

BORSA DI STUDIO
FONDAZIONE PICCATTI MILANESE 2021

VALERIO BRESCIA

La governance e il processo di redazione del bilancio consolidato degli Enti Territoriali

Fondazione
Piero Piccatti e
Aldo Milanese
ORDINE DOTTORI
COMMERCIALISTI
ED ESPERTI CONTABILI
TORINO



Prefazione

a cura di Luca Asvisio e Roberto Frascinelli

Presidente dell'ODCEC di Torino e Presidente della Fondazione PICCATTI MILANESE

La FONDAZIONE PICCATTI-MILANESE dell'ODCEC di Torino in collaborazione con il Consiglio dell'ODCEC di Torino nell'ambito di progetti formativi (da attuarsi attraverso assegnazione di Borse di studio) vede il coinvolgimento di giovani studiosi così da poter fornire alla nostra Categoria alcuni strumenti per l'approfondimento di specifiche materie. Il presente progetto di ricerca relativo al tema "La governance e il processo di redazione del bilancio consolidato degli enti territoriali" redatto dal dott. Valerio Brescia tratta la materia del "gruppo pubblico" o "gruppo Amministrazione Pubblica" in maniera organica ed esauriente, soffermandosi sul sistema di governance dell'Ente Locale con riferimento alle società controllate, collegate e alle partecipazioni in generale, richiamando i recenti aspetti normativi introdotti dal legislatore nel nostro sistema giuridico. Infatti la disciplina dell'amministrazione e del controllo della società pubblica è oggetto di specifica regolamentazione nell'ambito del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP D. Lgs. n. 175/2016 e D. Lgs. n. 100/2019): trattasi di regole che introducono deroghe alle norme codicistiche che continueranno a trovare applicazione per quanto non disciplinato dal TUSP.

La ricerca mette in rilievo la necessità di considerare in maniera più rilevante gli aspetti aziendalistici e non solo quelli riferiti alla copiosa normativa di settore e il salto culturale cui sono chiamati i manager delle aziende pubbliche è notevole, soprattutto in termini di flussi informativi con l'Ente di riferimento riguardanti l'analisi di bilancio ed i contratti di servizio.

L'approfondito progetto si sofferma sul perimetro e sui metodi di consolidamento, sulla riclassificazione del bilancio, sull'analisi per indici e sulla tematica dei controlli. La conclusione dell'approfondito tema trattato termina con l'indagine sull'aspetto - rilevante in questo momento storico- relativo alla pandemia COVID 19 (dove risulta determinante il mantenimento del principio di continuità aziendale che, per la società a partecipazione pubblica, trova la sua regolamentazione nel decreto legislativo 175/2016 (legge Madia) e con il supporto del documento "RELAZIONE SUL GOVERNO SOCIETARIO contenente il PROGRAMMA DI VALUTAZIONE DEL RISCHIO DI CRISI AZIENDALE (ex art. 6, co. 2 e 4 D. Lgs. 175/2016) proposto dal CNDCEC a marzo 2019.

La FONDAZIONE PICCATTI-MILANESE e il Consiglio dell'ODCEC di Torino ritengono che la presente pubblicazione possa fornire - agli Iscritti interessati professionalmente alla tematica delle società a partecipazione pubblica - un valido strumento operativo.

Introduzione

a cura di Paolo Pietro Biancone e Davide Barberis

Il commercialista ha un ruolo sociale che ha acquisito nel tempo, con l'unificazione delle figure dei "dottori commercialisti" e dei "ragionieri commercialisti". Infatti, fin dall'inizio del Codice Deontologico della Professione si parla di responsabilità di azione nell'interesse pubblico, proprio tale interesse dovrebbe guidare l'operato degli iscritti verso il bene e lo sviluppo della collettività e del tessuto economico. A tal fine la professione richiede una expertise in ambito giuridico ed economico-aziendale non solo nel settore privato ma anche nel settore pubblico, un settore nel quale non può essere considerata solo la normativa, l'interpretazione e applicazione dei principi contabili ma è anche richiesta la capacità di guidare il governo delle stesse aziende pubbliche o delle organizzazioni ibride (formate da pubblico e privato o da pubblico e no profit) verso una gestione efficiente ed efficace. La complessità davanti alla quale si trova attualmente la professione richiede pertanto nuove lenti di ingrandimento per indirizzare e saper gestire con competenza ruoli e incarichi che hanno una ricaduta sul benessere delle organizzazioni e della comunità. Per questo motivo è stata istituita la borsa di studio dal titolo "La governance e il processo di redazione del bilancio consolidato degli Enti Territoriali" dalla Fondazione Piero Piccatti Milanese dell'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Torino, per fornire alcune lenti e strumenti per comprendere la complessa realtà e saperla gestire nel migliore dei modi con le conoscenze teoriche e pratiche ad oggi acquisite. Si stima infatti che in Italia delle 64.011 Aziende e organizzazioni pubbliche ben 35.072 siano Comuni e circa l'84% abbia l'obbligo di redigere il bilancio consolidato e gestire l'intero gruppo amministrazione pubblica, con una scarsa conoscenza degli strumenti di governance che dovrebbero adottare. Un bisogno che ha portato con l'adozione del D.lgs. 118/2011 la necessità per le pubbliche amministrazioni di acquisire competenze e conoscenza non solo della contabilità finanziaria ma anche di quella economico-patrimoniale e supporto di una visione d'insieme omogenea e di confronto tra amministrazioni all'interno del contesto nazionale. Questo bisogno richiede quindi competenze specifiche che l'Ordine cerca di offrire ai propri iscritti con una formazione specifica e agli Enti Territoriali attraverso convenzioni e protocolli di intesa a supporto diretto. All'attività di consulenza e orientamento sulla redazione del bilancio consolidato negli Enti Pubblici e alla condivisione del sapere verso i decision makers, si aggiunge una nuova richiesta normativa e di garanzia sull'operato delle amministrazioni pubbliche ricoperta dai revisori legali, che secondo l'art. 239 e 240 del D.Lgs. N. 267/2000 sono chiamati a tutelare dell'interesse pubblico riducendo i potenziali illeciti amministrativi e gestionali della pubblica amministrazione e garantendo la veridicità delle informazioni contabili amministrative. Un ruolo che sarà richiamato nella trattazione e che richiede una competenza approfondita della normativa ma anche del controllo dell'operato del gruppo amministrazione pubblica, della razionalizzazione delle partecipazioni e della rappresentazione della realtà nel bilancio consolidato. Nonostante ciò, la trattazione e la condivisione delle conoscenze espresse non è rivolta solo ai commercialisti, bensì anche ad altre figure che sono direttamente chiamate e responsabili dell'operato degli Enti Territoriali. Ritroviamo infatti tra questi la Corte dei Conti che vigila sulla gestione e organizzazione ma anche e soprattutto il manager pubblico che riveste un ruolo decisivo nella effettiva buona gestione della Res publica. I quattro principali attori rivestono congiuntamente negli Enti Territoriali e soprattutto nei Gruppi Amministrazione Pubblica un ruolo diretto e indiretto di indirizzo, organizzazione e gestione che influenza di fatto l'operato sia dell'azienda pubblica che delle diverse controllate, partecipate e collegate. Conoscere i compiti, il ruolo e gli strumenti operativi di ciascuno permette di governare correttamente il sistema di gestione anche e soprattutto attraverso strumenti aziendali che richiedono una padronanza approfondita in primis da parte dei commercialisti e dei revisori legali.

Indice

Introduzione

Gap e temi trattati	3
---------------------	---

Capitolo 1

La governance dell'Ente Locale e le partecipazioni	7
Distinzioni tra aziende	7
Definizione di gruppo pubblico locale	9
Processo di consolidamento	12
Determinazione del perimetro di consolidamento	27
Uniformità e omogeneità dei bilanci	30
Package di consolidamento	37
Rilevazione del patrimonio netto metodi di consolidamento	40

Capitolo 2

Tipologie di revisione e controllo	50
La revisione legale dei conti	50
Il ruolo della Corte dei Conti	60

Capitolo 3

Riclassificazione del bilancio e analisi per indici	62
Analisi del bilancio	62
Utilità della riclassificazione	65
Realizzare ed interpretare lo stato patrimoniale riclassificato	66
Lo schema di riclassificazione finanziario	67
Realizzare ed interpretare il conto economico riclassificato	69
La riclassificazione a costi e ricavi del venduto	70
Indici di bilancio	71
Indici di solidità patrimoniale	72
Indici di liquidità	73
Analisi situazione economica, la redditività	74
Analisi della gestione operativa	76
Margine prodotto interno lordo	76
Principali problemi di governance e indicazioni relativi alle società partecipate in seguito alla crisi pandemica COVID-19	81

Conclusione

Evidenze e risultati **93**

References

References **96**

Introduzione

Gap e temi trattati

Il D.Lgs. 118/2011 ha rinnovato il quadro normativo di riferimento considerando il gruppo pubblico un tout court. Gli allegati al Decreto enunciano principi contabili generali ed applicati validi per tutti gli enti pubblici territoriali e per le società pubbliche da essi partecipate; tra le principali novità vi sono quelle del sistema armonizzato, che prevede l'affiancamento alla contabilità finanziaria di una contabilità di tipo economico-patrimoniale, a soli fini conoscitivi e non autorizzatori, e la redazione di un bilancio consolidato dell'intero "Gruppo Amministrazione Pubblica".

L'obiettivo di questo lavoro consiste nell'analisi del sistema di governance dell'Ente Locale sulle aziende controllate, collegate e le partecipazioni in generale, con un focus sugli aspetti innovativi introdotti negli ultimi anni dai numerosi interventi legislativi in materia che avviano l'uso effettivo di strumenti di gestione derivanti dal settore privato nella gestione e controllo del pubblico. L'attività di analisi mira a superare i gap pratici individuati dall'osservazione della realtà del contesto Piemontese e limitazioni già evidenziate nella teoria internazionale. Il gap è stato individuato attraverso un campione formato da 11 Comuni (Torino, Nichelino, Ivrea, Chieri, Saluzzo, Biella, Vercelli, Asti, Moncalieri, Settimo Torinese, Aquì Terme, Venaria Reale) che rappresentano per numero di abitanti pari al 31% degli abitanti della Regione Piemonte. L'analisi è stata condotta nel corso del 2021, sono stati intervistati 24 manager pubblici, istruttori tecnici amministrativi e dirigenti che si occupano di controllo di gestione, rapporto con le partecipate e bilancio consolidato dell'Ente Locale. I manager pubblici risultano il principale attore all'interno del processo decisionale di governance dell'Ente Locale e di adozione degli strumenti gestionali (Brescia, 2020). L'analisi semi-strutturata si è basata sull'individuazione degli strumenti di governance adottati partendo dall'adozione del bilancio consolidato e della visione di gruppo pubblico considerando quelli già messi a disposizione dalla prassi e dalla normativa vigente. L'approccio di intervista semi-strutturata ha adottato la struttura adottata da (Aleksandrov, Bourmistrov, & Grossi, 2018). L'analisi ha evidenziato l'adozione formale di redazione del bilancio consolidato, un'adozione normativa e non aziendalistica che non mette in luce elementi di performance di gruppo e visione d'insieme. Molti manager non hanno sufficiente esperienza e competenze in termini di analisi di bilancio e di definizione di obiettivi interdisciplinari. Esiste una palese assenza e confusione legata al processo di raccolta delle informazioni e condivisioni tra Ente Locale e partecipate. Sono di norma individuati obiettivi da raggiungere attraverso contratti di servizio che spesso non vengono aggiornati negli anni e che sono viziati da una staticità di risultato basata su elementi storici e non dinamici di risultato. Assente anche la consapevolezza delle leve decisionali che molto spesso possono essere

usate come messo in luce dalla Corte dei Conti nonostante l'approccio normativo del nostro paese. Evidenze che sono state riscontrate anche attraverso l'analisi dei documenti messi a disposizione nella sezione trasparenza di ogni ente che ha previsto una mappatura delle delibere di approvazione del Gruppo Amministrazione Pubblica, del Bilancio Consolidato, delle linee di indirizzo verso le partecipate, dei regolamenti, dei contratti di servizio e dei piani di performance. Si evidenzia inoltre una difficoltà molto spesso nel reperimento e rispetto di quelli che sono i criteri di reale trasparenza che dovrebbe essere fornita dalle amministrazioni pubbliche¹.

Anche la letteratura internazionale da diverso tempo ha avviato un confronto continuo all'interno dell'area pubblica per poter identificare gli adeguati incentivi necessari ad assicurare processi di decision-making tra mondo privato ed aziende partecipate, controllate e collegate volte a raggiungere il miglior grado di efficienza ed efficacia che vengono riconosciute come organizzazioni ibride, ovvero realtà formate da pubblico (Ente Locale), privato e terzo settore, con finalità differenti che per il superamento di ostacoli di mercato o normativi o di capacità di risposta ai bisogni di interesse generale trovano in una visione e configurazione unica per il superamento di tali ostacoli (Billis, 2010; Secinaro et al., 2019; Secinaro et al., 2021; Campra et al., 2020). Tale studio si colloca all'interno della New Public Governance, dove vengono prese in esame le tipicità dell'ente, della sfera pubblica, dei relativi rapporti con le diverse figure, in diversi ambiti, ovvero all'interno dell'Organismo, tra le molteplici Amministrazioni Pubbliche e nelle relazioni lo Stato e la sfera privata; il focus di tale analisi è indirizzato ad ottenere una soluzione complessiva del gruppo pubblico, supportando strategie di outsourcing e co-managing, creando così un contributo prezioso in termini di resoconti orizzontali e cooperazioni maggiormente strutturate, andando a sormontare la dualità tra il mondo pubblico e quello privato (Brescia, 2020). La tipicità della New Public Governance viene rappresentata dai rapporti organizzativi che perdurano nel tempo, dove gli automatismi di gestione sono rappresentati dalle risorse e convenzioni relazionali (Stephen & Osborne, 2006). Uno dei punti cruciali nella relazione tra organismo pubblico e aziende partecipate, collegate e partecipate risulta essere quello di trovare gli adeguati metodi per poter risolvere la disarmonia informativa; nello specifico la New Public Financial Management ha la funzione di identificare quali possono essere le metodologie tecniche e contabile al fine di poter migliorare i procedimenti di controllo, programmazione e progettazione all'interno degli organismi locali; in base ai risultati ottenuti da un preciso studio dei processi che vengono maggiormente utilizzati per raggiungere il maggior grado di efficienza e ottenimento delle migliori performance.

All'interno del sistema di contabilità pubblica italiana, vi è un chiaro e tangibile ostacolo nell'attuare determinati procedimenti di monitoraggio delle performance da parte dell'organismo territoriale sulle collegate, controllate e partecipate. La teoria dell'agenzia richiama il principale problema di trade-off informativo tra rischio e incentivi generati (Eisenhardt, 1989) nel rapporto tra Ente Locale e partecipate (Secinaro, Brescia & Lanzalonga, 2020). La teoria dell'agenzia in economia aziendale si è a lungo interessata alle questioni di controllo che sorgono a seguito di asimmetrie informative tra agenti delegati a massimizzare il benessere (Ross, 1973; Jensen & Meckling, 1976). In generale, tutte le relazioni tra soggetto principale e agente sono afflitte dall'incertezza; incertezza non solo nel livello di conoscenza, capacità decisoria e abilità di un agente, ma anche nel modo in cui l'azione dell'agente viene trasformata in output e se l'agente agisce o meno nel migliore interesse del principale. Questa incertezza è il risultato della vantaggiosa differenza di conoscenza detenuta dall'agente sulle proprie azioni nel servire il principale. Tale differenza è definita normalmente come un'asimmetria informativa, ed è uno dei principali problemi per il principale nel governare la relazione con l'agente. Sebbene in circostanze normali sia il preponente che l'agente possano osservare il risultato, è spesso il caso che il preponente non possa o non osservi l'azione specifica, lo sforzo o la capacità dell'agente di eseguire

¹ Art.11 del D. Lgs. n. 150/2009.

tutte le cose che dovrebbero ottenere il principale. Tuttavia, si deve essere consapevoli che l'agente non solo osserva la propria azione, ma può anche avere una conoscenza non posseduta dal principale su altri fattori che portano al risultato. Questa asimmetria informativa descrive l'incapacità del preponente di valutare adeguatamente la misura in cui l'agente sceglie un'azione che coincide con il migliore interesse del preponente. In quanto tale, non ci possono essere dubbi sul fatto che l'informazione asimmetrica permea la relazione principale-agente. L'agente può essere considerato qualsiasi società, azienda o ente no profit del gruppo pubblico. La teoria si è evoluta per tenere il passo con i vari sviluppi forniti dall'evolversi del modello aziendale anche in ambito pubblico, che ha portato ad un'analisi delle scelte di azioni e decisioni che accrescono il valore per i diversi portatori di interesse che noi potremo considerare come finanziatori; questo è indicato come un'analisi dei problemi dell'agente principale multi-task (Holmstrom e Milgrom, 1991). È chiaro che l'evoluzione della teoria dell'agenzia può rispondere al processo valutativo di cui le aziende pubbliche hanno bisogno integrando quindi il concetto di "agenzia" sviluppata principalmente nel settore privato (Secinaro et al., 2020). Gli approcci relativi alla teoria dell'agenzia guidano la scelta degli indicatori di performance contabili e finanziari (Giannarakis, Zafeiriou, Arabatzis e Partalidou, 2018). Lo studio di Hopwood (1972) è stato il primo a trattare i dati contabili e la valutazione delle prestazioni. Ha identificato tre approcci principali per indagare sulle prestazioni aziendali: approccio legato a vincoli di budget, approccio consapevole legato al profitto e approccio non contabile. Il primo approccio prevede una valutazione delle attività gestionali e dei risultati attraverso centri di costo, dove gli scostamenti rispetto al rendiconto finanziario si basano su obiettivi a breve termine. Il secondo approccio si concentra sulla capacità dell'azienda di aumentare l'efficacia generale nelle unità operative, tranne benefici operativi a lungo termine, e ridurre al minimo i costi. Il terzo approccio si basa sull'importanza dei risultati non finanziari, l'approccio si spinge oltre quelli correlati alla contabilità, che possono portare a scelte a lungo termine per minimizzare i costi e orientare a una sistematizzazione di raccolta di informazioni volte a sopperire alle carenze dei dati contabili. L'uso dei bilanci per valutare le prestazioni è il metodo decisionale più potente impiegato da analisti aziendali, creditori, investitori e manager nel settore privato (Delen, Kuzey e Uyar, 2013; Sorrentino, 2015) e può essere applicato al gruppo pubblico per caratteristiche miste del gruppo. I libri di testo di contabilità e finanza generalmente organizzano le informazioni di bilancio nelle seguenti classi: compresa la liquidità, la redditività, la solvibilità a lungo termine e l'utilizzo delle attività o rapporti di rotazione. Gli indici di liquidità valutano la capacità di un'azienda di pagare un debito a breve termine, mentre a lungo termine i coefficienti di solvibilità determinano la rischiosità di un investimento nell'impresa per i creditori. I rapporti di redditività esaminano la capacità di generare profitto di un'impresa in base alle vendite, il capitale proprio e l'attività. L'utilizzo delle risorse o gli indici di rotazione misurano il successo con cui l'azienda genera ricavi utilizzando le risorse, riscuotendo crediti e vendendo le sue scorte (Horrigan, 1965). Ross, Stehen, Westerfield, Randolph e Bradford (2003) sottolineano che le variabili basate sul bilancio di un'azienda forniscono vari vantaggi tra cui la misurazione delle prestazioni dei manager e l'analisi della stessa organizzazione a più livelli, la pianificazione della raccolta e la rappresentazione delle informazioni future sulla base dei potenziali portatori di interesse, fornendo informazioni a fornitori e creditori, valutano la propria azienda rispetto ai concorrenti e valutare l'andamento finanziario delle acquisizioni. Riassumendo, i rapporti finanziari prevedono l'andamento della performance futura. Secondo diversi studi, l'uso degli indici di bilancio aiuta nella definizione di modelli predittivi per aziende in difficoltà finanziarie, fallimento o buone e cattive prestazioni (Kumar & Ravi, 2007; Gombola & Ketz, 1983). Ma se questi elementi sono confermati nel settore privato devono esserlo anche nelle organizzazioni pubbliche o ibride che spesso sottovaluta il potenziale utilizzo di questi strumenti (McCue & Prier, 2008). L'analisi condotta intende dimostrare la capacità degli indicatori e delle performance, come strumento per superare gli attuali problemi di asimmetria informativa attraverso l'adozione di strumenti già

messi a disposizione di Enti Locali e professionisti. Il Bilancio, pertanto, appare il punto di partenza dell'indagine. Un bilancio che per i comuni con una popolazione superiore ai 5.000 abitanti prevede la realizzazione di bilanci consolidati a rappresentazione di quella che è la realtà complessa e completa. L'Ente Locale si configura come organizzazione ibrida dove all'interno vi sono tutte le difficoltà tipiche dell'asimmetria informativa tra il principale e i suoi relativi agenti. Fin da principio, quindi, sono identificabili due problemi, il primo legato alla realizzazione del bilancio consolidato quale strumento di trasparenza a supporto dell'analisi e governance della realtà il secondo la definizione di una riclassificazione e ridefinizione degli elementi di bilancio per dare una trasparenza alla realtà osservata. I controlli del revisore e della Corte dei Conti risultano gli elementi principali nel processo di sorveglianza sulla veridicità dei dati e a supporto del processo di controllo con regole e normative definite obbligatorie da adottare in situazioni di gestione del gruppo pubblico. L'articolazione della sfera pubblica inoltre risulta particolarmente complessa nell'indirizzo di governance e nell'orientamento e controllo che viene dato dall'Ente Locale alle aziende ed enti controllati collegati e partecipati. Come accade nel mondo privato, anche nella sfera pubblica le regole derivanti dalla teoria dell'agenzia sono collegate alle aziende con grandi dimensioni, all'interno delle quali la principale difficoltà è rappresentata dallo scontro di interessi tra manager ed azionisti, dove nel caso specifico di società pubbliche il conflitto è tra l'azionista di riferimento ed i relativi manager. Prendendo in esame l'organismo territoriale, la maggioranza è dichiarata attraverso dei shareholder agreements, ovvero patti parasociali, controfirmati da diverse realtà del territorio con focus sulla struttura degli enti territoriali, il disciplinamento dell'espressione di voto, le limitazioni a spostare quote azionarie dell'azienda o infine una gestione caratterizzata da un potere dominante. Nell'ottica dell'agency theory, la primaria mansione del Consiglio d'Amministrazione è rappresentata dalla gestione o sorveglianza per poter superare le difficoltà di agenzia presenti, infatti tale teoria agisce partendo dal presupposto che vi sia un'opposizione di interessi tra la proprietà e la dirigenza, e il Consiglio d'Amministrazione mira ad essere quel luogo dove mantenere salvi gli interessi della proprietà. Inoltre, essendo identificato come zona per la contrattazione, ha il compito di rispecchiare ed analizzare i molteplici interessi all'interno dell'amministrazione dell'ente locale.

Capitolo 1

La Governance dell'Ente Locale e le partecipazioni

Distinzioni tra aziende

Il bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica ha il compito aziendale di gestire, organizzare e orientare unitariamente funzioni e attività verso scopi comuni, e allo stesso tempo è il risultato di una serie di interventi normativi che hanno orientato studiosi, professionisti e manager pubblici in tale direzione (legge 196/2009 Armonizzazione Dei Sistemi Contabili, D.Lgs. 118/2011 Contabilita' Economico Patrimoniale – Bilancio Consolidato, DI 10.10.2012, convertito in legge il 7 dicembre 2012, n. 213 Strumenti Di Controllo Della Gestione - Revisione Della Spesa - Ruolo Della Corte Dei Conti, Dm 11 Agosto 2017 Adeguamento Piano Dei Conti - Ridetermina I Parametri Per La Definizione Di Irrilevanza).

Per comprendere la diversificazione e la complessità attuale di azienda è possibile considerare la realtà attraverso una classificazione basata sul processo di “fonti-impieghi” di accumulazione di capitale (o produzione di ricchezza) con la distinzione tra imprese di produzione, ove la ricchezza è oggetto, mezzo e scopo dell'amministrazione orientate alla riproduzione di ricchezza e quelle di consumo che invece hanno un orientamento volto alla risposta di necessità pubblica (Tabella di accumulazione del capitale e di distribuzione del capitale) (Migliavacca, Rainero & Puddu, 2016). L'attuale organizzazione pubblica è di fatto una tipologia di azienda composta.

Tabella Accumulazione del capitale

TIPOLOGIE DI AZIENDE FONTI/IMPIEGHI	Aziende di CONSUMO		Imprese di PRODUZIONE	
	Aziende Pubbliche (Istituzioni)	Aziende non profit	Imprese	Imprese cooperative e Impresa sociale e Società benefit
a) FONTI DI ACCUMULAZIONE DEL CAPITALE				
1a) Capitale sociale/fondo di dotazione	NO	SI (1)	SI (3)	SI (4)
2a) Ricavi di mercato	NO	NO (2)	SI	SI
3a) Tributi da potere impositivo	SI	NO	NO	NO
4a) Contributi da terzi senza corrispettivo	SI	SI	SI	SI
5a) Disinvestimenti patrimoniali	SI	SI	SI	SI
6a) Debiti	SI	SI	SI	SI

- (1) Fondo di dotazione da utilizzare per gli scopi dell'ente
- (2) Con eccezione per le imprese sociali
- (3) Capitale sociale da mantenere integro attraverso l'accumulazione del reddito
- (4) Con limite massimo per socio e con voto capitario

Tabella. Distribuzione del capitale

TIPOLOGIE DI AZIENDE FONTI/IMPIEGHI	Aziende di CONSUMO		Imprese di PRODUZIONE	
	Aziende Pubbliche (Istituzioni)	Aziende non profit	Imprese	Imprese cooperative
b) IMPIEGHI DEL CAPITALE				
1b) Costi di gestione	SI	SI	SI	SI (5)
2b) Investimenti patrimoniali	SI	SI	SI	SI
3b) Rimborso debiti	SI	SI	SI	SI
4b) Remunerazione, rimborso del capitale sociale/fondo di dotazione	NO	NO	SI	SI (6)

La classificazione in base alle fonti e agli impieghi identifica i tratti comuni e che caratterizzano ciascuna forma di azienda. Le difformità sono quelle che permettono di comprendere le differenze sostanziali e strutturali legate alla forma giuridica aziendale che di fatto sono da considerare in un'ottica di governance soprattutto quando vengono considerati processi di risposta a bisogni collettivi. Se l'Ente Locale si fonda su un principio di accumulazione attraverso le entrate tributarie e i trasferimenti con la redistribuzione attraverso servizi e attività di pubblico interesse, le imprese di produzione sono orientate ai ricavi di mercato. Risulta immediatamente complicata l'attuale visione e gestione comune di realtà con finalità e visioni così differenti. Ciononostante, la maggior parte degli Enti Locali oggi giorno possiede partecipazioni (con o senza titoli partecipativi es. azioni e quote) che rendono di fatto tali aziende ibride.

La governance delle aziende pubbliche con titoli partecipativi fornisce di fatto un diritto di proprietà che mantiene nel tempo un valore di scambio e costituisce di fatto un'attività

patrimoniale. Le partecipazioni delle aziende pubbliche in altre società per azioni sono quelle che svolgono attività di servizio pubblico (es. trasporti, energia, riscaldamento, acqua ecc). Le partecipazioni senza titoli partecipativi danno all'azienda una titolarità di governance non tanto per la quota di partecipazione, quindi patrimoniale, ma attraverso la nomina diretta di amministratori, sindaci e revisori, proporzionata molto spesso al trasferimento monetario o nel patrimonio di dotazione. Di norma le partecipazioni senza titoli partecipativi sono identificabili tra le associazioni, le fondazioni i comitati e i consorzi. In entrambi i casi con o senza valore di scambio si tratta di investimenti di natura finanziaria dell'Ente Locale che classificando tali voci tra le attività di Stato Patrimoniale ne avrà diritti e doveri nella gestione. Le partecipazioni di fatto acquisiscono un valore economico con una duplice veste, da un lato un uso giuridico nell'esercizio del potere di governo e di controllo con la nomina dei soggetti di riferimento della governance dell'azienda partecipata che porta spesso a giustificare ulteriori contributi in conto esercizio per finanziare la gestione dell'azienda, o un'altra veste di tipo strumentale volta a soddisfare bisogni pubblici che viene demandata a aziende specializzate diverse dall'Ente Locale. In questi casi l'Ente Locale evidenzierà il rapporto giuridico al fondo di dotazione attraverso una valutazione (art. 230, comma 2, del Tuel) per l'iscrizione all'interno del Patrimonio Netto degli Enti Locali. Nel caso in cui siano concesse dall'Ente Locale attività patrimoniali prive di valore di scambio (es. beni demaniali) inclusi nello stato attivo del patrimonio (art. 230, comma 3 Tuel), viene iscritta contemporaneamente nell'Ente Locale riserve indisponibili denominate "netto da beni demaniali". La rappresentazione delle partecipazioni al fondo di dotazione o all'interno di aziende di produzione può di fatto trovare una rappresentazione all'interno dello Stato Patrimoniale Attivo tra le immobilizzazioni finanziarie, o come di cui del patrimonio netto come riserva indisponibile. Tale principio assiste nella definizione del fondo di dotazione che condiziona di fatto l'individuazione di partecipazioni e la lettura unitaria del gruppo attraverso le operazioni tecniche di consolidamento. Di fatto l'attuale conglomerato pubblico è formato dall'Ente Locale e altre aziende pubbliche, aziende no profit e imprese commerciali. Le diversità più significative possono essere rilevate nei diversi principi contabili di rilevazione e valutazione adottati (pubblici, non profit, OIC, IFRS/IAS), la normativa di riferimento (TUEL e D.lgs. 118/2011, civilistica, tributaria), diversi sistemi contabili di riferimento (contabilità finanziaria, contabilità economico, patrimoniale).

Definizione di gruppo pubblico locale

La definizione di gruppo aziendale incontra diverse definizioni. Giovanni Ferrero definisce il gruppo aziendale come un gruppo di aziende che si presentano come unità economica nelle quali l'insieme delle società partecipate è amministrato su basi uniformi (o direzione unica", in funzione dell'interesse del gruppo unitariamente inteso².

L'uniformità può essere data da diverse componenti, in primis l'interesse di gruppo o della capogruppo seguito da interessi secondari quali interesse di comando, delle minoranze, dei conferenti di capitale di prestito, dei lavoratori, dei clienti, dei fornitori, delle amministrazioni pubbliche. Il gruppo economico in questa ottica è un'azienda formata da diverse unità connesse e in relazione, che svolgono attività complementari integrate e omogenee.

L'Azienda pubblica è come un Holding con diverse unità connesse da relazioni di complementarità economica e tecnica volta a rendere omogenea la capacità di risposta

² Ferrero, G. (1965). Le determinazioni economico-quantitative d'azienda: introduzione: le determinazioni conoscitive di ricerca aziendale nei caratteri connaturali al loro oggetto. Giuffrè.

compensando le diverse capacità³. I gruppi aziendali si presentano come unità economiche che deve essere guidato dall'Ente Locale. L'azienda deve essere guidata con una visione e degli obiettivi unitari e gestire il gruppo attraverso rapporti di dipendenza originanti dalla presenza di un soggetto controllante e diverse controllate a cui assicura una condotta economica comune⁴. Secondo definizioni più restrittive il gruppo è un aggregato fra aziende dotate di autonomia giuridica, ma soggette a controllo economico, mediante partecipazioni di capitale, da parte di un unico soggetto che governa lo stesso secondo un indirizzo gestionale unitario⁵. La dipendenza economica delle unità del gruppo dal soggetto economico presuppone un soggetto economico unitario, una direzione e gestione unitaria, un'attività di coordinamento di tutte le unità del gruppo, finalità particolari delle unità subordinate rispetto alle finalità comuni del gruppo.

Il soggetto economico unitario di fatto influenza la volontà economica e la visione del gruppo superando gli interessi della sola combinazione produttiva. La dottrina economico aziendale italiana riconosce due definizioni, il primo rappresentato da coloro nell'interesse dei quali viene svolta l'attività aziendale rispondendo ai bisogni della collettività⁶. Una seconda visione è fondata sull'analisi della governance che si accentra sul potere volitivo di una pluralità di persone fisiche che hanno capacità di decisione manageriale subordinata solo alla legge e ad altri vincoli come quello aziendale⁷. Il Gruppo pubblico locale presenta specificità dovute al fatto che convergono enti con diversa natura pubblicistica e rapporti partecipativi che influenzano la gestione e l'amministrazione. Allo stesso tempo il processo di consolidamento vede l'adozione di particolarità volte a portare a una visione unitaria basata su principi comuni e un'informativa che garantisca tale scopo. La presenza di rapporti di dipendenza nel gruppo è pertanto basato su alcune situazioni formali che portano a presupporre un rapporto tra soggetto pubblico controllante e partecipate, è possibile individuare la gestione accentrata dei flussi di tesoreria o di altre funzioni strategiche, p la presenza di deleghe degli amministratori delle controllate a favore della controllante o un unico piano dei conti e l'omogeneità nei criteri di valutazione. Pertanto, le partecipate trovano un allineamento con la direzione aziendale dell'Ente Locale, in questo caso il bilancio consolidato risulta uno strumento di informazione contabile con capacità di lettura del fenomeno aziendale.

Per poter definire che l'Ente Locale è un Gruppo Pubblico Locale è necessario che il soggetto economico pubblico condivida con altri soggetti pubblici o privati apparati di produzione di servizi di utilità pubblica, sia composto da soggetti con diversa natura anche privatistica (società per azioni) o da enti di altra natura (associazioni, fondazioni) e che abbia una direzione economica e strategica unitaria con scelte economiche strategiche connesse alla funzione pubblica propria dell'Ente Locale.

