

Bilancio consolidato

# Le criticità del bilancio consolidato degli Enti locali come strumento di governance e controllo del “GAP”

di Vincenzo Cordaro - Istruttore contabile, presso il Comune di Bovisio Masciago (MB)

L'articolo vuole mettere in evidenza le criticità relative al bilancio consolidato degli Enti locali ad essere inteso, così come attualmente implementato, strumento di governance e controllo del Gruppo Amministrazione Pubblica. Verranno presentate alcune criticità riscontrate lungo tutto il processo di redazione ed alcune considerazioni critiche inerenti all'impostazione attuale di tale documento contabile. L'attenzione verrà focalizzata anche sulle criticità che stanno a monte del bilancio medesimo, riguardanti principalmente la definizione normativa di “Ente locale capogruppo” riconosciuta in capo a tutti gli Enti locali. La maggior parte degli Enti locali italiani è costituita da enti di piccole e medie dimensioni, non autonomamente in grado di esercitare alcuna forma di influenza rilevante o notevole, né tanto meno di controllo, sulle scelte decisionali delle società partecipate che gestiscono servizi pubblici di rilevante interesse generale. Diventa fondamentale ripensare il concetto di “ente capogruppo” al fine di connotarlo di maggiore contenuto economico-aziendale e conseguentemente traslarne gli effetti in capo al bilancio consolidato.

## Inquadramento della questione

Nel disegno normativo tracciato dal Legislatore italiano ogni Ente locale viene definito come “capogruppo” del “Gruppo Amministrazione Pubblica” di riferimento, obbligato pertanto alla redazione del bilancio consolidato, a prescindere dalle quote di partecipazione detenute negli enti e società facenti parte del gruppo. Gli unici casi di esonero sono previsti per i comuni con meno di 5.000 abitanti e per quegli Enti locali che, in base alle soglie di rilevanza definite dalla normativa, non individuano nessun ente o società da includere nel proprio perimetro di consolidamento. Assumere che ogni Ente locale sia “capogruppo”, pertanto in grado di influenzare le politiche di uno specifico gruppo amministrazione pubblica, risulta fuorviante dal punto di vista concettuale oltre a non trovare pienamente riscontro nella prassi. L'attenzione verso questo documento, nella realtà amministrativa degli Enti locali, soprattutto negli enti di piccola e media dimensione obbligati alla

sua redazione, spesso non si spinge oltre ad un semplice, e spesso oneroso, adempimento obbligatorio. Molte sono ancora oggi le criticità che riguardano tale documento contabile, soprattutto ascrivibili alla sua reale funzione informativa interna ed esterna ed alla sua funzione come strumento di supporto alla *governance* ed al controllo del Gruppo Amministrazione Pubblica da parte dell'ente capogruppo. Il presente lavoro vuole dare un contributo sulle possibili considerazioni future su cui il Legislatore dovrà soffermarsi al fine di accrescerne la strumentalità del documento contabile nell'economia e l'amministrazione dei “gruppi pubblici locali”.

## Criticità derivanti dall'introduzione della contabilità economico-patrimoniale

L'introduzione della contabilità economico-patrimoniale rappresenta una delle innovazioni più rilevanti che ha caratterizzato il processo di armonizzazione dei bilanci degli Enti locali negli ultimi anni.

L'applicazione del linguaggio contabile economico-patrimoniale negli Enti locali non trova un'unanimità di pensiero con riferimento ai vantaggi che è in grado di apportare all'informativa delle aziende pubbliche. Tra le motivazioni vi è principalmente: la difficoltà semantica del sistema di contabilità economico-patrimoniale, soprattutto se di matrice reddituale, a rappresentare contabilmente le modalità con cui le aziende pubbliche "acquisiscono" e "cedono" le risorse da e verso l'esterno, prevalentemente mediante "trasferimenti" e "scambi non di mercato".

Un sistema contabile concepito per dare "evidenza" agli scambi di mercato delle imprese, sia nella fase di acquisizione che di cessione, manifesta evidenti distorsioni nel dare rappresentazione ai "trasferimenti" ed agli "scambi non di mercato" che caratterizzano invece la gestione degli Enti locali.

