



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto dei principi contabili e del bilancio

Il bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali.  
Gruppo amministrazione pubblica

RELATORE

Prof. Avv. Ugo Patroni Griffi

CANDIDATO

Giorgio Barsotti

CORRELATORE

Prof. Giorgio Meo

Matricola

123383

ANNO ACCADEMICO 2015/2016

## Capitolo 1

### Lineamenti generali di contabilità pubblica e armonizzazione contabile

1. Il diritto al bilancio.....	Pag. 1
1.1 <i>Segue</i> Sistemi contabili per un'amministrazione razionale.....	Pag. 2
2. La contabilità pubblica .....	Pag. 5
2.1 <i>Segue</i> Il bilancio dello Stato.....	Pag. 6
2.2 <i>Segue</i> Il ciclo di bilancio.....	Pag. 10
2.3 <i>Segue</i> Vincoli europei e patto di stabilità interno.....	Pag. 12
2.4 <i>Segue</i> Il pareggio di bilancio.....	Pag. 14
2.5 <i>Segue</i> Gli attori della contabilità pubblica.....	Pag. 15
3. L'armonizzazione dei bilanci pubblici.....	Pag. 17
3.1 <i>Segue</i> Il decreto Legislativo n. 118/2011 e la nascita di un'esigenza .....	Pag. 20
4. Il bilancio delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo assetto del federalismo fiscale.....	Pag. 23
4.1 <i>Segue</i> I nuovi principi contabili generali e applicati al bilancio .....	Pag. 24
4.2 <i>Segue</i> La programmazione e il ciclo di bilancio.....	Pag. 31
4.3 <i>Segue</i> La nuova contabilità finanziaria.....	Pag. 36
4.4 <i>Segue</i> La nuova contabilità economico-patrimoniale.....	Pag. 39
4.5 <i>Segue</i> Il piano dei conti integrato.....	Pag. 48
4.6 <i>Segue</i> Una rotta verso il bilancio consolidato.....	Pag. 49

## Capitolo 2

### Il bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali. Il Gruppo amministrazione pubblica.

1. Considerazioni sulla progressiva "aziendalizzazione" della Pubblica Amministrazione a livello locale.....	Pag. 53
1.1 <i>Segue</i> La pluralità delle forme di partecipazione pubblica .....	Pag. 59
1.2 <i>Segue</i> La società in house.....	Pag. 63
1.3 <i>Segue</i> Il gruppo pubblico locale.....	Pag. 65
1.4 <i>Segue</i> Riflessioni sul principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato.....	Pag. 70
1.5 <i>Segue</i> Il rapporto di controllo.....	Pag. 79
1.6 <i>Segue</i> L'attività di direzione e coordinamento.....	Pag. 82
2. La redazione del bilancio consolidato.....	Pag. 87
3. Il consolidamento dei conti fra teoria e prassi contabile.....	Pag. 94
3.1 <i>Segue</i> La scelta del metodo di consolidamento.....	Pag. 99

3.2 <i>Segue</i> Il trattamento delle differenze da consolidamento.....	Pag. 107
3.3 <i>Segue</i> Le scritture di consolidamento e schemi di bilancio armonizzati.....	Pag. 113
3.4 <i>Segue</i> L'eliminazione delle operazioni infragruppo.....	Pag. 120
3.5 <i>Segue</i> Controlli e criticità del bilancio consolidato.....	Pag. 126
4. Il bilancio consolidato della Città metropolitana di Roma Capitale.....	Pag. 129

### Capitolo 3

I sistemi di controllo, giurisdizione e responsabilità negli organismi partecipati da Enti locali e territoriali