Esistono diverse configurazioni di gruppo pubblico locale che portano alla definizione di tre modelli, il gruppo tradizionale, il gruppo misto e il gruppo empirico. Nel modello tradizionale il gruppo si sviluppa su due livelli, con un solo centro di direzione e di coordinamento (l'Ente Locale) e un secondo livello dove i soggetti partecipati sono collocati in diversi mercati. Lo svantaggio di questo modello è il coordinamento e l'amministrazione della capogruppo che segue tempistiche e logiche del settore pubblico. Nel modello misto, l'Ente Locale si riserva l'esercizio delle mere funzioni di proprietario, mentre una holding sotto il controllo dell'Ente Locale assume compiti di coordinamento e guida le società controllate. In questa forma di norma l'holding gestisce direttamente solo le società di capitali mentre le altre forme giuridiche partecipate sono gestite direttamente dall'Ente Locale. Ultimo è il caso delle

³ Anselmi, L. (2005). L'ente locale come holding di un gruppo aziendale. Giuffrè

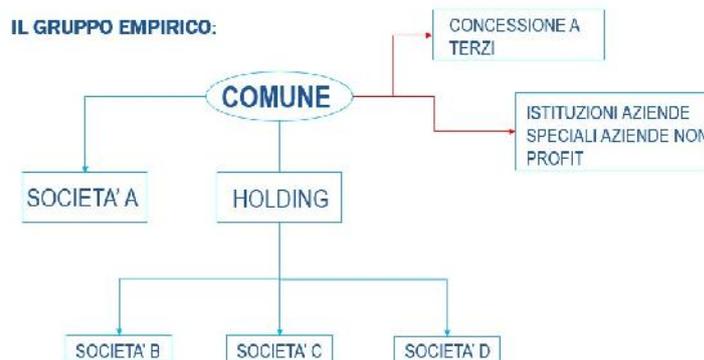
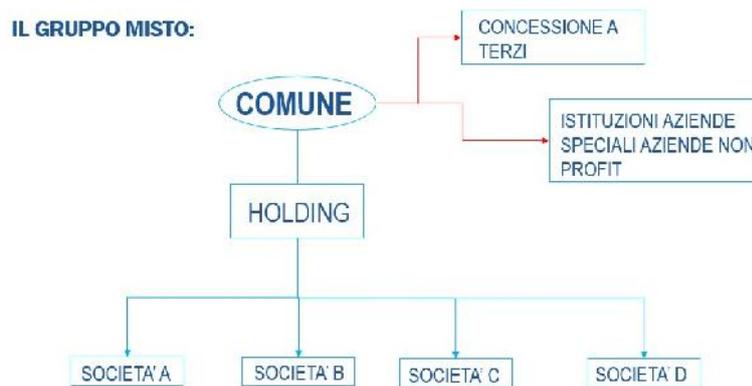
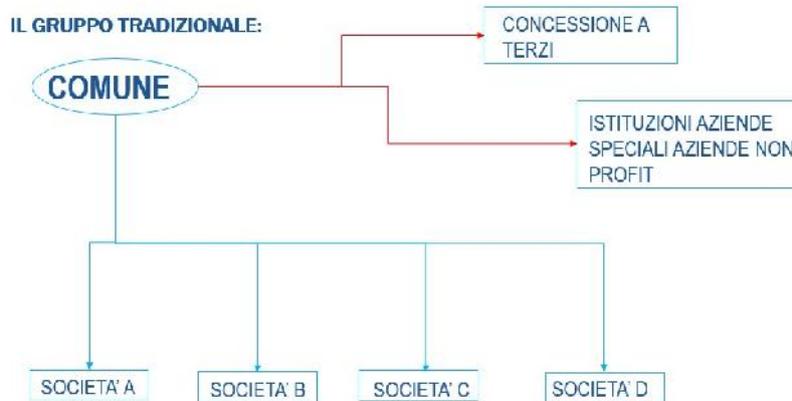
⁴ Pisoni, P. (2007). Il bilancio consolidato IAS/IFRS. Giuffrè editore

⁵ Biancone, P. (2010). IAS 27 Bilancio consolidato e separato. IPSOA

⁶ Ricci, P. (2010). L'Articolo 49 della Costituzione Italiana e il Soggetto Economico dell'Azienda Pubblica (Article 49 of Italian Constitution and Public Administration Driver). Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale-RIREA, Voll, 7(8).

⁷ Ferrero, G. (1980). Impresa e management. Giuffrè

configurazioni empiriche differenziando la logica in base al servizio erogato e in base a diversi assetti che si intendono far assumere alla compagine azionaria dell'Ente Locale. Pertanto, l'Ente Locale può gestire parallelamente Holding, società per azioni e la partecipazione in altre forme giuridiche.



La normativa italiana definisce il gruppo amministrazione pubblica attraverso il D.Lgs. 118/2011. Il termine "Gruppo Amministrazione Pubblica" comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate da un'amministrazione pubblica. Il principio

contabile applicato al bilancio consolidato prevede la possibile presenza di tre tipologie di azienda⁸:

Organismi strumentali dell'azienda pubblica definiti dall'art 1 comma 2 lettera B del D.lgs. 118/2011, questi sono definiti come articolazione organizzative della capogruppo, pertanto già ricompresa nel rendiconto consolidato della capogruppo, questi organismi sebbene abbiano spesso una propria autonomia amministrativa sono privi di personalità giuridica; Gli enti strumentali dell'azienda pubblica capogruppo sono soggetti pubblici o privati dotati di personalità giuridica e autonomia contabile, in tali categorie rientrano di norma le aziende speciali, gli enti autonomi, i consorzi, le fondazioni.

Le società di diritto privato intese come enti organizzati in una delle forme societarie definite dal codice civile Libro V, Titolo V, capi V, IV e VII (società di capitali), o gruppi di società nelle quali l'amministrazione esercita il controllo o detiene una partecipazione.

Poiché sono chiaramente individuati gli organismi dell'azienda pubblica, è importante cogliere cos'è il controllo, laddove, ad esempio, si esplicita "Ente strumentale controllato o partecipato da parte della pubblica amministrazione". La definizione del gruppo amministrazione pubblica fa riferimento ad una nozione di controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale", anche nei casi in cui non è presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate e a una nozione di partecipazione. La norma esplicita che si esercita il controllo quando si ha la maggioranza dei voti, il potere assegnato dalla legge o dallo statuto di nominare o rimuovere la maggioranza degli organi gestionali, quando si ha la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organismi decisionali, l'obbligo di ripianare disavanzi per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione. Si tratta, quindi, di concetti molto collegati ai principi contabili internazionali, i quali sono incentrati sul "passaggio di rischi e benefici" tra capogruppo ed organismo partecipato.

Esempio

Il Consorzio C è partecipato dal Comune A e dal Comune B. Il Comune A ha versato il 60% del Fondo di Dotazione; Il Comune B ha versato il 40% del Fondo di Dotazione;

Tutte le votazioni si prendono all'unanimità, ordinarie o straordinarie;

La quota di Fondo di Dotazione è priva di valore di scambio e/o di liquidazione; Il Consorzio non distribuisce utili;

Nessuno dei due comuni ha l'obbligo di ripianare i disavanzi in misura superiore alla propria quota di partecipazione.

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

Nel caso in esame, la quota di partecipazione (60%) non corrisponde al diritto di voto ("una testa un voto"), quindi non sussiste la fattispecie di controllo "di diritto"; inoltre, non sussistono altre fattispecie di controllo "di fatto" (nomina di organi amministrativi, influenza dominante, contratti o ripianamento dei disavanzi). Il Comune A considera il Consorzio C come ente partecipato e non controllato (controllo congiunto). Pertanto, applica il metodo di consolidamento proporzionale, con quota di partecipazione e consolidamento del 60%.

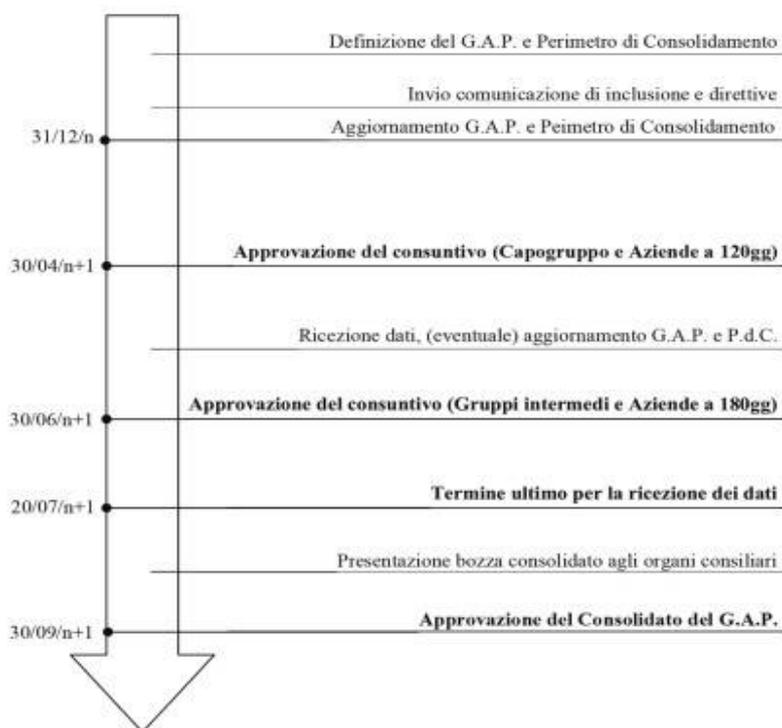
Processo di consolidamento

⁸ Allegato 4/4 D.lgs 118/2011 come da modifiche DM 1 marzo 2019 e DM 11 agosto 2017

Il processo di redazione del bilancio consolidato è articolato in fasi consecutive:

- 1) Fase ricognitiva, la capogruppo individua il gruppo amministrazione pubblica e perimetro di consolidamento;
- 2) Fase informativa, la capogruppo comunica l'inclusione nel perimetro di consolidamento e direttive;
- 3) Fase ricettiva, in cui le entità del perimetro di consolidamento inviano i dati alla capogruppo che ne verifica l'adeguatezza per la redazione del bilancio consolidato;
- 4) Fase pre-operativa, capogruppo e entità del gruppo provvedono a rettificare, integrare e uniformare i dati dei bilanci;
- 5) Fase operativa, la capogruppo procede alle operazioni di rettifica delle operazioni infragruppo e all'individuazione delle quote di pertinenza di terzi;
- 6) Fase conclusiva, la capogruppo finalizza gli schemi del Bilancio Consolidato, la Nota Integrativa e la Relazione sulla Gestione

Grafico. Asse temporale del processo di consolidamento degli Enti Territoriali



Fonte: Puddu, L., Biancone, P., Rainero, C., & Secinaro, S. F. (2018). Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche. Giuffrè Editore.

Individuazione delle aziende pubbliche: L'azienda pubblica capogruppo deve predisporre, a mezzo delibera di Giunta o dell'organo direttivo diversamente competente, due distinti elenchi concernenti: gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica, con evidenza delle aziende partecipate che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni pubbliche o di imprese; gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato, ossia il perimetro di consolidamento.

Il principio contabile applicato al bilancio consolidato Allegato 4/4 del D.lgs. 118/2011 prevede che il gruppo amministrazione pubblica sia individuato in quegli enti, organismi e società ricompresi in un elenco suddiviso in tre tipologie aziendali:

- organismi strumentali;
- enti strumentali;
- società di diritto privato.

La definizione di “organismi strumentali” delle regioni e degli enti locali, come indicato dal principio contabile, si fonda sul dettato normativo del decreto legislativo 118/2011, in cui all’articolo 1 (“Oggetto e ambito di applicazione”), il comma 2 lettera b) individua tali organismi nelle “articolazioni organizzative” delle regioni e degli enti locali, anche a livello territoriale, purché esse siano dotate di autonomia gestionale e contabile ancorché prive di personalità giuridica. Costituendo tali enti una articolazione organizzativa, ai fini della redazione del bilancio consolidato, sono individuati nel perimetro di consolidamento in quanto per loro natura risultano già inclusi nel rendiconto consuntivo dell’ente capogruppo, distinti nelle tipologie definite in corrispondenza delle missioni del bilancio.

L’art 11 ter D.lgs 118/2011 definisce l’ente strumentale controllato di una regione o di un ente locale di cui all’art. 2 del d.lgs. 18/8/2000, n. 267, l’azienda o l’ente, pubblico o privato, nei cui confronti la regione o l’ente locale ha una delle seguenti condizioni:

- il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell’ente o nell’azienda;
- 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, nonché a decidere in ordine all’indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell’attività di un ente o di un’azienda;
- 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 o dell’azienda;
- 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 consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione, stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l’attività oggetto di tali contratti, comportano l’esercizio di influenza dominante.

Esempio

Comune di Torino

La Fondazione per la Cultura Torino è un’istituzione partecipata dalla Città di Torino che realizza le manifestazioni culturali deliberate dalla Giunta comunale, attraverso la gestione operativa e organizzativa di tutte le fasi: dalla scelta dei contenuti artistici, all’individuazione delle risorse e dei fondi necessari per la sostenibilità e la fattibilità delle stesse, dalla costruzione di campagne di comunicazione necessarie per la loro promozione, alla realizzazione operativa vera e propria, con il coinvolgimento di tutte le professionalità che costituiscono il settore dello spettacolo dal vivo.

Fondazione per la Cultura: ente a totale partecipazione del Comune di Torino

A decorrere dall’esercizio 2017, il Principio contabile 4/4 considera rilevanti, indipendentemente dal rispetto delle soglie di irrilevanza, gli enti e le società totalmente partecipati dalla Capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del Gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione, (rientrano nell’area di consolidamento).

Si definisce ente strumentale partecipato da una regione o da un ente locale di cui all'art. 2 del d.lgs. 18/8/2000, n. 267, l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l'ente locale ha una partecipazione, in assenza delle condizioni di cui al comma 1. Gli enti strumentali di cui ai commi 1 e 2 sono distinti nelle seguenti tipologie, corrispondenti alle missioni del bilancio.

L'art 11 quarter del D.lgs. 118/2011 definisce come società controllata da una regione o da un ente locale la società nella quale la regione o l'ente locale ha una delle seguenti condizioni:

- il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria;
- 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.

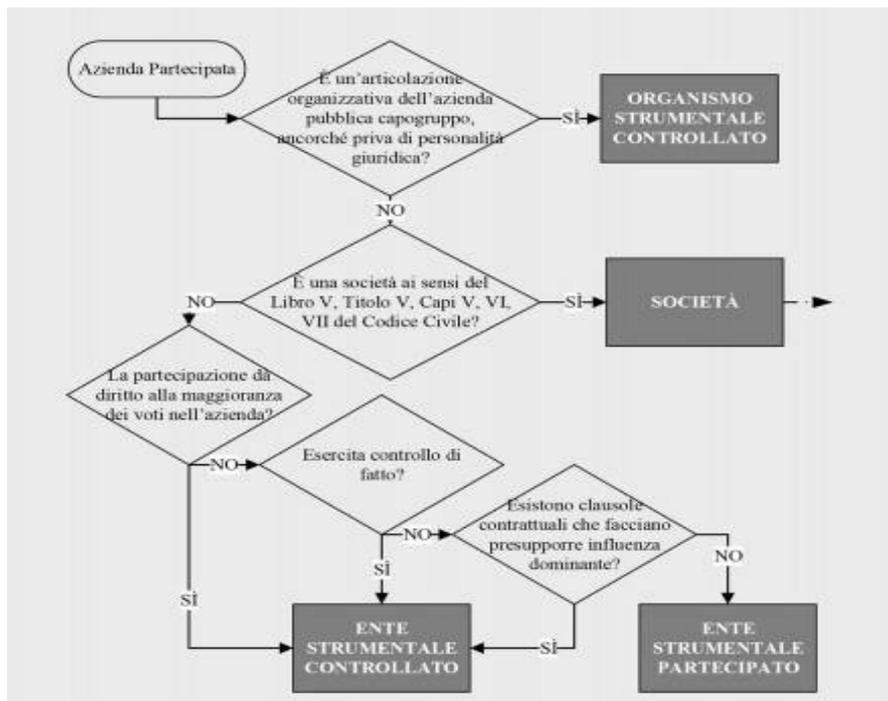
I contratti di servizio pubblico e gli atti di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti comportano l'esercizio di influenza dominante. Le società controllate sono distinte nelle medesime tipologie previste per gli enti strumentali.

Secondo l'art. 11 quinquies del D.lgs 118/2011 la società è partecipata da una regione o da un ente locale, se la società nella quale la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata.

Sia per enti strumentali controllati che per le società controllate, l'attività si definisce prevalente se l'ente controllato ha conseguito nell'anno precedente ricavi e proventi riconducibili all'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dei ricavi complessivi. Dal 2018 rientrano nel GAP e perimetro di consolidamento anche le società quotate. L'allegato 4/4 del D.lgs 118/2011 specifica che: per società quotate si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati.

Il Bilancio Consolidato è "predisposto facendo riferimento all'area di consolidamento, individuata dall'ente capogruppo, alla data del 31 dicembre dell'esercizio cui si riferisce". In questo contesto, si possono generare più tipologie di criticità:

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



Fonte: Puddu, L., Biancone, P., Rainero, C., & Secinaro, S. F. (2018). Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche. Giuffrè Editore.

Dal 2016 bisogna tener conto della nozione di società a controllo pubblico fornita dal D.Lgs. 175/ 2016, art. 2, definisce come tali “le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo”, il quale è definito come “la situazione descritta nell’articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all’attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo”. Il Ministero dell’Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, con il suo orientamento del 15 febbraio 2018, e la Corte dei Conti (tra gli altri, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, con deliberazione n. 3/2018), hanno interpretato ed esteso la nozione di “controllo pubblico” anche a quelle aziende in cui più aziende pubbliche, le quali singolarmente possiederebbero una quota non maggioritaria dei voti, detengano complessivamente la maggioranza dei voti, anche in assenza di patti parasociali. Lo stesso decreto, inoltre, individua come “società a partecipazione pubblica” le “società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico”.

Esempio

La società Alfa S.p.A. è partecipata da 3 aziende pubbliche: Comune A al 60,9%, Comune B al 39%, Comune C allo 0,1%. Ha, inoltre, un contratto di servizio per la gestione della rete idrica e fognaria sul territorio, stipulato con ciascuno dei comuni.

- Ai fini dei limiti e delle norme di cui al D.Lgs. 175/2016, la società Alfa S.p.A. è una “società a controllo pubblico”, in quanto la totalità delle partecipazioni è detenuta da aziende pubbliche.
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato del Comune A, la società Alfa S.p.A. è inserita nel Gruppo Amministrazione Pubblica come “società controllata”, in quanto possiede una quota di partecipazione maggioritaria (controllo di diritto), e quindi inclusa nel Bilancio Consolidato nei casi di rilevanza.
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato dei comuni B e C, la società Alfa S.p.A. è inserita nel Gruppo Amministrazione Pubblica come “società partecipata”, a prescindere dalla quota di partecipazione, in quanto “affidataria diretta di servizi pubblici della capogruppo”, e quindi inclusa nei rispettivi Bilanci Consolidati nei casi di rilevanza.

Esempio

La società Gamma s.r.l. è partecipata da 5 aziende pubbliche: E (Comune), F (Provincia), G (Regione), H (Università), I (Camera di Commercio), con una quota di partecipazione al 20% ciascuno. La società Gamma s.r.l. ha stipulato un contratto di servizio solo nei confronti della sola Università H.

- Ai fini dei limiti e delle norme di cui al D.Lgs. 175/2016, la società Gamma s.r.l. è una “società a controllo pubblico”, in quanto la totalità delle partecipazioni è detenuta da aziende pubbliche.
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato al 31 dicembre 2017 del Comune E, della provincia F e della Regione G, la società Gamma s.r.l. è esclusa dal Gruppo Amministrazione Pubblica, e quindi dal perimetro di consolidamento, in quanto non integra il requisito dello “affidamento diretto di servizi pubblici locali da parte dell’azienda pubblica capogruppo che redige il bilancio consolidato”.
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato al 31 dicembre 2018 del Comune E, della provincia F e della Regione G, la società Gamma s.r.l. è inserita nel Gruppo Amministrazione Pubblica e, se non irrilevante, nel perimetro di consolidamento, in quanto integra il requisito della quota di partecipazione pari o superiore al 20%, e quindi inclusa nel Bilancio Consolidato delle rispettive aziende pubbliche.
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato dell’Università H, occorre fare riferimento agli specifici criteri di redazione per tale tipologia di azienda pubblica.

Tali definizioni valgono unicamente ai fini dell’individuazione delle società partecipate per l’applicazione delle disposizioni contenute nel D.Lgs. 175/2016, le quali sanciscono limiti e individuano norme concernenti le modalità di nomina degli amministratori, di gestione della società e di assunzione dei dipendenti, nonché di informative da fornire per trasparenza e adempimenti volti al contenimento della corruzione. Per l’individuazione del gruppo amministrazione pubblica, ai fini di redazione del bilancio consolidato, valgono le definizioni, del D.Lgs. 118/2011. La Società controllata inclusa nel gruppo amministrazione pubblica dell’azienda pubblica capogruppo solamente nei casi in cui si ravvisino le fattispecie di controllo di diritto, di fatto e contrattuale sopra richiamate. Si rammenta che il controllo può essere esercitato anche congiuntamente da più aziende pubbliche, sulla scorta di patti parasociali quali un sindacato di voto o altri (controllo di diritto), nonché indirettamente, attraverso le partecipazioni detenute da società controllate e/o partecipate. La Società partecipata” e inclusa nel gruppo amministrazione pubblica a condizione che risulti affidataria diretta di servizi pubblici locali da parte dell’azienda pubblica capogruppo che redige il bilancio consolidato, a prescindere dalla quota di partecipazione, anche infinitesimale. La Società partecipata inclusa nel gruppo amministrazione pubblica, a condizione che la quota di partecipazione posseduta dall’azienda pubblica capogruppo sia

pari o superiore al 20% (10% se quotata). Dal 31 dicembre 2018, se una “società a controllo pubblico” è quotata su mercati regolamentati, è inclusa nel gruppo amministrazione pubblica.

Grafica. Processo di inclusione del Gruppo Amministrazione Pubblica



Fonte: Puddu, L., Biancone, P., Rainero, C., & Secinaro, S. F. (2018). Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche. Giuffrè Editore.

Esempio

La società Beta S.p.A. è partecipata da due aziende pubbliche: il Comune D al 57% e il Comune E al 43%. Le deliberazioni sono prese unicamente all’unanimità e non vi è alcun patto parasociale. La società Beta S.p.A. non ha alcun contratto di servizio e non svolge alcun servizio pubblico.

- Ai fini dei limiti e delle norme di cui al D.Lgs. 175/2016, la società Beta S.p.A. è una “società a controllo pubblico”, in quanto la totalità delle partecipazioni è detenuta da aziende pubbliche.
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato al 31 dicembre 2018 di entrambi i comuni, la società Beta S.p.A. è inserita nel Gruppo Amministrazione Pubblica come “società partecipata”, e quindi inclusa nel Bilancio Consolidato. Per il Comune D, in particolare, sebbene esso abbia una quota di partecipazione superiore al 50%, essa non è sufficiente per garantire un’influenza dominante sull’assemblea (in cui il suo voto, di fatto, è inferiore alla maggioranza necessaria a prendere qualsiasi decisione).

Esempio

La società T s.r.l. è partecipata da 5 aziende pubbliche, ciascuna delle quali detiene il 15% del capitale sociale, e da una società privata che detiene il restante 25%. Le 5 aziende pubbliche hanno stipulato un contratto di sindacato di voto (patto parasociale).

- Ai fini dei limiti e delle norme di cui al D.Lgs. 175/2016, la società T s.r.l. è una “società a controllo pubblico” in quanto, nonostante nessun comune integri i requisiti di cui all’art. 2359 del Codice Civile, complessivamente le aziende pubbliche partecipanti detengono il 75% dei voti (come interpretato dal Ministero dell’Economia e delle Finanze e dalla Corte dei Conti).
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato dei diversi comuni, la società T s.r.l. è inserita nel Gruppo Amministrazione Pubblica come “società controllata”, in quanto le aziende pubbliche esercitano un controllo “di fatto”, in quanto detengono la maggioranza dei voti sulla scorta di patti parasociali, e quindi inclusa nel Bilancio Consolidato delle rispettive aziende pubbliche capogruppo.

Esempio

La società I S.p.A. quotata in Borsa Italiana è posseduta al 55% dal comune W e il restante 45% è frammentato sul mercato.

- Ai fini dei limiti e delle norme di cui al D.Lgs. 175/2016, la società I è una “società a controllo pubblico”.
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato al 31 dicembre 2018 del Comune M, la società Z è inserita nel Gruppo Amministrazione Pubblica come “società controllata”, in quanto il Comune W esercita un controllo “di diritto”, e quindi inclusa nel Bilancio Consolidato dell’azienda pubblica.

Esempio

Il Consorzio C è partecipato dal Comune A e dal Comune B

Il Comune A ha versato il 60% del Fondo di Dotazione; Il Comune B ha versato il 40% del Fondo di Dotazione;

Tutte le votazioni si prendono all’unanimità, ordinarie o straordinarie;

La quota di Fondo di Dotazione è priva di valore di scambio e/o di liquidazione;

Il Consorzio non distribuisce utili;

Nessuno dei due comuni ha l’obbligo di ripianare i disavanzi in misura superiore alla propria quota di partecipazione.

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

Nel caso in esame, la quota di partecipazione (60%) non corrisponde al diritto di voto (“una testa un voto”), quindi non sussiste la fattispecie di controllo “di diritto”; inoltre, non sussistono altre fattispecie di controllo “di fatto” (nomina di organi amministrativi, influenza dominante, contratti o ripianamento dei disavanzi). Il Comune A considera il Consorzio C come ente partecipato e non controllato (controllo congiunto). Pertanto, applica il metodo di consolidamento proporzionale, con quota di partecipazione e consolidamento del 60%.

Esempio

La società Z s.r.l. è partecipata per l'85% da privati e per il 15% dal comune M. Non svolge alcun tipo di servizio pubblico per il comune M.

- Ai fini dei limiti e delle norme di cui al D.Lgs. 175/2016, la società Z è una "società a partecipazione pubblica".
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato al 31 dicembre 2018 del Comune M, la società Z è esclusa dal Gruppo Amministrazione Pubblica in quanto non integra il requisito dello "affidamento diretto di servizi pubblici locali da parte dell'azienda pubblica capogruppo che redige il bilancio consolidato" né il requisito della quota di partecipazione pari o superiore al 20%.

Esempio

La società Delta S.p.A. è partecipata da 16 aziende pubbliche (il comune L con una quota di partecipazione pari al 25%, gli altri 15 comuni con una quota del 2% ciascuno, in assenza di patti parasociali) e una azienda privata (la cui quota è pari al restante 45%), e ha stipulato un contratto di servizio per la gestione del servizio di smaltimento rifiuti con ciascuno dei comuni partecipanti.

- Ai fini dei limiti e delle norme di cui al D.Lgs. 175/2016, la società Delta S.p.A. è una "società a controllo pubblico" in quanto, nonostante nessun comune integri i requisiti di cui all'art. 2359 del Codice Civile, complessivamente le aziende pubbliche partecipanti detengono il 55% dei voti (come interpretato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Corte dei Conti).
- Ai fini della redazione del Bilancio Consolidato di ciascuno dei comuni, la società Delta S.p.A. è inserita nel Gruppo Amministrazione Pubblica come "società partecipata", a prescindere dalla quota di partecipazione, in quanto affidataria diretta "di servizi pubblici locali da parte dell'azienda pubblica capogruppo che redige il bilancio consolidato", e quindi inclusa nel Bilancio Consolidato

Esempio

Il Consorzio C è partecipato dal Comune A e dal Comune B

Il Comune A ha versato il 60% del Fondo di Dotazione; Il Comune B ha versato il 40% del Fondo di Dotazione;

Tutte le votazioni si prendono all'unanimità, ordinarie o straordinarie;

La quota di Fondo di Dotazione è priva di valore di scambio e/o di liquidazione;

Il Consorzio non distribuisce utili;

Nessuno dei due comuni ha l'obbligo di ripianare i disavanzi in misura superiore alla propria quota di partecipazione.

Esempio

Si considerino i comuni Z, V, U, la provincia T e la regione S. Ogni anno, il consorzio A richiede alle aziende pubbliche locali partecipanti una quota in denaro a titolo di fondo di dotazione, pari a 15.000 euro per i comuni, 30.000 euro per la Provincia e 45.000 euro per la Regione. Al versamento non corrisponde alcun diritto di natura patrimoniale (rimborso della quota, utili), ma solamente la fruizione dei servizi erogati dal consorzio F. Le aziende pubbliche locali che non versano il contributo annuale non partecipano alla fruizione del servizio per l'anno di mancato versamento. Le quote di partecipazione, quindi, sono le seguenti:

Enti	Importo richiesto	Tutti versano	C non versa	B e C non versano	...
Totale fondo dotazione (anno n)	120,000	120,000	105,000	90,000	...
Regione S	45,000	37,50%	42,85%	50,00%	...
Provincia T	30,000	25,00%	28,57%	33,33%	...
Comune U	15,000	12,50%	14,29%	16,67%	...
Comune V	15,000	12,50%	14,29%	-	..
Comune Z	15,000	12,50%	...	-	...

«...ai fini dell'inclusione nel gruppo dell'amministrazione pubblica non rileva la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società».

All'atto pratico, in alcuni casi potrebbero essere riscontrate delle difficoltà nella determinazione della quota di partecipazione ad enti non profit.

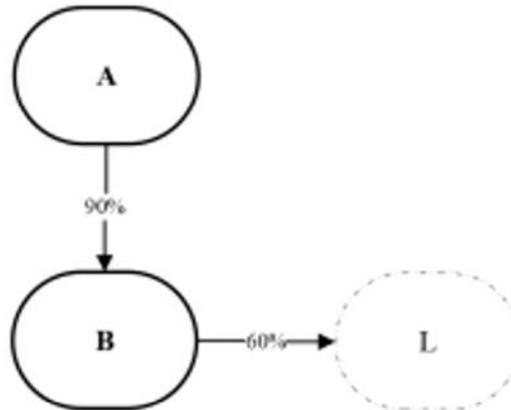
Enti Strumentali, le Società sono a loro volta caratterizzate dalla possibilità di detenere partecipazioni di controllo o altri rapporti partecipativi con ulteriori società. Ciò genera differenti situazioni:

- una società, controllata o partecipata dall'azienda pubblica capogruppo, detiene partecipazioni in altre società, ma non ne controlla nessuna;
- una società, controllata o partecipata dall'azienda pubblica capogruppo, detiene partecipazioni di controllo in altre società, ma non è obbligata alla redazione del bilancio consolidato;
- una società, controllata o partecipata dall'azienda pubblica capogruppo, detiene partecipazioni di controllo e altri rapporti partecipativi in altre società, ed è obbligata alla redazione del bilancio consolidato.

La presenza di rapporti partecipativi tra le società del gruppo deve essere tenuta in considerazione nella determinazione del gruppo amministrazione pubblica e del perimetro di consolidamento.

Esempio

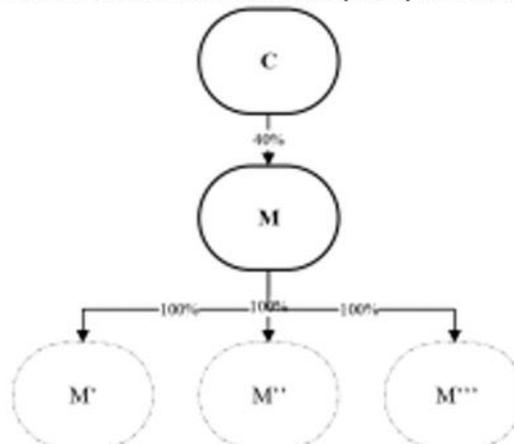
L'azienda pubblica "A" partecipa in nell'azienda "B S.p.A." per il 90%, che partecipa a sua volta nella società "L s.r.l." per il 60%.



Nell'esempio, l'azienda "A" deve includere nel GAP entrambe le aziende partecipate (direttamente o indirettamente) e valutare la presenza di fattispecie di controllo.

Esempio

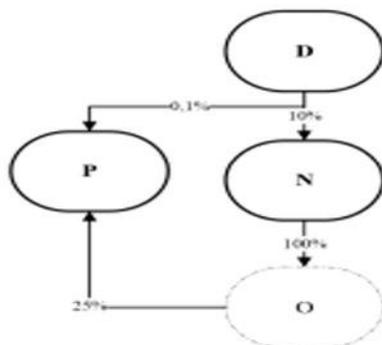
L'azienda pubblica locale "C" partecipa in una società per la gestione della manutenzione della rete stradale "M" per il 40%; essa, a sua volta, è a capo di un gruppo di imprese, che consolida con i criteri dei principi contabili nazionali OIC.



Nell'esempio, l'azienda "C" deve includere nel GAP l'intero gruppo intermedio, indicandone la fattispecie di controllo indiretto e consolidare il bilancio consolidato redatto dalla azienda "M".

Esempio

L'azienda pubblica locale "D" partecipa nella società per la gestione dei servizi idrici del territorio "P" con una quota inferiore allo 0,1% (uno per mille); al contempo, detiene il 10% delle quote di una società sub-holding "N". Essa detiene la totalità delle partecipazioni di una Società che gestisce lo smaltimento dei rifiuti, "O". Infine, "O" detiene, a sua volta, una partecipazione del 25% in "P".