Il bilancio consolidato degli Enti locali trova la sua base di riferimento proprio in un sistema contabile di tipo *accrual* basato sul sistema economico-patrimoniale di matrice reddituale. Considerati i limiti di quest'ultimo con riferimento alle aziende pubbliche i medesimi, non possono che essere traslati anche al bilancio consolidato ed alla sua funzione informativa. Gli schemi di bilancio economico-patrimoniale degli Enti locali, "stato patrimoniale" e "conto economico", assolvono ad una funzione meramente conoscitiva rispetto agli schemi di bilancio scaturenti dalla contabilità finanziaria.

Il bilancio consolidato, trovando le sue "fondamenta" negli schemi di bilancio economico-patrimoniale non può che avere anch'esso, allo stato attuale per un effetto traslativo, una funzione meramente conoscitiva.

Altre criticità attribuibili al bilancio consolidato, derivanti dalla contabilità economico-patrimoniale, riguardano le differenze delle poste di bilancio tra l'Ente locale capogruppo e gli altri enti e società inseriti nel perimetro di consolidamento, derivano dai diversi criteri di valutazione e dai diversi sistemi di rilevazione adottati, anche se la contabilità finanziaria potenziata ha contribuito ad assottigliarne lo iato esistente tra i medesimi.

Un'altra criticità, difficilmente eliminabile, fa riferimento al diverso significato economico che viene attribuito al risultato di esercizio derivante dal conto economico dell'Ente locale e quello derivante dai conti economici di tutti gli altri enti e società facenti

parte del perimetro di consolidamento. Nel conto economico consolidato confluiscono pertanto poste di bilancio con significato profondamente differente. Infatti, mentre un risultato di esercizio positivo:

- per le società rappresenterebbe il reddito prodotto distribuibile ai soci (azionisti se S.p.a.) o destinabile ad autofinanziamento;
- con riferimento agli Enti locali rappresenterebbe un risparmio pubblico di esercizio, derivante dalla prevalenza delle componenti positive su quelle negative di reddito.

Rimane da chiedersi quale significato economico, dei due appena presentati, dovrà essere attribuito ad un risultato di esercizio positivo scaturente dal conto economico consolidato.

Con riferimento allo "schema" di conto economico di cui all'allegato n. 11 del D.Lgs. n. 118/2011, si vuole fare la seguente considerazione in merito alla sua "configurazione" che determina il risultato differenziale "differenza tra componenti positivi e negativi della gestione".

Detto risultato differenziale si presenta come differenza tra le due macro voci:

- A. Componenti positivi della gestione
- B. Componenti negativi della gestione

Le due macro voci accorpano al loro interno tutte le attività svolte dagli Enti locali, comprendendo:

- sia l'attività istituzionale;
- che l'attività commerciale (solitamente riconducibile ai servizi a domanda individuale).

Al loro interno troviamo accorpati "costi" ed "oneri" nei componenti negativi e "ricavi" e "proventi" tra i componenti positivi.

Ne deriva che questo margine differenziale, dal punto di vista semantico, poco dice sia dell'una che dell'altra attività, dando solamente una informazione globale e per certi aspetti distorsiva.

Si ritiene opportuno che nei prossimi interventi normativi il Legislatore provveda a scindere le due tipologie di attività perseguite dagli Enti locali, con le opportune modifiche alla matrice di correlazione per le rilevazioni contabili, al fine di evidenziare distintamente nel conto economico:

- il margine da attività istituzionale
- ed il margine da attività commerciale.

Con questa diversa configurazione, lo schema di bilancio acquisirebbe maggiore coerenza semantica con le attività svolte dall'ente ed una maggiore intelligibilità del prospetto da parte degli *stakeholders*.

