelle che hanno comportato l'azzeramento della partecipazione vengono contabilizzate in un fondo per rischi ed oneri.

L'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011 ammette una deroga all'utilizzo del metodo del patrimonio netto per la valutazione delle partecipazioni in società controllate e partecipate (sia dell'ente locale capogruppo sia di altri soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento) nell'ipotesi in cui non sia possibile acquisire il loro ultimo bilancio (o i relativi schemi predisposti ai fini dell'approvazione) e neanche quello dell'esercizio precedente; in tali circostanze, esse sono valorizzate al costo di acquisto.

Tutto ciò che è stato detto finora, per espressa previsione dell'allegato n. 4/3, si applica altresì per la valutazione delle partecipazioni non azionarie (tipicamente in enti strumentali o in società a responsabilità limitata).

Inoltre, devono essere iscritte nello stato patrimoniale anche le partecipazioni in enti nei confronti dei quali non sono state conferite risorse al fondo di dotazione (si pensi a certe tipologie di enti strumentali quali alcune associazioni o le Autorità d'ambito territoriale ottimale): queste debbono essere valutate in base al "valore del patrimonio netto" dell'esercizio di prima iscrizione nel bilancio della partecipante.

Infine, occorre ricordare che le partecipazioni in enti che non hanno valore di liquidazione, in quanto lo Statuto prevede che in caso di scioglimento il relativo fondo di dotazione venga destinato a soggetti terzi, vengono collocate tra le immobilizzazioni finanziarie dello stato patrimoniale in contropartita all'iscrizione, per lo stesso importo, di una riserva non disponibile nel patrimonio netto.

Di seguito si propone un esempio di scrittura di pre-consolidamento necessaria per adeguare il criterio di valutazione di una partecipazione in una società controllata/partecipata detenuta da un soggetto rientrante nel Perimetro di consolidamento al metodo del patrimonio netto¹⁸. L'esempio, adattato dall'appendice tecnica al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, riguarda il caso di una società che ha valutato con il criterio del costo una partecipazione in un'impresa collegata per 200.000 euro. Ipotizzando che, nell'applicare il metodo del patrimonio netto secondo la tecnica prevista allorquando non si disponga della situazione patrimoniale extra-contabile riferita alla data di acquisto della partecipazione, la frazione di patrimonio netto della partecipata all'inizio dell'esercizio sia pari a 300.000 euro, dovranno essere redatte le seguenti scritture

¹⁸ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p.51.

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Partecipazioni in imprese partecipate	100.000	
Altri proventi straordinari		100.000

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Altri proventi straordinari	100.000	
Altre riserve indisponibili ¹⁹		100.000

Ipotizzando inoltre che la quota di pertinenza della società con riferimento al risultato economico conseguito dalla suddetta impresa collegata al termine dell'esercizio a cui il bilancio consolidato si riferisce sia pari a 10.000 euro, occorre altresì predisporre la seguente scrittura

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Partecipazioni in imprese partecipate	10.000	
Rivalutazioni		10.000

¹⁹ La movimentazione di questa voce si deve al fatto che il provento straordinario deve essere accreditato ad una riserva indistribuibile accesa per la valutazione della partecipazione con il metodo del patrimonio netto. Tale riserva, all'interno dello stato patrimoniale di cui all'allegato n. 11 al d.lgs. 118/2011, va riclassificata tra le altre riserve indisponibili, così come previsto al paragrafo 6.3 dell'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011.

A3.6. Le valutazioni al fair value

A seguito dell'entrata in vigore, a partire dal bilancio consolidato relativo all'esercizio 2018, del criterio di inclusione nel GAP relativo alle società quotate nei mercati regolamentati, è sempre più frequente avere a che fare con soggetti rientranti nel Perimetro di consolidamento tenuti a redigere il loro bilancio di esercizio in base ai principi contabili internazionali. Per questi organismi l'adeguamento ai principi contabili fatti propri dall'ente locale capogruppo e delineati nelle direttive si fa ancora più stringente, considerando le molteplici divergenze esistenti tra i criteri di valutazione enucleati all'interno di queste ultime e quelli contenuti nei principi internazionali. La principale tra queste divergenze, presa in considerazione nel paragrafo in esame, riguarda l'utilizzo del fair value²⁰ in contrapposizione al criterio del costo storico come metodo di valorizzazione di alcune poste di bilancio.

Il fair value viene definito dal principio contabile internazionale IFRS 13 come quel “prezzo che dovrebbe essere ricevuto per vendere un'attività o che dovrebbe essere corrisposto per estinguere una passività in una transazione normale tra partecipanti al mercato alla data della valutazione”. Esula dagli scopi della presente trattazione addentrarsi più a fondo nell'analisi dei

²⁰ Cfr. <http://www00.unibg.it/dati/corsi/90001/61641-TUTORATO%209.11.2013.pdf>; <http://www.bankpedia.org/index.php/it/101-italian/f/20068-fair-value-nei-bilanci-che-adottano-gli-ias-ifrs-enciclopedia>; A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 50-56; E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 51.

vari aspetti sottesi a questa definizione, così come delle implicazioni e delle tecniche valutative adottate per rilevare il fair value di un'attività o di una passività. Ci si limita a dire che mentre il fair value si basa sul presupposto che i valori espressi in bilancio riflettano il loro valore di scambio, il costo storico si disinteressa in linea di principio delle modificazioni che possono intervenire durante la vita dell'attività o della passività sottostante, salvo il caso in cui si verificano delle perdite durevoli di valore. Ne deriva una maggiore volatilità, soggettività e complessità di calcolo del primo rispetto ad una maggiore prevedibilità, oggettività e semplicità di calcolo del secondo.

Tra le poste di bilancio per la valutazione delle quali entra in gioco il fair value, meritano di essere richiamate le immobilizzazioni materiali²¹. A tal proposito, lo IAS 16 prevede che per i beni strumentali un'impresa possa scegliere tra il criterio di valutazione del costo e quello del modello rivalutato. In base al primo criterio, le immobilizzazioni vengono iscritte al costo di acquisto o di produzione, comprensivo degli oneri di diretta imputazione, e successivamente rettificato per tenere conto di ammortamenti, perdite e ripristini di valore, come previsto anche nei principi contabili nazionali e nell'allegato n. 4/3 al d.lgs.118/2011. Se però il fair value dell'immobilizzazione è quantificabile in modo attendibile, è possibile adottare il criterio del

²¹ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 156-171.

costo rivalutato, secondo il quale il valore dell'attività viene continuamente adeguato al suo fair value alla data in cui avviene la valutazione, rettificato per tenere conto degli ammortamenti accumulati e delle eventuali perdite di valore.

Nel caso in cui nel Perimetro di consolidamento sia presente una società tenuta a redigere il bilancio di esercizio in base ai principi contabili internazionali che, ad esempio, detiene un fabbricato il cui valore è stato rivalutato per adeguarlo al suo fair value per 70.000 euro, la scrittura di pre-consolidamento che l'ente locale dovrebbe approntare per ripristinarne la valutazione al costo è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Riserve da capitale	70.000	
Fabbricati		70.000

Oltre che per le immobilizzazioni materiali, il fair value viene utilizzato anche per la valorizzazione degli strumenti finanziari quali possono essere quelli iscritti tra le attività finanziarie che non costituiscono immobilizzazioni²². In questo caso il fair value deve rappresentare il prezzo a cui lo strumento finanziario verrebbe scambiato alla data di bilancio sul mercato considerato più vantaggioso al quale l'impresa ha immediato accesso. A tal

²² Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 283-288.

proposito, laddove esistano quotazioni pubbliche di mercato, queste costituiscono la migliore rappresentazione del fair value.

Il fatto di tenere conto dell'andamento del mercato, con riferimento alle azioni e ai titoli detenuti per la vendita, viene messo in evidenza anche nell'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011, il quale dispone che la valutazione debba essere effettuata al minore tra il costo di acquisizione e il presumibile valore di realizzo desumibile proprio dall'andamento del mercato. Ne deriva che, in certi casi, la valorizzazione di uno strumento finanziario rientrante nell'attivo circolante possa coincidere sia che si adottino i principi contabili internazionali, che quelli nazionali o quelli richiamati nell'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011.

Un utile ed autorevole riferimento da cui prendere spunto qualora si abbia a che fare con bilanci di organismi che applicano i principi contabili internazionali per i quali, ai fini del ripristino dell'uniformità sostanziale, sia necessario modificare i relativi criteri di valutazione, è rappresentato dall'OIC 33, approvato nel marzo 2020 ed interamente dedicato alla disciplina del passaggio ai principi contabili nazionali.

A3.7. I crediti e i debiti

Tali fattispecie, non riportate tra le esemplificazioni di scritture di pre-consolidamento nell'appendice tecnica al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, vengono incluse nel presente lavoro per due ordini di ragioni: la prima è connessa al fatto che le casistiche illustrate nell'appendice tecnica non possono considerarsi esaustive di tutte le possibili situazioni che necessitano dell'approntamento di scritture di pre-consolidamento, mentre la seconda si deve alle divergenze che, soprattutto negli ultimi anni, caratterizzano i criteri di valutazione adottati dagli enti locali rispetto a quelli fatti propri dalle società con riferimento a queste poste di bilancio. Infatti, se fino ai bilanci redatti al 31 dicembre 2015 differenze non ve ne erano, dato che sia il codice civile sia l'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011 prevedevano la valutazione dei debiti al valore nominale e quella dei crediti al valore di presumibile realizzo, con l'entrata in vigore del d.lgs. 139/2015, il quale ha modificato il capoverso n. 8 dell'art. 2426 del codice civile, è stato introdotto nell'ordinamento italiano il criterio del costo ammortizzato²³ – tipico dei bilanci predisposti secondo i principi contabili internazionali – per la valutazione dei crediti e dei debiti. Tale cambiamento

²³ Cfr. http://www.istvas.it/wpcontent/uploads/manual/pages/studenti_famiglie/materiale_didattico/il_criterio_del_costo_ammortizzato.pdf; <https://www.ecnews.it/secondo-anno-applicazione-del-costo-ammortizzato/>; A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione. Appendice di aggiornamento*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 11-12.

non ha coinvolto i criteri di valutazione fatti propri dall'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011, nel quale è tuttora previsto che i debiti debbano essere “esposti al loro valore nominale” e che i crediti vengano “iscritti al valore nominale ricondotto al presumibile valore di realizzo attraverso apposito fondo svalutazione crediti portato a diretta diminuzione degli stessi”.