Nell'esempio, la quota di partecipazione da considerarsi per il consolidamento della società "P" è: a) quella diretta, inferiore allo 0,1%; b) più quella indiretta, pari al 2,5% ($10\% \times 100\% \times 25\%$). La società "P", che con la sola quota di partecipazione diretta non sarebbe considerata all'interno del Perimetro di Consolidamento (quota inferiore all'1%), vi rientra in virtù della partecipazione indiretta.

Focus

LA DELIBERAZIONE N.19/2018 DELLA SEZIONE REGIONALE PER LA CORTE DEI CONTI PER IL PIEMONTE

Il Comune di Villastellone comprendeva nel GAP anche la società SMAT S.p.a. perché società in house a prescindere dalla quota di partecipazione (punto 3.1 del principio applicato allegato 4/4 ...A decorrere dall'esercizio 2017 sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione).

La società SMAT, in quanto affidataria del servizio idrico integrato da parte dell'autorità d'ambito Torino 3, sarebbe stata di contrario avviso, ritenendo di non rientrare nel perimetro di consolidamento.

Il Comune di Villastellone si trova in una zona territoriale nella quale la gestione del servizio idrico è svolta in modo prevalente dalla "Società Metropolitana Acque Torino S.p.A", società cosiddetta "in house" sottoposta a controllo analogo da parte dei soci.

Ne consegue che la Società SMAT spa dovrà rientrare nel perimetro di consolidamento di tutte le 307 aziende pubbliche che in essa sono partecipate.

L'art. 36 del codice dei contratti⁹, ha introdotto una specificità nella gestione e considerazione degli Enti Partecipati titolari di affidamento diretto. In questa circostanza rientrano nello specifico le numerose società in house. Richiamando quanto è definito dal codice l'affidamento avviene in maniera differente in base al valore dell'affidamento. Affidamenti < 40.000 euro: affidamento diretto senza gara o amministrazione diretta (ma solo per i lavori); non più necessaria la consultazione di due o più operatori economici.

⁹ come modificato dal D.L.32/2019, conv. in L. 55/2019

Affidamenti = tra 40.000 e 150.000 euro (per i lavori): mediante AFFIDAMENTO DIRETTO previa VALUTAZIONE, ove esistenti, di 3 PREVENTIVI o amministrazione diretta (eccetto acquisto e noleggio mezzi, che si affidano con procedura negoziata). Affidamenti = tra 40.000 e 139.000/214.000 euro (per servizi e forniture) "affidamento diretto previa valutazione di almeno 5 (NON PREVENTIVI), ma operatori economici, individuati tramite indagini di mercato o elenco operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati". Dunque, c'è l'avviso esplorativo con manifestazione di interesse e c'è l'invito (qui pare non ci sia più la vera e propria procedura negoziata). Affidamenti di lavori = tra 150.000 e 350.000: mediante PROCEDURA NEGOZIATA di cui all'art. 63 previa consultazione, ove esistenti, di almeno 10 operatori economici, nel rispetto del criterio rotazione inviti individuati tramite indagini di mercato o elenco operatori economici. L'avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene anche l'indicazione dei soggetti invitati. Affidamenti di lavori = tra 350.000 e 1.000.000: come sopra, ma previa consultazione, ove esistenti, di almeno 15 operatori economici. Affidamenti di lavori = tra 1.000.000 e < 5.350.000: ricorso alle procedure ordinarie e il criterio del PPB ora è applicabile, non più fino alla soglia di 2.000.000, ma fino alla soglia di affidamento. Come anticipato le società in house ricevono affidamenti diretti di contratti pubblici dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo o da ciascuna delle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo congiunto solo se l'eventuale partecipazione di capitali privati avviene secondo le prescrizioni di legge e non comporta controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata. Lo Statuto della società in house deve prevedere che oltre l'80% del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci; la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato, che può essere rivolta anche a finalità diverse, sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

L'irregolarità può essere sanata se la società, entro 3 mesi dalla data in cui si è manifestata, rinunci: a una parte dei rapporti di fornitura con soggetti terzi, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali agli affidamenti diretti da parte dell'ente o degli enti pubblici soci, sciogliendo i relativi rapporti contrattuali. In questo caso, le attività precedentemente affidate alla società controllata devono essere riaffidate, entro 6 mesi dallo scioglimento del rapporto contrattuale, dall'ente o dagli enti pubblici soci con procedure competitive regolate dalla disciplina in materia di contratti pubblici. Nel caso di rinuncia agli affidamenti diretti la società può continuare la propria attività se e in quanto sussistano i requisiti di cui all'articolo 4 (strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali). Con la cessazione degli affidamenti diretti perdono efficacia le clausole statutarie e i patti parasociali finalizzati a realizzare i requisiti del controllo analogo. Le società in house sono tenute all'acquisto di lavori, beni e servizi secondo la disciplina prevista dal D.Lgs. n. 50/2016 - Codice dei contratti pubblici.

L'affidamento diretto risulta pertanto un ambito complesso e molto discusso volto a definire il ruolo e il trattamento all'interno del bilancio consolidato. Un approfondimento è dovuto anche in vede dei rapporti di governance e controllo nei confronti di queste aziende.

Per le società in house resta fermo quanto previsto dagli articoli 5 e 192 del medesimo decreto legislativo.

L'Art. 5. (Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico). Il primo comma sancisce tutte le condizioni che una concessione o un appalto pubblico deve rispettare, nei settori ordinari o speciali, aggiudicati da un'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

a) l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi;

b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice o da un ente aggiudicatore di cui trattasi;

c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati le quali non comportano controllo o potere di veto previste dalla legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il secondo Comma stabilisce che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore esercita su una persona giuridica un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, qualora essa eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. Tale controllo può anche essere esercitato da una persona giuridica diversa, a sua volta controllata allo stesso modo dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore.

Il terzo comma specifica che il codice non si applica anche quando una persona giuridica controllata che è un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore, aggiudica un appalto o una concessione alla propria amministrazione aggiudicatrice o all'ente aggiudicatore controllante o ad un altro soggetto giuridico controllato dalla stessa amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, a condizione che nella persona giuridica alla quale viene aggiudicato l'appalto pubblico non vi sia alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle legislazione nazionale, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

Il quarto comma sancisce che un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore può aggiudicare un appalto pubblico o una concessione senza applicare il presente codice qualora ricorrano le condizioni di cui al comma 1, anche in caso di controllo congiunto.

Il quinto comma stabilisce che le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori partecipanti;
- b) tali amministrazioni aggiudicatrici o enti aggiudicatori sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica;
- c) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatori controllanti.

Il sesto comma disciplina che un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni:

- a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune;
- b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico;
- c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione.

Il settimo comma definisce che per determinare la percentuale delle attività di cui al comma 1, lettera b), e al comma 6, lettera c), si prende in considerazione il fatturato totale medio, o una idonea misura alternativa basata sull'attività, quale i costi sostenuti dalla persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore nei settori dei servizi, delle forniture e dei lavori per i tre anni precedenti l'aggiudicazione dell'appalto o della concessione.

L'ottavo comma stabilisce che se, a causa della data di costituzione o di inizio dell'attività della persona giuridica o amministrazione aggiudicatrice o ente aggiudicatore, ovvero a causa della riorganizzazione delle sue attività, il fatturato o la misura alternativa basata sull'attività, quali i costi, non è disponibile per i tre anni precedenti o non è più pertinente, è sufficiente dimostrare, segnatamente in base a proiezioni dell'attività, che la misura dell'attività è credibile.

Infine, il comma 9 sancisce che nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o per l'organizzazione e la gestione di un servizio di interesse generale, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica.

Di fatto viene data una indicazione di trattamento. L'Art. 192 (Regime speciale degli affidamenti in house¹⁰) al primo comma definisce che viene istituito presso l'ANAC, anche al fine di garantire adeguati livelli di pubblicità e trasparenza nei contratti pubblici, l'elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house di cui all'articolo 5 (già esposto). L'iscrizione nell'elenco avviene a domanda, dopo che sia stata riscontrata l'esistenza dei requisiti, secondo le modalità e i criteri che l'Autorità definisce con proprio atto. L'Autorità per la raccolta delle informazioni e la verifica dei predetti requisiti opera mediante procedure informatiche, anche attraverso il collegamento, sulla base di apposite convenzioni, con i relativi sistemi in uso presso altre Amministrazioni pubbliche ed altri soggetti operanti nel settore dei contratti pubblici. La domanda di iscrizione consente alle amministrazioni aggiudicatrici e agli enti aggiudicatori sotto la propria responsabilità, di effettuare affidamenti diretti dei contratti all'ente strumentale. Resta fermo l'obbligo di pubblicazione degli atti connessi all'affidamento diretto medesimo.

Il secondo comma stabilisce che ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

Infine, al terzo comma viene disciplinato che sul profilo del committente nella sezione Amministrazione trasparente sono pubblicati e aggiornati, in formato open-data, tutti gli atti connessi all'affidamento degli appalti pubblici e dei contratti di concessione tra enti nell'ambito del settore pubblico, ove non secretati.

Tali indicazioni devono essere tenute in considerazione nel processo di valutazione della corretta gestione e amministrazione da parte degli Enti Locali e delle aziende in house.

Al problema legato al consolidamento e alla gestione delle società in house si aggiunge una richiesta normativa che deve essere attuata prima di definire in maniera dettagliata l'elenco delle società che rientrano all'interno del GAP, si tratta della razionalizzazione delle società richiesta dal Decreto Legislativo 19 Agosto 2016, N. 175 – Art. 20, Comma 1.

Le amministrazioni pubbliche, tra cui gli Enti Locali effettuano annualmente con proprio provvedimento un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette e predisponendo, un piano di riassetto per la loro

¹⁰ D.lgs 50/2016.

razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione. Fatto salvo quanto previsto dall'art. 17, comma 4 del D.L. 90/2014, le amministrazioni pubbliche che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte di conti competente, ai sensi dell'articolo 5, comma 4 Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (TUSP) e alla struttura competente per l'indirizzo, il controllo e il monitoraggio (art. 15). I piani di razionalizzazione, con apposita relazione tecnica e con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove le amministrazioni pubbliche rilevino:

- a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4 (Non trova applicazione per le società già costituite e autorizzate alla gestione delle case da gioco ai sensi della legislazione vigente (art. 26, comma 12-sexies));
- b) società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- d) partecipazioni in società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- e) partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- f) necessità di contenimento dei costi di funzionamento.

Identificate le entità da razionalizzare; le amministrazioni locali possono procedere con alienazione delle partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore della disposizione normativa e alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni a decorrere dal 1° gennaio 2014 e scioglimento della società o azienda speciale controllata direttamente o indirettamente.

Esempio

Il Comune Gamma possiede una quota partecipativa nell'Azienda Armi Spa, la quale produce armi da guerra. In sede di razionalizzazione delle partecipate, il consulente propende per l'alienazione della partecipazione, il Sindaco è contrario e sostiene che la partecipazione è «...d'interesse generale» perché l'incasso dei dividendi della società il Comune li impiega per la manutenzione delle strade.

Il consulente specifica che la partecipata deve produrre un «SERVIZIO d'interesse generale» quindi si propende per l'alienazione.

Le considerazioni fatte fino ad ora portano a definire le società a controllo pubblico e le società a partecipazione pubblica che costituiscono sottoinsieme di queste secondo l'art. 2 del D.lgs 175/2016 ai fini dei limiti e delle norme contenute, in particolare nella tabella successiva è possibile definire l'attuare considerazione delle società che rientrano nel GAP e poi nel Bilancio Consolidato.

Esempio

Premessa

Il presente documento, redatto ai sensi dell'art. 1, comma 612, L. 190/2014, illustra il piano di razionalizzazione delle società partecipate del Comune di Acqui Terme. Il documento ha carattere programmatico ed è stato redatto in conformità agli indirizzi strategici definiti dall'Amministrazione e nel rispetto dell'attuale contesto normativo ed ambientale.

Le scelte attuative in merito alle misure di razionalizzazione saranno adottate nel rispetto delle competenze attribuite dalla normativa agli organi di governo in cui si articola il Comune.

La ricognizione delle società partecipate

Prima di procedere all'esame della situazione delle singole società partecipate va osservato che il Comune

di Acqui Terme, con l'attività di ricognizione a suo tempo effettuata e le dismissioni iniziate, ha sostanzialmente anticipato il processo di razionalizzazione, ponendo in essere una serie di operazioni finalizzate a mutare l'assetto delle partecipate.

Il Comune ha deliberato attraverso il Consiglio comunale le aziende partecipate dall'Ente.

Il Comune, con le due citate deliberazioni ha deciso la dismissione delle società A.V.IM S.r.l. e delle proprie quote nella società Palazzo del Monferrato S.r.l. ed il mantenimento delle altre partecipazioni.

A.V.IM. s.r.l. partecipata al 100% si occupava di alienazione di immobili acquisiti dal Comune, attività che non rientra nell'interesse generale. Palazzo del Monferrato S.R.L. con partecipazione del 5% promuove lo sviluppo del territorio mediante organizzazione di mostre, eventi ed esposizioni di prodotti agro – alimentari, attività in linea con l'interesse generale regionale ma non con quello comunale.

Requisiti D.lgs 118/2011	Se sussiste Controllo di diritto, di fatto o contrattuale (Principio Contabile 4/4)	Se la società partecipata non è controllata ma è affidataria diretta di servizi pubblici	In assenza dei precedenti requisiti, se la quota di partecipazione <20% (10% de quotata)	Assenza di tutti i requisiti precedenti
Società a controllo pubblico (come richiamato da D.Lgs. 175/2016)	Inclusa nel GAP e nel Bilancio Consolidato (se rilevante) come Società Controllata	Inclusa nel GAP e nel Bilancio Consolidato (se rilevante) come Società Partecipata	Inclusa nel GAP e nel Bilancio Consolidato (se rilevante) come Società Partecipata	Esclusa dal GAP e dal Bilancio Consolidato

Fonte: Puddu, L., Biancone, P., Rainero, C., & Secinaro, S. F. (2018). Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche. Giuffrè Editore.

Determinazione del perimetro di consolidamento

Ai sensi del D.Lgs 118/2011, All. 4/4 sono presenti tre diversi casi di esclusione di aziende del gruppo amministrazione pubblica dal perimetro di consolidamento. Il primo è l'esclusione per impossibilità a reperire i dati di bilancio; esclusione del consolidamento per detto motivo sono considerati estremamente limitati, in quanto il principio contabile rammenta che essi "riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali)". Non è possibile escludere la società partecipata dal consolidamento per mancanza di bilanci approvati. Nel caso in cui non fosse possibile reperire il bilancio ufficiale

approvato dall'assemblea dei soci o analogo organo consiliare, deve essere fornita una situazione economico patrimoniale pre-consuntiva.

L'esclusione per irrilevanza è così definita "irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata". Il D.M. 11 agosto 2017 introduce "sono considerati rilevanti gli enti e le società totalmente partecipati dalla capogruppo, le società in house e gli enti partecipati titolari di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo, a prescindere dalla quota di partecipazione".

Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 3 per cento, rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo:

- totale dell'attivo
- patrimonio netto
- totale dei ricavi caratteristici

La percentuale di irrilevanza riferita ai "ricavi caratteristici" è determinata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o società controllata o partecipata al totale della voce A) Componenti positivi della gestione dell'ente.

La somma dei bilanci delle aziende considerate irrilevanti non deve, a sua volta, essere inferiore al 10% delle voci indicate rispetto alla capogruppo. In caso contrario, la capogruppo individua 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 per cento.

Esempio
Si consideri la Capogruppo "Z", che partecipa nella azienda "A" al 3%.
Le due aziende presentano i seguenti totali di bilancio:

Voce	Capogruppo A.P.L. "A" (a)	Soglia di irrilevanza (b=a*3%)	Azienda Partecipata "B" (c)	Rilevante (Si se c>b)
Totale Attivo	400	12,00	150	Si
Patrimonio Netto	250	7,50	50	Si
Ricavi	900	27,00	550	Si

Esempio

La Giunta Comunale con atto 564257/2019 del 17/12/2019 ha definito il GAP e le Aziende che rientrano nel Bilancio Consolidato. Partendo dalla deliberazione è necessario ricostruire quali siano stati i parametri di inclusione ed esclusione delle diverse Aziende identificando le tipologie di partecipazione.

I valori della Città sono così rappresentabili

Voce	Valore a bilancio	Soglia di irrilevanza (3%)
Ricavi	597.690.739	17.930.722,17
Attivo	2.797.236.107	83.917.083,21
Patrimonio netto	2.477.466.831	74.324.004,93

	Tipologia di partecipazione	ricavi	attivo	patrimonio netto
Istituzione Bologna Musei	Organismo strumentale	3.575.460,40	8.489.199,18	7.727.299,46
Istituzione Biblioteche Bologna	Organismo strumentale	3.839.701,11	1.802.361,17	664.977,50
Istituzione per l'inclusione sociale	Organismo strumentale	479.361,00	423.620,86	200.160,34
Istituzione dei servizi educativi e delle scuole dell'infanzia	Organismo strumentale	4.987.141,85	1.823.707,35	418.109,68
ACER Provincia di Bologna	Ente strumentale partecipato	67.698.337,00	256.973.955,00	108.701.439,00
ASP Città di Bologna	Ente strumentale controllato	59.000.717,00	192.882.191,00	160.238.293,00
Fondazione Villa Ghigi	Ente strumentale controllato	874.395,03	683.928,97	176.328,10
Fondazione Aldini Valeriani	Ente strumentale partecipato	7.529.969,00	4.781.624,00	250.290,00
Fondazione Museo Ebraico di Bologna	Ente strumentale partecipato	159.649,00	933.611,00	907.566,00
Fondazione Cineteca di Bologna	Ente strumentale controllato	6.607.467,00	21.594.919,00	18.028.300,00
Fondazione Teatro Comunale di Bologna	Ente strumentale partecipato	18.977.000,00	69.016.181,00	38.503.256,00
Fondazione Emilia-Romagna Teatro ERT	Ente strumentale partecipato	13.183.117,00	6.999.663,00	393.221,00
Fondazione per l'Innovazione Urbana	Ente strumentale controllato	798.243,00	415.845,00	140.202,00
ATC spa in liquidazione	Società Controllata	163.993,00	10.139.105,00	46.684,00
Bologna Servizi Cimiteriali srl	Società Controllata	10.751.641,00	14.673.869,00	8.284.723,00
Autostazione srl	Società Affidataria diretta del Servizio Pubblico	2.379.130,00	6.451.058,00	1.979.188,00
SRM srl	Società Controllata	97.452.791,00	64.084.567,00	45.535.469,00
CAAB scpa	Società Affidataria diretta del Servizio Pubblico	7.740.404,00	84.728.491,00	71.268.513,00
TPER SpA	Società Partecipata	252.102.248,00	414.621.863,00	150.238.050,00
FBM spa in liquidazione	Società Partecipata	2.695.443,00	11.909.325,00	8.826.639,00

I valori evidenziati in giallo rappresentano il superamento della soglia del 3% e del superamento per parametro di irrilevanza. Secondo quanto esposto le Aziende con affidamento diretto rientrano comunque all'interno del bilancio consolidato. I parametri evidenziati in rosso rappresentano il non superamento dell'indicatore di rilevanza. Pertanto, considerando le aziende che entreranno a far parte del bilancio consolidato è possibile evidenziare che:

Valore complessivo aziende GAP	560.996.208,39	1.173.429.084,53	622.528.708,08
Valore società rientranti nel Bilancio Consolidato	505.350.627,00	1.088.758.306,00	576.464.208,00
10% del valore da consolidare	59.769.073,90	279.723.610,70	247.746.683,10

Uniformità e omogeneità dei bilanci

I diversi principi contabili hanno portato a una difformità in termini di rappresentazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio (Puddu, Biancone, Secinaro, & Vietti, 2016).

Tipologia di azienda	Principi Contabili e normativa di riferimento	Schemi di Bilancio
Aziende pubbliche e istituzioni	D.Lgs. 196/2009 D.Lgs. 91/2011 D.Lgs. 118/2011 Testo Unico degli Enti Locali D.Lgs. 97/2003 IPSAS (non ancora implementati nelle aziende pubbliche) Altre normative specifiche per particolari tipologie di enti (casi residuali)	D.Lgs. 118/2011 Allegato 10 (bilancio d'esercizio) Allegato 11 (bilancio consolidato) IPSAS (non ancora implementati nelle aziende pubbliche)
Enti del Terzo Settore	Codice Civile Codice del Terzo Settore	Codice Civile Bilanci Semplificati Bilancio degli Enti del Terzo Settore
Imprese	Codice Civile D.Lgs. 139/2015 Principi Contabili OIC Principi Contabili IAS/IFRS	Bilancio ordinario Codice Civile Bilancio abbreviato Codice Civile Bilancio IAS/IFRS

L'omogeneità e uniformità può essere ottenuta sotto una triplice accezione, con l'omogeneità temporale; afferisce alle date a cui il bilancio fa riferimento, uniformità formale che afferisce alla rappresentazione dei fatti amministrativi in uno schema uniforme sotto il profilo formale, anche attraverso l'utilizzo di una singola moneta di conto o coerenza sostanziale che afferisce alla effettiva applicazione di principi contabili e criteri di valutazione uniformi, in modo tale da garantire che una determinata rappresentazione di fatti amministrativi analoghi sia uniforme.

L'uniformità, l'omogeneità e la coerenza devono essere garantite attraverso un meccanismo comunicativo e di coordinamento che parte dalla comunicazione che l'azienda pubblica capogruppo invia a tutte le aziende facenti parte del gruppo. Le aziende partecipate in contabilità finanziaria, l'uniformità dei bilanci è garantita dalle disposizioni del Decreto Legislativo 118/2011 per l'armonizzazione contabile. La capogruppo deve farsi carico della corretta integrazione dei bilanci, verificandone i criteri di valutazione e procedendo alle opportune rettifiche ed alla loro omogeneizzazione, sia direttamente, sia per mezzo delle direttive da impartire alle aziende del gruppo amministrazione pubblica. Sarebbe opportuno, in ogni caso, che le aziende partecipate stesse provvedessero alla riconciliazione del proprio bilancio con le direttive impartite dalla capogruppo.

Il bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica deve essere redatto secondo lo schema di cui all'allegato 11, D.Lgs. 118/2011, facendo riferimento all'esercizio finanziario, che coincide con l'anno solare.

Le aziende che redigono il bilancio per un esercizio a cavallo d'anno solare devono fornire una situazione contabile per il periodo di riferimento per la redazione del bilancio consolidato, ossia l'anno solare. Tale finalità può essere conseguita per tramite di modalità alternative:

- attraverso la redazione di un bilancio intermedio per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre dell'anno di riferimento, secondo il principio contabile OIC 30, conformemente ai principi specifici per la redazione del bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica e alle direttive impartite dall'azienda pubblica capogruppo;
- fornendo alla capogruppo tutte le informazioni necessarie a riconciliare la situazione presentata.

Il bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica deve essere redatto secondo lo schema di cui all'allegato 11, D.Lgs. 118/2011, in euro, con arrotondamenti (ove possibile) al centesimo.

È necessario che le aziende che redigono il bilancio in diversa valuta (in particolare, le società e i gruppi che redigono i bilanci secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS in valuta diversa dall'euro), predispongano uno schema di bilancio equivalente, convertito alla valuta di riferimento per la redazione del bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica.

Tipo di bilancio	
D.Lgs. 118/2011, allegato 10	Omogeneo - aggiungere voci tipiche del bilancio consolidato
Codice Civile	Disomogeneo
IAS/IFRS	Disomogeneo
Schemi semplificati	Devono essere ricondotti allo schema più dettagliato

Pertanto, la difformità legata ai principi contabili è definita dal principio contabile 4/4 che considera accettabile la deroga all'obbligo di uniformità dei criteri di valutazione, nei casi in cui la conservazione di criteri difformi sia più idonea a realizzare l'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta. La delega è accettata anche quando le difformità non sono rilevanti, sia in termini quantitativi che qualitativi, rispetto al valore consolidato della voce in questione. In nota integrativa deve essere riportata una valutazione della portata che le rettifiche avrebbero sui bilanci delle partecipate ed è utile riportare nella nota integrativa al bilancio consolidato un prospetto di raffronto dei criteri di valutazione applicati nei bilanci separati, del criterio uniforme prescelto per la redazione del bilancio consolidato, dell'impatto di eventuali rettifiche apportate per uniformare i bilanci e le motivazioni di eventuali situazioni considerate irrilevanti.

Le maggiori difformità riguardano le seguenti voci del bilancio consolidato:

- Debiti/crediti
- Costi/ricavi

- Ammortamenti
- Ratei/risconti
- Fondi rischi
- Partecipazioni

La difformità dei valori iscritti a bilancio per le medesime operazioni deve essere considerata singolarmente. La parificazione dei debiti/crediti durante la redazione del rendiconto generale dell'azienda pubblica locale. In alcuni casi, queste differenze sono dovute a:

- Split Payment;
- Difformità di applicazione tra competenza economica e competenza finanziaria potenziata

Il principio contabile applicato al bilancio consolidato indica che "Nei casi in cui i criteri di valutazione e di consolidamento adottati nell'elaborazione dei bilanci da consolidare non sono tra loro uniformi, pur se corretti, l'uniformità è ottenuta apportando a tali bilanci opportune rettifiche in sede di consolidamento. Ad esempio, può essere necessario procedere alla rettifica dei bilanci per rendere omogenei gli accantonamenti ai fondi ammortamenti se effettuati con aliquote differenti per le medesime tipologie di beni o gli accantonamenti al fondo svalutazione crediti. Si ribadisce che è accettabile derogare all'obbligo di uniformità dei criteri di valutazione quando la conservazione di criteri difformi sia più idonea a realizzare l'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta. In questi casi, l'informativa supplementare al bilancio consolidato deve specificare la difformità dei principi contabili utilizzati e i motivi che ne sono alla base"

Nei casi indicati, devono essere fatte le riclassificazioni o imputazioni del caso, in modo tale rendere i bilanci uniformi per il consolidamento.

Il principio contabile applicato alla contabilità economico-patrimoniale, allegato 4/3 del D.Lgs. 118/2011, impone alle aziende pubbliche locali di valutare le partecipazioni con il metodo del patrimonio netto.

Si possono creare, quindi, le seguenti fattispecie:

- L'azienda pubblica locale valuta la partecipazione al costo;
- L'azienda pubblica locale valuta la partecipazione con il metodo del patrimonio netto, basato sui dati di bilancio dell'esercizio precedente a quello di riferimento;
- L'azienda pubblica locale valuta la partecipazione con il metodo del patrimonio netto su dati di bilancio provvisori dell'esercizio di riferimento.

La valutazione della partecipazione deve essere aggiornata con il metodo del patrimonio netto.

Bisogna tener conto anche delle scritture di rettifica per difformità nei criteri di valutazione, o le rettifiche di operazioni infragruppo con aziende partecipate con quote risibili (in alcuni casi inferiori all'1%), consolidate con il metodo proporzionale, possono generare scritture con importi a loro volta irrilevanti per la rappresentazione veritiera e corretta e per la chiarezza del bilancio consolidato. L'allegato 4/4 del D.Lgs. 118/2011 in appendice tecnica richiama le scritture di rettifica pre-consolidamento più comuni che vengono qui richiamate.

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

La società A utilizza un ammortamento del 12% mentre l'Ente Locale capogruppo un ammortamento del 10%, valore del cespite 15.000, data acquisto 02/01/2020, quota di ammortamento nel bilancio della società A di euro 1800.

Att BIII2.7 S.P.	B14b C.E.	Fondo Ammortamento mobili e arredi ufficio	a	Ammortamento mobili e arredi ufficio	300
------------------------	--------------	---	---	--	-----

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

Si ipotizzi che la società A abbia valutato le rimanenze finali di merci LIFO per € 150.000. L'Ente Locale capogruppo nelle proprie direttive ha indicato come criterio di valutazione delle rimanenze finali il minore tra costo e il valore di presumibile realizzazione desunto dall'andamento di mercato. Pertanto, nell'ipotesi il valore delle rimanenze finale sia pari a euro 180.000.

Att C S.P.	B15 C.E.	Rimanenze di merci	a	Variazione nelle rimanenze di materie prime e/o di beni di consumo	30.000
------------------	-------------	-----------------------	---	--	--------

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

La società B controllata dall'Ente Locale, tra gli oneri diversi di gestione ha contabilizzato una sopravvenienza passiva per 15.000 euro.

E25b C.E.	B18 C.E.	Sopravvenienze passive	a	Oneri diversi di gestione	15.000
--------------	-------------	---------------------------	---	---------------------------------	--------

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

La società A ha stipulato un contratto di leasing finanziario su un fabbricato pari a 1 milione di euro, iscritto ammortamenti annui pari al 3%.

Il contratto di leasing stipulato con il finanziatore della durata di 10 esercizi prevede la corresponsione di:

Canoni di locazione annui pari a 160.000

Tasso fisso implicito pari al 6%

Valore di riscatto pari a 200.000

Si ipotizzi che il contratto di leasing sia stato stipulato alla data del 31 Dicembre dell'anno in corso e che siano corrisposti fino al 7° anno i canoni previsti fino al suo riscatto.

Il canone annuo corrisposto è di 160.000 euro iscritto nel conto economico. I canoni annui corrisposti remunerano il debito finanziario come interessi passivi e estinguono una quota del debito stesso. Ipotizzando rate costanti attraverso un piano di ammortamento alla francese si definiscano gli interessi e le rate annuali.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Debito residuo	1.000.000	840.000	680.000	520.000	360.000	200.000	40.000	
Quota di interessi		50.400	40.800	31.200	21.600	12.000	2.400	0
Quota di capitale rimborsata		109.600	119.200	128.800	138.400	148.000	157.600	0
Canoni annui		160.000	160.000	160.000	160.000	160.000	160.000	200.000

La società A controllata dall'Ente Locale dovrà effettuare la scrittura di rettifica

Att BIII2 2.a. S.P. B14 C.E. C21 C.E.	Fabbricati		1.000.000	
	Ammortamenti		30.000	
	Interessi passivi		50.400	
Pass. D1d S.P. Att. B II 2.7SP B11 C.E.		Debiti verso A altri finanziatori		840.000
		Fondo a ammortamento Canoni di A leasing		30.000 160.000

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

Si ipotizzi che la società A, controllata dall'Ente Locale, abbia tra gli altri ricavi proventi derivanti da una plusvalenza per vendita di un terreno del valore di 15.000 euro.

		Altri ricavi e proventi diversi	Oneri diversi di gestione	
A	8B18			
C.E.	C.E.		a	15.000

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

La società A, controllata dall'Ente Capogruppo, adotta i principi IFRS e procede alla rivalutazione periodica di un fabbricato non strumentale. Il criterio di valutazione del fabbricato richiesto nelle linee guida dell'Azienda capogruppo è il costo.

Si ipotizzino i seguenti dati:

- Costo del cespite: 300.000
- rivalutazione effettuata nell'esercizio in applicazione degli IAS-IFRS: 30.000 euro
- Rettifica della rivalutazione dell'esercizio per adeguamento linee guida dell'Azienda Capogruppo: riduzione di 30.000

		Rivalutazione	Fabbricati	
D22	Att. II			
C.E.	C.E.S.P.		A	30.000

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

L'Ente Locale ha in bilancio crediti commerciali per canoni di concessione verso la Società B per € 100.000, nel passivo dello stato patrimoniale della società controllata è presente un debito di pari importo. La scrittura di rettifica

		Debiti v/fornitori (S.P)	Crediti verso clienti ed utenti (S.P.)	
Pass. D	Att. C.II3			
S.P.	S.P.		a	100.000

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

-La società A nel bilancio di esercizio espone il debito nei confronti dell'Ente Locale capogruppo per l'intero importo di euro 150.000
 - L'Azienda capogruppo ha iscritto un credito al netto delle svalutazioni pari a 120.000 euro in quanto l'accantonamento operato dall'Ente nel corso dell'esercizio ammonta a 30.000 euro.

		Fondo per svalutazione crediti (per trasferimenti e contributi da imprese controllate)	a	Svalutazione crediti			
CII2b14d	S.P. C.E.						30.000

Esempio scritture di rettifica pre-consolidamento

La Società B vanta un credito nei confronti dell'ente pari a 600.000 euro che non risulta nelle scritture contabili di quest'ultimo. La circostanza può configurarsi come un debito fuori bilancio nel momento in cui il Comune dovrà procedere alla rettifica di tale credito vantato dalla Società A modificando nei fatti il risultato economico del bilancio consolidato. La scrittura di rettifica sarà:

		Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi (CE)	a	Crediti verso clienti ed utenti (S.P.)			
A 4c	Att. C. II3 C.E. S.P.						60.000

Esempio scritture di rettifica infragruppo

Il comune durante l'esercizio ha ceduto un terreno di sua proprietà alla società A. Il terreno aveva un costo storico di € 200.00 ed è stato venduto per 210.000 realizzando una plusvalenza di € 10.000. La scrittura di rettifica sarà

		Plusvalenze patrimoniali	a	Terreni			
E24d	Att. B III 2.1. C.E. S.P.						10.000

Esempio scritture di rettifica infragruppo
L'Ente Locale durante l'esercizio incassa un dividendo della società A di euro 30.000. La scrittura di rettifica è:

		Altri proventi finanziari	Patrimonio netto	
C	Att			
20	B III			
C.E.	2.1.		a	1.000
	S.P.			