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO		Anno	Anno - 1	riferimento art.2425 cc	riferimento DM 26/4/95
<b>A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE</b>					
1	Proventi da tributi				
2	Proventi da fondi perequativi				
3	Proventi da trasferimenti e contributi				
a	<i>Proventi da trasferimenti correnti</i>				A5c
b	<i>Quota annuale di contributi agli investimenti</i>				E20c
c	<i>Contributi agli investimenti</i>				
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici			A1	A1a
a	<i>Proventi derivanti dalla gestione dei beni</i>				
b	<i>Ricavi della vendita di beni</i>				
c	<i>Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi</i>				
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione, etc. (+/-)			A2	A2
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione			A3	A3
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni			A4	A4
8	Altri ricavi e proventi diversi			A5	A5 a e b
<b>totale componenti positivi della gestione A)</b>					
<b>B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE</b>					
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo			B6	B6
10	Prestazioni di servizi			B7	B7
11	Utilizzo beni di terzi			B8	B8
12	Trasferimenti e contributi				
a	<i>Trasferimenti correnti</i>				
b	<i>Contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni pubb.</i>				
c	<i>Contributi agli investimenti ad altri soggetti</i>				
13	Personale			B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni			B10	B10
a	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni Immateriali</i>			B10a	B10a
b	<i>Ammortamenti di immobilizzazioni materiali</i>			B10b	B10b
c	<i>Altre svalutazioni delle immobilizzazioni</i>			B10c	B10c
d	<i>Svalutazione dei crediti</i>			B10d	B10d
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)			B11	B11
16	Accantonamenti per rischi			B12	B12
17	Altri accantonamenti			B13	B13
18	Oneri diversi di gestione			B14	B14
<b>totale componenti negativi della gestione B)</b>					
<b>DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)</b>					

## Criticità riguardanti la conoscenza del linguaggio contabile economico-patrimoniale da parte degli uffici economico-finanziari degli Enti locali

Negli Enti locali, soprattutto quelli di medio-piccola dimensione obbligati all'adozione della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato, mancano spesso all'interno degli uffici economico-finanziari competenze specifiche inerenti alla conoscenza del linguaggio contabile di tipo economico-patrimoniale.

La carenza di queste competenze porta a trascurare qualunque informazione scaturisca da quel tipo di sistema contabile, a maggior ragione quando le scritture in partita doppia e gli schemi di bilancio consuntivo che ne derivano hanno una funzione meramente conoscitiva.

Con l'impostazione attuale agli schemi di bilancio consolidato viene attribuito, da parte degli uffici economico-finanziari, un valore di mero adempimento obbligatorio ed oneroso, ignorandone

totalmente la funzione conoscitiva e soprattutto quella di controllo.

La carenza di risorse umane con tali competenze specifiche in seno agli uffici economico-finanziari degli Enti locali, soprattutto quelli di medio-piccola dimensione, determina inevitabilmente il ricorso ad affidamenti esterni per la l'elaborazione e la redazione di tali documenti comportandone il sostenimento di costi aggiuntivi. Inoltre, l'ente spesso non dispone di competenze specifiche per verificare la correttezza degli schemi di bilancio consolidati redatti dalla società affidataria del servizio.

## Criticità inerenti la definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica ed il perimetro di consolidamento

Con riferimento alle criticità inerenti alla definizione del GAP e del perimetro di consolidamento, al fine di una esposizione maggiormente esaustiva si riporta il seguente esempio operativo.

Si considerino 2 Enti locali: “A” e “B” aventi diversa dimensione:

- L’Ente locale “A” avente una popolazione di circa 15.000 abitanti;
- L’Ente locale “B” avente una popolazione di circa un milione di abitanti

Ovviamente la diversa dimensione dell’Ente locale non può che riflettersi anche in una diversa entità, in valore assoluto, dei valori di bilancio. Su questi ultimi, ai fini del consolidamento, vanno poi calcolate le “condizioni di irrilevanza” rispetto ai valori di bilancio delle altre società ed enti del gruppo

amministrazione pubblica ai fini dell’inserimento nel perimetro di consolidamento.