C'è da dire che non tutte le società sono tenute a valutare i crediti e i debiti in base al criterio del costo ammortizzato, stante la sua non facile ed immediata applicazione; lo stesso codice civile concede a quelle che redigono il bilancio in forma abbreviata e alle microimprese la facoltà di continuare ad utilizzare i criteri di valutazione previgenti. Inoltre, per tutte le società, previa informativa in nota integrativa, i principi contabili ammettono deroghe all'adozione di tale metodo in presenza di debiti o crediti con scadenza inferiore ai dodici mesi o di quelli i quali, pur avendo scadenza superiore ad un anno, facciano registrare una differenza tra valore iniziale e valore finale di scarso rilievo. Senza contare che vi sono casi in cui la valutazione fatta con il criterio del costo ammortizzato coincide con quella al valore nominale: ciò si verifica quando il valore di iscrizione iniziale coincide con quello di rimborso e gli interessi sono costanti per tutto il periodo.

Da quanto detto finora emerge che la necessità di elaborare scritture di pre-consolidamento finalizzate ad allineare il criterio di valutazione dei

crediti e dei debiti a quello utilizzato dall'ente locale capogruppo si palesa perlopiù per quelli di finanziamento, compresi i prestiti obbligazionari, posto che, solitamente, quelli di funzionamento hanno una scadenza inferiore ai dodici mesi e che, comunque, nell'eventualità in cui presentino una durata superiore, il loro peso sul totale complessivo della voce potrebbe essere talmente irrilevante da non rendersi necessario operare alcun cambiamento di criterio di valutazione.

Di seguito, dopo aver fatto una panoramica sul funzionamento del criterio del costo ammortizzato, verranno proposti alcuni esempi di scritture di pre-consolidamento strumentali a consentire il passaggio della valorizzazione dei crediti e dei debiti al valore nominale.

Il codice civile non contiene una definizione di costo ammortizzato, ma l'art. 2426, comma 2 rinvia espressamente ai principi contabili internazionali adottati dall'UE, i quali definiscono il costo ammortizzato di un'attività o passività finanziaria come "il valore a cui è stata misurata al momento della rilevazione iniziale l'attività o la passività stessa al netto dei rimborsi di capitale, aumentato o diminuito dell'ammortamento complessivo utilizzando il criterio dell'interesse effettivo su qualsiasi differenza tra il valore iniziale e quello a scadenza, e dedotta qualsiasi riduzione operata a seguito di una riduzione di valore o di irrecuperabilità". Inoltre, il tasso di interesse effettivo

è definito come “il tasso che attualizza esattamente i pagamenti o incassi futuri stimati lungo la vita attesa dello strumento finanziario al valore contabile netto dell'attività o passività finanziaria”.

L'applicazione di tale criterio di valutazione impone dunque di ripartire i costi o i ricavi derivanti dallo strumento finanziario (si pensi alle cedole che maturano periodicamente su un prestito obbligazionario) e le eventuali differenze tra valore iniziale e quello di rimborso (dovute a disaggi di emissione o a costi iniziali per commissioni, ad esempio) lungo tutta la durata dell'attività o della passività. Per comprendere meglio il meccanismo con cui il criterio del costo ammortizzato opera si consideri il seguente esempio.

Una società rientrante nel Perimetro di consolidamento ha concesso in data primo gennaio 2018 un finanziamento alle seguenti condizioni:

- valore nominale di 80.000 euro;
- commissione iniziale a carico del mutuatario pari a 1.600 euro;
- durata di quattro anni;
- rimborso a scadenza in un'unica soluzione e pagamento di interessi posticipati, alla fine di ogni anno, al tasso nominale annuo del 5%.

La prima cosa che occorre fare è calcolare il tasso di interesse effettivo dell'operazione, ossia quel tasso che rende uguale il valore attuale della somma dei flussi di cassa connessi al finanziamento (dovuti agli interessi e

al rimborso del capitale) al valore iniziale dello stesso, che in questo caso non coincide con il valore nominale dato che è previsto il pagamento di una commissione che deve essere sottratta al medesimo e che, assieme agli altri flussi, necessita di essere ammortizzata lungo la durata del prestito. Pertanto, una volta calcolato l'ammontare di tutti i flussi di cassa in entrata e in uscita ed associato, ad ognuno di essi, il periodo di tempo in cui avverrà l'incasso o il pagamento, si procede al computo del tasso di interesse effettivo (i) come segue

Tabella A3.2

TEMPO	FLUSSI
01/01/2018	-78.400 (80.000 – 1.600)
31/12/2018	4.000 (80.000 * 5%)
31/12/2019	4.000
31/12/2020	4.000
31/12/2021	84.000 (80.000 + 4.000)

$$78.400 = \frac{4.000}{(1+i)} + \frac{4.000}{(1+i)^2} + \frac{4.000}{(1+i)^3} + \frac{84.000}{(1+i)^4}$$

$$i \cong 5,57\%$$

A questo punto, sulla base del tasso di interesse effettivo, occorre calcolare gli interessi effettivi che dovranno essere contabilizzati alla fine di ogni esercizio

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

Tabella A3.3

Tempo	Costo amm. iniziale	Interessi effettivi ²⁴	Interessi nominali	Ripartizione scarto ²⁵	Costo amm. finale ²⁶
1	78.400	4.368,08	4.000	368,08	78.768,08
2	78.768,08	4.388,59	4.000	388,59	79.156,67
3	79.156,67	4.410,24	4.000	410,24	79.566,91
4	79.566,91	4.433,09	4.000	433,09	80.000
				1.600	

Ipotizzando che l'esercizio preso in considerazione dal bilancio consolidato sia il 2018, le scritture relative al finanziamento che la società ha redatto sono le seguenti

	CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
01/01/2018	Crediti verso altri soggetti	78.400	
01/01/2018	Altri depositi bancari e postali		78.400

	CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
31/12/2018	Altri depositi bancari e postali	4.000	
31/12/2018	Altri proventi finanziari		4.000

	CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
31/12/2018	Crediti verso altri soggetti	368,08	
31/12/2018	Altri proventi finanziari		368,08

Laddove il finanziamento concesso fosse stato valorizzato, in linea con il criterio di valutazione fatto proprio dalla capogruppo, al valore nominale, la società avrebbe dovuto predisporre le seguenti scritture

	CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
01/01/2018	Crediti verso altri soggetti	80.000	
01/01/2018	Altri depositi bancari e postali		80.000

²⁴ La formula per il calcolo degli interessi effettivi di ogni periodo è la seguente: Costo amm. iniziale * 5,57%.

²⁵ Lo scarto, per ogni periodo, è dato dalla differenza tra gli interessi effettivi maturati e gli interessi nominali.

²⁶ Il costo amm. finale, per ogni periodo, è dato dalla somma tra il costo amm. iniziale e lo scarto.

	CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
01/01/2018	Altri depositi bancari e postali	1.600	
01/01/2018	Altri proventi finanziari		1.600

	CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
31/12/2018	Altri depositi bancari e postali	4.000	
31/12/2018	Altri proventi finanziari		4.000

	CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
31/12/2018	Altri proventi finanziari	1.200	
31/12/2018	Altri risconti passivi		1.200 ²⁷

Peraltro, giova ricordare che l'OIC 15 prescrive di confrontare il tasso di interesse effettivo con il tasso di interesse di mercato, ossia quello che sarebbe stato applicato se due parti indipendenti avessero negoziato un'operazione simile con termini e condizioni comparabili a quelle in esame. Se da questo confronto emerge una differenza significativa, il valore iniziale di iscrizione del credito deve essere determinato attualizzando i flussi finanziari futuri derivanti dallo stesso con il tasso di interesse di mercato, che dovrà essere utilizzato anche per il calcolo degli interessi effettivi maturati periodicamente. Nell'esempio in discussione si ipotizza che i due tassi non presentino differenze significative e che pertanto l'attualizzazione sia stata effettuata con il tasso di interesse effettivo.

Nel caso in cui non sia stata apportata alcuna svalutazione l'ente capogruppo, previa indicazione da parte della società di tutte le informazioni

²⁷ Il calcolo del risconto passivo è stato effettuato impostando la seguente proporzione: $1.600 : 4 = x : 3$.

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE
RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

concernenti il credito nonché delle voci di bilancio movimentate per contabilizzarlo, procede ad elaborare le seguenti scritture di pre-consolidamento per modificarne il criterio di valutazione al valore nominale:

-innanzitutto, è necessario redigere una scrittura volta ad eliminare l'imputazione dello scarto tra interessi effettivi ed interessi nominali dal computo degli interessi di competenza dell'esercizio e dal valore di iscrizione del credito

CONTI MOVIMENTATI	DARE	VERE
Altri proventi finanziari	368,08	
Crediti verso altri soggetti		368,08

-in secondo luogo, si predispone una scrittura finalizzata ad adeguare il valore iniziale di iscrizione del credito al suo valore nominale in contropartita alla rilevazione di un provento finanziario per le commissioni

CONTI MOVIMENTATI	DARE	VERE
Crediti verso altri soggetti	1.600	
Altri proventi finanziari		1.600

-infine, si procede con lo storno della parte del provento finanziario di competenza degli esercizi successivi mediante la contabilizzazione di un risconto passivo

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Altri proventi finanziari	1.200	
Altri risconti passivi		1.200

La questione si complica laddove si palesi la necessità di effettuare una svalutazione, posto che la società è obbligata a tenere conto del valore di presumibile realizzo del credito. Con riferimento all'esempio precedente, nel caso in cui a fine esercizio si ritenga probabile che non verranno incassati gli interessi futuri e il 40% del valore nominale del credito, occorre operare una svalutazione per la differenza tra il valore contabile del credito al 31 dicembre 2018 e il valore attuale della somma dei flussi finanziari futuri stimati, ridotti degli importi che si prevede di non incassare, attualizzati al tasso di interesse effettivo originario del credito.

Al di là del calcolo necessario per determinare quest'ultimo valore, la cui dimostrazione non rientra tra gli scopi della presente trattazione, l'ente capogruppo, che deve elaborare la scrittura di pre-consolidamento, ha bisogno di conoscere l'ammontare della svalutazione che è stata effettuata dalla società al fine di rettificarla e procedere alla rideterminazione dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti che sarebbe stato operato nel caso in cui la valutazione fosse stata fatta al valore nominale; in questo caso, poiché si prevede che il credito non verrà rimborsato per il 40% del suo valore nominale, è sufficiente svalutarlo per questo importo. Ipotizzando che la società

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE
RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

abbia svalutato il credito per 37.973,66 euro a fronte di una svalutazione che, se lo stesso fosse stato valutato al valore nominale, sarebbe ammontata a 32.000 euro (il 40% di 80.000), la scrittura di pre-consolidamento da predisporre sarebbe la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Crediti verso altri soggetti	5.973,66 ²⁸	
Svalutazioni		5.973,66

Per quanto riguarda le elaborazioni di pre-consolidamento finalizzate a modificare il criterio di valutazione dei debiti o dei prestiti obbligazionari al valore nominale non se ne propone un'esemplificazione, poiché il trattamento è del tutto speculare a quello appena visto per i crediti. L'unica differenza riguarda la scrittura volta alla rilevazione degli eventuali oneri connessi alla contrazione di un ipotetico finanziamento i quali, qualora si adotti il criterio del valore nominale, debbono essere contabilizzati in un conto acceso ai costi pluriennali ed ammortizzati alla fine di ogni esercizio per l'intera durata del contratto.