Come abbiamo visto di fatto nella fase di pre-consolidamento le voci di bilancio richiamate devono essere trattate attraverso il completamento di diverse fasi:

- Uniformità
- Aggregazione
- Eliminazione delle opzioni infragruppo
- Consolidamento

Le rettifiche di fatto non operano variazioni fiscali sull'Ente e non vanno rilevate nelle società consolidate. L'uniformità attuata nella prima fase si riferisce a criteri temporali e sostanziali dopo l'uniformità formale. L'uniformità temporale riguarda tutti i bilanci da consolidare devono riferirsi allo stesso periodo temporale e la data di chiusura deve coincidere con quella della capogruppo che chiude il proprio bilancio al 31/12 di ogni anno. Nel caso in cui ci siano bilanci, bilanci consolidati o rendiconti delle controllate che chiudono il bilancio in periodi diversi, è necessario effettuare tutte le scritture di rettifica necessarie per evidenziare eventi significativi accaduti dalla data di chiusura della controllata e della capogruppo. Si riporta un esempio i cui sono presenti 3 società, e una di queste (Società C) chiusa il bilancio al 31/09/X. L'effetto delle variazioni intercorse dovrà essere riportata sia in stato patrimoniale che in conto economico in base alle variazioni delle singole voci sopraggiunte.

L'uniformità sostanziale riguarda i criteri di valutazione e di consolidamento tra i bilanci delle società e degli enti del gruppo non sono uniformi, occorre apportare le più opportune rettifiche per allineare i bilanci delle controllate con quelli della capogruppo attraverso operazioni di pre-consolidamento. In caso si opti su difformità che forniscano una maggiore trasparenza e rappresentazione veritiera e corretta è necessario indicare tali difformità in Nota Integrativa. Si possono presentare difformità di principio ove la voce di bilancio in termini quantitativi e qualitativi non sia rilevante rispetto alla voce consolidata. L'Appendice tecnica fornisce degli esempi di pre-consolidamento della Società A e B e dall'Azienda capogruppo.

Infine, devono essere adottate le opportune scritture e operazioni che portano al consolidamento in base ai diversi metodi contabili.

Package di consolidamento

La capogruppo per guidare le partecipate nel percorso di consolidamento deve costruire delle linee guida dedicate alle prassi contabili per la strutturazione del bilancio consolidato. Tale documento è da sempre cardine di tutti i gruppi privati e può assumere diverse denominazioni: Package di Consolidamento/Reporting Package/Documento di consolidamento.

Il paragrafo 3.2 dell'allegato 4/4 a tal proposito prevede infatti che prima dell'avvio dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato l'amministrazione pubblica capogruppo:

- a) comunica agli enti, alle aziende e alle società comprese nel proprio bilancio consolidato del prossimo esercizio;
- b) trasmette a ciascuno di tali enti l'elenco degli enti compresi nel consolidato;
- c) impartisce le direttive necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato.

La definizione delle linee guida da comunicare alle società del gruppo deve essere improntata alle seguenti caratteristiche.

- 1) Migliorare la qualità dei report ai fini del consolidamento inviati dalle controllate
- 2) Ottenere risparmi di tempo sul processo di riconciliazione interaziendale
- 3) Riduzione delle poste che richiedono un consolidamento manuale
- 4) Riduzione delle attività necessarie per il controllo del processo di consolidamento eseguito dal team centrale
- 5) Ottenere i report finali direttamente come output del sistema
- 6) Integrare nuove partecipate senza mettere a rischio l'intero processo
- 7) Ridurre la dipendenza da individui specifici mentre si crea un modo di condividere conoscenza e documentare il processo di consolidamento
- 8) Aggiornare gli strumenti di reporting IT per tenere conto di nuove necessità di analisi o requisiti relativi ai principi contabili
- 9) Coordinare o unire i processi aziendali e di consolidamento finanziario
- 10) Ottimizzare le risorse e ridurre i costi

Il reporting package ha un contenuto funzionale allo scopo presentato nel paragrafo precedente ovvero quello agevolare il processo di consolidamento effettuato dalla Capogruppo del gruppo pubblico locale.

La sua articolazione potrebbe essere la seguente:

- 1) Area di consolidamento e soggetti inclusi
- 2) Date di riferimento e date di comunicazione dei report
- 3) Piano dei conti di gruppo
- 4) Criteri di valutazione di gruppo
- 5) Trattamento delle operazioni infragruppo
- 6) Rilevazioni extra contabili e archiviazione
- 7) Informazioni da fornire per le note al bilancio
- 8) Altre informazioni e gestione casi particolari
- 9) Revisioni del reporting package

L'indicazione dell'area di consolidamento attuale (con le variazioni intercorse rispetto al consolidato precedente) consente inoltre alle partecipate l'identificazione delle controparti infragruppo che possono necessitare operazioni di rettifica (crediti/debiti, costi/ricavi, ecc.).

	Denominazione	Sede	Capitale	Partecipazione
Partecipazioni a controllo diretto				
....				
Enti strumentali a controllo diretto				
...				
Enti strumentali Partecipati				
...				
Società ed enti a controllo indiretto				
...				

È necessario fornire informazioni circa le formalità da adottare in presenza di chiusure di bilancio della controllata o collegata in periodo differente dal 31/12 e quali organi devono approvare il documento (es. consiglio di amministrazione, ecc.). Le date di comunicazione dei report sono indicate per consentire di ottenere le necessarie informazioni con tempi che consentano un corretto sviluppo del processo di consolidamento da parte di capogruppo. La possibilità di avere un piano dei conti di gruppo rappresenta il punto di arrivo di un processo di integrazione contabile estremamente lungo e complesso. Nel Package possono essere precisati i conti di riferimento chiave per il consolidamento e le indicazioni da seguire nei conti che sono interessati da operazioni di rettifica di consolidamento (ricavi/costi infragruppo, dividendi, ecc.) in modo da rendere il più agevole possibile la loro individuazione e classificazione.

Il bilancio consolidato redatto dalla Capogruppo deve presentare criteri di valutazione omogenei e per questo la norma prevede che in presenza di criteri difformi questi vengano modificati in modo da ottenere gli obiettivi di coerenza. Le situazioni che al riguardo si possono prospettare sono dunque le seguenti:

- 1) La capogruppo impone alle controllate i medesimi criteri di valutazione;
- 2) La capogruppo lascia libertà di criteri ma richiede una informativa pro forma in base ai criteri di gruppo (e la eventuale informativa in caso che l'utilizzo di criteri diversi sia migliore ai fini della rappresentazione veritiera e corretta);
- 3) La capogruppo lascia libertà di criteri e non richiede in modo "automatico" informativa di supporto.

Il package di consolidamento deve fornire alle controllate sia l'elencazione delle fattispecie che danno origine alle operazioni di rettifica in modo analitico sia alle informazioni che devono essere tenute extracontabilmente per poter correttamente operare le elisioni e le integrazioni. L'articolazione della sezione trattamento operazioni infragruppo potrebbe essere la seguente:

- Elenco delle operazioni intercompany (es. eliminazione crediti/debiti, costi ricavi, ecc.);
- Trattamento contabile da seguire nelle singole realtà (fatturazione, partite da liquidare, ecc.);
- Soglie di irrilevanza (operazioni che pur essendo intercompany possono non essere rettifiche);
- Gestione delle eccezioni (es. non quadratura crediti/debiti, assenza di informazioni);

- Informazioni extracontabili da tenere per operazioni che hanno impatto su più esercizi (es. vendita con plusvalenza infragruppo).

La redazione del bilancio consolidato come ampiamente affrontato rappresenta una operazione di fusione temporanea contabile di realtà che vivono una autonomia contabile. La sistematica aggregazione di valori con le connesse rettifiche di omogeneizzazione e di eliminazione di rapporti infragruppo determina nel corso degli anni una necessità di un sistema extracontabile a supporto sia dell'esercizio in corso sia della definizione dei valori del patrimonio netto consolidato che anno dopo anno si va a stratificare. La definizione di procedure, supporti, metodologie e responsabilità consente una notevole efficienza nel recupero di informazioni utili e soprattutto efficacia in termini di qualità dei risultati e delle informazioni contabili che vengono prodotte.

La redazione del bilancio consolidato deve contenere oltre agli schemi di stato patrimoniale e conto economico anche le ulteriori relazioni quali la nota integrativa al bilancio e la relazione sulla gestione. Il reporting package deve prevedere una richiesta di informazioni e il grado di dettaglio in modo da facilitare la compilazione del documento consolidato senza omettere informazioni che possono essere rilevanti e collegate a specifiche realtà del gruppo.

Il reporting package per il consolidato può prevedere ulteriori informazioni utili alle partecipate per gestire situazioni particolari quali ad esempio la reportistica in presenza di operazioni straordinarie che hanno coinvolto una o più società del gruppo oppure cambiamento nella dimensione delle partecipazioni e di conseguenza della percentuale delle interessenze di terzi.

Il reporting package deve essere aggiornato sistematicamente ogni qualvolta norme di legge o situazioni di variazione di consolidamento o scelte operative sono recepite.

L'aggiornamento e la comunicazione tempestiva delle revisioni alle partecipate rappresenta parte integrante del processo di attuazione del bilancio consolidato.

Rilevazione del patrimonio netto metodi di consolidamento

Il principio contabile applicato in Italia alla contabilità economico-patrimoniale è richiamato attraverso l'aggregato 4/3 del D.lgs. 118/2011 ed impone agli Enti Locali di valutare la partecipazione con il metodo del patrimonio netto. Tale principio è richiamato indirettamente dal principio contabile applicato al bilancio consolidato che indica, nella richiesta dati, di fornire l'indicazione alle Aziende e Società partecipate "adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, eccetto quando la partecipazione è acquisita e posseduta esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno. In questo caso la partecipazione è contabilizzata in base al criterio del costo".

Si possono quindi creare due fattispecie, o l'Ente Locale valuta la partecipazione al costo o l'Ente Locale valuta la partecipazione con il metodo del patrimonio netto basato sui dati di bilancio dell'esercizio precedente a quello di riferimento. In alcune circostanze particolare l'Ente Locale potrebbe dover valutare la partecipazione con il metodo del patrimonio netto su dati di bilancio provvisorio dell'esercizio di riferimento (caso in cui l'approvazione del bilancio non coincida con l'anno solare o non sia ancora stato approvato per circostanze particolari entro i termini previsti). Nel caso in cui dovessero essere alla data di redazione del bilancio consolidato tutti i dati relativi all'azienda partecipata si dovrebbe valutare la partecipazione con il metodo del patrimonio netto, in questo caso infatti l'allegato 4/3 del D.lgs. 118/2011 richiama i principi contabili dell'OIC 17.

Secondo l'allegato 4/4 del D.lgs. 118/2011, le aziende pubbliche locali devono redigere un bilancio consolidato che rappresenti in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'Ente Locale attraverso le proprie articolazioni organizzative, i suoi Enti strumentali e le sue società controllate e partecipate. In particolare, il bilancio consolidato deve consentire di:

Sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli Enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso Enti Strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, dando una rappresentazione anche di natura contabile delle proprie scelte di indirizzo, di pianificazione e controllo;

Attribuire alla amministrazione capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo comprensivo di enti e società;

Ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica incluso il risultato economico.

Dal 2015 è obbligatorio, infatti, il Bilancio Consolidato per tutti i Comuni, esclusi quelli con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, che nonostante fossero stati invitati a redigere il bilancio consolidato a partire dal 2008 con riferimento all'esercizio 2017, sono stati sospesi dall'obbligo rendendolo una facoltà per i comuni definiti di piccole dimensioni¹¹. L'art.147- quater T.U.E.L. prevede una modalità di controllo interno per gli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti richiedendo la definizione di parametri quantitativi e qualitativi infragruppo, di fatto il bilancio consolidato risponde all'esigenza di controllo quantitativo infragruppo. Il bilancio consolidato è individuato proprio come metodo di controllo di eventuali scostamenti e dell'andamento degli obiettivi.

Tecnicamente, infatti, il bilancio consolidato deve includere soltanto le operazioni che i soggetti inclusi nel consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo. Il documento deve riflettere la situazione patrimoniale-finanziaria e le sue variazioni, incluso il risultato economico conseguito di un'unica entità economica composta da una pluralità di soggetti giuridici. Devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni e i saldi reciproci perché costituiscono il trasferimento di risorse all'interno del gruppo; infatti, non fossero eliminate tali partite, i saldi consolidati risulterebbero indebitamente accresciuti. Le corrette procedure di eliminazione di tali poste presuppongono l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento delle eventuali differenze. La redazione del bilancio richiede pertanto ulteriori procedure di rettifica sui componenti di bilancio del gruppo riguardanti i saldi, le operazioni, i proventi e gli oneri riguardanti operazioni effettuate all'interno del gruppo amministrazione pubblica. L'identificazione delle operazioni infragruppo ai fini dell'eliminazione ed elisione dei dati contabili relativi, come detto è effettuata sulla base delle informazioni trasmesse dai componenti del gruppo con il bilancio richieste dalla capogruppo. La maggior parte delle operazioni di rettifica non modificano l'importo del risultato economico e del patrimonio netto in quanto eliminano per lo stesso importo poste attive e poste passive del patrimonio o singoli componenti del conto economico (crediti e debiti, oneri e trasferimenti o contributi, costi e ricavi concernenti gli acquisti e le vendite). Altri interventi hanno effetto sul risultato economico consolidato e sul patrimonio netto consolidato e riguardano gli utili e le perdite infragruppo non ancora realizzati con terzi.

Il bilancio consolidato implica la scelta e l'applicazione di un metodo che consiste in una procedura di aggregazione dei valori contenuti nei bilanci d'esercizio delle singole partecipate incluse nell'area di consolidamento con i valori di bilancio delle controllate per la definizione dei valori consolidati di gruppo.

Il primo metodo del consolidamento integrale riguarda le società controllate. Richiamando il concetto di controllata dal D.lgs 118/2011 allegato 4/4 le società le società controllate dall'amministrazione pubblica capogruppo, sono quelle nei cui confronti la capogruppo:

¹¹ 233-bis del Tuel

- a) ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria;
- b) ha 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. 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, 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 società, che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante. L'attività si definisce prevalente se la società controllata abbia conseguito nell'anno precedente ricavi a favore dell'amministrazione pubblica capogruppo superiori all'80% dell'intero fatturato.

Il metodo del consolidamento integrale determina le modalità con cui gli elementi economici e patrimoniali di ogni singola azienda vengono integrati per redigere il bilancio consolidato. È previsto che gli elementi patrimoniali ed economici dei bilanci delle aziende incluse nell'area dell'Ente Locale siano sommati tra di loro eliminando opportunamente le operazioni infragruppo. Le quote di partecipazione di pertinenza dei terzi vengono evidenziate nel Patrimonio Netto in una voce a sé denominata "capitale e riserve di terzi". Analogamente gli utili di gruppo e con la specifica denominazione "Utili di spettanza di terzi". Il consolidamento deve essere attuato secondo il metodo dell'integrazione globale. Ciò significa che nella redazione del bilancio consolidato devono essere ripresi integralmente gli elementi dell'attivo e del passivo, nonché i proventi e gli oneri delle aziende. Tuttavia, non ogni posta presente nei bilanci delle singole società trova collocazione nel consolidato, oltre alle elisioni degli effetti contabili delle operazioni infragruppo occorre procedere all'eliminazione delle partecipazioni delle imprese incluse nel bilancio consolidato in contropartita delle corrispondenti frazioni di patrimonio netto, sulla base dei valori contabili di riferiti alla data in cui l'impresa è per la prima volta inclusa nel consolidamento.

Esempio scritture di consolidamento integrale

L'Ente Locale durante l'esercizio incassa un dividendo della società A di euro 30.000. La scrittura di rettifica è:

- 1) Il gruppo locale è costituito dall'azienda locale e da una società per azioni in cui l'azienda ha sottoscritto l'70% del capitale iniziale per 20.000 euro. Effettuare le opportune scritture e rettifiche attraverso il foglio di lavoro.

Ente locale A

Attivo		Passivo	
Partecipazioni	14.000	Patrimonio netto	80.000
Altre attività	246.000	Debiti	180.000
Tot attivo	260.000	Totale passivo	260.000

Stato Patrimoniale della controllata B (70%)

Attivo		Passivo	
Attività	80.000	Capitale sociale	20.000
		Risultati Economico	2.000
		Patrimonio netto	22.000
		Debiti	58.000
Totale attivo	80.000	Totale passivo	80.000

Conto Economico Ente locale A

Costi	60.000	Ricavi	60.000
-------	--------	--------	--------

Conto Economico Controllata B

Costi	66.000	Ricavi	68.000
Utile	2.000		

Foglio di lavoro

	A	B	A+B	Rettifiche B	Rettifiche A	Consolidato
Partecipazione	14.000		14.000		14.000	0
Altre attività	246.000	80.000	326.000			326.000
Patrimonio netto A	80.000		80.000			80.000
Capitale sociale B		20.000	20.000	20.000		0
Risultato	0	2.000	2.000	600		1.400
Quote di terzi					6.600	6.600
Debiti	180.000	58.000	238.000			238.000
Totale	520.000	160.000	680.000	20.600	20.600	652.000

Lo stato patrimoniale sarà così formato			
ATTIVO		PASSIVO	
ATTIVITA'	326.000	PATRIMONIO NETTO A	80.000
		RISULTATO CONSOLIDATO	1.400
		PATRIMONIO NETTO CONSOLIDATO	81.400
		QUOTA DI TERZI	6.600
		DEBITI	238.000
TOT ATTIVO	326.000	TOT PASS	326.000
Conto Economico Consolidato			
Costi	126.000	Ricavi	128.000
RISULTATO GLOBALE	2.000		
QUOTA DI TERZI	-600		
RISULTATO CONSOLIDATO	1.400		

Il metodo proporzionale prevede invece il trattamento contabile per la rilevazione delle partecipazioni in società collegate nel bilancio consolidato dell'Ente Locale. Le società collegate sono le società partecipate dell'amministrazione pubblica capogruppo, costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione. Il D.lgs 118/2011 all'art. 11 quinquies ricorda la definizione di società partecipata. Per società partecipata da una regione o da un ente locale, si intende la società nella quale la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata. Per gli enti strumentali a decorrere dal 2019¹², con riferimento all'esercizio 2018 la definizione di società partecipata è estesa alle società nelle quali la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata. Il metodo proporzionale prevede il trattamento contabile per la rilevazione delle partecipazioni in società collegate nel bilancio consolidato dei partecipanti. Gli elementi patrimoniali ed economici dell'entità economica a controllo congiunto devono essere consolidati dai partecipanti in modo proporzionale alla quota di partecipazione. È possibile sommare ogni singola voce dello stato patrimoniale e del conto economico consolidati della partecipante con le quote, di sua spettanza, delle rispettive voci dello stato patrimoniale e del conto economico consolidati dalla partecipante con le quote, di sua spettanza, delle rispettive voci dello stato patrimoniale e del conto economico dell'entità sottoposta a controllo congiunto. Oppure il partecipante può esporre distintamente la quota di partecipazione negli elementi patrimoniali ed economici dell'entità economica sottoposta al controllo congiunto rispetto alle corrispondenti voci del bilancio consolidato. Le attività e le passività così come i componenti positivi e negativi di reddito, della partecipata, sono riportati pro-quota nel bilancio consolidato sulla base del possesso. I valori dei rapporti infragruppo sono eliminati in proporzione alla percentuale detenuta. La partecipazione viene elisa in contropartita della corrispondente frazione di patrimonio netto. Non sono rappresentate le quote di patrimonio di pertinenza di terzi.

¹² Dlgs. 118/2011 allegato 4/4

Esempio scritture di consolidamento proporzionale

Il gruppo pubblico locale è costituito dall'azienda locale e da una società per azioni, l'azienda locale ha sottoscritto il 40% del capitale iniziale pari a 20.000 euro. Definire le opportune scritture di consolidamento e il bilancio consolidato risultante

Ente locale A

Attivo		Passivo	
Partecipazioni	8.000	Patrimonio netto	80.000
Altre attività	246.000	Debiti	174.000
Tot attivo	254.000	Totale passivo	254.000

Stato Patrimoniale B (40%)

Attivo		Passivo	
Attività	100.000	Capitale sociale	20.000
		Risultati Economico	2.000
		Patrimonio netto	22.000
Totale attivo	100.000	Debiti	78.000
		Totale passivo	100.000

Conto Economico Ente Locale A

Costi	60.000	Ricavi	60.000
-------	--------	--------	--------

Conto Economico B

Costi	42.000	Ricavi	44.000
Risultato	2.000		

Foglio di lavoro

	A	B	B (40%)	A+B (30%)	Rett B	Rett A	Consolidato
Partecipazioni	8.000			8.000		8.000	
Attività	246.000	100.000	40.000	286.000			286.000
Patrimonio netto A	80.000			80.000			80.000
Capitale Sociale		20.000	8.000	8.000	8.000		
Risultato economico	0	2.000	800	800			800
Debiti	174.000	78.000	31.200	205.200			205.200
Totale	508.000	200.000	80.000	588.000	8.000	8.000	572.000

Lo stato patrimoniale consolidato è così composto alla luce delle rettifiche

ATTIVITA'	286.000	PATRIMONIO NETTO	80.000
		RISULTATO CONSOLIDATO	800
		P NETT CONSOLIDATO	80.800
		DEBITI	205.200
TOTALE ATTIVITA'	286.000	TOT PASSIVITA'	286.000

Il conto economico consolidato è

Conto Economico Consolidato	
COSTI	76.800 RICAVI 77.600
RISULTATO DI TERZI	800

La tipica operazione di consolidamento nella redazione del bilancio di gruppo è rappresentata dalla sostituzione del valore delle partecipazioni in imprese controllate con le attività e le passività del bilancio delle imprese. In base a quanto previsto dal Principio

Contabile OIC 17 n.17 per la redazione del bilancio consolidato è necessario determinare l'ammontare e la natura della differenza tra il valore della partecipazione risultante dal bilancio della consolidante e il valore della corrispondente frazione di patrimonio netto della controllata alla data di acquisto della partecipazione. In sede di consolidamento l'eliminazione delle partecipazioni consolidate in contropartita delle corrispondenti frazioni di patrimonio netto consiste nella sostituzione del valore della corrispondente voce di bilancio con le attività e passività di ciascuna delle imprese consolidate. Per effetto di tale eliminazione si determina la differenza di annullamento, ossia la differenza tra il valore della partecipazione iscritto nel bilancio d'esercizio della controllante e il valore della corrispondente frazione di patrimonio netto contabile della controllata. Dal punto di vista contabile, al momento dell'eliminazione delle partecipazioni e delle corrispondenti frazioni di patrimonio netto si possono verificare le seguenti situazioni:

- 1) Il valore di iscrizione della partecipazione nel bilancio della società controllante è uguale alla relativa frazione di patrimonio netto della società controllata
- 2) Il valore della partecipazione è diverso dalla corrispondente frazione di patrimonio netto.

Nell'ipotesi di iscrizione della partecipazione nel bilancio della società controllante sia uguale alla relativa frazione di patrimonio netto, il processo di consolidamento non porta all'evidenziazione di alcuna differenza contabile.

Esempio scritture di consolidamento con valore partecipazione uguale al corrispondente valore di patrimonio netto			
Redazione del bilancio consolidato relativo al gruppo costituito da Ente Locale controllante A e società controllata B al 100%.			
Situazione pre-consolidamento			
Ente Locale A			
Attivo		Passivo	
Partecipazioni in B	130	Cap Sociale	100
Cassa	50	Riserve	35
Tot attivo	180	Debiti	45
		Totale passivo	180
Stato Patrimoniale controllata al 100%			
B			
Attivo		Passivo	
Immobili	80	Patrimonio netto	130
Crediti	60	Debiti	40
Cassa	30		
Tot attivo	170	Totale passivo	170
A seguito delle scritture di consolidamento			
Attivo		Passivo	
IMMOBILI	80	CAP SOC	100
CREDITI	60	RISERVE	35
CASSA	80	DEBITI	85
Tot attivo	220	Totale passivo	220

Nell'ipotesi che il valore di iscrizione della partecipazione nel bilancio della società controllante sia diverso dalla relativa frazione di patrimonio netto, il processo di consolidamento porta all'evidenziazione di una differenza contabile. Tale differenza è:

- Positiva, se il valore della partecipazione è superiore al corrispondente valore di patrimonio netto

- Negativa, se il valore della partecipazione è inferiore al corrispondente patrimonio netto

Il trattamento contabile dell'indicata differenza è disciplinato dall'Allegato 4/4 del D.lgs 118/2011. Se l'eliminazione determina una differenza, questa è imputata in bilancio consolidato, ove possibile, agli elementi dell'attivo e del passivo delle imprese incluse nel consolidamento.

L'eventuale residuo:

Se negativo, può essere iscritto in una voce del patrimonio netto denominata riserva di consolidamento, oppure se dovuto a previsione di risultati economici sfavorevoli viene iscritto in una voce denominata fondo di consolidamento per rischi ed oneri futuri;

Se positivo può essere iscritto in due modi, in una voce dell'attivo denominata differenza da consolidamento e in tal caso verrà ammortizzato come avviamento o in detrazione della riserva di consolidamento fino a concorrenza della medesima.

Tale differenza deve essere sempre indicata in nota integrativa. La norma prevede una gerarchia tra possibili trattamenti della differenza contabile, prima la rivalutazione o svalutazione di beni specifici poi altre possibili contabilizzazioni.

Esempio scritture di consolidamento con differenza positiva

Redazione del bilancio consolidato relativo al gruppo costituito da Ente Locale controllante X e società controllata Y al 100%.

Situazione pre-consolidamento

Ente Locale controllante X

Attivo		Passivo	
Partecipazioni in Y	170	Cap Sociale	120
Cassa	40	Riserve	50
		Debiti	40
Tot attivo	210	Totale passivo	210

Stato Patrimoniale controllata al 100%

Y

Attivo		Passivo	
Immobili	150	Patrimonio netto	120
Crediti	10	Debiti	40
Tot attivo	160	Totale passivo	160

A seguito delle scritture di consolidamento

Soluzione 1) la differenza contabile viene attribuita ai beni della società controllata (es. immobili)

Attivo		Passivo	
IMMOBILI	200	CAP SOC	120
CREDITI	10	RISERVE	50
CASSA	40	DEBITI	80
		Totale	
Tot attivo	250	passivo	250

Soluzione 2) La differenza contabile non può essere imputata ai beni della società controllata e viene iscritta in una voce dell'attivo denominata differenza di consolidamento ammortizzabile come avviamento.

Attivo		Passivo	
IMMOBILI	150	CAP SOC	120
CREDITI	10	RISERVE	50
CASSA	40	DEBITI	80
DIFFERENZA	DI	Totale	
CONSOLIDAMENTO	50	passivo	250
Tot attivo	250		

Soluzione 3) La differenza contabile non può essere imputata ai beni della società controllata e viene iscritta in detrazione della riserva di consolidamento fino a concorrenza della medesima.

Attivo		Passivo	
IMMOBILI	150	CAP SOC	120
CREDITI	10	RISERVE	0
CASSA	40	DEBITI	80
		Totale	
		passivo	200

Esempio scritture di consolidamento con differenza negativa

Redazione del bilancio consolidato relativo al gruppo costituito da Ente Locale controllante C e società controllata D al 100%.

Situazione pre-consolidamento

Ente Locale controllante C

Attivo		Passivo	
Partecipazioni in D	100	Cap Sociale	120
Crediti	50	Riserve	20
Cassa	30	Debiti	40
Tot attivo	180	Totale passivo	180

Stato Patrimoniale controllata al 100%

D

Attivo		Passivo	
Immobili	170	Patrimonio netto	140
Crediti	20	Debiti	50
Tot attivo	190	Totale passivo	190

A seguito delle scritture di consolidamento

Soluzione 1) la differenza contabile non può essere imputata a beni dell'Ente controllante, e viene iscritta in una voce del patrimonio netto denominato riserva di consolidamento.

Attivo		Passivo	
IMMOBILI	170	CAP SOC	120
CREDITI	70	RISERVE	20
CASSA	30	RISERVA DI CONSOLIDAMENTO	40
Tot attivo	270	DEBITI	90
		Totale passivo	270

Soluzione 2) la differenza contabile non può essere imputata a beni dell'Ente Locale controllante e viene iscritto in previsione di futuri risultati economici sfavorevoli, in una voce denominata fondo di consolidamento per rischi e oneri

Attivo		Passivo	
IMMOBILI	170	CAP SOC	
CREDITI	70	RISERVE	
CASSA	30	FONDO DI CONSOLIDAMENTO PER RISCHI E ONERI	
Tot attivo	270	DEBITI	
		Totale passivo	

Capitolo 2

Tipologie di revisione e controllo

La revisione legale dei conti

L'Organo di Revisione dell'Ente locale è oggi chiamato a svolgere un ruolo significativo nella delicata gestione e nel controllo dei Gruppi Pubblici Locali. Un approccio metodologico definito dai principi contabili pubblicati a Febbraio del 2019 dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili con un adeguamento proprio a quelli che sono i presupposti previsti dal D.lgs. 118/2011 che tiene conto anche dei rapporti con le partecipate. I principi costituiscono di fatto un codice di comportamento che l'Ordine dei Dottori commercialisti ha voluto dare per indirizzare e sensibilizzare chi si occupa di revisione secondo i principi di diligenza e professionalità. L'Agenzia delle Entrate, con risoluzione n. 90/E del 2010 ha affermato che l'Organo di revisione degli enti locali svolge una funzione di garanzia e asseverazione dei conti pubblici come richiamato dal D. Lgs. n. 39 del 27 gennaio 2010. Una conformità che nella corretta governance risulta essenziale per avere una visione veritiera e corretta della realtà aziendale che si intende analizzare e governare. L'1.9.8 dei principi richiama come di fatto, con il D.L. n. 174/2012 con l'introduzione dell'art.147-quinquies del Tuel ha disposto che l'Organo di revisione vigila sul sistema di controllo degli equilibri finanziari dell'ente locale, attribuendo di fatto una serie di nuove funzioni prima non previste. Tra gli obblighi di asseverare la correttezza documentale già all'inizio dei principi viene introdotta una relazione dell'Organo di Revisione sulla Relazione al bilancio consolidato (art.239 co. 1, lett. d bis), Tuel) che consiste nel verificare la proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato di cui all'art. 233-bis e sullo schema di bilancio consolidato che l'Ente locale deve deliberare entro il 30 settembre. Si rammenta che ai sensi dell'art. 233-bis del Tuel gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti possono non predisporre il bilancio consolidato. Ebbene l'avvio del processo di revisione pertanto è richiamato fin dalla determinazione e asseverazione di una serie di informazioni che riguardano l'intero gruppo amministrazione pubblica e il relativo bilancio consolidato.

Il metodo da adottare per la verifica di quelli che sono i documenti di bilancio consolidato deve essere richiamato dagli approcci già sviluppati dal quaderno dei principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti Locali che la Fondazione Nazionale dei Commercialisti¹³ ha realizzato per dare delle linee interpretative ed esplicative a fronte di un proliferare di adempimenti richiesti. Il paragrafo 1.11 esplicita le fasi della revisione (pianificazione, programmazione, esecuzione e conclusione) con procedure specifiche richiamate dal paragrafo 1.12 finalizzate ad acquisire attraverso i sistemi contabili-amministrativi dell'Ente Locale gli elementi necessari a dare un giudizio di revisione.

L'acquisizione degli elementi probativi costituisce il primo passo per effettuare un controllo adeguato. L'insieme delle informazioni contenute nei documenti contabili e qualsiasi altra informazione anche extracontabile volta a spiegare determinati fatti amministrativi ricopre un ruolo probatorio all'interno della documentazione di lavoro che l'Organo di revisione deve

¹³ https://www.fondazionenazionalecommercialisti.it/filemanager/active/01329/enti-locali-v7_.pdf?fid=1329

ottenere. Completezza, attendibilità, accuratezza sono elementi imprescindibili nel processo di revisione. Proprio le fasi di pianificazione e programmazione consentono di definire a livello operativo tutte le attività che devono essere espletate per ridurre il rischio a un livello accettabile dando a eventuali irregolarità un ruolo marginale che non vada a inficiare la verifica effettuata. Proprio in sede di pianificazione l'osservazione della struttura organizzativa e del controllo interno permettono di definire criticità e rischi che potrebbero sorgere in sede di asseverazione e verifica delle informazioni legate al sistema contabile. L'intero processo di revisione dovrà sempre tener conto del rischio che non può essere mai eliminato del tutto ma che deve essere superato durante la pianificazione, programmazione esecuzione e conclusione.

Tutti i revisori dovranno redigere dei verbali (riportanti gli esiti dell'attività di vigilanza, ispezione e accertamento) e le carte di lavoro con gli esiti di ciascun controllo. Nei verbali devono essere sempre riportate le tecniche che sono fondamento e motivazione circa la correttezza o meno di quanto verificato. Il punto di partenza è sempre lo statuto e regolamento di contabilità dell'ente come previsto dall'art. 235, comma 2 e 2, 237 e 238 del Tuel. Inoltre, sarà necessario considerare il regolamento sul sistema dei controlli interni, il questionario inviato alla Corte dei Conti sui rendiconti, eventuali istruttori della Corte dei Conti e risulta prioritario per l'analisi condotta la presenza degli ultimi tre bilanci degli organismi partecipati con i relativi allegati obbligatori di cui parleremo. I verbali dei precedenti revisori possono dare informazioni importanti per considerare attendibile la situazione di partenza e rilevare eventuali criticità del passato.