1. La qualificazione del controllo.....	Pag. 139
1.1 <i>Segue</i> Il controllo interno.....	Pag. 140
1.2 <i>Segue</i> Il controllo esterno e il ruolo della Corte dei Conti.....	Pag. 143
2. Gli organismi partecipati.....	Pag. 150
2.1 <i>Segue</i> I rapporti finanziari-patrimoniali tra Enti proprietari e organismi partecipati.....	Pag. 153
2.2 <i>Segue</i> Le operazioni sul capitale: il ripianamento delle perdite.....	Pag. 154
2.3 <i>Segue</i> Altre operazioni sul capitale.....	Pag. 158
2.4 <i>Segue</i> La concessione di garanzie.....	Pag. 159
2.5 <i>Segue</i> L'insolvenza e le procedure concorsuali: dibattito ed orientamenti giurisprudenziali.....	Pag. 162
2.6 <i>Segue</i> La fallibilità della società in house.....	Pag. 165
2.7 <i>Segue</i> Le "prospettive" del Decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica).....	Pag. 166
3. La giurisdizione sugli organismi partecipati .....	Pag. 177
3.1 <i>Segue</i> La giurisdizione sulla società in house.....	Pag. 180
4. Profili di responsabilità amministrativo-contabile.....	Pag. 184
4.1 <i>Segue</i> La responsabilità degli amministratori degli organismi partecipati.....	Pag. 190
4.2 <i>Segue</i> La responsabilità degli amministratori e dirigenti dell'Ente locale per omesso esercizio dell'azione sociale di responsabilità.....	Pag. 194
4.3 <i>Segue</i> Inutilità, diseconomia della società e incompetenza degli amministratori.....	Pag. 197
4.4 <i>Segue</i> Danno al patrimonio dell'Ente per cessione di società.....	Pag. 199
4.5 <i>Segue</i> Danno derivante dal fallimento della società partecipata.....	Pag. 200
4.6 <i>Segue</i> La responsabilità degli amministratori dell'Ente socio nella società in house.....	Pag. 201
4.7 <i>Segue</i> Il danno all'erario, una visione critica.....	Pag. 202

## Capitolo 4

### Conclusioni

1. Il bilancio consolidato come strumento di informazione e di controllo.....	Pag. 206
2. L'armonizzazione contabile.....	Pag. 209
2.1 <i>Segue</i> Il superamento del Patto di stabilità interno.....	Pag. 210
3. Il controllo e la giurisdizione sugli organismi partecipati.....	Pag. 212

### Fonti

Bibliografia.....	Pag. 217
Articoli di riviste.....	Pag. 217
Letteratura grigia.....	Pag. 218
Documenti in rete.....	Pag. 219
Disposizioni normative.....	Pag. 219
Giurisprudenza.....	Pag. 220

### Indice delle Tavole

1. Capitolo primo.....	
Tavola n. 1 Differenza fra il previgente principio della contabilità finanziaria e quello della nuova contabilità finanziaria "potenziata".....	Pag. 39
Tavola n. 2 Conto economico al rendiconto della gestione come disposto dall'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011.....	Pag. 42
Tavola n. 3 Quadro generale riassuntivo del rendiconto di gestione come all'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011.....	Pag. 44
Tavola n. 4 Stato patrimoniale attivo come all'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011.....	Pag. 45
Tavola n. 5 Stato patrimoniale passivo come all'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011.....	Pag. 46
2. Capitolo secondo.....	
Tavola n. 1 Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica.....	Pag. 62
Tavola n. 2 Organismi partecipati distinti per tipologia di partecipazione.....	Pag. 63
Tavola n. 3 Il gruppo tradizionale.....	Pag. 67
Tavola n. 4 Il gruppo "holding".....	Pag. 67
Tavola n. 5 Il "nuovo" modello di Ente locale.....	Pag. 70

Tavola n. 6 L'area di consolidamento.....	Pag. 89
Tavola n. 7 Esempio di metodo integrale con evidenziazione degli interessi minoritari (applicazione della teoria della capogruppo).....	Pag. 99
Tavola n. 7a <i>Segue</i> .....	Pag. 100
Tavola n. 7b <i>Segue</i> .....	Pag. 101
Tavola n. 7c <i>Segue</i> .....	Pag. 101
Tavola n. 7d <i>Segue</i> .....	Pag. 102
Tavola n. 7e <i>Segue</i> .....	Pag. 102
Tavola n. 8 Esempio del metodo proporzionale senza evidenziazione degli interessi dei terzi (in applicazione della teoria della proprietà).....	Pag. 103
Tavola n. 8a <i>Segue</i> .....	Pag. 103
Tavola n. 8b <i>Segue</i> .....	Pag. 104
Tavola n. 8c <i>Segue</i> .....	Pag. 104
Tavola n. 8d <i>Segue</i> .....	Pag. 104
Tavola n. 8e <i>Segue</i> .....	Pag. 105
Tavola n. 9 Trattamento delle differenze da consolidamento (differenza positiva).....	Pag. 108
Tavola n. 9a <i>Segue</i> .....	Pag. 109
Tavola n. 10 Trattamento delle differenze da consolidamento (differenza negativa).....	Pag. 111
Tavola n. 10a <i>Segue</i> .....	Pag. 112
Tavola n. 11 Stato patrimoniale attivo come disposto dall'allegato n. 11 al D.lgs n. 118/2011.....	Pag. 116
Tavola n. Stato patrimoniale passivo come disposto dall'allegato n. 11 al D.lgs n. 118/2011.....	Pag. 117
Tavola n. 13 Conto economico consolidato come disposto dall'allegato n. 11 al D.lgs n. 118/2011.....	Pag. 118
Tavola n. 14 <i>Check list</i> attività preliminari al consolidamento delle operazioni infragruppo.....	Pag. 121
Tavola n. 15 Verifica corrispondenza saldi reciproci.....	Pag. 122
Tavola n. 16 Rettifiche infragruppo che non mutano il risultato economico.....	Pag. 124
Tavola n. 17 Rettifiche infragruppo che modificano il risultato economico.....	Pag. 125
Tavola n. 18 Portafoglio partecipazioni di Città metropolitana di Roma Capitale.....	Pag. 130
Tavola n. 19 Calcolo della riserva di consolidamento.....	Pag. 133
Tavola n. 20 Eliminazione della partecipazione nell'impresa controllata.....	Pag. 133
Tavola n. 21 Elisione dei crediti e dei debiti reciproci.....	Pag. 134
Tavola n. 22 Elisione dei costi e dei ricavi reciproci.....	Pag. 134
Tavola n. 23 Bilancio consolidato di Città metropolitana di Roma Capitale.....	Pag. 135