Laddove invece la società abbia optato per l'emissione di un prestito obbligazionario, anch'esso rilevato attraverso l'applicazione del criterio del costo ammortizzato, posto che l'ente locale capogruppo dovrà predisporre delle

²⁸ Questo valore è dato dalla differenza tra 37.973,66 euro e 32.000 euro.

scritture di pre-consolidamento per modificarne il metodo di valutazione del tutto simili nella logica a quelle viste nell'esempio sopra riportato (con gli opportuni adattamenti dei conti), occorre altresì che verifichi se il prestito sia stato emesso alla pari, sopra la pari o sotto la pari. Questo aspetto impatta sulla differenza tra valore nominale di rimborso e valore di emissione: nell'eventualità in cui sia positiva essa prende il nome di disaggio di emissione, mentre nel caso in cui sia negativa viene denominata aggio di emissione. L'ipotesi di gran lunga più diffusa è la prima, motivo per cui vale la pena spendere alcune parole sul relativo trattamento contabile. Con l'adozione del criterio del costo ammortizzato il disaggio di emissione, che prima dell'entrata in vigore del d.lgs. 139/2015 compariva all'interno dello stato patrimoniale, viene ora incluso nel calcolo del costo ammortizzato utilizzando il tasso di interesse effettivo. Questo implica che, alla stregua delle commissioni viste nell'esempio sopra riportato, il disaggio viene ammortizzato lungo tutta la durata del prestito obbligazionario, andando ad integrare, alla fine di ogni esercizio, gli interessi passivi calcolati al tasso di interesse nominale. Tutto ciò, laddove il prestito obbligazionario venisse valutato al valore nominale, non dovrebbe essere fatto, in quanto il disaggio di emissione verrebbe rilevato contabilmente per il suo intero ammontare al momento della sua emissione ed ammortizzato al termine di ogni esercizio per

tutta la durata del contratto. Pertanto, al fine di consentire all'ente locale capogruppo di redigere la scrittura di pre-consolidamento volta a tenere conto del disaggio nonché le altre scritture strumentali alla rilevazione del prestito in base al criterio del valore nominale, è necessario che la società gli trasmetta tutte le informazioni contenute nel relativo contratto così come le elaborazioni contabili che la stessa ha predisposto per registrarlo.

A3.8. I contributi in conto impianti

La ragione per la quale viene trattata siffatta tipologia di proventi (peraltro non presi in considerazione all'interno dell'appendice tecnica al principio contabile concernente il bilancio consolidato) deriva dal fatto che, a fronte della possibilità concessa alle aziende che si attengono alle disposizioni del codice civile e ai principi contabili nazionali di rilevare contabilmente gli stessi potendo scegliere tra uno dei due metodi ivi proposti, agli enti sottoposti alle regole del d.lgs. 118/2011 e dell'allegato n. 4/3 al medesimo non è consentita altrettanta discrezionalità.

Innanzitutto, giova ricordare che i contributi in conto impianti rappresentano somme erogate da un soggetto pubblico ad un'azienda per la costruzione, riattivazione o ampliamento di immobilizzazioni materiali. Poiché tali contributi sono riferiti e commisurati al costo dei cespiti per i quali vengono

concessi, si rilevano a conto economico gradualmente lungo la loro vita utile, contribuendo così alla formazione del risultato d'esercizio secondo il criterio della competenza.

A tal fine, possono essere utilizzati due metodi alternativi che producono gli stessi effetti sul reddito di periodo e sul patrimonio netto:

- con il primo metodo (c.d. metodo indiretto) i contributi ricevuti vengono inizialmente imputati per intero ai componenti positivi di reddito, salvo poi sospenderne la quota di competenza degli esercizi successivi mediante la rilevazione di un risconto passivo in sede di scritture di assestamento. In questo modo viene fatta gravare su ogni esercizio, per tutta la durata della vita utile, la quota di contributi di competenza del medesimo, che contribuisce all'abbattimento del costo per ammortamenti dei cespiti a cui i contributi stessi si riferiscono;
- con il secondo metodo (c.d. metodo diretto) i contributi ricevuti sono interamente portati a riduzione del costo delle immobilizzazioni materiali da essi finanziate. In questo modo, poiché i cespiti vengono iscritti nello stato patrimoniale al netto dei relativi contributi, si imputano, in ogni esercizio in cui esplicano la loro utilità, quote di ammortamento più basse, senza che vi sia la necessità di rilevare componenti positivi di reddito.

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

Come accennato, mentre l'OIC 16 ammette entrambi i metodi²⁹, dalla lettura del paragrafo 4.4.2 dell'allegato n. 4/3 al d.lgs. 118/2011 si evince che solo il metodo indiretto è consentito. Ciò significa che laddove rientrino nel Perimetro di consolidamento enti/società che redigono il bilancio secondo le disposizioni civilistiche e che contabilizzano i contributi in conto impianti in base al metodo diretto, l'ente locale capogruppo dovrà predisporre delle scritture di pre-consolidamento volte a rilevare i medesimi con il metodo indiretto.

Se, ad esempio, una società da consolidare ha acquistato nel corso dell'esercizio un impianto dal costo di 80.000 euro con vita utile di dieci anni, a fronte del quale ha ricevuto un contributo di 50.000 euro da parte dello Stato, nella misura in cui la stessa abbia optato per la sua rilevazione secondo il metodo diretto, avrebbe elaborato le seguenti scritture contabili:

-registrazione della fattura di acquisto del macchinario (si omette di considerare l'IVA)

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Impianti e macchinari	80.000	
Debiti v/fornitori		80.000

²⁹ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 146-147.

-rilevazione del contributo

CONTI MOVIMENTATI	DARE	VERE
Altri depositi bancari e postali	50.000	
Quota annuale di contributi agli investimenti		50.000

-riduzione del valore contabile dell'impianto a seguito del contributo ricevuto

CONTI MOVIMENTATI	DARE	VERE
Quota annuale di contributi agli investimenti	50.000	
Impianti e macchinari		50.000

-calcolo, in sede di scritture di assestamento, della quota di ammortamento sul valore dell'impianto al netto del contributo (il 10% di 30.000)

CONTI MOVIMENTATI	DARE	VERE
Amm.ti di immob. materiali	3.000	
Impianti e macchinari		3.000

Quindi, alla fine dell'esercizio, la società si troverebbe ad avere nel conto economico costi per ammortamenti per 3.000 euro e nello stato patrimoniale un valore contabile dell'impianto pari a 27.000 euro (dato dalla differenza tra 30.000 euro e 3.000 euro). Al fine di redigere correttamente le scritture di pre-consolidamento necessarie per la contabilizzazione del contributo in

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE
RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

base al metodo indiretto l'ente capogruppo, una volta ricevute dalla società le informazioni relative al suo importo, al costo storico originario del bene e all'aliquota di ammortamento, procede nel modo che segue:

- ricalcola la quota di ammortamento sul costo storico originario del bene (il 10% di 80.000 euro, pari ad 8.000 euro) e la rileva contabilmente per il residuo rispetto a quanto già imputato dalla società (effettuando la differenza tra 8.000 euro e 3.000 euro)

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Amm.ti di immob. materiali	5.000	
Impianti e macchinari		5.000

- alloca il contributo ricevuto ai componenti positivi della gestione, aumentando in contropartita il valore contabile dell'impianto per lo stesso importo

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Impianti e macchinari	50.000	
Quota annuale di contributi agli investimenti		50.000

- sospende la quota del contributo di competenza degli esercizi successivi, in conformità con il piano di ammortamento dell'impianto, mediante la rilevazione di un risconto passivo. Poiché la vita utile del bene è di dieci anni, il contributo concorrerà ogni anno alla formazione del risultato di periodo per un decimo del suo ammontare; pertanto, la parte

da sospendere è pari a 45.000 euro (data dalla differenza tra 50.000 euro e 5.000 euro)

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Quota annuale di contributi agli investimenti	45.000	
Contributi agli investimenti da altre amm.ni pubbliche		45.000

Come si può notare la ripercussione sul risultato di periodo è analoga sia che si adotti il metodo diretto che quello indiretto. Infatti, in entrambi i casi, dal punto di vista quantitativo si ha un impatto negativo per 3.000 euro; tuttavia, dal punto di vista qualitativo, mentre con il metodo diretto tale impatto è dovuto unicamente alla quota di ammortamento, con il metodo indiretto lo si deve alla differenza tra la quota del contributo di competenza dell'esercizio (pari a 5.000 euro) e l'ammortamento calcolato sul costo originario dell'impianto (pari ad 8.000).

A3.9. La rilevazione delle imposte anticipate e differite (cenni)

Una delle cause suscettibili di generare imposte anticipate e differite deriva dalle rettifiche che vengono effettuate mediante le scritture di pre-consolidamento, volte ad allineare i criteri di valutazione adottati nei bilanci degli enti/società rientranti nel Perimetro di consolidamento a quelli individuati

nelle direttive impartite dalla capogruppo. Tali scritture, come si è avuto modo di verificare nelle esemplificazioni esposte, hanno come effetto ultimo quello di modificare i valori di attività, passività e risultato economico rispetto a quelli presi in considerazione dai singoli enti/società per la determinazione delle imposte. Ne deriva la necessità, al fine di pervenire ad una rappresentazione veritiera e corretta, di adeguare il carico fiscale di competenza di ogni soggetto alla luce dei nuovi valori contabili così come scaturiti a seguito del cambiamento dei relativi criteri di valutazione.

Non tutte le differenze tra i nuovi valori contabili e quelli originari danno luogo alla rilevazione di imposte differite o anticipate³⁰; per capire se una determinata differenza sia fiscalmente rilevante e, in caso affermativo, quanta parte della medesima occorre prendere in considerazione, è necessario fare riferimento alla normativa tributaria contenuta nel TUIR.