La valutazione del rischio di revisione costituisce un elemento che deve essere svolto già al momento dell'insediamento per determinare punti di debolezza e valutare i possibili fattori di rischio connessi alle attività di controllo. In base a eventuali errori significati non rilevati dal sistema di controllo interno porterà a determinare una maggiore vigilanza su quello che è il livello efficacia o inefficacia dei controlli. Il rischio di revisione determinerà in base al possibile valore del rischio anche gli elementi del campionamento che devono essere presi in considerazione art.239, comma 1 lettera c) Tuel. Le tecniche di campionamento anche nella determinazione della correttezza degli elementi che costituiscono bilancio consolidato e informazioni connesse sono un elemento cruciale nell'approccio da adottare. Il quaderno sui principi di revisione della Fondazione dei Commercialisti suggerisce il processo per definire la significatività preliminare e il campionamento con il test di validità più opportuno da adottare. Il concetto di significatività è definito come valore puntuale connotato sul piano qualitativo rilevante in termini di valore e impatto. I livelli di significatività preliminare sono indicati dal principio di revisione internazionale ISA (Italia) 530 che si basano sull'approccio legato al campionamento sul modello internazionale dell'Audit Risk Model nei Principi di vigilanza e controllo per determinare gli elementi da selezionare nell'ambito di una popolazione monetaria da assoggettare al controllo. I livelli di significatività possono essere complessi quali livelli massimi di errore tollerabile, significatività operativa intesa come importi stabiliti in misura inferiore alla significatività complessiva al fine di ridurre a un livello appropriatamente basso la probabilità che l'insieme degli errori non corretti e non individuati superi la significatività complessiva. La significatività operativa invece si riferisce all'importo o agli importi stabiliti dal revisore in misura inferiore al livello o ai livelli di significatività per particolari classi di operazioni, saldi contabili o informativa. L'errore chiaramente trascurabile è inteso come importo al di sotto del quale gli errori sono considerati chiaramente trascurabili, e non necessitano di essere cumulati in quanto il revisore si attende che l'insieme di tali importi non avrà effetto significativo sul bilancio consolidato. Il quaderno definisce la significatività preliminare in base ai seguenti elementi che possono essere applicati anche al Bilancio Consolidato:

- Significatività complessiva intesa come livello massimo di errore tollerabile sul Bilancio Consolidato del Gruppo nel suo complesso; il principio 1 definisce quale determinazione della significatività complessiva individuabile in un range dall'1 al 3% relativamente al totale delle entrate o del valore patrimoniale;

- Significatività operativa suggerisce che il range da considerare deve essere determinato da un minimo del 60% a un massimo dell'85% della significatività complessiva;

L'errore trascurabile è invece determinato in un range comprensivo tra il 5% e il 15% della significatività operativa. In base al rischio il revisore sceglie il parametro migliore da adottare per la significatività complessiva sebbene il range sia sempre compreso tra l'1% e il 3%. La scelta però deve sempre essere coerentemente giustificata, la significatività operativa dell'errore può essere trascurabile solo laddove siano state effettuate opportune valutazioni.

Il revisore procede alla graduazione del rischio di individuazione che consiste nella combinazione tra rischio intrinseco (rischio indipendente dall'organizzazione del Gruppo) e rischio di controllo interno secondo il valore determinato precedentemente. I due rischi intrinseco e di controllo combinati possono fornire una scala alta, media e bassa. Secondo le best practices è possibile associare uno specifico fattore correttivo (1,2,3) a cui corrisponde un livello di confidenza statistica. Da un punto di vista pratico a un livello di confidenza percentuale viene associato un fattore di confidenza che verrà utilizzato per il calcolo della dimensione del campione statistico. Secondo l'approccio metodologico suggerito:

- in caso di rischio basso l'intervallo di selezione sarà pari alla significatività operativa diviso 1;
- in caso di rischio medio, l'intervallo di selezione sarà pari alla significatività operativa diviso 2; in caso di rischio alto, l'intervallo di selezione sarà pari alla significatività operativa diviso 3.

Esempio di calcolo significatività		
Il gruppo consolidato presenta un utile ante imposta pari a € 641.810,00 un patrimonio netto pari a 2.092.010,00 e ricavi di netti al netto del valore della produzione pari a € 7.014.697,00.		
Sono impostati i parametri come segue:		
Utile ante imposte - applicata per significatività 25%	160.453,00	
Patrimonio netto bilancio consolidato - applicata per significatività 1 %	20.920,00	
Ricavi di vendita - applicata per significatività 3 %	210.441,00	
% di riferimento per significatività operativa 85%	178.875,00	
% di riferimento per errore trascurabile 15%	26.831,00	
ERRORE TRASCURABILE ARR.TO CALCOLATO PER OGNI AREA DI BILANCIO (diverso dal totale degli errori riscontati)	25.000,00	
SINTESI RISCHIO SIGNIFICATIVITA'		
Fino a 25.000	Rischio trascurabile	Esito con giudizio positivo
Tra 25.000 e 180.000	Rischio non trascurabile ma non significativo	Esito giudizio possibile ma con rilievo
Oltre 180.000	Rischio significativo	Esito con giudizio negativo

Tali approcci determinano l'estensione del campione in funzione del rischio valutato, se il rischio è alto occorre estendere i controlli, perché si ritengono non adeguate e non affidabili le procedure di controllo interne dell'Ente. Le diverse combinazioni possono essere così rappresentate:

Rischio intrinseco	Rischio di controllo	Rischio di individuazione	Fattore correttivo
BASSO	BASSO	BASSO	1
BASSO	ALTO	MEDIO	2
ALTO	BASSO	MEDIO	3
ALTO	ALTO	ALTO	4

I fattori di rischio e i corrispondenti livelli di confidenza statistica adottati a fronte di ogni livello di valutazione sono riportati come segue:

Rischio valutato	Divisore della significatività operativa	Livello di confidenza assicurato
ALTO	3,0	95%
MEDIO	2,0	86%
BASSO	1,0	65%

In caso di rischio valutato alto dal revisore che non fa affidamento a procedure interne, il fattore di confidenza statistico 3 si posiziona su livello massimo di confidenza. Sulla base degli elementi determinati dal livello di confidenza assicurato, il revisore determina la dimensione del campione calcolando l'intervallo di campionamento o di selezione e la dimensione del campione.

Intervallo di campionamento da selezionare = significatività operativa/fattore di confidenza.
Dimensione del campione = Dimensione monetaria dell'universo da cui estratte il campione di intervallo del campionamento.

Tornando ai test di conformità un elemento imprescindibile è la verifica di alcuni elementi chiave del controllo interno, come sono applicati i controlli, la regolarità con a quale vengono svolti i controlli durante l'esercizio economico patrimoniale e finanziario e da chi sono svolti i controlli. Il campionamento per attributi è ideale per verificare l'efficacia operativa di controlli interni che sono stati valutati come altamente affidabili nel corso della configurazione e messa in atto dei controlli. La dimensione del campionamento è determinata dal rapporto tra fattore di confidenza e grado di derivazione accettabile.

Visti i principi generali da adottare, al fine di effettuare una revisione corretta è necessario considerare un elenco di documenti ed elementi che sono essenziali per poter definire se quanto a disposizione della governance è corretto e costituisce strumenti attendibili di lettura della realtà.

L'art. 239 comma 1 lettera b) del Tuel fornisce indicazioni su quelli che sono i compiti spettanti all'Organo di revisione in rapporto all'assistenza amministrativa, gestionale e contabile da prestare all'Organo consigliere in relazione ai principi che devono essere applicati. In tal senso rientra il compito negli Enti Locali di azioni di controllo diretto sull'adempimento di quanto richiesto dalla legge e dallo Statuto, e indiretto sulle attività di vigilanza delle partecipate. Il documento 12 dei Principi redatti dall'Ordine dei Dottori Commercialisti individua tra gli organismi partecipati le aziende speciali (art. 114, comma 1, D.lgs. 267/2000), le istituzioni (art.144, comma 2, D.lgs. 267/2000), i consorzi e le aziende speciali (art.31, comma 1, D.lgs. 267/2000), le società a partecipazione pubblica (art.2, comma 1, D.lgs. 175/2016 Tusp). Pertanto, la visione che l'Organo di revisione deve avere è quella del GAP – Gruppo amministrazione pubblica su cui l'Ente Locale deve vigilare. Dovrà vigilare inoltre sulle procedure interne che ti fatto accompagnano alla redazione del bilancio consolidato e che devono essere emanate dall'Ente Locale. Come anticipato il D.lgs. 118/2011 allegato 4/4 rimanda agli OIC per la definizione di quelli che sono principi

ed elementi da considerare. Il principio 12.2¹⁴ definisce quelle che sono le procedure da considerare nelle verifiche dirette che deve effettuare l'Organo di revisione. Sarà necessario verificare¹⁵:

- a) Deliberazione della Giunta dell'ente locale capogruppo, da adottarsi entro il 31 dicembre
- b) dell'anno di riferimento del bilancio consolidato, per l'approvazione degli elenchi di cui al
- c) paragrafo 3.1 dell'allegato 4/4 al D.lgs. 118/2011 e successiva comunicazione agli enti, alle
- d) aziende e alle società ricompresi nel perimetro di consolidamento.
- e) Elaborazione e trasmissione delle direttive utili a rendere possibile la predisposizione del
- f) bilancio consolidato.
- g) Acquisizione dei dati e della documentazione necessari (bilanci d'esercizio, rendiconti, bilanci consolidati dei gruppi intermedi, ecc.) che i componenti del gruppo devono inviare all'ente capogruppo entro il termine indicato nelle direttive di cui al punto precedente e comunque non oltre il 20 luglio (dell'anno successivo a quello di riferimento.
- h) Predisposizione del bilancio consolidato e della Relazione sulla gestione comprensiva della Nota Integrativa ai sensi del paragrafo 5 dell'allegato 4/4 al D.lgs. 118/2011.
- i) Invio del bilancio consolidato e dei relativi allegati obbligatori all'Organo di revisione per la predisposizione della propria relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato.
- j) Approvazione da parte del Consiglio dell'ente capogruppo del Bilancio consolidato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento.
- k) Invio del bilancio consolidato in formato XBRL alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche (BDAP) entro 30 giorni dall'approvazione. A seguito delle modifiche occorse con la Legge di bilancio 2019 (Legge n. 145/2018, commi 903-904) il termine diventa 30 giorni dal termine previsto per la sua approvazione. Il blocco dei trasferimenti del Ministero dell'Interno ai sensi del nuovo comma 161 TUEL introdotto dal comma 903 della Legge di bilancio scatterà a partire dal 1° novembre 2019.

Pertanto, visto il processo di verifica diretta e gli elementi da considerare è necessario raccogliere preliminarmente un elenco di documenti e informazioni. L'elenco delle società e degli organismi partecipati dell'ente locale con l'indicazione dell'attività da essi svolta, informazioni circa il Modello di Governance adottato dall'Ente Locale di cui abbiamo parlato e la gestione delle società e organismi partecipati, la delibera dell'organo esecutivo che individua il gruppo amministrazione pubblica come richiesto dall'allegato 4/4 del D.lgs. 118/2011, e l'ultimo bilancio consolidato approvato, lo Statuto delle società e degli organismi partecipati (es. enti lo profit o aziende speciali), gli ultimi tre bilanci delle società e degli organismi partecipati con i relativi allegati obbligatori, il budget annuale con evidenziati i rapporti finanziari previsti con l'ente locale controllate, la situazione infra-annuali e/o report economico-finanziari periodici, le delibere assembleari e degli altri organismi sociali che possono comportare oneri per l'ente locale, i contratti di servizio stipulati tra l'ente locale e le società e gli organismi partecipati. Come anticipato i principi richiamati permettono di comprendere qual è il livello di affidabilità dei documenti richiesti in base al sistema di controllo interno, significatività e controllo da adottare.

¹⁴ Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali. Ordine Dottori Commercialisti

¹⁵ Pag. 211 dei Principi di vigilanza e controllo dell'Organo di revisione degli Enti locali. Ordine Dottori Commercialisti

Partendo dal modello di organizzazione interna è possibile definire quanti e quali servizi sono stati affidati a società o organismi partecipati rientrati tra quelli delle società collegate. Il modello di governance adottato (modello tradizionale, dipartimentale o holding)¹⁶ permette di comprendere le relazioni all'interno del gruppo, ma sono elementi non sufficienti a comprendere le ragioni costo-efficacia e costo-efficienza che devono portare l'organo di revisione a verificare se le scelte di esternalizzazione hanno un fondamento logico secondo i criteri di management pubblico. In particolare, tali esternalizzazioni dovrebbero essere sempre accompagnate nella verifica da contratti di servizio o affidamenti¹⁷ che determinino standard di qualità¹⁸¹⁹, ben definiti richiesti per gli elementi essenziali agli Enti Locali. L'Organo di revisione come previsto dall'art. 239 comma 1 lettera b) n.3 del Tuel dovrà rilasciare un parere specifico relativamente alla modalità di gestione dei servizi da parte dell'Ente. I contratti di servizio come previsto dall'art. 4, comma 16 del D.lgs. 138/2011 devono verificare il rispetto di quanto previsto dai contratti e le particolari situazioni che possono configurarsi con le società in house. Sebbene ad oggi sia obbligatorio solo per i comuni sopra i 15.000 abitanti avere un sistema di monitoraggio adeguato sui servizi ciò non implica la mancanza di sorveglianza da parte di enti locali con dimensioni inferiori per numero di abitanti comunque obbligate a redigere il bilancio consolidato.

Successivamente sarà necessario comprendere la composizione del Gruppo Amministrazione Pubblica come richiesto dal punto 1) del paragrafo 3.1 dell'allegato 4/4 al D.lgs. 118/2011 richiedendo di verificare anche la presenza correlata all'interno del Documento Unico di Programmazione DUP. Entro il 31 dicembre dell'anno di riferimento del Bilancio Consolidato deve essere approvato il GAP. Il processo necessario per la determinazione del gruppo e delle relazioni è stato ampiamente affrontato. Si ricorda solo che tutti gli eventi che portano una società o un organismo partecipato ad essere esclusi da gruppo devono essere evidenziati in nota integrativa allegata al bilancio consolidato. Le soglie di rilevanza potrebbero essere aggiornate nel tempo all'interno dell'Allegato 4/4 del D.lgs. 118/2011 a cui si rimanda. Nel caso della presenza di istituzioni è necessario considerare il come previsto dall'art. 227 Tuel il conto economico, lo stato patrimoniale e il rendiconto consolidato.

Il processo che porta al consolidamento segue delle procedure infragruppo che l'Ente Locale deve rispettare e che devono essere verificate da parte dell'Organo di revisione. L'Ente Locale procede prima della redazione del bilancio consolidato a richiedere un insieme di informazioni alle proprie società e organismi partecipati. Le informazioni però di norma hanno lo svantaggio di essere legati solo a elementi che di fatto sono utili a svolgere le funzioni obbligatorie in base alla tipologia di partecipazione all'interno dell'organismo o società partecipata. Incontri periodici con le partecipate forniscono elementi utili a comprendere elementi significativi sia per la governance che per identificare eventuali operazioni critiche infragruppo o operate verso l'esterno. La frequenza con cui l'Ente Locale richiede le informazioni può variare in base alle necessità e alla grandezza del gruppo consolidato. I documenti e le informazioni che devono essere richieste sono richiamati al punto 2) del paragrafo 3.1 dell'allegato 4/4 al D.lgs. 118/2011 ovvero i due elenchi che compongono il gruppo amministrazione pubblica e poi il gruppo consolidato come previsto per la redazione di entrambi gli elenchi da art. 11-bis, comma 3. Devono essere considerate tutte le comunicazioni tra Ente Locale e partecipate, l'esistenza di fatti che sono stati

¹⁶ Amelio, S., & Orlandini, P. (2020). Network di interesse pubblico e new public governance, il ruolo del terzo settore nell'equazione di governo. *European journal of volunteering and community-based projects*, 1(1), 23-38.

¹⁷ Biancone, P., Secinaro, S., & Brescia, V. (2016). Popular Report and Consolidated Financial Statements in Public Utilities. Different Tools to Inform the Citizens, a Long Journey of the Transparency. *International Journal of Business and Social Science*, 7(1).

¹⁸ Gori, E., & Fissi, S. (2011). La contabilità analitica: presupposto necessario e sufficiente per la determinazione degli standard di costo negli enti locali?. *Management Control*.

¹⁹ Farneti, G., & Pozzoli, S. (2005). Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia, Franco Angeli, Milano.

censurati o che possono comportare irregolarità e le informazioni che potrebbero portare a illeciti, relazioni e verbali su qualsiasi documento utile che potrebbe avere delle ricadute economico-finanziarie sull'Ente Locale.

L'Organismo di controllo deve verificare le direttive volte ad accompagnare le partecipate alla determinazione dell'Ente Locale, i principi richiamano quali sono gli elementi che devono essere espressamente considerati per omogeneizzare, come analizzato precedentemente, le diverse voci di bilancio, ovvero schemi di bilancio adottati, data di riferimento dei bilanci, criteri di valutazione delle poste che possono richiedere delle riconciliazioni. Si richiamano quelli che sono i criteri richiesti per il consolidamento e che devono essere adeguatamente indicati anche alle società e agli organismi partecipati. Questi attengono all'effettiva chiusura di bilancio e dei componenti dell'area di consolidamento con quelle del rendiconto dell'Ente Locale capogruppo (31 dicembre di ciascun anno), adozione dello schema di bilancio consolidato come previsto dall'allegato 11 del D.lgs. 118/2011 rispetto al quale tutte le società e gli organismi partecipati devono adeguare i propri bilanci, i principi contabili e i criteri di valutazione da adottare, le norme e gli elementi di informativa applicabile al bilancio del gruppo e che devono richiamare le diverse missioni dell'Ente Locale, in risposta a bisogni specifici di servizio pubblico, i rapporti e le operazioni infragruppo e infine il calendario con previsione delle diverse scadenze per l'invio dei documenti all'Ente Locale.

L'Organismo di revisione dovrà occuparsi come previsto dall'art. 11 comma 6 lettera j) del D.lgs. 118/2011 di verificare il processo contabile di revisione che porta all'eliminazione dei saldi reciproci tra Ente Locale e società e organismi partecipati, con particolare risalto ai crediti e debiti. Il processo richiede anche la verifica degli esiti e l'opportuna evidenziazione all'interno della relazione sulla gestione al bilancio consolidato che vada a evidenziare e giustificare eventuali discordanze rilevate. L'asseverazione delle società e organismi partecipati da parte dei revisori di ciascuna sono di fatto elementi probatori della veridicità delle poste che andranno a incidere sul bilancio consolidato. In caso di discordanze queste devono essere riconciliate in comune accordo dall'Ente Locale e dalle società e organismi partecipati entro l'approvazione del rendiconto ed entro il termine dell'esercizio finanziario da parte dell'Ente Locale. In caso sia presenti sfasature temporali causati da principi contabili differenti è necessario eliminare le discordanze. Se sono state impegnate invece meno risorse rispetto a quanto previsto da parte dell'Ente Locale è necessario determinare se i crediti vantati dalle partecipate riconosca tali poste attraverso l'apposita procedura di riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio prevista dall'art. 194 del Tuel. Sarà necessario in tale fase eliminare eventuali partecipazioni tra componenti del gruppo e corrispondenti quote di patrimonio netto e parallelamente anche eliminare utili e perdite derivanti da operazioni infragruppo considerando rimanenze, immobilizzazioni o minusvalenze e plusvalenze generate dall'alienazione di immobilizzazioni ancora di proprietà del gruppo. Eventuali poste irrilevanti non rettificate in sede di consolidamento devono essere indicate in nota integrativa. La verifica quindi si concentra sulla corretta applicazione del metodo integrale per le partecipazioni di controllo e del metodo proporzionale per tutte le altre partecipazioni. Le differenze di consolidamento richiedono una particolare attenzione e devono essere gestite come dal richiamato OIC 17. La verifica pertanto deve concentrarsi sul valore delle immobilizzazioni finanziarie post consolidamento (il valore deve coincidere con la sommatoria dei valori aggregati delle immobilizzazioni finanziarie al netto delle partecipazioni oggetto di consolidamento integrale o proporzionale. Altro elemento di richiamato rilievo dai principi di revisione anche valore delle immobilizzazioni immateriali acquisite attraverso contratto di leasing (prevalenza della sostanza sulla forma e relativa contabilizzazione), valore dei crediti e debiti, ricavi e costi, valore del patrimonio netto post consolidamento, valore dei rischi e oneri relativi a operazioni infragruppo, valorizzazione del trattamento di fine rapporto in seguito a consolidamento.

Sebbene il principio per la revisione legale negli Enti Locali non richiami il trattamento della gestione dell'acquisto, vendita o dismissione di partecipate, questi sono elementi che di fatto incidono sulla reale consistenza del gruppo pubblico dell'Ente Locale e che quindi devono essere considerati dall'Organismo di revisione in ottemperanza ai propri compiti e impegni. L'acquisizione di quote di partecipazioni di organismi partecipati dovrà prevedere un'asseverazione ai sensi dell'art. 3 comma 30 e 32 del D.lgs. 244/2007 che prevede una relazione sul trasferimento di risorse umane e finanziarie da trasmettere alla Presidente del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'Economica e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, eventuali inadempimenti rispetto a quanto previsto alle competenti Sezioni della Corte dei Conti. L'eventuale acquisizione di quote comporta la verifica di equilibri economico patrimoniali e finanziari futuri attraverso la redazione di un business-plan con previsione annuale o pluriennale in cui si evidenzia il rapporto e inquadramento tra Ente Locale e partecipate anche dal punto di vista fiscale, adeguatezza delle risorse umane da trasferire sulla base del piano di fattibilità economico-finanziario dell'Ente Locale allegato ai documenti di costituzione del nuovo organismo o della partecipazione, effettivo trasferimento di personale all'organismo partecipato, riduzione della dotazione organica dell'Ente Locale a seguito del trasferimento di personale e l'eventuale trasferimento di risorse finanziarie trasferite in relazione all'ammontare individuato nell'atto di costituzione o di acquisizione delle partecipazioni. Nel caso in cui invece siano state costituite istituzioni o aziende speciali l'organo consiliare deve determinare il capitale di dotazione conferito e determinare finalità e indirizzi strategici legati ad atti fondamentali esercitando la dovuta vigilanza e verificando i risultati della gestione conseguiti coprendo eventuali costi sociali. In questa sede, pertanto, l'Organo di revisione deve verificare il piano o programma associato alle istituzioni o aziende speciali e il budget economico almeno triennale redatto. Nei casi più frequenti in cui vi sia l'acquisizione di partecipazioni in società, queste come disposto dall'art. 3 del Tusp possono essere solo in società per azioni o società a responsabilità limitata. L'acquisto di partecipazioni nel caso deve essere deliberato e motivato ai sensi art.5 comma 1 del Tusp. L'Organo consiliare pertanto delibera l'acquisizione²⁰ con atto che deve contenere la necessità della società di perseguire le finalità istituzionali dell'Ente Locale, le ragioni e finalità che giustificano la scelta a livello economico o di sostenibilità finanziaria con affidamento diretto o esternalizzazione di uno o più servizi, la compatibilità delle scelte con i principi di efficienza, efficacia, ed economicità dell'azione intrapresa e la compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei. Tale delibera deve essere inviata obbligatoriamente per un esame alla Sezione Regionale della Corte dei Conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato con potere decisore sugli atti amministrativi²¹. La deliberazione deve avere una forma prestabilita che permetta la consultazione pubblica e su cui l'Organo di revisione dovrà vigilare, la forma è richiamata nello specifico dall'art. 5 comma 2 del Tusp. Le informazioni essenziali dell'atto costitutivo previste dagli art. 2328 e 2463 del c.c. devono essere pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente.

Il D.lgs. 175/2016 definisce i criteri di indispensabilità e insostituibilità del rapporto tra Ente Locale e partecipazione, secondo questi principi l'Ente Locale ha obbligo di vigilare. L'art.4 comma 1 definisce il perimetro secondo cui la società può essere detenuta stabilendo le condizioni e i limiti della partecipazione. Requisiti che devono essere mantenuti nel tempo, in seguito alla ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni detenute alla data di entrata in vigore del Testo Unico²² ed effettuate entro il 30 Settembre 2017 con richiesta di dismissione entro il 31 Settembre 2018 fatto eccezione il caso di partecipazioni che nel triennio precedente hanno prodotto in media utile e in questo caso hanno obbligo di

²⁰ Art.7 comma 1 Tusp.

²¹ Art. 21 bis L. 287/1990

²² Testo Unico 23 Settembre 2016.

dismissione rinviato al 31 dicembre 2021. La norma infatti vieta agli Enti locali di costituire o partecipare a società aventi ad oggetto attività di produzione di beni o servizi non strettamente necessari al perseguimento delle finalità statutarie dell'Ente Locale. Si ricorda che possono essere detenute partecipazioni in società solo ed esclusivamente per la produzione di servizi di interesse generale²³, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi, o partecipazioni in società che producono servizi di interesse economico generale alla rete²⁴, anche fuori dal contesto di competenza specifico a patto che avvenga con evidenza pubblica. La possibilità di detenere quote di partecipazione anche nel caso di società che si occupano di progettazione e realizzazione di opere pubbliche per enti locali²⁵, realizzazione e gestione di opere pubbliche e di gestione di servizi di interesse generale con appositi contratti di partenariato²⁶, autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici locali partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie a supporto di enti senza scopo di lucro e di enti aggiudicatori²⁷, società elencate nell'allegato A del Tusp, società aventi lo scopo esclusivo di gestione di fondi europei per conto di Stato o Regioni, società aventi la gestione di spazi fieristici o gestione di trasporto a fune per mobilità turistico-sportiva in aree montane e le attività di produzione di energia sostenibile. Vi è ancora la possibilità richiamata da appositi decreti di costituire spin off universitari²⁸ e centri di ricerca, acquisire quote per la valorizzazione e utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio con il conferimento di beni immobili in società aventi ad oggetto esclusivo la valorizzazione patrimoniale e la partecipazione in società già costituite aventi ad oggetto la gestione delle case da gioco²⁹. Rientrano sia le partecipazioni in società controllate che singole quote di partecipazioni detenute anche indirettamente mediante holding.

Tra le operazioni su cui l'Organo di revisione deve vigilare al fine di verificare l'effettivo adempimento dell'iter previsto in materia di alienazione delle partecipazioni societarie in società pubbliche. L'alienazione di partecipazioni deve avvenire con le stesse modalità previste per l'acquisizione e deve prevedere gli elementi richiesti da delibera³⁰ simili a quelli presentati in fase di possibile acquisizione. L'alienazione deve rispettare i principi di pubblicità, trasparenza e non discriminazione. In alcuni casi specifici definiti dalla legge è possibile fare ricorso alla negoziazione diretta. I soci hanno sempre diritto di prelazione in caso di alienazione di quote.

²³ Secinaro, S., Brescia, V., & Lanzalonga, F. (2020). L'asimmetria informativa nel bilancio consolidato pubblico. *Economia Aziendale Online*, 11(4), 417-433.

²⁴ Art. 3-bis D.L. 138/2011, e art. 4 comma 9-bis Tusp.

²⁵ Art.193 del D.lgs. 50/2016.

²⁶ Art. 180 del D.lgs. 50/2016 e art. 17, commi 1 e 2 del Tusp.

²⁷ Art.3 comma 1, lettera a), del D.lgs. 50/2016.

²⁸ Art.2 e 3 del D.lgs. 297/1999 e art. 6 e 7 della L. 240/2010.

²⁹ Esistenti prima dell'entrata in vigore del Tusp - 23 Settembre 2016.

³⁰ Art.10 comma 1 del Tusp.

Esempio di parere favorevole Estratto Comune di Monticelli Brusati (Brescia) - RELAZIONE DEL REVISORE DEI CONTI SUL BILANCIO CONSOLIDATO DELL'ESERCIZIO 2017

PRESO ATTO CHE

a seguito degli accertamenti effettuati, l'Organo di Revisione può riferire che:

1. i criteri di valutazione del Comune di Monticelli Brusati discendono da quanto disposto dal principio contabile applicato relativo alla contabilità economico-patrimoniale e dal principio contabile applicato relativo al bilancio consolidato ed in particolare si è ritenuto di non apportare modifiche ai criteri di valutazione delle singole entità al fine di dare una rappresentazione più veritiera e corretta della situazione patrimoniale delle singole entità;

2. la relazione sulla gestione è stata redatta in conformità delle disposizioni di legge e risulta essere congruente con il bilancio consolidato. Tutto ciò premesso, il Revisore dei Conti ai sensi dell'articolo 239 comma 1 lettera d) bis del D.Lgs. 267/2000;

ESPRIME

PARERE FAVOREVOLE all'approvazione del bilancio consolidato 2017 del Gruppo Comune di Monticelli Brusati.

Esempio di parere con Rilievi Estratto Comune di Milano – RELAZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE SULLA PROPOSTA DI DELIBERAZIONE CONSILIARE E SULLO SCHEMA DI BILANCIO CONSOLIDATO 2018

L'Organo di revisione per quanto esposto e illustrato nella relazione, ai sensi dell'art. 239 comma 1 lettera d) bis del D.Lgs. 267/2000 esprime:

parere favorevole alla proposta di deliberazione consiliare concernente il bilancio consolidato 2018 del Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Milano.

Purtuttavia, l'Organo di Revisione invita l'Ente ad attivarsi:

1. per comunicare le direttive di consolidamento alle società entro la fine di questo anno per il consolidato 2019 ed entro i primi tre mesi di ogni anno per i consolidati degli esercizi successivi;
2. per avviare il processo di inventariazione dei cespiti dell'Ente Comune di Milano;
3. per concordare con le società quotate facenti parte del GAP di neutralizzare gli effetti degli I.F.R.S. ai fini del consolidato;
4. per ultimare l'attività di riconciliazione delle differenze derivanti dai rapporti di debito e credito con gli enti e le società facenti parte del Consolidato entro l'esercizio in corso;
5. per adeguare il regolamento di contabilità in quanto quello attualmente in vigore non prevede il rispetto dell'art. 152, comma 2, del TUEL che recita "il Regolamento di contabilità deve assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relativi ad enti o organismi costituiti per l'esercizio di funzioni o servizi.

L'Organo di revisione.

Il ruolo della Corte dei Conti

Ai controlli dei revisori legali si aggiunge la Corte dei Conti che ha il compito di vigilare sulla regolarità degli atti pubblici, economicità ed efficacia delle azioni dell'Ente Locale oltre che sul rispetto degli equilibri di bilancio volti a garantire la tutela il patrimonio pubblico^{31,32}. Le Sezioni Regionali della Corte dei conti sono quelle deputate ad analizzare i bilanci e i rendiconti degli Enti Locali³³ per garantire l'equilibrio finanziario. Le sezioni di controllo esercitano il controllo di legittimità su atti e sui controlli interni svolti da ciascun Ente. Il controllo comprende la verifica dei cofinanziamenti per interventi sostenuti anche con fonti comunitari. Ai fini di coordinamento della finanza pubblica, verificano il rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, Province, Città Metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Qualora accertino, anche in base alle relazioni degli organi di revisione economico-finanziaria, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto stesso, la presenza di squilibri di bilancio o di gravi irregolarità contabili, essi adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione, da parte dell'Ente Locale, delle necessarie misure correttive nonché sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

Con l'introduzione del bilancio consolidato, le sezioni di controllo regionali sono interessate al controllo del rispetto anche del processo di consolidamento e della verifica degli equilibri. Di interesse principale è la determinazione dell'area di consolidamento, che è elemento fondamentale per la rappresentazione veritiera e corretta del Gruppo e del suo andamento economico-finanziario e patrimoniale.

Sebbene non sia l'unica indicazione posta dalla Corte dei Conti, la Deliberazione N. 16/SEZAUT/2020/INPR ha definito le linee guida per gli organi di revisione economico-finanziaria degli Enti Territoriali sul bilancio consolidato che hanno visto l'attenzione della Corte dal 2019. Le linee guida evidenziano ulteriormente il ruolo del Bilancio Consolidato³⁴ nella programmazione e gestione delle partecipate quale strumento di informazione interno ed esterno. Ruolo, che come richiamato nelle linee guida, è centrale anche nei principi internazionali IPSAS. Il ruolo della Corte dei Conti è quello di vigilare quindi prima di tutto sulle partecipazioni detenute dagli Enti Locali come previsto dall'art. 148-bis del TUEL, soprattutto il seguito al processo di razionalizzazione delle partecipate. Inoltre, la Corte dei Conti deve vigilare sui sistemi di controllo messi in atto proprio dall'Ente Locale e sui risultati economici del gruppo secondo la competenza economica. L'art. ART. 147-QUINQUES del TUEL richiamato, invita a verificare l'equilibrio economico e finanziario del gruppo consolidato. Infatti, il Bilancio Consolidato fornisce elementi chiari sul rapporto debitorio e creditorio del gruppo considerati i rapporti infragruppo elisi. Le Linee guida identificano alcuni elementi base che devono essere individuati dall'Ente Locale e trattati. Questi sono mappati attraverso un questionario che identifica alcuni elementi chiave che devono essere trasmessi in modalità telematica alla Corte dei Conti attraverso sistema Con.Te. (Contabilità Territoriale).

Il questionario introdotto dalle linee guida è diviso in sezioni e pone degli utili elementi per guidare gli Enti. La prima sezione del questionario è riferita all'individuazione di tutti i soggetti che fanno parte del Gruppo Amministrazione Pubblica richiedendo di definire tipologia di partecipazione ed eventuali indicazioni che identifichino le partecipate come società in house o affidatarie di servizi diretti. Deve essere inoltre evidenziata eventuale motivazione di esclusione dal Gruppo Amministrazione Pubblica. Viene richiesto poi di

³¹ Legge 7 agosto 1990 n. 241.

³² Art. 81, 100 e 119 della Costituzione Italiana.

³³ Art.1 comma 166 e seguenti, Legge 23 Dicembre 2005, n.266.