## *Introduzione*

*Il presente lavoro prende in considerazione più fattispecie legate al bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali e al Gruppo Amministrazione Pubblica, in quanto tale tema inevitabilmente ne coinvolge altri. Oggi non possiamo più considerare il contesto della finanza come relegata a quella dello Stato ma, è necessario considerare anche i livelli più prossimi in cui si esplicano le varie forme di Governo, al punto che necessariamente il “cannocchiale” dell’Autore si è rivolto agli organismi partecipati dagli Enti locali e territoriali, indagandoli sotto vari aspetti tra cui anche quelli più innovativi legati alla crisi d’impresa. Vuoi senza tralasciare i temi del controllo della Corte dei Conti e della giurisdizione su quei moduli organizzativi di natura privatistica che dietro il loro apparente “formalismo” celano finalità “istituzionali”; che tanto hanno affaticato la giurisprudenza e innumerevoli studiosi fino all’avvento della riforma contenuta nel “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” di cui al Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175. Nella trattazione abbiamo volutamente tralasciato i temi della gestione del patrimonio pubblico e dei contratti pubblici in quanto non inerenti a nostro avviso con il tema del consolidamento dei conti a livello locale ma, il cui studio riteniamo fondamentale per chiunque voglia acquisire una conoscenza profonda del settore della Pubblica Amministrazione. E per quanto occorrer possa l’Autore ha ritenuto fondamentale lo studio della giurisprudenza e della Dottrina espresse dagli esponenti più chiari della Magistratura Contabile, nonché degli studiosi facenti parte la Commissione ARCONET presso il MEF per il processo di armonizzazione contabile.*

*Data la complessità del tema trattato e la volontà di non appesantire ingiustificatamente l’elaborato stesso, il cospicuo apparato di note vuole essere parte integrante e non accessoria al testo. Altresì è chiamato a riportare ed a evidenziare scuole di pensiero di illustri Autori, nonché legislazione e giurisprudenza fondamentale, in modo da suscitare considerazioni e riflessioni più ampie e qualsivoglia aggiunte sul tema stesso.*

*A babbo*

*Tu se' lo mio maestro e 'l mio autore,  
tu se' solo colui da cu' io tolsi  
lo bello stilo che m'ha fatto onore.*