Ad esempio, si consideri il caso di una società rientrante nel Perimetro di consolidamento che, durante l'esercizio oggetto del bilancio consolidato, abbia acquistato un'attrezzatura dal costo storico di 10.000 euro ammortizzata ad un coefficiente annuo di ammortamento del 25%, analogo a quello a

³⁰ Cfr. <https://www.google.it/amp/s/studioditeodoro.wordpress.com/2016/03/11/alle-prese-con-la-fiscalia-differita-nel-bilancio-consolidato/amp/>; https://www.odcec.mi.it/docs/default-source/quaderni/N°_25_IL_BILANCIO_CONSOLIDATO_E_LE_SCRITTURE_DI_CONSOLIDAMENTO.pdf pp. 62-70; A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 379-390; L. MARCHI (a cura di), *Contabilità d'impresa e valori di bilancio. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 443-448 e pp. 454-463.

cui fa riferimento il TUIR per la determinazione della quota di ammortamento fiscalmente deducibile. Pertanto, alla fine dell'esercizio, la società in parola, ipotizzando per semplicità che abbia come unico costo l'ammortamento dell'attrezzatura e che i ricavi siano totalmente imponibili, avrebbe un conto economico strutturato come quello che segue

	RICAVI: 20.000
	- COSTI: <u>2.500</u>
	RISULTATO ANTE IMPOSTE: 17.500
	- IMPOSTE CORRENTI (ALiquOTA 30%): <u>5.250</u>
	RISULTATO NETTO: 12.250

Se, a livello di gruppo, l'aliquota fissata nelle direttive per ammortizzare le attrezzature è pari al 10%, è necessario elaborare una scrittura di pre-consolidamento volta ad allineare il valore dell'ammortamento contabilizzato dalla società a 1.000 euro (il 10% di 10.000 euro). Ciò, oltre ad avere ripercussioni sul valore contabile dell'attrezzatura e sulla relativa quota di ammortamento registrati in bilancio, comporta degli effetti anche dal punto di vista fiscale. Infatti, ammortizzando il cespite al 10%, si viene a determinare un disallineamento tra l'ammortamento di competenza dell'esercizio e quello deducibile fiscalmente (pari al 25% del costo storico dell'immobilizzazione). Questa differenza (denominata differenza temporanea deducibile) moltiplicata per l'aliquota fiscale dà luogo ad imposte differite che sorgono allorquando, come nel caso in esame, la normativa tributaria consente di

L'UNIFORMITÀ SOSTANZIALE: LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI CHE
RICHIEDONO L'ALLINEAMENTO DEI PRINCIPI CONTABILI

dedurre un costo per un ammontare maggiore rispetto a quello imputato a conto economico, generando così minori imposte correnti rispetto a quelle di competenza dell'esercizio. Pertanto, tenendo conto della diversa aliquota di ammortamento e dei riflessi fiscali che la sua applicazione comporta, la società avrebbe il seguente conto economico

	RICAVI: 20.000
	- COSTI: <u>1.000</u>
	RISULTATO ANTE IMPOSTE: 19.000
- IMPOSTE CORRENTI (ALiquota 30%):	5.250
- IMPOSTE DIFFERITE:	<u>450</u> (2.500 – 1.000) * 30%
	RISULTATO NETTO: 13.300

Nello stato patrimoniale, in contropartita alla rilevazione a conto economico delle imposte differite, viene stanziato un fondo ad esse relativo.

Quello appena esposto rappresenta un semplice esempio volto ad illustrare, con riferimento ad una tra le tante possibili fattispecie di scritture di pre-consolidamento, la logica che occorre seguire per tenere conto degli effetti fiscali causati dalle rielaborazioni contabili che si rendono necessarie per allineare i criteri di valutazione dei vari soggetti da consolidare a quelli di gruppo.

APPENDICE 4

LE FATTISPECIE PIÙ COMUNI DI OPERAZIONI DI RETTIFICA DEI RAPPORTI INFRAGRUPPO

Di seguito vengono proposti alcuni esempi di operazioni di rettifica più comuni elaborate per rimuovere gli effetti contabili dei rapporti infragruppo, distinguendo tra quelle riconducibili alla categoria delle elisioni e quelle afferenti alla categoria delle eliminazioni. È doveroso puntualizzare che nelle esemplificazioni che seguono, per procedere con le elisioni/eliminazioni, si è scelto di adottare la metodologia delle scritture in partita doppia, poiché si ritiene che attraverso la medesima sia possibile raggiungere un livello di analiticità e di chiarezza maggiore. Tuttavia, qualora si opti per l'utilizzo del foglio di consolidamento, a subire un cambiamento non sarebbe la logica sottostante, ma solo la modalità di esposizione; gli importi oggetto di storno, infatti, anziché essere presentati in “dare” o in “avere”, verrebbero riportati in corrispondenza delle voci di bilancio interessate nella colonna intestata alle rettifiche, apponendovi il segno opportuno a seconda se la rettifica sia in aumento o in diminuzione. Un'ultima precisazione, sempre inerente al modo di procedere che si è scelto di seguire negli esempi che verranno mostrati, attiene alla modalità con cui vengono operate le rettifiche che incidono sul

risultato e sul patrimonio netto consolidati. A questo proposito, alcuni autori sostengono che nelle elaborazioni in parola lo storno dei singoli elementi del patrimonio o delle singole componenti di reddito di competenza dell'esercizio debba avere come contropartita il risultato economico. Tuttavia, per evitare di appesantire troppo la procedura, si è scelto di non procedere in questo modo, posto che il risultato economico consolidato può essere rideterminato, una volta effettuate tutte le rettifiche di consolidamento, attraverso la sommatoria delle singole voci, definitivamente rettificata, del conto economico.

A4.1. L'elisione dei crediti e debiti infragruppo

I crediti e i debiti infragruppo possono scaturire sia da operazioni commerciali sia da operazioni di finanziamento¹. Contabilmente, la loro elisione, laddove le partite reciproche siano state previamente allineate, non genera particolari difficoltà. A titolo esemplificativo, si consideri il caso di un Comune che vanta un credito di finanziamento per un importo di 200.000 euro nei confronti di una società controllata, classificato tra le immobilizzazioni finanziarie, e che tale rapporto sia stato registrato anche dalla società in parola come debito di finanziamento per lo stesso ammontare. La scrittura di

¹ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p.147; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 145-148.

elisione da effettuare per stornare gli effetti contabili di questa operazione è la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Debiti da finanziamento v/altre amministrazioni pubbliche	200.000	
Crediti verso imprese controllate		200.000

Nell'ipotesi in cui il Comune partecipasse la società al 25%, e si adottasse pertanto il metodo proporzionale per il relativo consolidamento, l'elisione del rapporto infragruppo di cui sopra avverrebbe non per l'intero importo del credito concesso ma per un valore commisurato alla percentuale di partecipazione detenuta dall'ente locale, ovvero per 50.000 euro (il 25% di 200.000 euro). In realtà, il principio contabile OIC 17, a cui l'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011 fa rinvio per quanto non espressamente previsto dallo stesso, al paragrafo 121, prevede che qualora un soggetto venga consolidato con il metodo proporzionale, in caso di elisione di crediti e debiti infragruppo, si dovrebbe riclassificare la parte del credito o del debito che non viene stornata rilevata nel bilancio della partecipante tra i crediti o i debiti verso terzi. Di conseguenza, nell'esempio proposto, bisognerebbe rettificare il credito vantato dal Comune per l'intero importo (200.000 euro), stornare il debito della società per un ammontare proporzionale alla quota di partecipazione detenuta dall'ente locale in seno alla medesima (50.000 euro) ed

infine rilevare nella voce “crediti verso altri soggetti” la porzione restante del credito, ossia 150.000 euro.

La rettifica oggetto del presente paragrafo si può classificare nella categoria delle elisioni, dal momento che non incide sul patrimonio netto e sul risultato economico consolidati; infatti, dato che lo storno riguarda due somme dello stesso importo, una classificata nell’attivo e l’altra nel passivo dello stato patrimoniale, l’effetto sul patrimonio netto è nullo.

A4.2. L’elisione dei costi e ricavi infragruppo

Anche i costi e ricavi infragruppo di competenza dell’esercizio, volti a misurare l’aspetto economico di operazioni commerciali o di finanziamento intercorse tra i soggetti inclusi nel Perimetro di consolidamento, debbono essere elisi, pena un indebito accrescimento dei saldi consolidati². In realtà, nei gruppi composti da amministrazioni pubbliche ed entità private, i proventi ed oneri “interni” possono riguardare altresì tributi (IMU, TASI, ecc.), canoni di concessione, contributi e trasferimenti erogati a vario titolo. Una volta ristabilito l’allineamento tra le partite reciproche, si tratta di elaborazioni semplici da effettuare. A titolo esemplificativo, si consideri il caso di

² Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 150-152; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 149-155.

una società ricompresa nel Perimetro che, nel corso dell'esercizio a cui il bilancio consolidato si riferisce, abbia versato all'ente locale capogruppo tributi per 20.000 euro. Qualora la stessa venga consolidata con il metodo integrale, la scrittura di elisione da predisporre sarebbe la seguente

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Proventi da tributi	20.000	
Oneri diversi di gestione		20.000

Se la società fosse consolidata con il metodo proporzionale, l'elisione sarebbe stata operata in proporzione alla quota di partecipazione detenuta dall'ente capogruppo nella medesima. Anche questa rettifica può essere annoverata nell'ambito della categoria delle elisioni, dal momento che non incide sul patrimonio netto e sul risultato economico consolidati; infatti, dato che lo storno riguarda due somme dello stesso importo e di segno opposto, una classificata tra i componenti positivi della gestione e l'altra tra quelli negativi, l'effetto sul risultato economico consolidato è nullo.

A4.3. L'eliminazione degli utili interni sui beni ancora in rimanenza

Può accadere che nel corso dell'esercizio vengano effettuate, tra i componenti dell'area di consolidamento, delle operazioni di compravendita aventi ad oggetto beni di varia natura i quali, al termine dello stesso, risultino

in tutto o in parte in giacenza presso il magazzino del cessionario³. In questo caso, al fine di eliminare gli effetti contabili di tali operazioni, non è sufficiente operare la rettifica del ricavo rilevato dal cedente e del corrispondente costo registrato dal cessionario, poiché così facendo rimarrebbe incorporato nel valore delle rimanenze finali di quest'ultimo il margine di guadagno che il venditore ha realizzato attraverso la transazione. Tale margine, tuttavia, non ha ragione d'essere all'interno del bilancio consolidato, posto che non deriva da un'operazione intrattenuta con soggetti terzi. Infatti, nella prospettiva di gruppo inteso come un'unica entità economica, il fatto che i beni abbiano formalmente cambiato magazzino, passando da quello del venditore a quello dell'acquirente, non rileva; nella sostanza è come se fossero rimasti in giacenza presso un unico magazzino, quello di gruppo, e pertanto non sarebbe giustificabile una valorizzazione che si discosti dal costo originariamente sostenuto dal cedente per il loro acquisto/produzione o, se minore, dal valore di realizzo desumibile dall'andamento del mercato. In altre parole, occorre effettuare la valutazione di questi beni che, lo si ribadisce, solo formalmente hanno cambiato luogo di giacenza non in base al prezzo di vendita interna. Di conseguenza, è necessario procedere all'eliminazione del

³ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 152-153; L. MARCHI, M. ZAVANI, S. BRANCIARI, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 199-202; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 157-162.

marginale di utile iscritto quale maggior valore delle rimanenze, in quanto non dovuto ad un effettivo realizzo di ricchezza da parte del gruppo.