Una delle conseguenze derivanti da questa condizione di irrilevanza, basata su una verifica meramente quantitativa sui valori di bilancio, è il cosiddetto “paradosso di consolidamento”. Si tratta di una condizione secondo la quale sulla base dei criteri di irrilevanza per l’inserimento nel perimetro di consolidamento, a parità di partecipazione in una società, gli Enti locali di dimensioni più piccole includono nel loro perimetro più società rispetto agli enti più grandi.

Si consideri l’esempio riportato in tavola 1.

**Tavola 1**

	ENTE LOCALE “A”			ENTE LOCALE “B”		
	ATTIVO PATRIMONIALE	PATRIMONIO NETTO	RICAVI CARATTERISTICI	ATTIVO PATRIMONIALE	PATRIMONIO NETTO	RICAVI CARATTERISTICI
	45.000.000,00	30.000.000,00	12.000.000,00	15.000.000.000,00	7.000.000.000,00	3.250.000.000,00
3% DEI VALORI DI BILANCIO	1.350.000,00	900.000,00	360.000,00	450.000.000,00	210.000.000,00	97.500.000,00
10% DEI VALORI DI BILANCIO	4.500.000,00	3.000.000,00	1.200.000,00	1.500.000.000,00	700.000.000,00	325.000.000,00

## SOCIETÀ PARTECIPATE

ORGANISMO	TIPO DI PARTECIPAZIONE	FORMA DI CAPITALE	FORMA DI AFFIDAMENTO	INSERIMENTO NEL GAP	% DI PARTECIPAZIONE TOTALE (DIRETTA E INDIRETTA)	ENTE LOCALE	ATTIVO PATRIMONIALE	PATRIMONIO NETTO	RICAVI CARATTERISTICI	INSERIMENTO NEL PERIMETRO
Società Alfa	Indiretta tramite Società Beta	Società a capitale interamente pubblico	Altra forma rispetto all'affidamento diretto	SI capitale interamente pubblico	4,50%		56.000.000,00	34.000.000,00	9.000.000,00	
					partecipazione > 1%	A	incidenza > 3%	incidenza > 3%	incidenza > 3%	SI partecipazione > 1% e rilevanza valori di bilancio
						B	incidenza < 3%	incidenza < 3%	incidenza < 3%	NO irrilevanza valori di bilancio
Società Beta	Diretta	Società a capitale misto pubblico-privato	Altra forma rispetto all'affidamento diretto	NO in quanto si tratta di società a capitale misto pubblico-privato	10,00%					NO non rientra nel GAP
Società Gamma	Diretta e indiretta	Società a capitale interamente pubblico	Altra forma rispetto all'affidamento diretto	SI capitale interamente pubblico	1,50%		1.250.000.000,00	750.000.000,00	350.000.000,00	
						A	incidenza > 3%	incidenza > 3%	incidenza > 3%	SI partecipazione > 1% e rilevanza valori di bilancio
					partecipazione > 1%	B	incidenza > 3%	incidenza > 3%	incidenza > 3%	SI partecipazione > 1% e rilevanza valori di bilancio
Società Zeta	Diretta e indiretta	Società a capitale interamente pubblico	Altra forma rispetto all'affidamento diretto	SI capitale interamente pubblico	0,50%		2.000.000.000,00	800.000.000,00	450.000.000,00	
						A	incidenza > 3%	incidenza > 3%	incidenza > 3%	NO partecipazione < 1%
					partecipazione < 1%	B	incidenza > 3%	incidenza > 3%	incidenza > 3%	NO partecipazione < 1%

Per tutte le società considerate è stata esclusa l'ipotesi di affidamento diretto, poiché in presenza di quest'ultima andrebbero comunque inserite nel perimetro di consolidamento a prescindere dalla quota di partecipazione e dalla rilevanza dei valori di bilancio rispetto a quelli dell'Ente locale.

Le percentuali di partecipazione sono considerate in modo totalitario, tenendo conto della somma delle partecipazioni dirette e indirette.