*(Dante, Inferno, Canto I)*

# Capitolo 1

## Lineamenti generali di contabilità pubblica e armonizzazione contabile

### 1. Il diritto al bilancio

Con il termine bilancio si intende un documento complesso vuoi nelle informazioni che dalla lettura se ne possono ricavare vuoi dalla scienza ragionieristica alla base della sua redazione. Non esiste un solo tipo di bilancio ma tanti tipi, quante sono le finalità che si vogliono perseguire e i modelli di realtà che si vogliono rappresentare contabilmente. Perciò il diritto al bilancio attiene all'esigenza di conoscere la realtà di una attività economica che è varia e multiforme nei suoi aspetti gestionali e organizzativi rendendo l'informazione utile, neutrale e di interesse per le svariate categorie di soggetti utilizzatori<sup>1</sup>. Esistono tanti tipi di bilanci quante sono le finalità, i tipi di informazione e i soggetti che si vogliono raggiungere. La necessità di una periodica e attendibile conoscenza dell'andamento relativo ad un'attività economica si perde negli albori della storia e nasce dapprima nel mondo privato; per quello che più ci interessa esaminare già nel medioevo con la *Magna Charta Libertatum* (1215) si assiste alla rivendicazione da parte dei rappresentanti delle contee inglesi del diritto di sottoporre ad approvazione le entrate del regno di Inghilterra in modo da limitare il potere del re nell'imporre tributi, e successivamente con gli anni nacque anche l'esigenza di sottoporre ad approvazione e a controllare come effettivamente le risorse pubbliche fossero impiegate. Nasce il principio auto-impositivo secondo il quale per il prelievo di tributi sarebbe stato necessario il consenso di coloro che poi alla fine ne avrebbero dovuto sopportare l'onere, per far fronte alle sempre più crescenti spese del regno. È da sottolineare che anche se le entrate dovevano ottenere il consenso dei rappresentanti del popolo, il re comunque manteneva il potere di disporre e impegnarle a proprio piacimento, poi con l'epoca moderna pure le spese vennero destinate a ciò che i rappresentati del popolo decidevano in assemblea e nacquero i primi documenti autorizzatori preventivi relativi agli anni avvenire per riscuotere entrate e a spendere. Di bilancio vero e proprio non possiamo ancora parlare proprio perchè tali documenti venivano redatti *una tantum* in occasione di richieste da parte del re per sopperire alla mancanza di fondi delle casse private reali, mancando questi di universalità nel rapporto di tutte le entrate e di tutte le spese, unità in quanto il documento che deve rappresentarle deve essere unico della gestione e non speciale e di annualità ovvero di periodicità nella sua redazione. Con la rivoluzione francese si aprono le porte dell'epoca moderna e viene sancito che le entrate e le spese non sono più di proprietà del re ma dello Stato, e il bilancio si va ad inserire nel solco dei rapporti tra chi rappresenta il popolo e chi lo governa. Diritto al bilancio sta significare oltre che al diritto a essere informati, quello di ottenere una maggiore responsabilizzazione delle scelte operate da chi ha il potere controllandone le entrate e limitandone le spese,

---

<sup>1</sup> Il principio contabile OIC n.11 fornisce una disamina approfondita sulle finalità del bilancio e rinviamo alla lettura dello stesso.

“ il bilancio non ha altro ufficio che di assegnare un limite alla spesa, oltre il quale il potere politico non può spingersi<sup>2</sup>. Lo Stato esercitando il proprio potere pubblico pone in essere un'attività finanziaria ed è per questo che nascono gli studi del prelievo fiscale e della spesa pubblica che costituiscono la scienza delle finanze; ovvero quella scienza che studia come il pubblico potere si serva delle risorse pubbliche impiegandole per il soddisfacimento dei bisogni collettivi e attraverso lo strumento di organizzazione e programmazione che è il bilancio per meglio allocare e ridistribuire le risorse. Si comprende bene a questo punto che se la logica che muove l'attività economica privata è quella del profitto, o meglio, ricoprire tendenzialmente i costi con i ricavi al fine di ottenerne un utile (scopo fine) indipendentemente dal tipo di attività che si svolge e che può essere la più varia (scopo mezzo), lo stesso non possiamo affermare per il mondo pubblico mosso da esigenze che non dovrebbero attenere alla logica del profitto bensì al benessere della comunità.

### 1.1 *Segue* Sistemi contabili per un'amministrazione razionale

L'Amministrazione intesa come gestione di un'attività vuoi che sia pubblica vuoi osservarla sotto la lente del mondo privato deve essere razionale nella gestione delle risorse sotto il profilo dello spazio (aspetto finanziario, patrimoniale ed economico) e sotto il profilo temporale (previsione, programmazione, esecuzione e consuntivo). I sistemi contabili sono scritture che tendono a rappresentare l'evoluzione e le variazioni di cespiti e valori in relazione agli atti di gestione che nel corso di una attività economica vengono posti in essere. Rappresentano un complesso di rilevazioni volte ad ottenere un'informazione utile in senso qualitativo e quantitativo sotto l'aspetto della natura e dell'aspetto temporale dell'informazione stessa. I principali sistemi contabili sono rappresentati da quello economico-patrimoniale e da quello finanziario (per quanto riguarda la natura dell'informazione). Nel sistema economico-patrimoniale l'utilizzatore del bilancio individua il dato informativo relativo al risultato economico di esercizio e la consistenza del patrimonio mentre nel sistema finanziario invece le informazioni sono limitate ai soli movimenti finanziari generati dai flussi monetari. Ed infatti i metodi di registrazione sono diversi, per quanto concerne il primo sistema si utilizza il metodo della partita doppia che inquadra due aspetti, quello numerario e quello economico-patrimoniale su conti diversi per ciascun aspetto in maniera antitetica e simultanea producendo una equivalenza delle partite creditorie e debitorie di pari importo; mentre il sistema finanziario adotta un metodo più semplice che è quello della partita semplice dove rileva solo l'entrata e l'uscita senza alcuna informazione sull'impatto che ha avuto l'atto di gestione in termini economici e patrimoniali. Sotto il profilo temporale i fatti amministrativi mutano a seconda che si contabilizzino per competenza economica, per competenza finanziaria e per competenza di cassa. La competenza economica prescinde dal momento temporale e il fatto viene contabilizzato quando trova la sua manifestazione giuridica relativa all'uso e