Giova premettere che ciò che in apparenza sembra semplice e lineare, operativamente può risultare estremamente complesso; infatti, l'individuazione puntuale dei beni acquistati da un componente del Perimetro nei confronti di un altro ancora presenti in magazzino alla fine dell'esercizio non è facile nella misura in cui il numero di transazioni che avvengono durante l'anno siano numerose, i beni in parola siano fungibili e l'acquirente si approvvigioni degli stessi da più fornitori⁴. Pertanto, in assenza di una appropriata contabilità analitica di magazzino che consenta di tracciare in maniera precisa la formazione delle rimanenze, occorre effettuare delle presunzioni sui flussi di magazzino che permettano di approssimare l'identificazione della provenienza dei vari beni in giacenza.

Ad esempio, date le rimanenze finali di un certo bene detenute da un ente/società (A), per determinare l'entità di quelle provenienti da un determinato organismo incluso nel Perimetro (B), è possibile applicare un coefficiente dato dal rapporto tra i beni resi disponibili da quel soggetto (dove per

⁴ Stante la complessità insita nell'effettuazione di questa fattispecie di rettifica, si può decidere di non eliminare gli utili e le perdite interne di importo irrilevante e quelli derivanti da operazioni correnti, stipulate a normali condizioni di mercato e la cui eliminazione comporterebbe un costo spropositato. Cfr. L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 278-280.

disponibili si intende sia quelli acquistati dal medesimo durante l'esercizio, sia quelli in rimanenza iniziale) e quelli complessivamente disponibili.

$$\text{Giacenze provenienti da B} = \text{Rimanenze finali di A} * \frac{\text{Beni disponibili da B}}{\text{Beni complessivamente disponibili}}$$

Ad ogni modo, ammesso che si riesca ad individuare puntualmente l'esatta provenienza dei beni presenti in magazzino, così come a risalire all'eventuale utile infragruppo insito negli stessi, occorre procedere nel modo indicato attraverso la seguente esemplificazione⁵.

Si supponga che una società facente parte del Perimetro e consolidata con il metodo integrale abbia venduto beni per 200.000 euro all'ente locale capogruppo, realizzando un margine del 10%. Alla fine dell'esercizio parte di questi beni risulta in giacenza presso il magazzino dell'amministrazione, per un valore di 2.000 euro. Per eliminare gli effetti contabili di siffatta operazione è necessario elaborare due scritture:

- la prima rientra nell'ambito di quelle trattate nel paragrafo precedente, in quanto si sostanzia nell'elisione del ricavo conseguito dalla società per 200.000 euro in contropartita al corrispondente costo sostenuto dall'ente locale;
- la seconda concerne la rettifica del valore delle rimanenze finali in giacenza presso il magazzino dell'amministrazione per un importo

⁵ Per ulteriori esemplificazioni sul tema si veda L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 308-310.

pari al margine di utile realizzato dalla società attraverso la loro vendita ed incorporato nella valutazione delle medesime, ossia 200 euro (il 10% di 2.000 euro). Tale rettifica incide sia nello stato patrimoniale sia nel conto economico dell'ente locale, coinvolgendo le voci riportate nella seguente scrittura

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo	200	
Rimanenze		200

Dato che l'elaborazione coinvolge unicamente le componenti negative di reddito e quelle dell'attivo dello stato patrimoniale, essa provoca ripercussioni sul risultato economico e, di conseguenza, sul patrimonio netto consolidati; ciò permette di classificarla nella categoria di quelle di eliminazione.

Il fatto di modificare il risultato economico fa sorgere il problema della considerazione degli effetti sul carico fiscale di competenza; infatti, se come in questo caso la rettifica causa una contrazione del reddito di periodo, è necessario redigere un'ulteriore scrittura nella quale si riduce il costo per imposte e si addebita il fondo imposte anticipate per un importo pari al prodotto tra l'aliquota fiscale e l'ammontare dello storno.

A4.4. L'eliminazione delle operazioni di cessione di cespiti con plus/minusvalenza non realizzata

La fattispecie di operazione infragruppo in esame non risulta essere particolarmente diffusa nell'ambito delle transazioni tra soggetti appartenenti a gruppi pubblici; tuttavia, dato che viene richiamata all'interno dell'appendice tecnica al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato nonché per completezza è doveroso prenderla in considerazione, cogliendo l'occasione anche per approfondire alcuni aspetti che vengono trascurati nell'esemplificazione proposta dall'appendice⁶.

La cessione di immobilizzazioni tra organismi facenti parte del Perimetro rappresenta un'altra situazione suscettibile di generare un indebito accrescimento o riduzione del risultato economico consolidato e, conseguentemente, del patrimonio netto; infatti, qualora la transazione venga conclusa ad un prezzo di vendita superiore o inferiore al valore contabile del cespite, il venditore realizzerebbe rispettivamente un provento (plusvalenza) oppure un onere (minusvalenza) straordinario, il quale verrebbe ribaltato anche nel bilancio consolidato se non si provvedesse ad operare le dovute rettifiche.

⁶ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 60 e p. 154; L. MARCHI, M. ZAVANI, S. BRANCIARI, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 202-205; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 163-169; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 280-281 e pp. 310-312.

Analogamente al caso di acquisti infragruppo di beni rimasti in giacenza al termine dell'esercizio, trattato nel paragrafo precedente, anche in questa ipotesi l'immobilizzazione, pur passando formalmente dall'azienda cedente a quella cessionaria, in un'ottica di gruppo, è sempre rimasta a disposizione del medesimo. Pertanto, non si ritiene giustificata una sua valorizzazione basata sul prezzo di acquisto pagato dal cessionario, dal momento che questo risulta diverso dal valore a cui il cespite era rilevato nel bilancio del cedente, poiché incorpora un utile o una perdita non realizzata con soggetti terzi estranei al gruppo.

Quindi la prima cosa da fare è approntare una scrittura di eliminazione con la quale, ammesso che l'operazione di compravendita abbia avuto luogo nel corso dell'esercizio in esame, viene stornata la plusvalenza o la minusvalenza che il cedente ha realizzato attraverso la cessione in contropartita, rispettivamente, all'accreditamento o all'addebitamento del valore dell'immobilizzazione. In questo modo, oltre ad eliminare l'utile o la perdita interna, viene riportato il cespite al suo valore ante-cessione. Le scritture da redigere non sono però terminate: infatti, occorre tenere conto del fatto che le immobilizzazioni sono soggette al processo di ammortamento e che il cessionario avrà calcolato la relativa quota di competenza dell'esercizio su un valore del cespite alterato dall'incorporazione della plusvalenza o della minusvalenza.

Per tale ragione è necessario rettificare in aumento o in diminuzione la quota di ammortamento applicando la relativa aliquota all'importo della minusvalenza o della plusvalenza; in questo modo si adegua indirettamente anche il valore contabile dell'immobilizzazione. Dato che queste due scritture generano entrambe un impatto sul risultato economico consolidato, caratteristica che fa rientrare l'operazione di rettifica in esame nel novero di quelle di eliminazione, vi è la necessità di tenere conto altresì della fiscalità latente, laddove sia di importo significativo.

Al fine di chiarire quanto detto sinora, si consideri il seguente esempio: si ipotizzi che una società del Perimetro, consolidata con il metodo integrale, abbia venduto all'ente locale capogruppo, nel corso dell'esercizio, un'attrezzatura del valore contabile di 7.000 euro ad un prezzo di 8.000 euro. Il bene è soggetto ad ammortamento ad un'aliquota del 10%. Le scritture di eliminazione da elaborare per rimuovere gli effetti contabili di questa operazione sono le seguenti:

- attraverso la prima viene annullata la plusvalenza al fine di stornare l'utile interno e di riportare l'attrezzatura al suo valore contabile originario ante-cessione

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Plusvalenze patrimoniali	1.000	
Attrezzature industriali e commerciali		1.000

- con la seconda, invece, dato che il valore contabile del cespite si è modificato per effetto della precedente scrittura, viene adeguata la quota di ammortamento di competenza dell'esercizio, rettificando da quella già accantonata la parte calcolata sul plusvalore, con la conseguenza che anche il valore netto dell'attrezzatura subisce una modifica per lo stesso importo

CONTI MOVIMENTATI	DARE	VERE
Attrezzature industriali e commerciali	100 ⁷	
Ammortamenti di im- mob. materiali		100

Anche per l'esercizio successivo a quello in cui è avvenuta la cessione, il redattore del bilancio consolidato deve ricordarsi di aggiustare la quota di ammortamento di competenza contabilizzata nel bilancio dell'ente locale, dato che questa verrà sempre calcolata su un valore dell'attrezzatura artificialmente gonfiato dalla plusvalenza. A tal fine è necessario non solo diminuire l'entità dell'ammortamento per un ammontare pari al prodotto tra la plusvalenza e l'aliquota di ammortamento, ma occorre altresì ripristinare il valore contabile del cespite così come era stato valorizzato nel bilancio consolidato dell'esercizio precedente. Per fare questo bisogna rettificarlo sia in

⁷ Questo valore è stato determinato calcolando il 10% di 1.000 euro.

diminuzione per l'importo della plusvalenza, sia in aumento per la quota di ammortamento in eccesso calcolata dall'ente locale nell'esercizio precedente, applicando la relativa aliquota sul plusvalore. La contropartita però non potrà più essere, rispettivamente, la plusvalenza e la quota di ammortamento, in quanto rilevati come componenti di reddito di competenza dell'esercizio precedente, bensì il patrimonio netto, attraverso la rettifica delle riserve.

A4.5. L'eliminazione per distribuzione di dividendi

La distribuzione di dividendi tra soggetti appartenenti al Perimetro di consolidamento⁸, da parte di una partecipata nei confronti della partecipante, comporta la necessità di apportare delle opportune rettifiche di eliminazione aventi l'obiettivo di evitare che il risultato economico della partecipata stessa possa incidere due volte, per la parte che viene distribuita, su quello consolidato: una prima volta, per competenza, nell'esercizio in cui la partecipata ha conseguito l'utile e una seconda volta laddove, negli esercizi successivi, tutto o parte di quell'utile venga distribuito alla partecipante e rilevato come

⁸ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, pp. 60-61 e p. 155; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 171-173; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, pp. 281-283.

provento dalla medesima. Quest'ultimo non ha ragione d'essere nel bilancio consolidato posto che, a livello di gruppo, la distribuzione di dividendi non corrisponde a generazione di nuova ricchezza, bensì si risolve in un mero trasferimento di risorse finanziarie da un soggetto ad un altro; per tale ragione è necessario rettificarlo.