Nel caso della "Società Alfa" si può notare, che la medesima, rientri nel GAP sia dell'Ente locale "A" che dell'Ente locale "B". La medesima non rientra, per irrilevanza dei valori di bilancio, nel perimetro di consolidamento dell'Ente locale "B"; non rientra pertanto nel perimetro di consolidamento dell'Ente locale di dimensioni più grandi. Questo fa sì che, a meno che l'Ente locale "B" non decida di includerla ugualmente nel perimetro di consolidamento, per motivi diversi da quelli riconducibili alla natura quantitativa delle condizioni di irrilevanza previste dal Legislatore, la medesima verrebbe esclusa.

Questa condizione potrebbe presentarsi anche per altre società facenti parte del gruppo amministrazione pubblica, facendo sì che gli Enti locali di più piccole dimensioni (nel nostro caso l'Ente locale "A") obbligati alla redazione del bilancio consolidato, potrebbero, sulla base delle condizioni quantitative di irrilevanza, includere nel proprio perimetro di consolidamento più società rispetto agli Enti locali più grandi (nel nostro caso l'Ente locale "B"). Questa condizione può essere definita come "paradosso di consolidamento".

Va precisato che nell'esempio sono stati scelti due Enti locali di dimensioni molto diverse tra di loro al fine di amplificare il concetto ed esporre al meglio la problematica. Va altresì detto che le partecipazioni al capitale delle società, sono assunte per semplicità di uguale percentuale per entrambi gli Enti locali. In uno scenario realistico l'Ente locale "B" essendo un ente con popolazione superiore ad un milione di abitanti, nelle medesime, deterrebbe delle partecipazioni maggiori al 50%, o godrebbe di situazioni di influenza notevole o dominante.

Un altro aspetto che va messo in evidenza nell'esempio appena proposto, è relativo al fatto che la "società Beta", in cui sono detenute partecipazioni pari al 10% del capitale, non viene fatta rientrare nel Gruppo Amministrazione Pubblica di entrambi gli Enti locali poiché trattasi di società a capitale misto pubblico-privato. Va fatto notare che è attraverso le

partecipazioni in questa società che gli Enti locali detengono una partecipazione pari al 4,5% nel capitale della "società Alfa" la quale rientra invece nel gruppo amministrazione pubblica, poiché trattasi di società a capitale interamente pubblico.

A questo punto si ritiene che anche la "società Beta", venga inserita nel GAP e, almeno per quanto riguarda l'Ente locale "A", anche nel perimetro di consolidamento.

Un ultimo aspetto da mettere in evidenza riguarda il fatto che mentre con riferimento all'inserimento di società ed enti nel GAP troviamo una comunanza di criteri per tutti gli Enti locali, è nei criteri adottati per l'inserimento nel perimetro di consolidamento che emergono le differenze e vengono esaltati i paradossi e le criticità.

## **Criticità derivanti dalla crescente presenza di società holding che gestiscono le partecipazioni degli Enti locali**

Nonostante la legittimazione della normativa implicita alla costituzione delle società *holding* con il fine specifico di gestire le partecipazioni societarie detenute dall'Ente locale "capogruppo", la Corte dei conti ha più volte rilevato che l'elevato incremento del numero di società *holding* che gli Enti locali stanno costituendo, anche se per gli enti di maggiori dimensioni la scelta può essere determinata dall'esigenza di gestire in modo più razionale le diverse partecipazioni societarie, non può essere sottovalutato il rischio che la dilatazione di tale tendenza sia anche connessa alla circostanza che l'applicazione alla sola società "direttamente partecipata dall'Ente locale" dei limiti legislativi previsti in materia, renda di fatto esenti da controlli le singole società operative partecipate dalla *holding*.

Secondo la Corte dei conti della Lombardia, la partecipazione societaria indiretta, di fatto, "allenta" il controllo che l'Ente locale deve esercitare sui propri organismi partecipati poiché, nell'assemblea societaria della partecipata di secondo livello, non interviene il rappresentante dell'amministrazione comunale, bensì il rappresentante della società partecipata di primo livello. Ne consegue che in queste situazioni l'Ente locale non esercita sulla società aggiudicataria dell'appalto pubblico in questione un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi quando le sue partecipazioni siano gestite da una *holding* (1).