³⁴ deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG, 27/SEZAUT/2017/FRG e, 29/SEZAUT/2019/FRG

definire quali delle società del Gruppo Amministrazione Pubblica rientrino all'interno dell'elenco 2 previsto dall'Allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011 e il relativo metodo di consolidamento adottato dall'Ente Locale. Questionario e domande associate mettono in risalto soprattutto il processo di definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica e dell'elenco delle Società che rientreranno nel Bilancio consolidato con la definizione delle deliberazioni specifiche adottate dall'Ente e delle verifiche effettuate dai revisori legali.

La seconda sezione si riferisce alle comunicazioni e direttive per l'elaborazione del consolidato vigilando di fatto sull'esistenza di comunicazioni tra Enti Locali e Capogruppo volte a informarle del fatto che rientrino o meno all'interno del perimetro di consolidamento, della richiesta di documenti contabili ed extracontabili e dei tempi di trasmissione previsti per legge. Norme, regolamenti e principi contabili devono essere chiari per tutti i soggetti appartenenti al gruppo evidenziando il potere di governance che la capogruppo può adottare in caso di non adempimento delle partecipate. Particolare attenzione viene posta anche alle sub-holding che fanno parte del gruppo.

La terza sezione si riferisce alle rettifiche di pre-consolidamento ed elisioni delle operazioni infragruppo con le relative informazioni che devono essere date in nota integrativa soprattutto in caso di difformità rispetto a quanto previsto dalle direttive. Le linee guida definiscono anche degli esempi interpretativi per evidenziare operazioni pre-consolidamento e adeguata informativa.

La quarta sezione si concentra sulle verifiche sul patrimonio netto e i metodi di consolidamento evidenziando i criteri che devono essere più opportunamente adottati. Eventuali riallineamenti di partite reciproche, evidenza di debiti fuori bilancio e rideterminazione dei saldi sono messe in luce dal questionario e dalla sezione.

L'ultima sezione si concentra sul valore delle partecipazioni e del patrimonio netto, e sulle decisioni amministrative adottate in ottemperanza dell'OIC 17 in tema di differenti valori contabili rilevati in sede di consolidamento.

Su tali informazioni è chiamato a vigilare anche l'Organo di revisione legale dell'Ente Locale.

Capitolo 3

Riclassificazione del bilancio e analisi per indici

Analisi del bilancio

Le analisi di bilancio costituiscono un importante strumento di comprensione dei processi e delle metodologie di gestione delle imprese e dei bilanci che le rappresentano. Il bilancio consolidato può fornire utili elementi per valutare il fabbisogno finanziario, la redditività e i rischi. Si tratta di un insieme di procedimenti, quali l'interpretazione, la lettura e la rielaborazione, che portano a formare un giudizio adeguato e approfondito circa la situazione patrimoniale, economica e finanziaria del gruppo. In un'ottica di governance l'analisi di bilancio risulta ancora uno dei principali elementi guida degli Enti Locali, sebbene sia ancora presente una forte resistenza nell'adozione e attuazione dello strumento nelle amministrazioni pubbliche che non percepiscono il reale ruolo di guida dell'Ente Locale nei confronti del gruppo.

Nell'osservare i diversi aspetti della gestione, le analisi di bilancio permettono di evidenziare gli elementi che le caratterizzano (Pisoni et al., 2016; Biancone, 2009):

- Aspetto patrimoniale, il quale fa riferimento alla relazione che vi è tra il capitale proprio, dunque il patrimonio netto, e i debiti, cioè il capitale di terzi.
- Aspetto economico, che rappresenta il rapporto che intercorre tra il flusso dei ricavi e quello dei costi. Lo scopo principale di tale aspetto è quello di verificare se vi sia una adeguata remunerazione del capitale.
- Aspetto finanziario. In quest'ultimo caso, s'intende evidenziare l'attitudine dell'impresa nel rispettare obblighi contrattuali con i terzi, ovvero le modalità con cui i fabbisogni finanziari sono coperti. Inoltre, tramite lo studio dei flussi finanziari in entrata e in uscita è possibile capire se si sono verificati flussi di cassa positivi.

Per tali ragioni con l'analisi dei diversi aspetti della gestione, è possibile verificare la solidità, l'economicità e la liquidità del periodo oggetto di verifica. I processi che portano all'espressione di un giudizio fanno riferimento a procedimenti standard, i quali vengono utilizzati dall'analista per poi essere adattati dallo stesso al contesto operativo in cui l'applicazione si rende necessaria. Ad influire sul giudizio finale vi sono molti fattori ed informazioni a cui deve essere prestata una cospicua attenzione. A titolo esemplificativo, alcune di esse possono essere l'andamento del mercato e del settore in cui operano le partecipate del gruppo oggetto di analisi oppure le prospettive e le strategie. Dunque, è possibile intuire che, oltre ad essere uno strumento che permette la formazione di un giudizio sull'andamento aziendale, le analisi di bilancio consentono inoltre di prendere decisioni operative e strategiche in modo consapevole.

Il principio cardine per il successo economico nella conduzione dell'attività del gruppo pubblico è rappresentato dall'economicità il cui perseguimento risulta fondamentale anche in prospettiva longevità e dell'autonomia aziendale, il principio risulta particolarmente significativo in seguito alla riforma degli Enti Pubblici e all'adozione di principi adottati già in

ambito privato e applicati al pubblico come richiamato dalle teorie di New Public Management³⁵. Due sono gli equilibri sostanziali, nel lungo periodo, che consentono di operare secondo economicità, ovvero: l'equilibrio reddituale e l'equilibrio monetario.

Il bilancio d'esercizio rappresenta il documento su cui, periodicamente, si vanno ad effettuare misurazioni per la valutazione del principio dell'economicità. Pertanto, le analisi di bilancio possono essere definite come tecniche di manipolazione che si rendono necessarie per attribuire, al bilancio stesso, un potere informativo più ampio che, al contempo, permette di formulare giudizi articolati e completi. Infatti, l'applicazione di metodologie, le quali precludono che l'oggetto d'indagine venga scomposto ed analizzato nelle sue parti elementari e, pertanto, più significative, permette il raggiungimento di un livello conoscitivo adeguato.

Compiere analisi di bilancio presuppone quindi l'applicazione di metodi che scompongano ed esaminino l'oggetto di indagine, nelle sue parti fondamentali, cosicché sia possibile raggiungere un livello informativo congruo.

L'approfondita analisi diviene necessaria poiché un giudizio complessivo non potrà basarsi unicamente sull'espressione quantitativa espressa dai valori numerici. Essa, infatti, dovrà far affidamento anche su un'interpretazione rivolta maggiormente a indagare anche la qualità dei risultati raggiunti.

Le tecniche di riclassificazione del bilancio che vengono per la maggior parte impiegate sono (Biancone & Sansalvadore, 2013):

- La riclassificazione delle tavole di sintesi;
- Gli indici o quozienti di bilancio;
- I flussi monetari o finanziari.
- Le due metodologie inizialmente citate privilegiano soprattutto l'aspetto quantitativo.

Quest'ultimo però non costituisce un fattore limitante alle possibilità di un soggetto esterno di esprimere gli adeguati giudizi sulla realtà oggetto di verifica. Ciò è dovuto al fatto che l'analisi del contesto aziendale secondo la riclassificazione e gli indici di bilancio non escludono la possibilità di un approccio qualitativo, dal momento che i risultati provenienti da tali tecniche forniscono soltanto indicazioni ma non le cause dei fenomeni, per le quali è necessaria un'analisi qualitativa. Nello specifico, l'aspetto qualitativo assume un'importanza fondamentale nelle fasi di individuazione dei processi di scomposizione del bilancio e nell'interpretazione dei risultati quantitativo-monetari riscontrati.

L'analisi di bilancio acquisisce validità se applicata su un numero maggiore di bilanci che fanno riferimento ad esercizi consecutivi, in modo tale da valutare in modo adeguato l'evoluzione dell'economicità. Specificatamente, la valutazione che si limita ad un arco temporale ristretto rende priva di significato la disciplina poiché i risultati e le operazioni risulterebbero limitati. Appare perciò evidente come i vari esercizi siano interdipendenti fra loro. Ciò permette di affermare che solamente un'analisi svolta su intervalli temporali relativamente ampi (tre o quattro anni) porta ad un'approfondita analisi, attribuendo alle informazioni il giusto dinamismo.

Per quanto riguarda l'aspetto normativo, le analisi di bilancio possono avere carattere facoltativo oppure obbligatorio. Il carattere di obbligarietà viene stabilito dall'art. 2428 comma 1 bis, il quale aggiunge che in materia di redazione della relazione sulla gestione devono essere inclusi una serie di indicatori finanziari. Anche il CNDCEC³⁶ si è espresso realizzando degli schemi di riclassificazione e di indici di bilancio idonei per le diverse realtà aziendali esistenti. Al contrario, le analisi di bilancio hanno natura facoltativa quando non

³⁵ Biancone, P., & Secinaro, S. (2015). Popular Financial Reporting. Un nuovo strumento di rendicontazione per le municipalità (pp. 1-102). Giappichelli Editore.

³⁶ Documento "Linee guida per la valutazione di aziende in crisi" CNDCEC – SIDREA
<https://www.commercialisti.it/documents/20182/323701/Linee+guida+valutazioni+aziende+in+crisi.pdf>

è previsto alcun vincolo di realizzazione. Tuttavia, solitamente vengono comunque realizzate poiché possono rivelarsi essere delle fonti utili.

Le analisi di bilancio possono avere diverse utilità, ad esempio:

La valutazione degli andamenti economici, finanziari e patrimoniali in modo da permettere all'impresa di eseguire un'autodiagnosi.

La necessità di uno strumento di comparazioni settoriali, le quali possono essere valide per l'impresa stessa, ma anche per analisti esterni.

L'effettuazione di previsioni circa le insolvenze, dunque situazioni in cui, secondo modelli statistici, viene stimata la probabilità di fallimento o sopravvivenza delle realtà aziendali.

Altre situazioni simili possono essere quelle riguardanti il controllo e la gestione, dunque circostanze in cui si devono realizzare budget, processi di analytical review, ovvero pianificazione della natura e delle tempistiche delle procedure di revisione.

Il bilancio d'esercizio, seppur conti di alcuni limiti, rappresenta un documento fondamentale per la valutazione delle scelte e delle strategie decisionali adottate in un'impresa.

Limitandosi alla struttura designata dalla normativa, non è possibile ottenere informazioni esaustive sulla reale situazione patrimoniale, reddituale, monetaria e finanziaria della realtà aziendale. Ciò genera una specifica necessità, ovvero quella che porta al rimaneggiamento delle informazioni tramite operazioni riconducibili a quelle in precedenza indicate:

La riclassificazione, ovvero la riorganizzazione, mediante regole prestabilite, dei valori contenuti nello Stato Patrimoniale e nel Conto Economico;

La realizzazione, tramite indici di bilancio, di comparazioni dei valori o degli aggregati acquisiti tramite la riclassificazione;

La lettura monetaria e finanziaria degli avvenimenti aziendali accaduti nell'esercizio.

Dal punto di vista metodologico è possibile condurre un'analisi di bilancio secondo tre metodologie:

- Analisi per margini;
- Analisi per indici;
- Analisi per flussi.

L'analisi per margini consiste in un'indagine di struttura, la quale porta a verificare, per quanto riguarda lo stato patrimoniale riclassificato, le relazioni esistenti tra le varie classi di attività e passività, mentre per il conto economico riclassificato i costi e i ricavi. L'indagine presenta una natura pressoché statica, dal momento che si riferisce a grandezze rappresentate da valori assoluti. Realizzando però dei raffronti tra i margini aziendali, è possibile attribuire dinamicità a questo tipo di analisi.

Spostando poi l'attenzione sulle analisi per indici, è così possibile porre sotto indagine l'aspetto finanziario, patrimoniale ed economico. Tipicamente ciò avviene attraverso una procedura di costruzione di indicatori: essi prendono forma mediante operazioni aritmetiche che coinvolgono più poste di bilancio che rappresentano stato patrimoniale e conto economico.

Tramite le analisi per indici, per giungere ad un giudizio circa le condizioni della gestione aziendale nei suoi vari aspetti, si rende necessaria la costituzione di sub-sistemi di indicatori. Questi dovrebbero permettere di analizzare e comprendere al meglio la situazione finanziaria, organica, patrimoniale ed economica in modo tale da formare un quadro informativo più ampio.

L'analisi per flussi nel bilancio consolidato ricopre un ruolo secondario non avendo a disposizione rendiconti finanziari aggregati comunemente riconducibili alla strutturazione prevista dal codice civile.

L'analisi di bilancio può dunque identificarsi in diverse tipologie, ognuna delle quali può dimostrarsi utile in momenti e contesti differenti. Di seguito vengono proposte delle differenti analisi³⁷³⁸³⁹:

Analisi di posizione, utilizzate per realizzare confronti tra l'impresa e i valori medi che dovrebbero essere confrontati con gruppi pubblici analoghi presenti nel contesto nazionale, offrendo la possibilità di evidenziare punti di forza e di debolezza rispetto alle concorrenti;

Analisi di trend. Si tratta delle classiche analisi dinamiche realizzate per comprendere l'andamento e l'evoluzione dei risultati aziendali nel tempo;

Valutazioni operative, volte all'ottenimento di informazioni necessarie per intraprendere decisioni operative. Prima di eseguire questo tipo stime è necessario eseguire un rigido studio del bilancio;

Analisi di struttura, che restituiscono come output una valutazione statica della situazione della società;

Analisi prospettiche, vale a dire analisi di tipo previsionale che possono far riferimento ad un arco temporale proiettato al futuro.

Analisi retrospettiche, realizzate per poter formulare giudizi sulle gestioni precedenti. Si tratta quindi di valutazioni storiche che fanno riferimento ad un arco temporale passato.

Realizzare un'analisi di bilancio in maniera adeguata significa rispettare degli step operativi, i quali permettono uno sviluppo idoneo del processo di formulazione del giudizio. Questi passaggi si indentificano in:

Formulazione di un giudizio sull'idoneità dei dati esposti in bilancio. Questo stadio consiste nella verifica dell'eventuale necessità di una revisione di bilancio;

Riclassificazione del bilancio. Ciò consiste con un'operazione di riordino, secondo schemi predefiniti, degli aggregati di Stato Patrimoniale e Conto economico al fine di renderli adeguati alle occorrenze di analisi;

Scelta della metodologia con la quale s'intende procedere all'analisi;

Espressione del giudizio in base alle evidenze ottenute con annesso commento della situazione aziendale.

Utilità della riclassificazione

Durante il processo di riclassificazione i valori esposti in bilancio vengono rielaborati in modo da assegnar loro una disposizione tale da poter portare in evidenza tutti quei fattori inerenti alla amministrazione finanziaria, patrimoniale ed economica. Questo processo non apporta variazioni alle poste di bilancio, ma le predispone in modo da renderle compatibili con le operazioni che verranno svolte. Dunque, Stato Patrimoniale e Conto economico vengono riadattati in funzione degli obbiettivi analitici che si vogliono raggiungere. In linea generale lo Stato Patrimoniale, composto da attività e passività, viene riclassificato seguendo e privilegiando la logica finanziaria, le poste vengono raggruppate sul presupposto della capacità di convertirsi in entrate o uscite di denaro. Le attività vengono rappresentate in base:

- Alla liquidità, dunque la capacità, degli impieghi, di trasformarsi in denaro. Dunque, verranno identificati come impieghi correnti e non correnti;
- Alla destinazione economica, se parte del capitale fisso, dunque, immobilizzazioni. Oppure se parte del capitale circolante ovvero disponibilità.

³⁷ Pedriali, F. (Ed.). (2006). Analisi finanziaria e valutazione aziendale. La logica applicativa con i nuovi principi contabili internazionali. Hoepli Editore.

³⁸ Ricci, P., & De Luca, A. (2003). La contabilità analitica per centri di costo nel sistema di bilancio dello Stato. F. Angeli.

³⁹ Rea, M. (2016). L'analisi di bilancio per il controllo della gestione. G Giappichelli Editore.

Le passività al contrario vengono raffigurate in relazione alla provenienza, ovvero se i mezzi sono interni o esterni quindi se propri o di terzi. Il secondo criterio di rappresentazione è quello di esigibilità che distingue il grado di indebitamento, il quale può essere a breve, medio o lungo termine. A differenza dello Stato Patrimoniale, nel Conto Economico prevale la logica operativa, la ratio sta nel voler evidenziare anche quei risultati economici parziali ritenuti rilevanti per le valutazioni che verranno svolte. Questo per dare adeguata rappresentazione, nella riclassificazione, alle varie aree aziendali⁴⁰ che contribuiscono alla formazione dell'informativa aziendale mediante risultati intermedi.

Realizzare ed interpretare lo stato patrimoniale riclassificato

Realizzare la riclassificazione dello Stato Patrimoniale ha come finalità non quella di ottenere evidenze in termini di valori complessivi, ma bensì sulla loro composizione. Dunque, si ha come focus l'analisi della situazione patrimoniale e finanziaria aziendale. Per svolgere questo tipo di operazioni è necessaria l'individuazione di un criterio operativo, tramite il quale sarà possibile aggregare i valori. Ne vengono individuati principalmente due. Il criterio Finanziario, rappresentato dallo schema di riclassificazione finanziario, il quale trova applicazione quando vi è la necessità di effettuare valutazioni sulla liquidità e solidità. Il criterio Funzionale, utile quando il fabbisogno informativo richiede un'analisi degli investimenti sotto il punto di vista gestionale e non finanziario. Similmente anche i finanziamenti verranno studiati secondo la loro genesi e non secondo i tempi di rimborso. Il criterio funzionale è meno adatto all'analisi dei gruppi pubblici.

Attivo a breve	Passivo a breve
	Passivo a medio/lungo termine
Attivo fisso netto	Mezzi propri

Osservando questo schema è possibile desumere come il Capitale Investito sarà composto dall'aggregazione dell'Attivo a breve e dell'Attivo fisso netto, mentre a comporre i Mezzi di terzi saranno le Passività di breve e medio lungo termine. Infine, il totale delle fonti di Finanziamento sarà dato dall'associazione di Mezzi di terzi e Mezzi propri.

Solamente tramite queste semplici aggregazioni diviene possibile analizzare diversi aspetti riguardanti la struttura patrimoniale e finanziaria. Ad esempio, il frazionamento tra la parte a breve e quella fissa può fornire informazioni circa il grado di rigidità, poiché tanto più alto sarà il peso dell'attivo fisso netto, tanto più la struttura patrimoniale sarà caratterizzata dalla rigidità. Un altro processo valutativo può esser fatto sulle fonti di finanziamento, con la conseguente definizione del grado di indipendenza finanziaria, il quale diminuisce al diminuire dell'impatto dei mezzi di terzi sul totale delle fonti.

⁴⁰ Fazzini, M. (2015). Analisi di bilancio. Ipsoa.

Lo schema di riclassificazione finanziario

Per fornire una panoramica della schematizzazione è possibile individuare la forma espositiva tramite la quale le poste, sia attive che passive, vengono riclassificate:

I Fabbisogni o Impieghi, occupano la sezione sinistra e rappresentano l'Attivo, dunque formati da scorte liquide in attesa di esser investite che da investimenti in prospettiva di realizzo. La capacità del capitale di 'ritornare' in forma liquida è il criterio guida nella riclassificazione di questa sezione;

I Finanziamenti, occupanti la sezione di destra e rappresentanti il Passivo costituiscono tutti i mezzi di finanziamento che l'impresa usa per coprire il capitale investito. Anche in questo caso il criterio utilizzato riguarderà la scadenza o l'esigibilità di tali debiti, pertanto è utile suddividerli in capitale permanente e capitale corrente.

Procedendo più nel dettaglio i valori componenti lo Stato Patrimoniale possono esser ricondotti ai seguenti macro-aggregati:

Attivo a breve, investimenti destinati a ritornare in forma liquida entro i 12 mesi successivi;

Attivo fisso netto, investimenti con carattere durevole rispetto ai precedenti, dunque destinati a rimanere in azienda per intervalli di tempo superiori ai 12 mesi;

Passivo a breve, finanziamenti, i quali, costituiranno uscite nei prossimi 12 mesi;

Passivo a medio-lungo termine, finanziamenti destinati a perdurare per periodi eccedenti i 12 mesi;

	<i>Raggruppamento</i>	<i>Contenuto</i>
F – Capitale Fisso	Immobilizzazioni immateriali	B.I Immobilizzazioni immateriali
	TOTALE	
	Immobilizzazioni materiali	B.II Immobilizzazioni materiali
	Immobilizzazioni finanziarie	B.III Immobilizzazioni finanziarie

C – Capitale Circolante	D – Disponibilità non liquide	C.I Rimanenze + D) Risconti attivi annuali +"Attività che non costituiscono immobilizzazioni
	L – Liquidità differite	C.II. Crediti + D) Ratei attivi annuali
	I – liquidità immediate	C.IV Disponibilità liquide

Raggruppamento	Contenuto
N – Patrimonio Netto	A) Patrimonio Netto – A) Crediti v/soci (parte da richiamare) – B.III.4) Azioni proprie

P – Passività Consolidate	C) TFR – C) TFR da corrispondere al dipendente dimissionario B) Fondo manutenzioni programmate (quota oltre 12 mesi) + D.1) Obbligazioni scadenti oltre l'esercizio + D.4) Mutui passivi per la quota oltre l'esercizio
---------------------------	---

<i>Raggruppamento</i>	<i>Contenuto</i>
p – Passività Correnti	Fondo manutenzioni programmate (quota entro 12 mesi) + Fondo per imposte (utilizzo nell'anno) + Fondo responsabilità civile (utilizzo nell'anno) + TFR del dipendente dimissionario + Quota di mutuo da rimborsare nell'anno + Obbligazioni da rimborsare nell'anno + D.7) Debiti verso fornitori + D.8) Debiti rappresentati da titoli di credito (cambiali) + D.12) Debiti tributari + D.13) Debiti verso istituti di previdenza e sicurezza soc. + E) Ratei passivi annuali

Realizzare ed interpretare il conto economico riclassificato

Riclassificare un Conto Economico sostanzialmente consiste in un processo, mediante il quale, sarà possibile osservare il documento stesso da una prospettiva “gestionale”, rispetto a quella “contabile” proposta inizialmente. L’obiettivo concreto è quello di ricavare un’informativa tale che permetta di cogliere l’apporto delle singole aree di gestione parziale, al processo di composizione dell’utile o della perdita di fine esercizio.

Quattro sono gli step di una riclassificazione per questo tipo di documento, che se realizzati in maniera idonea e scrupolosa permetteranno di raggiungere l’obiettivo informativo. Essi sono (Ferrero, G., Dezzani, F., Pisoni, P., & Puddu, L., 2006):

1. Individuare le gestioni parziali;
2. Realizzare, per ogni area gestionale, degli aggregati;
3. Ove necessario rettificare le classi;
4. Identificare il criterio di riclassificazione idoneo lo scopo informativo che perseguiamo.

Le aree di gestione parziale sono essenzialmente cinque, la Gestione operativa è da considerare la più importante poiché va a rappresentare l’attività principale svolta dell’impresa in questione. Dunque, al suo interno verranno indicati tutti i ricavi ed i costi inerenti alla funzione caratteristica. Durante l’attività ordinaria dell’impresa è solito il sorgere di surplus monetari, al contempo però vi saranno situazioni di fabbisogno monetario. Questo deficit verrà sopperito tramite operazioni e strategie di copertura, ovvero mediante finanziamenti. Pertanto, la Gestione finanziaria è l’area in cui costi ed i ricavi derivanti dall’attività di finanziamento vengono rappresentati.

Con le prime due gestioni sono state allocate tutte quelle attività che nella vita dell’impresa possono definirsi ricorrenti. Per quanto riguarda quelle funzioni con natura straordinaria, ovvero non ripetitive, con carattere di eccezionalità e talvolta al di fuori del controllo aziendale. Trovano allocazione nella gestione straordinaria.

Come ultima area si trova la gestione tributaria legata principalmente alle imposte su reddito, all’interno della quale si condensano sia elementi ordinari che costi e ricavi di natura straordinaria.

La riclassificazione a costi e ricavi del venduto

Il modello proposto è quello 'dei ricavi e costo del venduto', la cui caratteristica principale è quella di classificare i costi ed i ricavi seguendo il criterio della natura e non quello per destinazione.

In avvio vengono subito individuati i Ricavi netti, i quali rappresentano il valore complessivo generato dai beni ceduti ai clienti nel corso dell'esercizio. Questo è un parametro fondamentale dal momento che può anche esser utilizzato per analisi comparative con altre aziende del settore di competenza. Un particolare appunto va fatto sui valori che andranno rappresentati al suo interno, i quali dovranno essere iscritti al netto delle rettifiche.

In contrapposizione a questa classe vengono posti i Costi del venduto, che rappresentano tutti i costi operativi necessari allo svolgimento dell'attività d'impresa. Essi possono esser scomposti in oneri commerciali, produttivi o amministrativi: il criterio fondamentale per rientrare in questa classe è la pertinenza con la gestione caratteristica.

Come risultato della contrapposizione fra le prime due classi abbiamo il Reddito operativo della gestione caratteristica. Osservando questo risultato parziale diviene possibile capire se l'impresa è abile, tramite l'attività principale, a generare utile. È un dato molto importante, soprattutto per le piccole/medie imprese, poiché se la negatività di questa voce perdurasse per più anni verrebbe a mancare l'equilibrio reddituale.

Procedendo con l'analisi s'incontra il Risultato della gestione complementare ed accessoria. Tale voce è identificativa del risultato conseguito tramite gli impieghi, realizzati grazie al surplus. Il processo scalare di riclassificazione identifica fasi della vita del processo e agevola la lettura dei pesi, delle misure e dei fatti amministrativi.

VALORE DELLA PRODUZIONE
Ricavi (netti) di vendita
Variazione rimanenze prodotti
VALORE DELLA PRODUZIONE EFFETTUATA
COSTI ESTERNI
Consumi per materie prime
Variazione rimanenze materie prime
Costi per servizi
Costi per godimento beni di terzi
TOTALE COSTI ESTERNI
VALORE AGGIUNTO

– Costo del lavoro
MARGINE OPERATIVO LORDO
– Ammortamenti
REDDITO OPERATIVO
RISULTATO GESTIONE ACCESSORIA (o ATIPICA)
GESTIONE FINANZIARIA
+ Interessi attivi
+ Dividendi da controllate
– Interessi passivi su mutui
RISULTATO GESTIONE FINANZIARIA
RISULTATO GESTIONE CORRENTE
GESTIONE STRAORDINARIA
+ Plusvalenze straordinarie
– Svalutazione titoli
– Minusvalenze straordinarie
RISULTATO GESTIONE STRAORDINARIA
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE
Imposte dell'esercizio
RISULTATO NETTO D'ESERCIZIO

Indici di bilancio

L'impresa al fine della sua valutazione e durabilità nel corso del tempo della congruità delle risorse impiegate, uno strumento di importanza ovvero l'analisi di bilancio⁴¹ consente di garantire uno studio dell'andamento dell'impresa attraverso dei valori.

Questi indici permettono, tramite la selezione di alcune voci di bilancio, analizzare più nel dettaglio l'evolversi dell'ente con opportuni calcoli e la classificazione dei dati in oggetto. Queste implicazioni danno la possibilità di studiare l'economicità⁴² dell'azienda, perciò, la sopravvivenza nel lungo periodo per garantire l'affidamento dei componenti portatori di interesse e di capitale.

⁴¹ Teodori C. (2017). Analisi di bilancio lettura e interpretazione. Torino, G. Giappichelli Editore.

⁴² Carini C. (2010). L'analisi di bilancio e la valutazione del posizionamento strategico: Dal settore ai segmenti di attività" Milano, FrancoAngeli s.r.l..

Questo ci consente di capire perché hanno importanza per capire se il capitale conferito abbia un ritorno minimo ed un guadagno e di abbassare il livello di asimmetria informativa⁴³ fra gli individui che fanno parte del rapporto. A tal fine la normativa ha voluto tutelare le parti meno avvisate.

Indici di solidità patrimoniale

Il termine solidità si riferisce alla capacità dell'impresa di resistere nel corso della sua attività aziendale dinanzi ad eventi che si possono verificare all'interno della stessa, date le condizioni di mercato.

L'ambiente esterno può portare il verificarsi di diverse situazioni come situazioni di allarme che portano ad una crisi finanziaria oppure in termini positivi capacità di innovarsi e perciò apportare fasi di sviluppo.

Per l'ente più stabile e maggiore sarà la capacità di tener saldo nel tempo garantendo sicurezza degli aspetti che possono incomberne nella realtà aziendale, sia sfavorevoli che no.

Si fanno presenza una serie di variabili come impegni verso aziende esterne o fornitori che possono comportare un grado di responsabilità; titoli come le azioni, obbligazioni che stimano in occasione degli incerti guadagni o perdite al fine dell'azienda stessa; l'alienazione di beni e perciò un conseguimento di ricavo in base al grado di subordinazione; ed in conclusione può incorrere nell'azienda la distribuzione nel mercato di diverse aree di prodotto o di business.

Il grado di indebitamento⁴⁴ è dato dalla composizione dei mezzi di terzi diviso per i mezzi propri. Tale indice più elevato maggiore sarà il grado di dipendenza verso le fonti esterne; perciò, è correlato dal modo di gestire di un'azienda e sia dall'ambiente esterno dalla quale è influenzata. L'azienda deve essere in grado di saper far fronte a queste diversità poiché se il finanziamento dovesse essere insufficiente sarebbe un notevole rischio per l'andamento gestionale della stessa; implica un maggior dispendio di oneri finanziari portando l'azienda in condizioni anomale per un corretto proseguimento.

$$\frac{(P+p)}{K}$$

Il rapporto fra il patrimonio netto e il capitale proprio determina il quoziente dell'indipendenza finanziaria⁴⁵. Mette in esposizione come i fondi siano stati messi a disposizione dall'apporto di denaro proprio o da fonti esterne; se l'indice raggiunge la soglia dello zero significa che l'azienda presenta un alto grado di indebitamento e un minor grado di autonomia della gestione.

⁴³ Dainelli F., Visconti, A. (2014). Gli indicatori di bilancio per le valutazioni di mercato: uno studio di value relevance in Italia” *Impresa progetto – Electronic Journal of Management*, Firenze, n.1.

⁴⁴ Teodori C. (2017). *Analisi di bilancio lettura e interpretazione*” Torino, G. Giappichelli Editore.

⁴⁵ Ferrero, F. Dezzani, P. Pisoni, L. Puddu (2006). *L'analisi di bilancio e rendiconti finanziari*” Milano, Giuffrè Editore S.p.A., Milano.

$$\frac{N}{K}$$

La solidità del patrimonio netto data dal rapporto fra il patrimonio netto ed il capitale sociale mette in risultato due effetti come l'inserimento di riserve o utili non ancora distribuiti oppure in negativo ovvero una riduzione delle riserve e l'aumento delle passività. In questo modo ci rappresenta come il capitale proprio equivalga al capitale sociale.

$$\frac{N}{n}$$

Indici di liquidità

Per quanto riguarda la liquidità interessa in azienda nell'aspetto monetario ovvero di mantenere in un livello di equilibrio l'utilizzo delle fonti e degli impieghi, nell'ottica di breve periodo ovvero di mantenere nel tempo coerente i passivi scoperti con sufficienti disponibilità delle liquidità.

Si differenzia dalla solidità per un'esigenza temporale di informazioni poiché è interessata a un periodo di medio-lungo termine mentre la liquidità di breve termine.

Inoltre, la liquidità nel tempo ci si riferisce ad un arco temporale specifico mentre la solidità non è molto precisa, perciò, si hanno dati più generici secondo una prospettiva periodale.

Analizzando il margine di struttura⁴⁶, dato dalla differenza del patrimonio netto e delle immobilizzazioni (capitale fisso) il dato che si ottiene se è positivo indica che l'azienda è stabile economicamente attraverso capitale proprio in un'ottica di medio lungo periodo; infatti, si può ricorrere anche all'impiego di fonti esterne mediante finanziamenti.

$$N - F$$

Allo stesso modo come per il grado di copertura delle immobilizzazioni dato dal rapporto fra patrimonio netto e capitale fisso dove denota quanto una impresa sia indipendente rispetto al ricorso dei mezzi di terzi.

$$\frac{N}{F}$$

L'indice di liquidità⁴⁷ è determinato dalla somma fra le disponibilità liquide immediate e differite diviso per le passività correnti. Le due liquidità fanno parte del capitale di breve termine, perciò, ci definisce se sanno compiere l'occupazione finanziaria del passivo corrente.

⁴⁶ Lombardi Stocchetti G. (2015). "Valutazioni e analisi di bilancio" Milano, Pearson Italia.

⁴⁷ Ferrero G., Dezzani, F., Pisoni, P., Puddu L. (2006). *L'analisi di bilancio e rendiconti finanziari*. Milano, Giuffrè Editore S.p.A..

$$\frac{(L+I)}{p}$$

L'indice di disponibilità dato dal rapporto fra il capitale circolante e le passività correnti. Tale correlazione dipende da due elementi, tra cui il capitale circolante composto dalle disponibilità non liquide, liquidità differite ed infine dalle liquidità immediate dove si riferiscono alla capacità di utilizzo di breve periodo; dalle passività correnti prodotte dai capitali di terzi. Il quoziente di disponibilità può risultare inferiore alla unità se per esempio non riscontrano i crediti degli acquirenti nelle modalità concordati perciò in azienda aumenta l'esigenza di liquidità per colmare il divario creatosi; amplia anche il magazzino portando ad un peggioramento della fabbricazione dei materiali ed un passivo in perdita per i fornitori.

$$\frac{C}{p}$$

Il margine di tesoreria mette in confronto la differenza fra la somma delle liquidità differite e le immediate e la differenza di queste per le passività correnti. Se negativo comporta ad un forte indebitamento e perciò la necessità di poter ricorrere ad una crisi di liquidità⁴⁸.

$$(L+I) - p$$

Analisi situazione economica, la redditività

Dal campo economico si fa riferimento invece più ad una logica di tempo reddituale, ovvero come viene investito il denaro per generare flussi di cassa attraverso l'uso dello stesso. Questo ci consente di capire come i volumi vengono adoperati al fine di derivare altri profitti e di poter confrontare la gestione con le altre aziende nel mercato.