Quindi, la scrittura di eliminazione che deve essere impostata prevede lo storno del provento per dividendi, rilevato nel bilancio della partecipante, in contropartita all'accreditamento delle riserve di utili. È doveroso precisare che, a prescindere dal metodo di consolidamento con cui la partecipata viene inclusa nel bilancio, la rettifica deve essere effettuata per un importo pari all'intero ammontare dei dividendi distribuiti; infatti, anche nell'ipotesi in cui la stessa venga consolidata con il metodo proporzionale, sarebbe un errore operare lo storno in base alla percentuale di partecipazione detenuta dalla partecipante, in quanto i dividendi sono già in proporzione alla quota posseduta.

Al fine di mostrare la scrittura che deve essere elaborata per eliminare gli effetti contabili dell'operazione infragruppo in esame, si ipotizzi che l'ente locale capogruppo, durante l'esercizio, abbia incassato dividendi per 5.000 euro da una società del Perimetro consolidata con il metodo proporzionale

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Proventi da partecipazioni da società partecipate	5.000	
Riserve da risultato economico di esercizi precedenti		5.000

L'operazione di rettifica dei dividendi infragruppo, non andando a stornare valori di segno opposto che tra loro si compensano all'interno dello stato patrimoniale o del conto economico consolidati, può essere inserita tra quelle di eliminazione, in quanto incide sull'entità del risultato economico di gruppo.

La necessità di effettuare la scrittura di eliminazione sopra esposta si manifesta nel caso in cui la partecipante abbia rilevato in bilancio proventi finanziari riconducibili alla distribuzione di dividendi nell'esercizio in cui la stessa è avvenuta. Ciò accade quando la partecipazione è valutata al costo o al metodo del patrimonio netto con rappresentazione patrimoniale. Laddove si adotti il metodo del patrimonio netto con rappresentazione reddituale, che ha sostituito l'altra variante, la partecipante rileva un componente positivo di reddito, proporzionale alla quota di partecipazione detenuta e sotto forma di rivalutazione, nell'esercizio in cui la partecipata consegue l'utile⁹. Ne

⁹ Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 263-266.

discende che, se e nella misura in cui, negli esercizi successivi, quest'ultima decida di distribuire dividendi, la partecipante non registrerà alcun provento, limitandosi eventualmente a rendere distribuibile una riserva di patrimonio netto che era stata vincolata in sede di distribuzione dei suoi dividendi. Quindi, nella scrittura di eliminazione, non sarebbe corretto stornare la voce "proventi da partecipazioni" dato che la stessa non è stata movimentata nel corso dell'esercizio come conseguenza della distribuzione dei dividendi. Semmai, al suo posto, dovrebbero essere rettificata in diminuzione le riserve di utili della partecipante in contropartita a quelle della partecipata che subirebbero un aumento di pari importo, ma ciò non provocherebbe alcun effetto sul patrimonio netto consolidato.

Pertanto, nell'ipotesi in cui la partecipata che ha distribuito dividendi sia valutata nel bilancio della partecipante in base al metodo del patrimonio netto con rappresentazione reddituale non è necessario apportare alcuna rettificazione di consolidamento.

A4.6. L'eliminazione per cessioni infragruppo di immobilizzazioni prodotte internamente

All'interno dei gruppi pubblici, sebbene sporadicamente, vi possono essere soggetti che, nell'esercizio della loro attività caratteristica, producono e/o vendono beni utilizzati da altri membri per svolgere la loro attività ed aventi pertanto un'utilità pluriennale. In questo caso, la cessione avente ad oggetto i beni in parola, viene qualificata dal cedente alla stregua di una normale operazione di vendita generatrice di ricavi ordinari, mentre il cessionario la considera come un'operazione di acquisto di un'immobilizzazione, la quale viene classificata tra le componenti del patrimonio¹⁰.

In siffatta circostanza non risulta possibile effettuare una scrittura di eliminazione come quelle viste in precedenza per eliminare gli effetti contabili di questa operazione, poiché se si procedesse in questo modo ci si troverebbe a rettificare un ricavo del conto economico in contropartita ad un elemento dell'attivo dello stato patrimoniale; ciò, oltre che ad alterare in maniera impropria il risultato consolidato, deprimendolo per l'ammontare del costo sostenuto per acquisire l'immobilizzazione che, in quanto pluriennale,

¹⁰ Cfr. E. CIVETTA, *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018, p. 151; S. POZZOLI, E. GORI, S. FISSI, *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015, pp. 169-171; L. MARCHI, M. ZAVANI, S. BRANCIARI, *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, pp. 205-207; L. PUDDU, D. DI RUSSO, L. FALDUTO, S. SECINARO (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013, p. 281.

dovrebbe ripercuotersi pro-quota nel tempo, causerebbe la scomparsa in bilancio di qualcosa che in realtà esiste, ossia del cespite. La logica impone dunque di operare non tanto una eliminazione tra i due contrapposti valori, quanto piuttosto una riclassificazione del ricavo rilevato dal cedente; in altre parole, occorre reinterpretare l'operazione in un'ottica di gruppo. Sotto questa prospettiva, infatti, quella che formalmente appare come una compravendita, nella sostanza si configura quale una realizzazione in economia del bene¹¹. Ciò significa che quanto registrato dal cedente, in realtà, non dovrebbe figurare come ricavo, bensì come storno di costi sostenuti per la produzione dell'immobilizzazione. Pertanto, la scrittura di eliminazione deve intervenire unicamente nella riclassificazione del componente positivo di reddito rilevato dal cedente, in maniera tale che questo passi da ricavo di vendita ad incremento di immobilizzazioni per lavori interni.

La procedura di rettifica sarebbe terminata se la cessione fosse avvenuta al costo di acquisto o di produzione sopportato dal cedente; tuttavia, normalmente accade che l'acquirente paghi un prezzo maggiore e ciò causa la formazione di un utile interno non realizzato con terze economie che necessita di apposito trattamento. Infatti, tale utile risulta essere incorporato nel valore dell'immobilizzazione iscritto nel bilancio del cessionario nonché, laddove

¹¹ Cfr. L. Marchi (a cura di), *Contabilità d'impresa e valori di bilancio. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, pp. 266-269.

il ricavo venisse girocontato senza effettuare modifiche, nella voce “incrementi di immobilizzazioni per lavori interni”, la quale dovrebbe riportare solo il valore del bene valutato al costo di acquisto o di produzione. Pertanto, occorre rettificare il margine di profitto derivante dall’operazione sia dal valore del cespite, sia dalla voce di conto economico a cui è stato girocontato il ricavo di vendita. Senza contare che, laddove l’immobilizzazione sia stata ammortizzata facendo riferimento al suo valore comprensivo dell’utile infragruppo, sarebbe necessario altresì rideterminare la quota di ammortamento di competenza dell’esercizio. E poiché l’eliminazione del margine di profitto e il ricalcolo della quota di ammortamento hanno ripercussioni sul risultato economico consolidato bisogna, qualora rilevante, tenere conto degli effetti che ciò comporta sul carico fiscale di competenza dell’esercizio mediante il calcolo di imposte anticipate o differite.

Per chiarire meglio il tutto, si consideri l’ipotesi in cui una società, consolidata con il metodo integrale, abbia ceduto nel corso dell’esercizio all’ente locale capogruppo un fabbricato da essa realizzato ad un prezzo di 250.000 euro, a fronte del sostenimento di costi per la sua realizzazione per un importo di 200.000 euro.

La situazione iniziale vede l’iscrizione di un ricavo per 250.000 euro nel bilancio della società e la rilevazione, per lo stesso ammontare, del fabbricato

nello stato patrimoniale dell'ente locale. La scrittura di rettifica che occorre impostare deve non solo girocontare il ricavo di vendita alla voce “incrementi di immobilizzazioni per lavori interni” unicamente per l'importo dei costi sostenuti per la realizzazione del bene, ma deve altresì eliminare il margine di utile di 50.000 euro dal valore del fabbricato

CONTI MOVIMENTATI	DARE	AVERE
Ricavi della vendita di beni	250.000	
Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni		200.000
Fabbricati		50.000

La correttezza della scrittura appena presentata è subordinata al fatto che l'immobilizzazione sia stata interamente realizzata nel corso dell'esercizio in cui avviene la vendita; se infatti, come spesso accade, la sua costruzione richiedesse più esercizi, non sarebbe corretto girocontare alla voce “incrementi di immobilizzazioni per lavori interni” l'intero importo dei ricavi (al netto del margine di utile) conseguiti dal cedente nell'esercizio in cui è avvenuta la vendita. Così facendo si finirebbe per imputare alla voce in parola, che dovrebbe accogliere unicamente la capitalizzazione dei costi sostenuti nell'esercizio per la costruzione dell'immobilizzazione, anche quelli sopportati negli esercizi precedenti. Per ovviare a questa situazione, posto che la voce utilizzata dal cedente per valorizzare di anno in anno

l'immobilizzazione in costruzione ragionevolmente sarà "lavori in corso su ordinazione"¹², nel conto economico dell'esercizio in cui ha luogo la vendita, nella macro-classe A, è presente, con segno negativo, la relativa esistenza iniziale che ingloba i costi di produzione sostenuti fino al termine dell'esercizio precedente. Pertanto, si ritiene corretto girocontare i ricavi conseguiti dalla cessione alla voce "incrementi di immobilizzazioni per lavori interni" per un ammontare limitato ai costi sostenuti per completare l'immobilizzazione nel corso dell'esercizio in cui è avvenuta la vendita e, per la restante parte, alla voce "variazione dei lavori in corso su ordinazione".

Anche questa operazione di rettifica, stante le ripercussioni che genera sul risultato economico consolidato nella misura in cui occorra stornare anche l'utile interno, si può classificare tra quelle di eliminazione.

¹² Cfr. A. QUAGLI, *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, pp. 195-199.

Bibliografia

ANZALONE M., MORI E., «L'adozione della contabilità economico-patrimoniale: spunti per l'avvio e la verifica delle relative procedure operative», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2018.

BARBIERO M., «La primazia della Corte dei conti nel sistema di controllo degli enti locali», *Finanza e tributi locali*, n. 9, 2018.

BERNABEI G., MONTANARI G., «Forme associative comunali e finanza locale», *Finanza e tributi locali*, n. 9, 2018.

CACACE A., DE ROSA C., EMANUELE P., GALLO S., GERLI S., LOCORATOLO B., MAZZITELLI M., MILANO G., PEDACI A., PEZZANO R., SANGIULIANO I., *Concorso Istruttore e Istruttore direttivo contabile negli enti locali area economico-finanziaria categorie C e D XIII Edizione*, Edizioni Simone, Napoli, 2019.

CANAPARO P., «I controlli delle sezioni regionali della corte dei conti sugli enti locali», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2017.

CANAPARO P., «Il contrapposto orientamento in merito alla natura del parere di regolarità tecnica e contabile», *Finanza e tributi locali*, n. 6, 2017.

CANAPARO P., «Il filo diretto tra la sezione autonomie della corte dei conti e gli enti territoriali: il ruolo centrale delle associazioni rappresentative e l'invarianza del ruolo delle sezioni regionali», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2017.