La costituzione di *holding ad hoc*, o il conferimento delle partecipazioni detenute a società *multiutility*,

(1) A. Barbiero, "Note critiche sulle società *holding* degli enti locali (e sulla possibilità di costituire tali società)", 2012.

volte alla gestione delle partecipazioni societarie porta a due ordini di conseguenze:

- da una parte agevola il processo di redazione del bilancio consolidato, poiché l'Ente locale consolida direttamente il bilancio consolidato della società *holding*, quindi snellisce le operazioni di preconsolidamento.
- dall'altra sorge il rischio che l'Ente locale capogruppo, anche in presenza di partecipazioni di controllo, di influenza notevole o dominante, nel capitale delle società partecipate perda di fatto la capacità di coordinamento dell'intero gruppo pubblico locale con le politiche locali perseguite. La conseguenza è che piuttosto che influenzare l'attività delle società partecipate in sinergia con la programmazione strategica ed operativa, l'Ente locale subisca la programmazione aziendale e industriale delle società.

Il bilancio consolidato dell'Ente locale capogruppo viene al contempo sminuito nella sua funzione di strumento di controllo delle *performance* nel gruppo pubblico locale.

## Considerazioni sul consolidato fiscale negli Enti locali

L'ipotesi di una possibile applicazione del consolidato fiscale con riferimento ai gruppi pubblici locali, con a capogruppo un Ente locale, viene immediatamente oscurata dal fatto che tra i requisiti soggettivi per poter esercitare l'opzione occorre che tutti i soggetti partecipanti alla tassazione devono, necessariamente, essere soggetti all'IRES.

Il regime opzionale in esame comporta la facoltà per i gruppi societari di liquidare le imposte in modo unitario producendo notevoli benefici fiscali in vista di quello che è il fine primo dell'istituto: ottimizzare il carico fiscale delle imprese appartenenti ad uno stesso gruppo. Da questo punto di vista sembra costituire una "leva" che spinge verso la formazione di gruppi, con la finalità di fruire di possibili vantaggi fiscali. Il gruppo aziendale, una volta costituito, anche se le finalità che ne sottendono la formazione non sono di carattere prettamente economico-aziendale, sarà portato, qualora ne ricorrano gli obblighi, all'adozione del bilancio consolidato previsto dai principi contabili nazionali ed internazionali.

Da un'attenta analisi però il consolidato fiscale potrebbe adottarsi in capo al gruppo pubblico locale, anche se in maniera indiretta.

Come detto ampiamente nel precedente paragrafo oggi si sta assistendo ad un ampio processo di

razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dagli Enti locali mediante una concentrazione delle medesime in capo a delle *holding*, di nuova costituzione o già esistenti.

Sulla base di queste condizioni nulla vieta che, qualora ricorrano i presupposti soggettivi ed oggettivi di opzione per il consolidato fiscale, questo possa essere adottato dalla società *holding* che gestisce le partecipazioni dell'Ente locale capogruppo. Essendo stata costituita con lo scopo di gestire le partecipazioni, la *holding*, rappresenta la capogruppo di un "gruppo" che coincide con il GAP di cui ne è capogruppo l'Ente locale.

Pertanto, si potrebbe anche pensare che le ragioni che portano alla formazione di gruppi complessi, con "affidamento" alle *holding* delle partecipazioni detenute dall'Ente locale, possano essere di natura prettamente fiscale. Se così fosse, verrebbe ulteriormente sminuita la funzione economico-aziendale che il legislatore cerca di perseguire individuando i gruppi di amministrazione pubblica con a capo gli Enti locali. Funzione peraltro perseguita con l'obbligo di redazione del bilancio consolidato.

In questo senso si verrebbe ad una situazione in cui le uniche a trarre vantaggio, ovviamente fiscale, dall'obbligatorietà di redazione del bilancio consolidato in capo agli Enti locali sarebbero le società controllate e partecipate.