È di rilevanza da chi vuole investire nel business di riferimento e perciò stimare in generale se genera un riflusso, senza apportare capitale inutilmente, l'azienda per realizzare gli esiti in maniera fruttifera⁴⁹.

Il ROI (Return on Investment) che è dato dal rapporto fra il reddito operativo ed il capitale investito informa il reddito generato indipendentemente dalla provenienza del capitale erogato nell'impresa. Oltre che a indicare un ritorno ci dice se il funzionamento crea, all'aumentare della corrispondenza, dimostra il buon impiego delle fonti. Questi indicatori sono validi per una lettura interpretativa in via approssimativa, anche secondo le diverse fasi di pregresso della società al momento della sua istituzione dove deduce ingenti importi, data la sua costituzione, per le entità particolarmente elevate dopodiché nel periodo di espansione si riesce a migliorare l'operatività in azienda con la maggiore produzione e dalla capacità ottenuta; nella maturità dove i competitori sono più numerosi è la richiesta è fissa; infine nel declino c'è una diminuzione. Ci sono anche altre condizioni estranee dall'attività

⁴⁸ Teodori C. (2017). "Analisi di bilancio lettura e interpretazione" Torino, G. Giappichelli Editore, 2017

⁴⁹ Navaroni, M.(2014). "La procedura delle analisi di bilancio" Business and Management Sciences International Quarterly Review, Pavia.

interna che discendono dal business, le nuove tecniche adoperate e tutto ciò che può interfacciarsi alla tangibilità aziendale.

$$\frac{R_o}{K_o}$$

Il ROI a sua volta si può dividere in altre due componenti: alla redditività delle vendite ROS (Return on Sales) ed il tasso di rotazione del capitale investito.

La redditività delle vendite definisce come le risorse investite siano in grado di originare un rientro. In maniera sostanziale definisce se la gestione caratteristica dia un ricavo in termini monetari eliminandone i relativi oneri.

Per finire, il secondo indice la rotazione del capitale investito data dalla relazione fra il fatturato ed il capitale investito. Indica come il denaro circola all'interno dell'azienda mutandosi in guadagno. Fa sì che si capisca se la quantità dell'esercizio è affine al complesso degli elementi oppure ci rivela come il capitale segua le modalità di processo della destinazione interessata.

$$\frac{R_o}{V}$$

Il ROE (Return on Equity) è dato dal rapporto del reddito netto fra i mezzi propri. È strettamente correlato dall'andamento dell'indice del ROI, ovvero se dovesse generare flussi di cassa negativi altrettanto lo sarà la redditività dei mezzi propri.

Per concludere, l'effetto della leva finanziaria di cui se ne ricavano delle esplicitazioni. Di cui una ha una valenza positiva al riguardo che la remunerazione ottenuta dal capitale proprio se è maggiore dei debiti finanziari si ottiene un proficuo. Al contrario se è minore si producono risultati inferiori al crescere della redditività dei mezzi propri.

$$\frac{R_n}{N}$$

Inoltre, per un'analisi più accurata si può utilizzare la seguente espressione, ovvero la leva finanziaria:

$$ROE = [ROI + (ROI - i) \times \frac{p+\pi}{N}] \times (1 - t)$$

Questa formula denota come cambia il ROE in base alla struttura finanziaria, dato il ROI ed il costo del capitale. Possiamo distinguere il ROE dal ROI per il fatto che quest'ultimo analizza la gestione tipica non considerando gli oneri finanziari. Il ROE mostra le tipologie di finanziamento per rendere i rimborsi ai soggetti esterni. Inoltre, si presentano due casi, se il ROI > i l'azienda ha le possibilità di conferire capitale coprendo i costi dell'onerosità, in tal modo il ROE cresce proporzionalmente al crescere del ROI; mentre se il ROI < i

l'impresa concede le risorse attraverso il debito che ne è conferito perciò il ROE diminuisce all'aumentare del ROE.

Analisi della gestione operativa

Il Turnover dei crediti rappresenta la giacenza media ovvero il tempo medio di incasso di giorni in cui i crediti sono in circolazione. Questo rapporto indica la qualità dei crediti e il livello di successo da parte del gruppo pubblico locale nella loro raccolta.

Ricavi di Vendita / Crediti vs Clienti

La giacenza media dei crediti è il tempo medio di incasso indicato in giorni che impiega il gruppo pubblico locale nel riscuotere i crediti commerciali dai propri clienti.

$(\text{Crediti Commerciali} / \text{Acquisti}) * 365$

La giacenza media dei debiti rappresenta il tempo medio espresso in giorni che impiega un gruppo pubblico locale a pagare i propri fornitori.

$(\text{Crediti Commerciali} / \text{Vendite}) * 365$

Il Turnover del magazzino indica la capacità di ritorno in forma liquida del capitale investito dal gruppo pubblico locale.

Vendite / Capitale Investito

La giacenza media delle scorte indica il numero di giorni di giacenza media delle scorte di magazzino.

$(\text{Magazzino} / \text{Vendite}) * 360$

Margine prodotto interno lordo

Il margine di profitto lordo indica l'efficienza dell'impresa rispetto ad altri gruppi pubblici locali comparabili. Molto utilizzato per le imprese private per paragonare le politiche dei prezzi, può comunque aiutare nell'analisi dell'ente pubblico fornendo un'idea sull'efficienza della produzione dei servizi/beni.

Profitto Lordo / Vendite Nette

Il margine di profitto netto indica la redditività dell'impresa dopo aver preso in considerazione tutte le spese e le imposte sul reddito. Riflette i guadagni lasciati per gli azionisti come percentuale delle vendite nette.

Misura l'efficienza collettiva di produzione, amministrazione, vendita, finanziamento, determinazione dei prezzi e gestione fiscale. Un'azienda con un livello basso di margine netto ha un livello di profitto netto inferiore rispetto alle vendite nette e viceversa.

Profitto Netto / Vendite Nette

La Città di Padova ha pubblicato il proprio bilancio consolidato del 2017 presente secondo la struttura stabilita dal D.lgs. 118/2011 [sul portale](https://www.padovanet.it/informazione/archivio-bilancio-consolidato) istituzionale al link <https://www.padovanet.it/informazione/archivio-bilancio-consolidato>
L'amministrazione si interroga sul rapporto e analisi della propria situazione economico patrimoniale e finanziaria.

1 Riclassificazione con metodo finanziario degli elementi di bilancio

Raggruppamento		Contenuto	Importo
F – Capitale Fisso	Immobilizzazioni immateriali	B.I Immobilizzazioni immateriali	10.775.661,35
	TOTALE		
	Immobilizzazioni materiali	B.II Immobilizzazioni materiali	1.175.766.463,23
	Immobilizzazioni finanziarie	B.III Immobilizzazioni finanziarie	141.722.811,51
	TOTALE		
TOTALE			1.328.264.936,09

C – Capitale Circolante	D – Disponibilità non liquide	C.I Rimanenze	1.396.471,97
		+ D) Risconti attivi annuali	1.177.351,14
		*+Attività che non costituiscono immobilizzazioni	1.257.083,65
	TOTALE		3.830.906,76
	L – Liquidità differite	C.II. Crediti	128.412.448,33
	+ D) Ratei attivi annuali	51,64	
	TOTALE		128.412.499,97
	I – liquidità immediate	C.IV Disponibilità liquide	143.325.823,48
	TOTALE		143.325.823,48
TOTALE			275.569.230,21
Raggruppamento			
	Contenuto	Importo	
N – Patrimonio Netto	A) Patrimonio Netto		1.058.347.526,93
	TOTALE		1.058.347.526,93
P – Passività Consolidate			
	C) TFR		5.735.850,95
	B) Fondo per rischi ed oneri		5.177.327,82
	+ D.1) Obbligazioni scadenti oltre l'esercizio		134.841.299,76
	TOTALE		145.754.478,53

Raggruppamento	Contenuto	Importo
p – Passività Correnti		-
	D2) Debiti verso fornitori	59.671.729,50
	Debiti per trasferimenti e contributi	16.880.678,33
	Altri debiti	31.183.705,05
	E) Ratei passivi e risconti passivi	291.996.047,96
	TOTALE	399.732.160,84

Composizione degli Impieghi			
	Indice di rigidità del capitale investito	Attività non Correnti / Capitale Investito	0,83
	Indice di elasticità del capitale investito	Attività Correnti / Capitale Investito	0,17
	Peso delle immobilizzazioni materiali	(Immobilizzazioni Materiali / Totale Attività) * 100	73,31%
	Peso delle immobilizzazioni immateriali	(Immobilizzazioni Immateriali / Totale Attività) * 100	0,67%
Composizione delle Fonti			
	Indice di autonomia finanziaria	Capitale Proprio / Capitale Investito	0,66
	Indice di dipendenza finanziaria	Passività Correnti + Consolidate / Capitale Investito	0,34
Rapporti di leva finanziaria			
	Total Capitalization Ratio	Passività Consolidate / Capitale Disponibile	0,14
Rapporti di copertura			
		Risultato operativo consolidato / Costo per interessi	- 0,92
			-0,679653656
Coefficienti di liquidità			
	Capitale circolante netto	Attivo Corrente – Passività Correnti	-124.162.930,63
	Indice di disponibilità	Attivo Corrente / Passività Correnti	0,69
	Margine di Tesoreria	(Liquidità Immediate + Differite) – Passività Correnti	-127.993.837,39
	Indice di liquidità	Attività Correnti – Magazzino / Passività Correnti	0,69

	Valori assoluti
VALORE DELLA PRODUZIONE	
Proventi da tributi	149.157.301,53
Proventi da fondi perequativi	12.483.942,16
Proventi da trasferimenti e contributi	32.462.544,61
Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	56.380.418,50
Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)	99.997,55
Variazione dei lavori in corso su ordinazione	
Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	353.504,53
Altri ricavi e proventi diversi	36.875.659,10
VALORE DELLA PRODUZIONE EFFETTUATA	287.813.367,98
COSTI ESTERNI	
Consumi per materie prime	7.370.800,26
Trasferimenti e contributi	22.279.927,69
Variazione rimanenze materie prime	5.284,74
Costi per servizi	123.643.973,33
Costi per godimento beni di terzi	2.742.799,42
Altri oneri tipici esterni	4.387.795,74
TOTALE COSTI ESTERNI	160.420.011,70
VALORE AGGIUNTO	127.393.356,28
- Costo del lavoro	91.447.888,21
MARGINE OPERATIVO LORDO	35.945.468,07
- Ammortamenti e svalutazioni	39.080.720,58
- Accantonamenti	28.090,86
REDDITO OPERATIVO	3.163.343,37
RISULTATO GESTIONE ACCESSORIA (o ATIPICA)	
GESTIONE FINANZIARIA	
Proventi finanziari	5.344.156,09
- Oneri finanziari	4.654.346,14
RISULTATO GESTIONE FINANZIARIA	689.809,95
RISULTATO GESTIONE CORRENTE	
GESTIONE STRAORDINARIA	
+ Proventi straordinari	23.215.438,88
- Oneri straordinarie	2.161.461,78
RISULTATO GESTIONE STRAORDINARIA	21.053.977,10
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	18.580.443,68
Imposte dell'esercizio	4.965.509,43
RISULTATO NETTO D'ESERCIZIO	13.614.934,25

Analisi della Gestione Operativa			
	Turnover dei crediti	Ricavi di Vendita / Crediti vs Clienti	2,24
	Giacenza media dei crediti	(Crediti Commerciali / Acquisti) * 365	161,08
	Giacenza media dei debiti commerciali	(Crediti Commerciali / Vendite) * 365	162,85
	Turnover del magazzino	Vendite / Capitale Investito	0,18
	Giacenza media delle scorte	(Magazzino / Vendite) * 365	1,77
Indici di redditività			
	Return on Equity (ROE)	Reddito Netto / Capitale Netto	1,29%
	Return on Investment (ROI)	Reddito Operativo / Capitale Investito	-19,72%
	Return on Sales (ROS)	Reddito Operativo / Vendite	-1,10%
	Return on Asset (ROA)	Reddito Netto / Capitale investito globale	0,85%

Principali problemi di governance e indicazioni relativi alle società partecipate in seguito alla crisi pandemica COVID-19

La Deliberazione n.18/SEZAUT/INPR della Corte dei Conti pone l'attenzione sul tema dell'effetto della pandemia sulle partecipate incoraggiando l'Ente Locale a vigilare sulla possibile situazione di crisi d'impresa, di insolvenza e di continuità aziendale. A tal fine si richiamano le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19 secondo la Deliberazione.

L'ente dovrebbe attivare ogni possibile misura di sostegno tesa a:

- neutralizzare, nell'immediato, gli effetti derivanti dalla crisi economica provocata dall'emergenza da Covid-19;
- garantire la continuità delle società a partecipazione pubblica che, precedentemente alla crisi pandemica, non si trovavano già in condizioni di crisi strutturale.

Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico adotta, senza indugio, i provvedimenti necessari al fine di:

- prevenire l'aggravamento della crisi
- correggerne gli effetti
- eliminarne le cause attraverso un idoneo
- piano di risanamento.

L'apertura di una fase interlocutoria, che permetta una gestione conservativa delle aziende, nelle società a controllo pubblico:

- è pienamente compatibile con ogni attività preventiva di controllo e di valutazione del rischio di crisi aziendale ex art. 6, co. 2, del TUSP;

- non può determinare l'automatica rinuncia, da parte dell'organo amministrativo, all'assunzione delle possibili iniziative in favore della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Fermo restando le pronunce legate all'ordinaria continuità e solidità dell'attività aziendale del D.Lgs. 175/ 2016.

Il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'amministrazione affidante; ciò sotto un duplice profilo:

- assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra ente e società affidataria,
- garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente.

A tal fine, è opportuno il potenziamento delle verifiche infrannuali, da accompagnare con analisi approfondite e valutazioni puntuali, rese necessarie dall'evidente impatto della gestione degli organismi partecipati sul bilancio degli enti.

È necessario che avvenga un'azione di condivisione e scambio di dati (contabili), nonché di informazioni (extra contabili) tra gli uffici responsabili del controllo sulle partecipate degli enti e le stesse partecipate.

In tal modo si potranno affrontare tempestivamente le eventuali criticità che la situazione emergenziale ha contribuito ad acuire nel corso dell'anno, osservando, in particolare, gli effetti sugli equilibri gestionali e finanziari degli organismi e degli enti territoriali.

Il processo precedentemente esposto trova fondamento nella riforma dell'attuale legge fallimentare che è rimasta per molto tempo, dal 1942 al 2005, pietrificata, senza alcuna modifica da parte del legislatore salvo alcuni interventi da parte della Corte Costituzionale per adeguare la normativa ai cambiamenti legislativi. Dal 2005 la Legge fallimentare ha subito una serie di modifiche male articolate, non omogenee e "tampone" per rispondere alla grande crisi che stava attraversando il nostro paese. Questo ha fatto sì che si sentisse la necessità di un nuovo complesso di norme, ben articolate, precise e al passo con i tempi nonché alle richieste dell'Unione Europea.

La creazione del nuovo Codice della crisi è iniziata con la Legge n. 155 del 19 ottobre 2017 attraverso la quale il Governo è stato delegato ad adottare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della stessa legge (14/11/2017) uno o più decreti legislativi per la riforma organica delle procedure concorsuali di cui al R.D. 16/03/1942 n. 267 anche conosciuto come Legge Fallimentare e della disciplina sulla composizione della crisi da sovra indebitamento.

Dopo l'approvazione della legge delega il Governo ha istituito la c.d. "seconda Commissione Rordorf⁵⁰" al fine di redigere un articolato contenente l'attuazione della delega. Questo viene più volte consegnato, modificato e rivisitato fino agli ultimi mesi del 2018 quando viene presentato alle competenti Commissioni delle Camere un articolato intitolato "Schema di decreto legislativo recante codice della crisi di impresa e dell'insolvenza in attuazione della L. 19/10/2017, n. 155". Va tenuto presente che il termine per l'esercizio della delega pur essendo fissato dalla norma al 14 novembre 2018, è stato prorogato di 60 giorni come ammetteva l'art. 1 comma 3 della legge delega e dunque i lavori della commissione potevano essere conclusi entro il 13/01/2019.

Nel creare la norma, che si è poi concretizzata nel D. Lgs. 12 gennaio 2019, n. 14, il Governo ha preso spunto dalle indicazioni fornite dall'Unione Europea e dai principi della model law elaborati dalla Commissione delle Nazioni Unite per il diritto commerciale internazionale (UNCITRAL).

Il nuovo codice si propone di creare le condizioni necessarie affinché tutti gli imprenditori possano avviare le procedure di ristrutturazione preventivamente rispetto all'insorgere della crisi irreversibile, introducendo dei nuovi indicatori della crisi e l'istituto dell'allerta, una novità assoluta per il panorama normativo italiano.

⁵⁰ Seconda Commissione Rordorf deriva dalla prima commissione formata nel 2015 dal Ministro della Giustizia e presieduta da Renato Rordorf che aveva il compito di elaborazione proposte di interventi di riforma, ricognizione e riordino della disciplina delle procedure concorsuali.

La riforma introduce l'obbligo di dotarsi di adeguati assetti organizzativi, amministrativi e contabili che consentano di rilevare anticipatamente i primi "sintomi" della crisi di impresa. Inoltre, la nuova normativa preveda la sostituzione del termine "fallimento" con quelli di "liquidazione giudiziale", la riduzione della durata e dei costi delle procedure concorsuali e la semplificazione della normativa relativi ai diversi riti speciali.

La nuova normativa, come vedremo, ha portato un numero elevatissimo di novità che dovranno essere recepite e applicate da un numero altrettanto grande di soggetti, in quanto colpisce tutte le aree strettamente collegate all'esercizio di impresa; basti pensare alle modifiche organizzative che dovranno effettuare tutti gli imprenditori, dall'imprenditore individuale agli amministratori di società, i sindaci e i revisori ma anche i consulenti di impresa, i giudici, i responsabili delle camere di commercio, ecc. nessuno è stato escluso dalla riforma.

La complessità del CCI si evince anche dalla sua composizione, infatti, gli articoli del Testo Unico della crisi sono solamente 16 che per essere però attuati hanno richiesto un D.lgs. composto da 391 articoli. Il titolo I del Nuovo Codice contiene le disposizioni generali e delinea le prime definizioni e i principi di applicazione generale a cui devono essere improntate le disposizioni specifiche.

Per prima cosa è stato eliminato il termine "fallimento" che verrà sostituito con l'espressione "liquidazione giudiziale" in quanto la crisi non dovrà più essere considerata come un discredito morale ma come un'eventualità fisiologica per l'impresa ed è stato inoltre eliminato l'istituto della dichiarazione di fallimento di ufficio per le grandi imprese in crisi.

Per quanto riguarda le definizioni è stato introdotto il concetto di stato di crisi inteso come lo stato di difficoltà economica-finanziaria che rende probabile l'insolvenza del debitore e che per le imprese si manifesta come inadeguatezza dei flussi di cassa a far fronte al regolamento delle obbligazioni pianificate; questo si distingue dal concetto di insolvenza che è, invece, lo stato del debitore che si manifesta con inadempimenti o altri fatti esteriori che dimostrino che il debitore non è più in grado di soddisfare le proprie obbligazioni.

Il nuovo testo prevede l'adozione di un unico modello processuale per l'accertamento dello stato di crisi o di insolvenza da applicare a tutte le categorie di debitori, non solo più all'imprenditore commerciale ma coinvolge tutte le persone fisiche o giuridiche, gli enti collettivi, i consumatori, i professionisti, gli imprenditori che esercitano attività commerciali, agricole o artigiane, rimane esclusa solamente la pubblica amministrazione.

Il modello processuale è stato semplificato e uniformato alla disciplina dei vari riti speciali e deve garantire una trattazione prioritaria delle situazioni volte a superare la crisi assicurando la continuità aziendale, inoltre, l'autorità giudiziaria competente dovrà essere individuata in base al centro degli interessi principali del debitore.

La normativa propone anche una riduzione dei costi e della durata delle procedure concorsuali e una maggiore specializzazione dei giudici addetti alle procedure concorsuali istituendo un albo dei soggetti a cui affidare gli incarichi di gestione con specifici requisiti di professionalità, indipendenza ed esperienza.

La riforma contiene anche una sezione specifica di previsioni riguardanti la disciplina delle società a responsabilità limitata volta a irrobustire il ruolo del collegio sindacale e prevedendo la nomina obbligatoria dell'organo di controllo in situazioni dimensionali di minore entità.

In particolare, vengono abbassati incisivamente i parametri previsti dall'art. 2477 c.c. con espresso richiamo a quelli dell'art. 2435 bis c.c.⁵¹ così differenziati:

⁵¹ Art. 2435 bis del c.c.: parametri di identificazione delle società tenute alla redazione del bilancio in forma abbreviata.

NORMA ATTUALE (ART. 2477 C.C.)	NUOVA NORMA
Superamento per due esercizi consecutivi di due dei seguenti limiti:	Superamento per due esercizi consecutivi di almeno uno dei seguenti limiti:
Totale attivo dello SP 4,4 milioni di euro	Totale attivo dello SP 2 milioni di euro
Ricavi delle vendite e delle prestazioni 8,8 milioni di euro	Ricavi delle vendite e delle prestazioni 2 milioni di euro
Dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 50	Dipendenti occupati in media durante l'esercizio: 10

Ciò fa sì che, secondo le prime stime, il numero delle s.r.l. obbligate alla nomina dell'organo di controllo passi da 35.000 a circa 150.000. La normativa prevede che le società in questione debbano provvedere ad uniformare l'atto costitutivo e lo statuto alle disposizioni previste entro 9 mesi dall'entrata in vigore dell'art. 379 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 14/02/2019 e quindi entrato in vigore 30 giorni dopo, il 16/03/2019. Questo farà sì che in un breve lasso temporale un numero elevatissimo di società dovranno effettuare dei cambiamenti sia dal punto di vista organizzativo, amministrativo e di controllo.

Il concetto di continuità aziendale viene sancito dall'art. 2423-bis del codice civile e prevede che la valutazione delle voci di bilancio sia fatta nella prospettiva della continuazione dell'attività e quindi tenendo conto del fatto che l'azienda costituisce un complesso economico funzionante destinato alla produzione di reddito.

Nella fase di predisposizione del bilancio la direzione aziendale deve quindi effettuare una valutazione prospettica della capacità dell'azienda di continuare a costituire un complesso economico funzionante in grado di produrre reddito per un prevedibile arco temporale futuro pari ad almeno 12 mesi dalla data di riferimento del bilancio. Nei casi in cui siano identificate delle incertezze sulle capacità dell'azienda i redattori del bilancio dovranno indicare nella nota integrativa le informazioni relative ai fattori di rischio, le incertezze identificate ma anche i piani futuri per far fronte alla situazione. Questo particolare aspetto soprattutto in un periodo di crisi pandemica nonostante i diversi "aggiustamenti" e contributi che lo Stato ha concesso alle aziende per incrementare liquidità e garantire una continuità aziendale, vede effetti notevoli sulle diverse realtà partecipate.

Il nuovo Codice della Crisi di impresa e dell'insolvenza, come già detto, apporta delle modifiche ad alcuni degli articoli del codice civile e la prima rubricata all'art. 375 riguarda appunto il rafforzamento della salvaguardia della continuità aziendale. La modifica consiste nell'introduzione di un secondo comma all'art. 2086 c.c.⁵² che puntualizza uno dei doveri dell'imprenditore che opera in forma collettiva o societaria.

In particolare "l'imprenditore, che operi in forma societaria o collettiva, ha il dovere di istituire un assetto organizzativo, amministrativo e contabile adeguato alla natura e alle dimensioni dell'impresa, anche in funzione della rilevazione tempestiva della crisi dell'impresa e della perdita della continuità aziendale, nonché di attivarsi senza indugio per l'adozione e l'attuazione di uno degli strumenti previsti dall'ordinamento per il superamento della crisi e il recupero della continuità aziendale".

Il secondo comma introdotto nell'art. 2086 mette in risalto già ad una prima lettura la volontà del nuovo codice di preservare la continuità aziendale con ogni mezzo possibile, introducendo dei doveri per l'imprenditore che gli permettano di accorgersi tempestivamente di una gestione inappropriata e di prendere di conseguenza le decisioni necessarie a risanare la condizione della società.

Strettamente collegato all'obbligo di predisporre un assetto organizzativo adeguato in modo da riconoscere in modo tempestivo i segnali della crisi di impresa è stato introdotto l'obbligo di segnalazione posto a carico dell'organo di controllo nell'ambito della sua attività di

⁵² Art. 2086 c.c. Gestione di impresa: L'imprenditore è il capo dell'impresa e da lui dipendono gerarchicamente i suoi collaboratori.

verifica. L'organo di controllo, ha quindi, l'obbligo di segnalare immediatamente all'organo amministrativo l'esistenza di fondanti indicatori della crisi.

In mancanza dell'adozione di strumenti per superare la crisi nei 60 giorni successivi da parte dell'organo amministrativo, l'organo di controllo ha l'obbligo di informare senza indugio l'Ocri.

La finalità del CCII di preservare la continuità aziendale non emerge solamente da questo articolo ma anche da una serie di novità che prevede tra cui il ridimensionamento delle procedure liquidatorie rispetto a quelle in continuità, l'introduzione delle procedure di allerta e la riforma del concordato in continuità da privilegiare rispetto a quello liquidatorio.

L'introduzione delle procedure di allerta, di cui parleremo nel paragrafo successivo, costituisce il modo per fare emergere tempestivamente la prospettiva di risanamento dell'impresa prima che la crisi dell'impresa stessa sfoci nell'insolvenza.

La salvaguardia della continuità aziendale costituisce un filo conduttore per tutto il codice e ciò è dimostrato anche dal confronto tra l'articolo 104 della Legge Fallimentare e l'art. 211 del codice della crisi.

L'art. 104 L.F. – Esercizio provvisorio dell'impresa del fallito – prevede che il tribunale possa disporre l'esercizio provvisorio dell'impresa nella sentenza che ne dichiara il fallimento se dall'interruzione può derivare un danno grave, purché ciò non arrechi pregiudizio ai creditori; nel nuovo codice, invece, con l'introduzione di una semplice premessa a quello che era l'art. 104 L.F. ovvero "l'apertura della liquidazione giudiziaria non determina la cessazione dell'attività d'impresa quando ricorrono le condizioni di cui ai commi 2 e 3" privilegia la continuazione dell'attività aziendale con l'obiettivo di incentivare, o almeno proteggere, i posti di lavoro e la prosecuzione dell'attività e questo fa sì che l'apertura della liquidazione giudiziale non determini più in modo automatico la cessazione dell'attività.

Le procedure di allerta sono uno strumento finalizzato a supportare gli amministratori e gli organi preposti al controllo della società nell'individuazione dei primissimi segnali di crisi.

Le procedure di allerta rivestono un ruolo fondamentale in quanto il concetto di crisi per gli imprenditori è molto complesso da affrontare perché spesso c'è un rifiuto completo della situazione in cui versa l'azienda e estrema difficoltà nell'ammettere il declino che sta vivendo fino al momento in cui la crisi non può più essere nascosta. Bisogna considerare che questo rifiuto fa sì che non vengano percepiti le fasi di peggioramento precedenti alla crisi che se tempestivamente diagnosticate ed affrontate consentono di fermare il processo di declino e di innescare un'inversione di rotta che in alcuni casi può addirittura portare ad un miglioramento delle condizioni della società.

L'introduzione di una fase preventiva di allerta serve a scongiurare la dispersione del valore aziendale preservandolo a beneficio dei creditori, dei dipendenti, dei proprietari e dell'economia in generale ed è uno strumento extragiudiziale e confidenziale di sostegno alle imprese volto a monitorare i sintomi del malessere economico e finanziario dell'impresa.

Come già accennato in precedenza la riforma delle procedure concorsuali avvenuta attraverso il nuovo CCII è stata attuata per le sollecitazioni provenienti dall'Unione Europea che aveva un duplice obiettivo: da un lato permettere ad imprese sane ma in difficoltà finanziaria di ristrutturarsi in una fase precoce della crisi senza giungere fino alla fase finale dell'insolvenza e dall'altro lato voleva dare una seconda possibilità agli imprenditori che falliscono.

La ratio dell'introduzione di misure preventive che richiede l'UE scaturisce dalla disparità di trattamento in materia di insolvenza che vi sono tra i diversi Stati membri; le profonde diversità, infatti, costituiscono un enorme disincentivo per le imprese che decidono di stabilirsi in diversi Stati membri ed in particolare in quei paesi in cui non vengono attuati procedimenti di ristrutturazione precoce.

La proposta dell'Unione Europea mira ad assicurare un grado più elevato di certezza giuridica così da ridurre il fenomeno, molto diffuso, del forum shopping⁵³.

Bisogna considerare che gli obiettivi dell'Unione Europea sarebbero stati più efficacemente perseguiti attraverso la promulgazione di un Regolamento, il quale avrebbe anche garantito un livello maggiore di armonizzazione tra i diversi Stati UE in quanto direttamente applicabile e non suscettibile a modifica come invece sono le direttive che possono essere modificate in fase di recepimento da parte di ciascuno Stato.

Nonostante questo la direttiva contenuta nel Considerando n. 16 è molto chiara e stabilisce che "quanto prima il debitore è in grado di individuare le proprie difficoltà finanziarie e prendere le misure opportune, tanto maggiore è la probabilità che eviti un'insolvenza imminente o, nel caso di un'impresa la cui sostenibilità economica è definitivamente compromessa, tanto più ordinato ed efficace sarà il processo di liquidazione" si evince, quindi, l'importanza del ruolo affidato al debitore, il quale deve essere in grado di individuare le proprie difficoltà finanziarie e prendere le misure opportune per contrastare l'insorgere della crisi.

Con l'introduzione del nuovo codice della crisi l'individuazione dei primi segnali della crisi non spetta più solo all'imprenditore e all'impresa ma anche ad una serie di organi legittimati a dare l'allerta, quali:

Gli organi di controllo societari in cui sono ricompresi il collegio sindacale, ovvero l'organo principale a cui spetta il compito della vigilanza, il revisore contabile e la società di revisione, ciascuno nell'ambito delle sue funzioni;

I creditori pubblici qualificati che sono espressamente individuati dall'art. 15 CCII e sono l'Agenzia delle Entrate, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) e l'Agente della Riscossione.

Il nuovo codice ha portato ad una forte valorizzazione della funzione di vigilanza societaria come abbiamo già visto anche dall'abbassamento delle soglie per la nomina obbligatoria di un organo di controllo interno alla società. È una modifica destinata a cambiare il comportamento non solo degli amministratori delle medie ma anche delle piccole e microimprese che per anni non hanno fatto che rimandare l'obbligo di attrezzarsi con adeguati sistemi di controllo, contabili e gestionali. Sistemi di governo che all'interno del Gruppo Consolidato devono essere messi in atto.

Per quanto riguarda invece i creditori pubblici qualificati l'art. 15, comma 2, del CCII indica delle soglie molto precise che nel caso in cui vengano superate fanno sorgere l'obbligo di segnalazione, in particolare:

L'Agenzia delle Entrate ha l'obbligo di segnalazione nel caso in cui l'ammontare totale dell'IVA a debito scaduta e non versata sia:

Pari al 30% del volume di affari del medesimo periodo e non inferiore a 25.000€ per un volume di affari risultante dalla dichiarazione IVA relativa all'anno precedente fino a 2.000.000€;

Non inferiore a 50.000€ per un volume di affari risultante dalla dichiarazione IVA relativa all'anno precedente fino a 10.000.000€;

Non inferiore a 100.000€ per un volume di affari risultante dalla dichiarazione IVA relativa all'anno precedente oltre 10.000.000€.

Per quanto attiene l'INPS il suo obbligo di segnalazione sorge nel momento in cui il debitore è in ritardo di oltre sei mesi nel versamento dei contributi previdenziali di ammontare superiore alla metà di quelli dovuti nell'anno precedente e superiori alla soglia di 50.000€;

L'obbligo dell'Agente di riscossione, infine, sorge nel momento in cui la sommatoria dei crediti affidati per la riscossione dopo la data di entrata in vigore del CCII definitivamente

⁵³ Per forum shopping si intende la situazione in cui gli imprenditori in crisi decidono volontariamente di spostare la sede della loro attività in Stati membri in cui è presente un regime giuridico più favorevole come nel caso di procedure di insolvenza meno rigide o conseguenze civili o penali meno punitive.

accertati e scaduti da 90 giorni superiori per le imprese individuali la soglia di 500.000€ e per le imprese collettive la soglia di 1.000.000€.

Alla luce di quanto sopra, l'obbligo di segnalazione all'OCRI opera per gli organi di controllo societari quando vi sono indizi di crisi di impresa e per i creditori pubblici nel momento in cui l'esposizione debitoria abbia superato predeterminate soglie.

Ai sensi dell'art. 16 CCII il procedimento di allerta può essere utilizzato da tutte le imprese incluse le imprese agricole e le imprese minori, ne rimangono escluse: le grandi imprese, i gruppi di impresa, le società con azioni quotate in mercati regolamentati, le banche, gli intermediari mobiliari e immobiliari, le società di gestione del risparmio, i fondi pensione, le assicurazioni, ecc.