- CANAPARO P., «La facoltà delle regioni ed enti locali di richiedere pareri alla Sezione autonomie della Corte dei conti», *La Finanza locale*, n. 5, 2016.
- CIAN M. (a cura di), *Manuale di diritto commerciale*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2016.
- CIVETTA E., *Guida operativa per la redazione del bilancio consolidato degli enti locali*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, 2018.
- CIVETTA E., «Il Documento Unico di Programmazione», *La Finanza locale*, n. 5, 2015.
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo – Terza edizione*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- CUZZOLA E., CUZZOLA F., «L’IVA nelle amministrazioni pubbliche e la dichiarazione IVA 2019», *Finanza e tributi locali*, n. 3, 2019.
- CUZZOLA E., CUZZOLA F., «Le novità in materia di split payment: l’Agenzia delle entrate fornisce i primi chiarimenti», *Finanza e tributi locali*, n. 11, 2017.
- GAIERA G. C., «Il bilancio consolidato: piano redazionale per un comune di piccole dimensioni in contabilità sperimentale d.lgs. n. 118/2011», *La Finanza locale*, n. 1, 2015.
- GARDINI S., *Il sistema di bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale*, Rirea, Roma, 2012.

- GORI E., POZZOLI S., *Il sistema dei controlli negli enti locali. Attori e modalità operative*, Maggioli editore, Santarcangelo di Romagna, 2013.
- GROSSI G., *Il bilancio consolidato negli enti locali. Seconda edizione aggiornata*, Cedam, Padova, 2004.
- MANELLI A., PACE R., *Finanza di impresa. Analisi e metodi*, Isedi – De Agostini Scuola, Novara, 2009.
- MARCHI L. (a cura di), *Introduzione all'economia aziendale. Il sistema delle operazioni e le condizioni di equilibrio aziendale. Nona edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2014.
- MARCHI L. (a cura di), *Introduzione alla contabilità d'impresa. Obiettivi, oggetto e strumenti di rilevazione. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.
- MARCHI L. (a cura di), *Contabilità d'impresa e valori di bilancio. Quinta edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013.
- MARCHI L., ZAVANI M., BRANCIARI S., *Economia dei gruppi e bilancio consolidato. Una interpretazione degli andamenti economici e finanziari. Terza edizione*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2010.
- MAZZARA L., «Dal programma di mandato alla predisposizione della sezione strategica del DUP: linee guida», *Finanza e tributi locali*, n. 7, 2019.

MAZZARA L., «Il controllo di regolarità amministrativa e contabile: alcune chiavi di lettura», *Finanza e tributi locali*, n. 8, 2019.

MAZZARA L., «Sistema di controlli interni negli enti locali: vincolo adempimentale o opportunità informativa prospettica?», *Finanza e tributi locali*, n. 5, 2019.

MORIGI P., «Il testo unico sulle società a partecipazione pubblica: novità e primi adempimenti a carico delle società e degli enti locali», *La Finanza locale*, n. 5, 2016.

MORIGI P., «L'armonizzazione contabile e il controllo di gestione», *La Finanza locale*, n. 2, 2016.

MORIGI P., «Le operazioni che accompagnano la predisposizione del rendiconto. Le procedure da impostare e i documenti da produrre per favorire l'accountability e un'analisi completa su ciò che si è realizzato», *Finanza e tributi locali*, n. 4, 2018.

PAOLUCCI G., *Analisi di bilancio. Logica, finalità e modalità applicative. Quarta edizione*, Franco Angeli, Milano, 2016.

PETRONIO F., «Indirizzi per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, art. 20 d.lgs. n. 175/2016», *Finanza e tributi locali*, n. 12, 2017.

POZZOLI S., GORIE., FISSI S., *Bilancio consolidato degli enti locali*, Wolters Kluwer, Milano, 2015.

- PUDDU L., BIANCONE P., SECINARO S., VIETTI M. C., «Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: IPSAS e Principi contabili nazionali a confronto», *Impresa Progetto – Electronic Journal of Management*, n. 3, 2016.
- PUDDU L., DI RUSSO D., FALDUTO L., SECINARO S. (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali*, Map Servizi, Torino, 2013.
- QUAGLI A., *Bilancio di esercizio e principi contabili. Settima edizione*, G. Giapichelli Editore, Torino, 2015.
- REBECCHI N., *Il bilancio consolidato degli enti locali*, ANUTEL, 2019.
- ROBBIANO F., DELICATI V., *Le novità per la predisposizione del Bilancio consolidato 2018*, Delfino & Partners, 2019.
- ROSSI F.M., COPERCHIONE E. (a cura di), *L'armonizzazione contabile nelle Pubbliche Amministrazioni in una prospettiva internazionale*, Franco Angeli, Milano, 2018.
- SÒSTERO U., SANTESSO E., *I principi contabili per il bilancio d'esercizio. Analisi e interpretazione delle norme civilistiche*, Egea, Milano, 2016.
- SPIRIDIONE L. D., «Il bilancio consolidato degli enti locali: le recenti linee guida della Corte dei conti per la relazione dei revisori», *Finanza e tributi locali*, n. 9, 2019.
- SPIRIDIONE L. D., «La revisione periodica delle partecipazioni pubbliche: aspetti economico-aziendali», *Finanza e tributi locali*, n. 11, 2019.

TEODORI C., BISOGNO M. (a cura di), *Il bilancio consolidato degli enti locali nel processo di armonizzazione contabile. Profili teorici, operativi e organizzativi*, Franco Angeli, Milano, 2018.

Webinar

ROSSI M., “*I debiti fuori bilancio nella contabilità degli enti locali*” Finanza e Tributi Locali Channel – e-learning Maggioli, 2017.

ROSSI M., “*IL BILANCIO CONSOLIDATO 2017 – Obblighi, modalità di predisposizione, perimetro di consolidamento, informazioni da acquisire*” Finanza e Tributi Locali Channel – e-learning Maggioli, 2018.

ROSSI M., “*Il rendiconto dell’esercizio 2018*” Finanza e Tributi Locali Channel – e-learning Maggioli, 2019.

ROSSI M., “*La contabilità economico-patrimoniale nel rendiconto 2017*” Finanza e Tributi Locali Channel – e-learning Maggioli, 2018.

Leggi e principi contabili

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267: Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali.

D.lgs. 18 agosto 2015, n. 139.

D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 coordinato con il d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, la L. 23 dicembre 2014, n. 190 e il D.L. 19 giugno 2015, n. 78.

L. 31 dicembre 2009, n. 196: Legge di contabilità e finanza pubblica.

L. 5 maggio 2009, n. 42: Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

OIC 12: Composizione e schemi del bilancio d'esercizio.

OIC 16: Immobilizzazioni materiali.

OIC 17: Bilancio consolidato e metodo del patrimonio netto.

OIC 29: Cambiamenti di principi contabili, cambiamenti di stime contabili, correzione di errori, fatti intervenuti dopo la chiusura dell'esercizio.

Principi contabili generali (Allegato n. 1 d.lgs. 118/2011).

Principio contabile applicato del bilancio consolidato (Allegato n. 4/4 d.lgs. 118/2011).

Principio contabile applicato della contabilità economico-patrimoniale (Allegato n. 4/3 d.lgs. 118/2011).

Sitografia

<http://quotidianoentilocali.ilsole24ore.com>

<http://www.acqua.gov.it/index.php?id=5>

<http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/app/uploads/2017/06/De-Benedetto.pdf>

<http://www.bankpedia.org/index.php/it/101-italian/f/20068-fair-value-nei-bilanci-che-adottano-gli-ias-ifrs-enciclopedia>

<http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/cittadini/Pagine/BDAP.aspx>

<http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/Lists/Reportistica%20%20Documentazione/Attachments/97//BDAP-Bilanci%20Armonizzati%20Allegato%20tecnico%20V28.pdf>

http://www.bdap.tesoro.it/sites/openbdap/Lists/Reportistica%20%20Documentazione/Attachments/184//Manuale_Utente_Trasmissione_Gestione_Documenti_Contabili_Armonizzati.pdf

<http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=713>

<http://www.irisonline.it/web/images/19febbraio2018/la%20fondazione%20di%20partecipazione%20non%20e%5C%27%20una%20societa%5C%27%20in%20house%20cass.%20ss.uu.%202%20febb%202018%20n.%202584.pdf>

http://www.istvas.it/wpcontent/uploads/manual/pages/studenti_famiglie/materiale_didattico/il_criterio_del_costo_ammortizzato.pdf

<http://www.publika.it/rivista/obblighi-conseguenti-riscontro-perimetro-consolidamento-negativo/>

http://www.rgs.mef.gov.it/_Documenti/VERSIONE-I/e-GO-VERNME1/ARCONET/CommissioneArconet/2019/Resoconto-riunione-della-Commissione-ARCONET-del-17-luglio-2019.pdf

http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/ragioneria_generale/struttura_e_funzioni/ispettorati_generali_e_servizio_studi/igepa_-_finanza_delle_pubbliche_amministrazioni/

<http://www.salvisjuribus.it/la-disciplina-dei-servizi-pubblici-locali-in-attesa-della-riforma/>

<http://www.upel.va.it/wp-content/uploads/CC-Sez.-Controllo-Piemonte-del.-n.-19-18.pdf>

<http://www00.unibg.it/dati/corsi/90001/61641-TUTORATO%209.11.2013.pdf>

<http://www00.unibg.it/dati/corsi/91070/55601-Leasing%20secondo%20lo%20IAS%202017.pdf>

https://temi.camera.it/leg18/temi/tl18_servizi_pubblici_locali.html

<https://www.abcinvestimenti.biz/2018/03/azioni-privilegiate-cosa-sono.html?m=1>

<https://www.altalex.com/documents/news/2012/08/17/doppia-anima-delle-fondazioni-di-origine-bancaria>

https://www.ancrel.it/it/documenti_publici.php?sc_id=18&id=432&label=CORTE%20DEI%20CONTI%20SEZIONE%20LOMBARDIA%2F22%2F2020%2FPAR%20%20%20FONDAZIONI%20E%20BILANCIO%20CONSOLIDATO

<https://www.bilancioecontabilita.it>

https://www.commercialisti.it/documents/20182/1236821/Relazione_consolidato+2019.docx/c87472c9-6c5f-42bf-aa89-8498c2c858e7

<https://www.corteconti.it/Download?id=227fcf93-0e62-4e16-b8d2-aa113690d8dc>

<https://www.corteconti.it/Download?id=5d983ba6-31cf-46b0-84fb-598453027460>

<https://www.corteconti.it/Download?id=8f250f81-6849-4221-9d31-b6b6de1e1527>

<https://www.ecnews.it/i-beni-in-leasing-nella-nota-integrativa/>

<https://www.ecnews.it/secondo-anno-applicazione-del-coste-ammortizzato/>

https://www.fondazione nazionale commercialisti.it/filemanager/active/01329/enti-locali-v7_.pdf?fid=1329