## I limiti del bilancio consolidato degli Enti locali come strumento di governance e di controllo del gruppo pubblico locale

Per quanto riguarda la funzione informativa assegnata al bilancio consolidato degli Enti locali dal principio contabile applicato 4/4, aldilà di quelle che possono essere le supposizioni dottrinarie, è prettamente interna al settore pubblico. Il bilancio consolidato si configura in questo senso come uno strumento per la conoscenza e l'elaborazione di informazioni e risultati, finalizzato a orientare la pianificazione e la programmazione del gruppo in piena armonia con gli altri strumenti contabili di programmazione: documento unico di programmazione e bilancio finanziario pluriennale di previsione.

Nella normativa italiana, diversamente da quello che avviene con riferimento ai principi contabili internazionali, non vi è alcun richiamo alla redazione del bilancio consolidato per scopi esterni, così come non vengono richiamati né l'obiettivo *decision making* né la prospettiva dell'*accountability*. Infine, non

vengono esplicitati gli *users* del documento e gli *user needs*.

L'attenzione al bilancio consolidato come strumento di *governance* e di controllo è stata in qualche modo ricercata da parte del legislatore attraverso l'obbligatorietà normativa di redazione di tale documento. L'esigenza di introdurre il bilancio consolidato non è scaturita dalla spontaneità del singolo Ente locale, soprattutto quelli di media e piccola dimensione, di avere uno strumento di controllo e di governo dei rapporti con le società partecipate. Infatti, fin quando la redazione del bilancio consolidato era meramente facoltativa, pochi erano gli Enti locali che sperimentavano questo tipo di documento.

Le motivazioni possono essere diverse: carenze organizzative; di risorse umane con competenze specifiche per redazione del bilancio; scarso interesse nel governo delle relazioni con le società partecipate dovuto alla ridotta entità delle partecipazioni e dall'assenza di capitale di rischio investito nella società capogruppo poiché appunto è un Ente locale; ecc.

## Conclusioni

Ci si è interrogati se la funzione come strumento di *governance* e di controllo del gruppo pubblico locale attribuita al bilancio consolidato sia di fatto riscontrata nella prassi degli Enti locali.

Gli Enti locali di più piccole e medie dimensioni, almeno in questa fase, continueranno a subire la carenza di risorse umane aventi competenze specifiche sul linguaggio contabile di tipo economico-patrimoniale, continuando pertanto ad adottare le automatiche determinazioni quantitative concomitanti effettuate mediante la matrice di correlazione e le "stime" e "congetture" finali di esercizio adottando approcci non sempre coerenti con le logiche della contabilità economico-patrimoniale. Con conseguenti ripercussioni sulla portata informativa e sull'utilità del bilancio consolidato.

Dato atto dei limiti che caratterizzano, con l'impostazione attuale, il bilancio consolidato degli Enti locali a svolgere la funzione di strumento di *governance* e di controllo del gruppo pubblico locale, ci si interroga su quale debba essere in futuro la sua impostazione, coerente con l'espletamento di tali funzioni. Alcuni sviluppi che si ritiene debbano compiersi in questa direzione riguardano:

- lo sviluppo di una cultura aziendale, sia da parte del comparto tecnico che politico, che faccia avvertire la reale esigenza di attuare una funzione di controllo e di *governance* nei confronti di tutte le aziende che,

partecipate dall'Ente locale, svolgono servizi di rilevante interesse generale.