La crisi di impresa, come già detto, ha una specifica scansione temporale che caratterizza tutte le imprese e per ciascuna fase è possibile evidenziare le azioni che i soggetti preposti a gestirla dovrebbero compiere man mano che si presentano le difficoltà.

La prima fase di incubazione della crisi può considerarsi fisiologica in quanto vi incorre strutturalmente qualsiasi impresa. Si manifesta con la rilevazione di inefficienze gestionali o produttive.

L'organo di controllo societario vigilerà sul comportamento dell'organo amministrativo assicurandosi che sia messo in atto un adeguato assetto organizzativo e quindi che, in primo luogo, il sistema contabile sia correttamente implementato e alimentato, in grado non solo di fornire dati patrimoniali, economici e finanziari consuntivi con periodicità ma anche di predisporre dati previsionali che permettano agli organi amministrativi la verifica della sussistenza della continuità aziendale e l'implementazione di misure industriali e finanziarie utili, in secondo luogo, che vi sia una buona organizzazione del sistema di controllo interno. Bisogna considerare che la vigilanza sugli assetti societari era già prevista dai principi di riferimento ma questa con il nuovo CCII assume un ruolo di ancora maggiore importanza al fine di verificare tempestivamente i parametri e le soglie individuate quali rilevanti come previsto dall'art. 13 CCII.

Il superamento di questi parametri farebbe inevitabilmente scivolare l'impresa nella fase successiva della crisi, che insieme alla prima, sono le uniche due che permettono di gestirla internamente in quanto è appositamente previsto il dovere degli organi di controllo di coinvolgere nel processo un soggetto del tutto esterno e terzo con il ruolo di "facilitatore del turnaround".

A norma dell'art. 14, comma 1, del CCII gli organi di controllo societari, il revisore contabile e la società di revisione, ciascuno nell'ambito delle proprie funzioni, hanno l'obbligo di verificare che l'organo amministrativo valuti costantemente, assumendo le conseguenti idonee iniziative se l'assetto organizzativo dell'impresa non risultasse adeguato, se sussiste l'equilibrio economico-finanziario e quale sia il prevedibile andamento della gestione.

Se la situazione di difficoltà non trova soluzione si passa alla seconda fase della crisi comunemente classificata dalla dottrina come quella di maturazione della crisi.

L'organo di controllo è in questo caso chiamato a valutare se attuare un sistema di allerta interna, assicurandosi che gli amministratori siano coscienti della sussistenza di una criticità più rilevante rispetto alla fase precedente e della necessità di intraprendere un percorso specifico per evitare la degenerazione della situazione di crisi. L'organo di controllo, qualunque esso sia, sono obbligati a segnalare tempestivamente all'organo amministrativo l'esistenza di fondati indizi della crisi.

La segnalazione deve essere motivata, fatta per iscritto e a mezzo posta elettronica certificata o comunque con mezzi che provino l'avvenuta ricezione; inoltre è fondamentale che contenga un termine congruo, non superiore a trenta giorni, entro il quale l'organo amministrativo deve riferire le soluzioni individuate e le iniziative già intraprese.

Il rapporto tra organo di controllo e organo amministrativo in questa fase cambia radicalmente in quanto non è più riconducibile all'attività ordinaria ma assume, per tutela, un carattere volutamente formale. Il collegio, il revisore o la società di revisione sono

diametralmente contrapposti all'organo amministrativo, in questa fase, essendo i primi chiamati a mettere ufficialmente in allerta questi ultimi con il fine di provocare la realizzazione di una strategia per l'uscita dalla situazione di difficoltà in cui si trova l'azienda. Se l'intervento non è tempestivo o se non ha esito positivo, si arriva alla crisi in senso giuridico ovvero, per definizione, alla "inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte regolarmente alle obbligazioni pianificate". In questa fase gli organi di controllo devono valutare se la società possa ancora uscire dalla crisi autonomamente oppure se al fine di mettere in sicurezza l'attività aziendale sia necessario avviare un processo di allerta "verso l'esterno".

Il processo di allerta verso l'esterno consiste nella segnalazione all'OCRI (Organismo di composizione della crisi). Come abbiamo già visto l'OCRI è un nuovo organo costituito presso ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, esso opera tramite un referente (individuato nel segretario della C.C.I.A.A.), l'ufficio del referente e il collegio degli esperti.

Una volta attivato l'OCRI attraverso uno dei metodi previsti dall'art. 16 CCI ovvero segnalazione da parte degli organi di controllo societari, segnalazione da parte dei creditori pubblici qualificati o su istanza del debitore il referente deve provvedere alla nomina dei tre membri del collegio degli esperti che vengono scelti tra gli iscritti ad un apposito albo dei gestori della crisi e dell'insolvenza.

Entro 15 giorni dalla segnalazione l'OCRI deve convocare il debitore e i componenti dell'organo di controllo per verificare la sussistenza di fondati indizi della crisi e di individuare nel minor tempo possibile le misure necessarie per porvi rimedio. Dopo l'audizione del debitore e dell'organo di controllo vengono valutati ed analizzati tutti i dati raccolti e se si ritiene che non sussistano indizi della crisi il caso viene archiviato e ne viene data comunicazione ai soggetti che hanno dato segnalazione se invece gli indizi vengono confermati il collegio degli esperti si confronta con il debitore per individuare le misure più idonee al superamento della crisi stessa.

Il collegio degli esperti, su istanza del debitore e a seguito dell'audizione dello stesso, fissa un termine non superiore a tre mesi prorogabile di ulteriori tre mesi in presenza di riscontri positivi nelle trattative per verificare se sussistono i presupposti che consentano la soluzione concordata della crisi.

Se alla scadenza dei tre o sei mesi non è stato concluso alcun accordo con i creditori coinvolti e persiste lo stato della crisi, il collegio invita il debitore a presentare entro 30 giorni domanda di accesso ad una delle procedure di regolarizzazione della crisi o dell'insolvenza. In caso, quindi, di insuccesso delle trattative stragiudiziali si entra strutturalmente nella fase che la dottrina qualifica come fase dell'insolvenza reversibile. Per il nuovo codice della crisi l'insolvenza è lo stato del debitore che non è più in grado di soddisfare regolarmente le proprie obbligazioni.

Se, invece, gli amministratori non ravvedono possibilità di aderire ad una delle procedure di regolazione della crisi e dell'insolvenza o queste non hanno sortito l'esito sperato la società viene a trovarsi nella fase finale del processo chiamata insolvenza conclamata a cui può seguire solamente la liquidazione della società.

L'analisi di bilancio fornisce di fatto i più opportuni indicatori volti a individuare la potenziale situazione di crisi d'impresa.

Gli indicatori della crisi sono costituiti da più indici che dovranno essere coordinati per fondare un giudizio prognostico sulla sussistenza di fondati indizi di crisi. La funzione di tali indici è quella di individuare preventivamente gli squilibri di carattere patrimoniale, reddituale e finanziario rapportati alle specifiche caratteristiche dell'impresa e dell'attività imprenditoriale svolta dal debitore. Gli indicatori della crisi di impresa devono dare evidenza: Della sostenibilità dei debiti per almeno i sei mesi successivi;

Delle prospettive di continuità aziendale per l'esercizio in corso.

L'art. 13 del D.Lgs. 12 gennaio 2019, n.14 prevede che gli indicatori della crisi di impresa debbano essere stabiliti dal Consiglio Nazionale dei dottori Commercialisti ed Esperti

Contabili e rivisti con scadenza triennale in modo da essere sempre aggiornati. Lo stesso articolo stabilisce anche che l'impresa che non ritenga adeguati, in considerazione delle proprie caratteristiche, gli indici elaborati dalla norma ne può specificare le ragioni nella nota integrativa del bilancio d'esercizio e può indicare gli indici che ritiene idonei per evidenziare lo stato di crisi.

Gli indicatori della crisi sono stati scelti sia tra quelli utilizzati comunemente nella pratica aziendalistica sia tra quelli più frequentemente inclusi nei modelli di diagnosi precoce dell'insolvenza aziendale.

Il sistema degli indici della crisi previsto dal CNDCEC è composto da due livelli gerarchici:

Indici applicabili indistintamente a tutte le tipologie di impresa;

Indici aventi "valori soglia" differenti a seconda del settore economico.

Dal punto di vista logico il sistema è gerarchico e l'applicazione degli indici deve avvenire nella sequenza indicata. Il superamento del valore soglia del primo rende ipotizzabile la presenza della crisi, in assenza del superamento si passa alla verifica del secondo e in presenza del superamento della soglia è ipotizzabile la crisi⁵⁴.

Gli indici applicabili a tutte le tipologie di impresa sono:

Patrimonio netto negativo: il patrimonio netto di una società diviene negativo o scende sotto il limite per effetto delle perdite di esercizio e rappresenta anche una causa di scioglimento delle società di capitali. Questa circostanza costituisce quindi un pregiudizio alla continuità aziendale fino a quando le perdite non vengono ripianate e il capitale sociale non viene riportato sopra il limite legale. Il patrimonio netto viene calcolato sottraendo alla voce A del passivo dello Stato Patrimoniale (Patrimonio Netto) i "crediti verso soci per versamenti ancora dovuti" (voce A dell'attivo dello Stato Patrimoniale) ed eventuali dividendi deliberati ma ancora da contabilizzare.

Il DSCR (Debt service coverage ratio) viene calcolato come rapporto tra i flussi di cassa liberi previsti nei sei mesi successivi che sono disponibili per il rimborso dei debiti previsti nello stesso arco temporale. Il valore di tale indice superiore a 1 denota la stimata capacità di sostenere i debiti in un orizzonte di sei mesi mentre valori inferiori evidenziano l'incapacità. Questo indice può essere applicato esclusivamente se sono presenti dati prognostici, come per esempio il budget di tesoreria, non ritenuti inaffidabili dagli organi di controllo.

Ci sono due metodi di calcolo per questo indice, il primo si basa sul budget di tesoreria redatto dall'impresa e che mette in evidenza le entrate e le uscite attese per i successivi sei mesi; il secondo metodo si basa invece sui flussi di cassa complessivi liberi al servizio del debito attesi nei sei mesi successivi e i flussi necessari per rimborsare il debito non operativo che scade nello stesso arco temporale.

Grafico. Processo scalare per la determinazione della crisi come definito dell'OECD.

⁵⁴ Immagini scaricata dal documento "Crisi di impresa: gli indici di allerta" elaborato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, datato 20/10/2019.



Se il patrimonio netto è positivo e il capitale sociale è al di sopra del limite legale e se il DSCR non è disponibile oppure è ritenuto non sufficientemente affidabile vengono adottati i seguenti indici:

- Indice di sostenibilità degli oneri finanziari è costituito dal rapporto tra oneri finanziari e fatturato:

$$\frac{\text{oneri finanziari}}{\text{ricavi}} = \frac{\text{interessi e oneri finanziari (C17)}}{\text{ricavi (A1)}}$$

- Indice di adeguatezza patrimoniale è costituito dal rapporto tra patrimonio netto e i debiti totali:

$$\frac{\text{patrimonio netto}}{\text{debiti}} = \frac{\text{PN}}{\text{debiti (D dello SP) + ratei e risconti (E dello SP)}}$$

- Indice di ritorno liquido dell'attivo è il rapporto tra il cash flow e il totale attivo dello stato patrimoniale. Il cash flow viene calcolato come somma del risultato di esercizio e dei costi non monetari (ammortamenti, svalutazioni, crediti e accantonamenti per rischi) dal quale dedurre i ricavi non monetari (rivalutazioni partecipazioni, imposte anticipate).
- Indice di liquidità è il rapporto tra il totale delle attività e il totale delle passività a breve termine:

$$\frac{\text{Attivo circolante}}{\text{Debiti a breve + ratei e risconti a breve}}$$

- Indice di indebitamento previdenziale e tributario è il rapporto tra il totale dell'indebitamento previdenziale e tributario (voci D12 e D13 del passivo dello Stato Patrimoniale art. 2424 c.c.) e il totale dell'attivo.

Questi 5 indici hanno significato se contemporaneamente utilizzati in quanto forniscono ciascuno nel suo campo di considerazione solo viste parziali ed eventuali indizi della crisi sono percepibili solamente se le soglie previste dal legislatore per ciascun settore di attività sono superate per tutti e 5 gli indicatori.

L'analisi statistica ha portato ad individuare soglie diverse per ciascun settore⁵⁵:

⁵⁵ "Crisi di impresa: gli indici di allerta" elaborato dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, datato 20/10/2019 attualmente in vigore.

Settore	Soglie di allerta				
	ONERI FINANZIARI / RICAVI %	PATRIMONIO NETTO / DEBITI TOTALI %	LIQUIDITA' A BREVE TERMINE (ATTIVITA' A BREVE/PASSIVITA' BREVE) %	CASH FLOW / ATTIVO %	(INDEBITAMENTO PREVIDENZIALE+ TRIBUTARIO) / ATTIVO %
(A) AGRICOLTURA SILVICOLTURA E PESCA	2.8	9.4	92.1	0.3	5.6
(B) ESTRAZIONE (C) MANIFATTURA (D) PROD. ENERGIA/GAS	3.0	7.6	93.7	0.5	4.9
(E) FORN. ACQUA RETI FOGNARIE RIFIUTI (D) TRASM. ENERGIA/GAS	2.6	6.7	84.2	1.9	6.5
(F41) COSTRUZIONE DI EDIFICI	3.8	4.9	108.0	0.4	3.8
(F42) INGEGNERIA CIVILE (F43) COSTR. SPECIALIZZATE	2.8	5.3	101.1	1.4	5.3
(G45) COMM INGROSSO e DETT AUTOVEICOLI (G46) COMM INGROSSO (D) DISTRIB. ENERGIA/GAS	2.1	6.3	101.4	0.6	2.9
(G47) COMM DETTAGLIO (I56) BAR e RISTORANTI	1.5	4.2	89.8	1.0	7.8
(H) TRASPORTO E MAGAZZINAGGIO (I55) HOTEL	1.5	4.1	86.0	1.4	10.2
(JMN) SERVIZI ALLE IMPRESE	1.8	5.2	95.4	1.7	11.9
(PQRS) SERVIZI ALLE PERSONE	2.7	2.3	69.8	0.5	14.6

Bisogna considerare che nel documento redatto dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili è stata prevista una sezione denominata indici specifici che devono essere applicati ad un elenco molto specifico di attività. Tra queste troviamo:

Le imprese costituite da meno di due anni in quanto l'unico indice rilevante in questo caso è il patrimonio netto negativo. Viceversa, si applicano le regole generali e gli indici di settore nel caso in cui l'impresa o la società neocostituita sia succeduta o subentrata ad altra, come per esempio nel caso di cessioni di rami d'azienda, risultati di fusioni o affitti di rami d'azienda.

Le imprese in liquidazione sono un altro caso particolare, in quanto, ammesso che abbiano cessato la loro attività, l'unico indice rilevante è rappresentato dal rapporto tra il valore di realizzo dell'attivo liquidabile e il debito complessivo della società.

Le start-up innovative allo stesso modo non permettono l'applicazione degli indici "classici" perché sono caratterizzate da un elevato tasso di insuccesso. Per esse rileva principalmente la capacità di ottenere risorse finanziarie dai soci, obbligazionisti, banche, intermediari finanziari che unitamente alle sovvenzioni ed ai contributi pubblici consentono di proseguire nello studio e nello sviluppo dell'iniziativa imprenditoriale.

Le cooperative e i consorzi, infine, ammettono l'applicazione degli indici elencati precedentemente ma con degli accorgimenti in modo che si adattino maggiormente alla tipicità di queste due associazioni.

Come già ripetuto più volte, l'organo amministrativo deve valutare costantemente se sussiste l'equilibrio economico e finanziario e quale sia il prevedibile andamento della gestione. La capacità di ciascuna impresa di implementare un adeguato assetto organizzativo che consenta di calcolare frequentemente gli indici della crisi dipende dalla dimensione, dalla complessità e dalla qualità dell'organizzazione aziendale, degli strumenti disponibili e delle risorse umane utilizzate. Considerando che per la domanda di accesso alle procedure di regolazione della crisi è fissato come riferimento il superamento nell'ultimo bilancio approvato o comunque per oltre tre mesi delle soglie degli indici, il riferimento specifico ai tre mesi di superamento comporta l'esigenza di una valutazione almeno trimestrale degli stessi.

Il nuovo codice della Crisi di impresa sarebbe dovuto entrare in vigore il 15 agosto 2020, tranne per la sezione delle misure di allerta già precedentemente differite al 15 febbraio 2021, ma è evidente che in una situazione in cui l'intero tessuto economico mondiale risulta colpito da una gravissima forma di crisi gli indicatori di questa non potrebbero svolgere il loro ruolo selettivo ma verrebbe fortemente pregiudicata la loro ratio, ovvero quella di intercettare tempestivamente lo stato di crisi e intervenire prima che tale situazione si trasformi in insolvenza irreversibile. Nel contesto generale di grave crisi economica, che si sta andando a delineare, sarebbe fortemente pregiudicata la capacità degli indicatori di

distinguere le imprese capaci di proseguire la loro attività e quelle che, invece, necessitano di un piano di ristrutturazione.

Inoltre, visto il prevedibile pesante impatto sulla solvibilità delle imprese, la possibile crisi degli investimenti e in generale sulle risorse necessarie alla ristrutturazione delle imprese pensare di gestire questa situazione di crisi con regole più restrittive e soprattutto nuove sulle quali gli operatori di giustizia non avranno dimestichezza per mesi potrebbe andare in contrasto con il principio generale di certezza del diritto.

Tutte queste considerazioni hanno fatto sì che attraverso il D.L. 23/2020, detto anche "Decreto Liquidità" pubblicato in Gazzetta Ufficiale l'08/04/2020 derogasse le norme precedenti differendo l'entrata in vigore del nuovo codice dal 15 agosto 2020 al 1 settembre 2021.

Conclusione

Evidenze e risultati

La trattazione ha voluto mettere in evidenza l'attuale visione di governance attraverso la normativa e gli strumenti messi a disposizione e non del tutto adottati dagli Enti Locali. I commercialisti e i manager pubblici possono trovare spunti di riflessione per l'adozione di un processo che pone le proprie origini nella definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica e nella visione consolidata della realtà attraverso un approccio pratico che mette in risalto elementi e aspetti critici che devono essere considerati nel processo di governo del sistema pubblico locale. Il bilancio consolidato è divenuto uno dei cardini del processo di valutazione e governance da parte dell'Ente Locale.

L'analisi dell'attuale configurazione di Ente Locale risponde alla visione di organizzazione ibrida non ancora definita dal legislatore ma di fatto definita dalla legislazione. Così facendo, vi è un passaggio fondamentale di visione e filosofia, infatti bilancio consolidato, elementi contabili ed extracontabili, attività di controllo svolta internamente ed esternamente diventano strumenti di trasparenza verso portatori di interesse e decisori.

Attraverso la stesura di questo elaborato, si è voluto mettere luce quali sono le tipicità del nostro ordinamento partendo da quelle che sono le limitazioni applicative legate all'attuale sistema normativo e manageriale degli Enti Locali. Legislatore e prassi, anche attraverso deliberazioni e linee guida della Corte dei Conti, hanno introdotto negli ultimi anni adeguati indicatori particolareggiati che possono essere attuati dall'Ente Locale e che possono supportare i commercialisti e revisori legali nell'orientare l'azione di governance del gruppo. Il percorso proposto definito il consolidamento prevede anche quelli che sono gli elementi più significativi nella gestione delle partecipate a partire dalla razionalizzazione dei gruppi pubblici locali, i controlli sulla veridicità delle informazioni, le verifiche interne ed esterne messe in atto anche dalla Corte dei Conti che coinvolgono anche i commercialisti e revisori legali a supporto del gruppo. L'approccio per indici fornisce una reale trasparenza ed elimina in parte l'asimmetria informativa generando pertanto una capacità di lettura dei risultati all'interno del gruppo tale da superare le limitazioni generate nella realtà e richiamate dalla teoria dell'agenzia nel settore pubblico.

Nonostante ciò, non è possibile affermare che l'approccio adottato sia sufficiente per superare quelle che sono le asimmetrie informative all'interno del gruppo consolidato. Infatti, la teoria dell'agenzia non si limita a individuare solo opportune leve finanziarie ma anche elementi non finanziari volti a definire un opportuno mix a supporto delle leve decisionali all'interno del gruppo (Secinaro et al., 2019; Alexius & Grossi, 2018). Il primo ostacolo dato da una carenza dei sistemi informativi interni porta perciò a una ricerca di opportuni indicatori da associare e affiancare a quelli di bilancio consolidato che come spesso accade costituiscono elementi tradizionali dei bilanci sociali (Brescia, 2019, 2020). Gli indicatori proposti nell'analisi focalizzati sul gruppo amministrazione pubblica possono essere oltre alla dimensione contabile, la dimensione comunicativa, la dimensione della responsabilità politica, che garantisce maggiore trasparenza e visibilità delle scelte allocative, la dimensione del funzionamento, la quale responsabilizza le amministrazioni alla sostenibilità della spesa

pubblica, la dimensione strategico-organizzativa, valido strumento per orientare i processi di pianificazione, programmazione e controllo nell'ottica del cittadino, la dimensione professionale, utile al fine di orientare l'organizzazione del lavoro per raggiungere una

maggiore consapevolezza e per ottenere un miglioramento dei risultati prodotti (Manes-Rossi, Aversano, & Polcini, 2019; Grossi et al., 2021). In particolare, il bilancio sociale potrebbe fornire informazioni integrative quali valori di riferimento e benchmarking, visioni e programmi associati dell'amministrazione, politiche e servizi resi e risorse disponibili e utilizzate (Verde, 2017; Gazzola, 2019). Elementi che non sempre sono del tutto identificabili all'interno del bilancio consolidato.

L'elaborato dedica infine attenzione ai potenziali risultati delle partecipate all'interno del Gruppo Amministrazione Pubblica e affronta una situazione emergente di possibile crisi causata dalla pandemia all'intero tessuto economico, che, come visto, unifica pubblico e privato con potenziali riflessi sull'equilibrio economico-patrimoniale dell'Ente Locale. Ragione per la quale gli Enti Locali devono cambiare veste da semplici spettatori a attori attivi nel processo di gestione di potenziali situazioni di crisi con ricaduta sulla finanza pubblica e sui cittadini contribuenti. Le attività messe in atto nei prossimi anni da parte degli Enti Locali sul gruppo consolidato avranno il ruolo di assistere una possibile ripresa e stabilità anche in ottica di investimenti Europei volti a rilanciare le economie statali.

References

- Alexius, S., & Grossi, G. (2018). Decoupling in the age of market-embedded morality: responsible gambling in a hybrid organization. *Journal of Management and Governance*, 22(2), 285-313.
- Aleksandrov, E., Bourmistrov, A., & Grossi, G. (2018). Participatory budgeting as a form of dialogic accounting in Russia: Actors' institutional work and reflexivity trap. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*.
- Amelio, S., & Orlandini, P. (2020). Network di interesse pubblico e new public governance, il ruolo del terzo settore nell'equazione di governo. *European journal of volunteering and community-based projects*, 1(1), 23-38.
- Anselmi, L. (2005). L'ente locale come holding di un gruppo aziendale. Giuffrè
- Biancone, P.. (2009). Consolidated Financial Statements. In *Corporate Accounting and Consolidated Financial Statements*. Celid. ISBN: 9788876618741.
- Biancone, P. (2010). IAS 27 Bilancio consolidato e separato. IPSOA.
- Biancone, P., & Sansalvadore, F. (2013). Elementi di analisi economico-finanziaria nella gestione dell'Azienda Farmacia (pp. 1-156). CELID EDITORE.
- Biancone, P., & Secinaro, S. (2015). Popular Financial Reporting. Un nuovo strumento di rendicontazione per le municipalità (pp. 1-102). Giappichelli Editore.
- Biancone, P., Secinaro, S., & Brescia, V. (2016). Popular Report and Consolidated Financial Statements in Public Utilities. Different Tools to Inform the Citizens, a Long Journey of the Transparency. *International Journal of Business and Social Science*, 7(1).
- Billis, D. (2010). Towards a theory of hybrid organizations. *Hybrid Organizations and the Third Sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, (May, 2010), 46-69.
- Brescia, V. (2019). The popular financial reporting: new accounting tool for Italian municipalities. Milano, FrancoAngeli.
- Brescia, V. (2020). SMART CITY E CITIZEN PARTICIPATION. Strumenti, governance e performance (Vol. 10, pp. 1-260). G. Giappichelli Editore.
- Campra, M., Secinaro, S. F., Brescia, V., & Góis, C. M. G. G. (2020). Where Is Current Research on Blockchain Technology in Public Sector?—A Systematic Review. *Rivista Italiana Di Ragioneria E Di Economia Aziendale*, 183-199. <http://dx.doi.org/10.17408/RIREAMCSSVBCMGG050607082020>
- Carini C. (2010). L'analisi di bilancio e la valutazione del posizionamento strategico: Dal settore ai segmenti di attività" Milano, FrancoAngeli s.r.l..
- Dainelli F., Visconti, A. (2014). Gli indicatori di bilancio per le valutazioni di mercato: uno studio di value relevance in Italia" *Impresa progetto – Electronic Journal of Management*, Firenze, n.1.
- Delen, D., Kuzey, C., & Uyar, A. (2013). Measuring firm performance using financial ratios: A decision tree approach. *Expert systems with applications*, 40(10), 3970-3983.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency theory: An assessment and review. *Academy of management review*, 14(1), 57-74.
- Farneti, G., & Pozzoli, S. (2005). Principi e sistemi contabili negli enti locali. Il panorama internazionale, le prospettive in Italia, Franco Angeli, Milano.
- Fazzini, M. (2015). Analisi di bilancio. Ipsoa.
- Ferrero, G. (1965). Le determinazioni economico-quantitative d'azienda: introduzione: le determinazioni conoscitive di ricerca aziendale nei caratteri connaturali al loro oggetto. Giuffrè.
- Ferrero, G. (1980). *Impresa e management*. Giuffrè.
- Ferrero, G., Dezzani, F., Pisoni, P., & Puddu, L. (2006). *Analisi di bilancio e rendiconti finanziari*.

- Gazzola, P. (2019). Social Thinking. Creation of Value for Stakeholders. *Economia Aziendale Online*, 9(4), 413–425.
- Giannarakis, G., Zafeiriou, E., Arabatzis, G., & Partalidou, X. (2018). Determinants of corporate climate change disclosure for European firms. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*, 25(3), 281-294.
- Gombola, M. J., & Ketz, J. E. (1983). A note on cash flow and classification patterns of financial ratios. *Accounting Review*, 105-114.
- Gori, E., & Fissi, S. (2011). La contabilità analitica: presupposto necessario e sufficiente per la determinazione degli standard di costo negli enti locali?. *Management Control*.
- Holmstrom, B., & Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *JL Econ. & Org.*, 7, 24.
- Hopwood, A. G. (1972). An empirical study of the role of accounting data in performance evaluation. *Journal of accounting research*, 10, 156-182.
- Horrigan, J. O. (1965). Some empirical bases of financial ratio analysis. *The Accounting Review*, 40(3), 558.
- Jensen, M. C. (1994). Self-interest, altruism, incentives, and agency theory. *Journal of applied corporate finance*, 7(2), 40-45.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Kumar, P. R., & Ravi, V. (2007). Bankruptcy prediction in banks and firms via statistical and intelligent techniques—A review. *European journal of operational research*, 180(1), 1-28.
- Manes-Rossi, F., Aversano, N., & Polcini, P. T. (2019). Popular reporting: learning from the US experience. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*.
- Linee guida per la valutazione di aziende in crisi” CNDCEC – SIDREA
<https://www.commercialisti.it/documents/20182/323701/Linee+guida+valutazioni+aziende+in+crisi.pdf>
- Lombardi Stocchetti G. (2015). "Valutazioni e analisi di bilancio" Milano, Pearson Italia.
- McCue, C., & Prier, E. (2008). USING AGENCY THEORY TO MODEL COOPERATIVE PUBLIC PURCHASING. *Journal of Public Procurement*, 8(1).
- Migliavacca, A., Rainero, C., & Puddu, L. (2016). Aziende, amministrazione razionale e impatto sociale. In *AZIENDE NON-PROFIT ETICA E RESPONSABILITÀ SOCIALE*. Franco Angeli.
- Navaroni, M.(2014). La procedura delle analisi di bilancio” *Business and Management Sciences International Quarterly Review*, Pavia.
- Pedriali, F. (Ed.). (2006). *Analisi finanziaria e valutazione aziendale. La logica applicativa con i nuovi principi contabili internazionali*. Hoepli Editore.
- Pisoni, P. (2007). *Il bilancio consolidato IAS/IFRS*. Giuffrè editore.
- Pisoni, P., Biancone, P., Busso, D., & Cisi, M. (2007). *Il bilancio consolidato IAS. IFRS*, Giuffrè, Milano.
- Puddu, L., Biancone, P., Secinaro, S., & Vietti, M. C. (2016). *Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: IAS e Principi contabili nazionali a confronto*. Impresa Progetto 3(1).
- Rea, M. (2016). *L'analisi di bilancio per il controllo della gestione*. G Giappichelli Editore.
- Ricci, P., & De Luca, A. (2003). *La contabilità analitica per centri di costo nel sistema di bilancio dello Stato*. F. Angeli.
- Ricci, P. (2010). L'Articolo 49 della Costituzione Italiana e il Soggetto Economico dell'Azienda Pubblica (Article 49 of Italian Constitution and Public Administration Driver). *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale-RIREA*, Voll, 7(8).
- Ross, S. A. (1973). The economic theory of agency: The principal's problem. *The American economic review*, 63(2), 134-139.
- Secinaro, S., Corvo, L., Brescia, V., & Iannaci, D. (2019). Hybrid organizations: A systematic review of the current literature. *International Business Research*, 12(11), 1-21.

Secinaro, S., Brescia, V., & Lanzalonga, F. (2020). L'asimmetria informativa nel bilancio consolidato pubblico. *Economia Aziendale Online*, 11(4), 417-433.

Secinaro, S., Brescia, V., Calandra, D., & Biancone, P. (2021). Towards a hybrid model for the management of smart city initiatives. *Cities*, 116, 103278.

Sorrentino, M. (2015). L'approccio "IPSASB" del D. lgs. 118/2011 per la redazione del bilancio accrual degli Enti Locali italiani. *Economia Aziendale Online*, 6(3), 163–181.

Stehen, Westerfield, Randolph e Bradford (2003). *Fundamentals of corporate finance* (6th edition). New York: Mc. Grow-Hill Companies, Inc.

Teodori C. (2017). *Analisi di bilancio lettura e interpretazione*. Torino, G. Giappichelli Editore.

Verde, M. (2017). *Responsabilità sociale di impresa tra teoria e prassi: Il bilancio sociale come processo di costruzione di senso* (Vol. 6). G Giappichelli Editore.

Stephen P. Osborne Professor (2006) *The New Public Governance?*, *Public Management Review*, 8:3, 377-387, DOI: 10.1080/14719030600853022

Normativa e deliberazioni:

Legge 10 ottobre 1990, n. 287 - Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (Gazzetta Ufficiale del 13 ottobre 1990, n. 240).

Decreto Legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni. (09G0164)

Legge 31 dicembre 2009, n. 196, Legge di contabilità e finanza pubblica. (09G0201). Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2010 (GU n.303 del 31-12-2009 - Suppl. Ordinario n. 245).

Legge 24 Dicembre 2007, n. 244 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008) (GU Serie Generale n.300 del 28-12-2007 - Suppl. Ordinario n. 285)

Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42. (11G0160).

Testo Coordinato Del Decreto-Legge 13 agosto 2011, n. 138 Testo del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (in Gazzetta Ufficiale - serie generale - n. 188 del 13 agosto 2011), coordinato con la legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148 (in questa stessa Gazzetta Ufficiale alla pag. 1), recante: «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo.». (11A12346) (GU Serie Generale n.216 del 16-09-2011).

Legge 7 dicembre 2012, n. 213 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa. (12G0236) (GU Serie Generale n.286 del 07-12-2012 - Suppl. Ordinario n. 206).

Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno e con la Presidenza del Consiglio dei Ministri dell'11 agosto 2017.

Deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG. Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni e relative analisi. 14 Novembre 2017.

Decreto Legislativo 18 Agosto 2000, N. 267 Testo Unico Delle Leggi Sull'ordinamento Degli Enti Locali a norma dell'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265 (G.U. n. 227 del 28 settembre 2000, s.o. n. 162/L).

Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (G.U. 8 settembre 2016, n. 210) come integrato dal decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (G.U. 26 giugno 2017, n. 147).

Legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. (18G00172) (GU Serie Generale n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62).

Legge 14 giugno 2019, n. 55 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, recante: «Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici.» (G.U. n. 140 del 17 giugno 2019).

ISA Italia 530. Campionamento di revisione. In vigore del 1 Gennaio 2015.

Decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 Codice dei contratti pubblici (G.U. n. 91 del 19 aprile 2016).

Deliberazione n. 23/SEZAUT/2018/FRG. Gli Organismi Partecipati degli Enti Locali. 21 Dicembre 2018.

Deliberazione n. 29/SEZAUT/2019/FRG. Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari. 10 Dicembre 2019.

Decreto Legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155. (19G00007) (GU Serie Generale n.38 del 14-02-2019 - Suppl. Ordinario n. 6)

Articolo 233 bis Testo unico degli enti locali (TUEL) (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Il Bilancio Consolidato. (Aggiornato al 31/03/2021).

Articolo 147 quinquies Testo unico degli enti locali (TUEL). (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Controllo sugli equilibri finanziari. (Aggiornato al 31/03/2021).

Articolo 239 Testo unico degli enti locali (TUEL). (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267). Funzioni dell'organo di revisione. (Aggiornato al 31/03/2021).