<https://www.google.it/amp/s/studioditeodoro.wordpress.com/2016/03/11/alle-prese-con-la-fiscalita-differita-nel-bilancio-consolidato/amp/>

<https://www.google.it/amp/s/www.iusinitinere.it/riconoscimento-di-legittimita-dei-debiti-fuori-bilancio-1200>

https://www.google.it/amp/s/www.theitaliantimes.it/amp/split-payment-iva-pa_081119/

<https://www.ipsoa.it/documents/fisco/imposte-dirette/quotidiano/2017/02/07/conto-economico-eliminazione-della-sezione-straordinaria-profilo-fiscali>

<https://www.odcec.mi.it/docs/default-source/default-document-library/materiale-didattico-a-cura-dei-relatori96f031714cc168548164ff0000ef0ce1.pdf?sfvrsn=0>

https://www.odcec.mi.it/docs/default-source/quaderni/N°_25_-_IL_BILANCIO_CONSOLIDATO_E_LE_SCRITTURE_DI_CONSOLIDAMENTO.pdf

<https://www.promopa.it/news/latest/legge-124-2015-riforma-pa-madia-pubblica-amministrazione-testo-definitivo-decreti-attuativi/>

<http://www.dirittodeiservizipubblici.it/articoli/articolo.asp?sezione=dettarticolo&id=713>

<https://www.publika.it/rivista/>

https://www.regione.fvg.it/rafvig/export/sites/default/RAFVG/GEN/amministrazione-trasparente/FOGLIA15/FOGLIA_2/allegati/2019/Delibera-zione_Corte_dei_Conti_13_2019.pdf

<http://www.salvisjuribus.it/lin-house-providing-quante-forme-ne-esistono/>

<https://www.segretaricomunalivighenzi.it/01-10-2019-stop-assunzioni-semanca-il-consolidato>

<https://www.self-entilocali.it/wp-content/uploads/2017/03/CC-Sez.-controllo-Lombardia-del.-n.-64-17.pdf>

<https://www.studiolegaleriva.it/public/aggiunte/affidamenti%20in%20house.pdf>

INDICE ANALITICO

A

Approcci al processo di consolidamento	132
Armonizzazione contabile	11
Azienda speciale	81
Azioni privilegiate cumulative	217

B

Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche – BDAP	49
BDAP: modalità di trasmissione del consolidato	251
Bilancio di previsione	19

C

Commissione Arconet	94
Comunicazioni ai soggetti del Perimetro di consolidamento	123
Concessione	56
Consolidamento graduale	195
Consolidamento graduale: un esempio	197
Consolidamento simultaneo	201
Consolidamento simultaneo: un esempio	203
Consorzio	83
Contabilità economico-patrimoniale	15
Contratto di servizio pubblico	56, 73
Controlli che l'organo di revisione deve effettuare sul consolidato	238
Controllo analogo	71
Controllo contrattuale	55
Controllo di diritto	55
Controllo di fatto	55

Corporate governance	35
Criterio del costo ammortizzato	322

D

Debito fuori bilancio	159
Delibera di approvazione del GAP e del Perimetro di consolidamento	52
Differenza di consolidamento/da annullamento negativa: trattamento	187
Differenza di consolidamento/da annullamento positiva: trattamento	185
Differenza di consolidamento/da annullamento: determinazione	182
Differenza di consolidamento/da annullamento: trattamento negli esercizi successivi al primo consolidamento	192
Direttive/linee guida di consolidamento	124
Disallineamenti nei saldi reciproci: procedura per l'identificazione	156
Disallineamento nei saldi reciproci: "partite viaggianti" o "in transito"	160
Disallineamento nei saldi reciproci: errori di contabilizzazione	158
Disallineamento nei saldi reciproci: fondo svalutazione crediti	162
Disallineamento nei saldi reciproci: split payment	164
Disallineamento nei saldi reciproci: trattamento fiscale difforme	163
Documenti e informazioni richiesti ai soggetti del Perimetro di consolidamento	126, 131
Documento Unico di Programmazione – DUP	53

E

Elaborazioni preliminari/di pre-consolidamento	136
Eliminazione dei margini infragruppo: transazioni downstream	180
Eliminazione dei margini infragruppo: transazioni upstream	180
Eliminazione dei rapporti infragruppo intrattenuti con soggetti consolidati con il metodo integrale	175
Eliminazione dei rapporti infragruppo intrattenuti con soggetti consolidati con il metodo proporzionale	174, 343
Eliminazione dei rapporti infragruppo tra soggetti partecipati con quote differenti	173

Eliminazione dei rapporti infragruppo: cessioni di cespiti con plus/minusvalenza non realizzata	350
Eliminazione dei rapporti infragruppo: cessioni di immobilizzazioni prodotte internamente	358
Eliminazione dei rapporti infragruppo: deroga	179
Eliminazione dei rapporti infragruppo: i costi e i ricavi	344
Eliminazione dei rapporti infragruppo: i crediti e i debiti	342
Eliminazione dei rapporti infragruppo: la distribuzione dei dividendi	354
Eliminazione dei rapporti infragruppo: utili interni sui beni in rimanenza	345
Eliminazioni dei rapporti infragruppo: tipologie	172
Elisione delle partecipazioni indirette	195
Elisione delle partecipazioni: semplificazioni adottate dalla prassi	205
Elisione delle partecipazioni: un esempio	189
Ente ad autonomia funzionale	89
Ente autonomo	88
Ente di governo/Autorità d'ambito/bacino territoriale omogeneo	75, 95
Ente strumentale controllato	91
Ente strumentale partecipato	92
Enti ed organismi strumentali: calcolo della quota di partecipazione	63
Enti locali soggetti all'obbligo di redazione del consolidato privi di organismi da consolidare	256
Esternalizzazione	26
F	
Fondazione	84
Fondazione bancaria	90
Fondazione di partecipazione	87
Fondazioni: calcolo della quota di partecipazione	63
G	
Gruppo pubblico locale	36

I

Interessenze dei terzi: collocazione nel consolidato	215
Interessenze dei terzi: determinazione	216
IPSAS	17
Ispettorato Generale per la finanza delle Pubbliche Amministrazioni –	253
IGEPA	
Istituzione	78

L

Leasing finanziario	292
Leasing finanziario: rilevazione con il metodo finanziario	296
Leasing finanziario: rilevazione con il metodo patrimoniale	294
Leasing operativo	293
Linguaggio XBRL	252

M

Manuale operativo di consolidamento	129
Metodo di consolidamento integrale	211
Metodo di consolidamento proporzionale	212
Missioni di bilancio	90
Modello di governance innovativo	38
Modello di governance specialistico	37
Modello di governance tradizionale	37

N

Nota integrativa al bilancio consolidato: contenuto previsto dall'allegato n. 4/4 al d.lgs. 118/2011	225
Nota integrativa al bilancio consolidato: un possibile schema	232

O

Obbligo di servizio pubblico	70
OIC 17: cambiamento del criterio di valutazione delle partecipazioni	308

P

Parere di regolarità tecnica e contabile	250
Partecipazioni indirette	61, 107
Perimetro di consolidamento: esclusione per impossibilità di reperire le informazioni	119
Perimetro di consolidamento: esempio per analisi della rilevanza “contabile” di un soggetto	115
Perimetro di consolidamento: irrilevanza “contabile” di un soggetto	112
Perimetro di consolidamento: soggetti mai esclusi	110
Principio contabile n. 4 – Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali	17
Prospetto delle movimentazioni dei conti di PN consolidato	231
Prospetto di parificazione dei debiti e crediti reciproci	154
Prospetto di raccordo tra il PN e il risultato d’esercizio della capogruppo e il PN e il risultato d’esercizio consolidati	231

Q

Questionario della Sezione autonomie della Corte dei conti: struttura	242
---	-----

R

Regime IVA degli enti locali	163
Relazione sulla gestione consolidata: un possibile schema	222
Rendiconto consolidato	79
Rendiconto della gestione	19
Rettifiche di pre-consolidamento e fiscalità anticipata/differita	336
Revisione periodica delle partecipazioni pubbliche	100

S

Sanzione per il mancato rispetto del termine per l’approvazione del consolidato	254
Sanzione per il mancato rispetto del termine per la trasmissione del consolidato alla BDAP	255

Schema di bilancio consolidato (all. n. 11 al d.lgs. 118/2011)	138
Servizio pubblico locale – SPL: nozione	66
Sezione autonomie della Corte dei conti	22
Sezione regionale di controllo della Corte dei conti	23
Sistema di controllo interno degli enti locali	18
Società controllata	103
Società partecipata	104
Soluzioni per il ripristino dell’uniformità temporale	144
Sperimentazione armonizzazione contabile	13
SPL a rete di rilevanza economica	74
SPL aventi rilevanza economica	67
SPL aventi rilevanza economica: modalità di affidamento	69
SPL privi di rilevanza economica	67
SPL: affidamento in house	70
SPL: partenariato pubblico-privato contrattuale	72
SPL: partenariato pubblico-privato istituzionale	73
Split payment	164
T	
Tipologie di enti rientranti nel GAP	77
U	
Uniformità degli schemi di bilancio	138
Uniformità della moneta di conto	137
Uniformità sostanziale: deroghe	150
Uniformità sostanziale: i componenti straordinari di reddito	302
Uniformità sostanziale: il leasing finanziario	291
Uniformità sostanziale: l’ammortamento	283
Uniformità sostanziale: la rilevazione dei contributi in conto impianti	331
Uniformità sostanziale: la valutazione dei crediti e dei debiti	320
Uniformità sostanziale: le partecipazioni	305
Uniformità sostanziale: le rimanenze di magazzino	287

Uniformità sostanziale: poste valutate al fair value	316
Unione di Comuni	83

RINGRAZIAMENTI

Un sentito ringraziamento va al prof. Sergio Branciarì il quale, nonostante le limitazioni imposte dall'emergenza Covid-19, ha continuato a seguirmi con pazienza e grande disponibilità durante la stesura del presente lavoro, dispensando altresì utili consigli. Inoltre, vorrei ringraziare lo studio che mi ha accolto per due estati consecutive, in particolare nelle persone del dott. Andrea Biekar, della dott.ssa Patrizia Ruffini e di tutti i colleghi con cui ho condiviso quell'avventura, i quali, sebbene non coinvolti in modo diretto in questo progetto, nel consentirmi di collaborare nell'elaborazione dei bilanci consolidati per diversi enti locali, mi hanno permesso di sviluppare un bagaglio di conoscenze operative sul tema che si sono rivelate di grande valore aggiunto per la redazione della tesi, oltre che a fornirmi lo spunto per la scelta del relativo argomento; non da ultimo, sono loro riconoscente per avermi dato la possibilità di fare la mia prima vera esperienza lavorativa.