- Prendere consapevolezza che gli Enti locali con partecipazioni infime al capitale delle società, seppur obbligati alla redazione di un bilancio consolidato, difficilmente potranno esercitare delle funzioni di controllo avvalendosi di questo documento, né tantomeno di influenza sulla *governance* del gruppo; a meno che non abbiano la possibilità di influenzare le scelte decisionali di tali società per via di aspetti che esulano dalle partecipazioni al capitale delle medesime;

- riconoscere che, con riferimento alle quote di partecipazioni societarie, l'unico modo che hanno gli Enti locali, con piccole quote di partecipazione al capitale delle medesime, di poter esercitare un'influenza, notevole o dominante, sulla *governance* societaria è mediante l'"istituzionalizzazione del coordinamento". L'assenza di strumenti di coordinamento con le partecipazioni di altri soggetti pubblici non consente, o comunque mette in discussione, il perseguimento dello scopo assegnato dalla legge alle amministrazioni pubbliche "capogruppo". Questi ultimi non sarebbero in grado di esercitare un'influenza sulla *governance* societaria per orientarne l'attività al soddisfacimento dei bisogni della collettività amministrata;

- definite le condizioni di "coordinamento" che conducono ad una qualche forma di controllo, o comunque ad una influenza notevole o dominante nel capitale delle società partecipate, bisognerà, da parte del Legislatore, individuare come "capogruppo" solamente quegli Enti locali, o pluralità di essi congiuntamente considerati, che saranno effettivamente in grado di imprimere l'indirizzo strategico alle società partecipate. Ne scaturirebbe una "entità congiunta", data dall'insieme di enti con infime quote di partecipazione al capitale della medesima società, riconosciuta come "entità capogruppo" e pertanto obbligata alla redazione del bilancio consolidato.

In questo modo, il ruolo dell'ente capogruppo del gruppo pubblico locale verrebbe riempito di maggiore contenuto economico con conseguente accrescimento, seppur con i limiti che lo caratterizzano, della funzione informativa, di *governance* e di controllo del bilancio consolidato;

- considerato il tessuto degli Enti locali nazionali, costituiti prevalentemente da enti di piccola e media dimensione, bisognerà dare maggiore rilevanza, e soprattutto una più accurata definizione normativa all'interno del TUSP, al concetto di "controllo congiunto" sulle società da parte di più Enti locali che



detengono congiuntamente infime quote di partecipazione al capitale;

Con riferimento all'influenza della capogruppo, singola o congiunta, sulla *governance* del gruppo amministrazione pubblica vi è rilevare che non è sufficiente la presenza dei presupposti per l'esercizio del "controllo" o dell'"influenza". L'influenza da parte dell'entità capogruppo è necessario che sia di fatto esercitata. La partecipazione maggioritaria al capitale sociale non configura automaticamente la condizione di "società a controllo pubblico", la quale invece richiede un effettivo esercizio del controllo e dell'"influenza" sulla società e sul gruppo medesimo. La peculiare natura dei servizi erogati da queste società, inoltre, presuppone che gli Enti locali coerentemente alla responsabilità sociale nei confronti della collettività amministrata non possono e non debbano esimersi dall'esercitare l'"influenza" sugli indirizzi strategici delle medesime. La conseguenza sarebbe che piuttosto che essere l'entità pubblica ad influenzare le politiche industriali delle società che svolgono servizi di rilevante interesse generale, sarebbero queste ultime con

le loro politiche industriali ad influenzare le politiche territoriali degli enti pubblici.

Questo presuppone che, in presenza di partecipazioni minime, gli Enti locali siano tenuti per l'esercizio di una influenza o di un controllo congiunto alla istituzionalizzazione di forme di coordinamento per indirizzare le scelte delle società partecipate.

Operando in questa direzione si contribuirebbe a "riempire" di maggiore contenuto economico-aziendale anche il bilancio consolidato del gruppo amministrazione pubblica redatto dalla capogruppo. Assumere che ogni Ente locale sia "capogruppo", pertanto in grado di influenzare le politiche di uno specifico gruppo amministrazione pubblica, risulta fuorviante dal punto di vista concettuale oltre a non trovare pienamente riscontro nella prassi. Di conseguenza, la redazione obbligatoria di un "bilancio consolidato" non può di certo mutare la natura dei rapporti esistenti tra gli Enti locali e le società partecipate; mediante la sua redazione con l'impostazione attuale, si corre inoltre il rischio di comunicare, soprattutto all'esterno, l'esistenza di sistemi di *governance* e di controllo che non trovano riscontro nella realtà.