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Flora, *Manuale della scienza delle finanze*, Livorno, Giusti, 1921, pag 89.

consumo dei fattori produttivi in un determinato arco temporale. La competenza finanziaria fonda il proprio ragionamento su crediti e debiti che saranno in base a una previsione di accertamento o di spesa indipendentemente dall'uso o consumo di fattori produttivi; infine la competenza di cassa imputa incassi e pagamenti nel periodo amministrativo al momento materiale dell'incassato e del pagato dando una visione solo sulla liquidità effettiva. Il sistema decisionale delle Pubbliche Amministrazioni risente di poteri sovraordinati e proprio per questo motivo il sistema da sempre adottato è quello finanziario che si basa su rilevazioni preventive al fine di garantire il rispetto della legalità nei rapporti tra amministrazione e terzi attraverso un'autorizzazione formale a spendere; si rilevano valori che rispecchiano un arco temporale che va dal bilancio preventivo alla gestione del bilancio e fino ad arrivare al consuntivo o rendiconto. Il bilancio preventivo redatto secondo la contabilità finanziaria rileva gli aspetti autorizzatori della gestione e futuri flussi finanziari e dunque i valori delle entrate e delle uscite la cui realizzazione si prevede che avverrà nel corso dell'esercizio. È strumento di programmazione dell'attività dell'ente con cui si prevedono tetti massimi di spesa in base alle entrate accertate e di controllo della spesa in base alle autorizzazioni. La contabilità finanziaria va interpretata sotto il triplice profilo della programmazione che ne costituisce il cardine ai fini autorizzatori e di previsione di entrate e spese nell'ottica dell'equilibrio di bilancio, di gestione dell'attività e infine di rendicontazione come riscontro *ex post* della previsione finanziaria in termini di risultati raggiunti. La contabilità finanziaria che è propria delle Pubbliche Amministrazioni rappresenta le entrate e le uscite attraverso un bilancio preventivo che alloca le risorse *ex ante* e ha valenza autorizzatoria a riscuotere e impegnare; le entrate consistono nelle risorse monetarie che devono essere acquisite per il soddisfacimento dei bisogni pubblici mentre le uscite rappresentano le spese per l'acquisto di beni e servizi destinati alla collettività. Importante è sottolineare che le entrate rilevano dal punto di vista giuridico dall'accertamento mentre le spese dall'impegno originando perciò bilanci di competenza finanziaria mentre la fase finale è per le entrate la riscossione e per le spese il pagamento; il consuntivo della gestione rileva l'accertato e il riscosso, l'impegnato e il pagato, da non confondere però con rilevazione per cassa delle entrate e delle spese che affianca la competenza finanziaria in modo da fornire l'informazione circa gli effettivi flussi monetari. Nelle Amministrazioni Pubbliche la contabilità finanziaria costituisce il sistema contabile principale e fondamentale per fini autorizzatori<sup>3</sup> e di rendicontazione della gestione<sup>4</sup>; ed infatti la funzione autorizzatoria va osservata nell'ottica della *governance* interna che è per sua natura previsionale e preventiva alla erogazione delle spese che gli enti sono chiamati ad effettuare, dove il potere esecutivo a ogni livello di Governo vuoi che sia locale vuoi che sia statale chiede al potere legislativo di essere autorizzato a riscuotere entrate e a impegnare spese per sostenere le proprie politiche di Governo. Principi contabili ovvero norme di legge o principi frutto di prassi ragionieristica-contabile di carattere

---

<sup>3</sup> Bilancio di previsione o preventivo espone dati relativi a fatti finanziari non compiutamente determinatisi ma soltanto previsti in relazione alla attività predisposta e ai programmi dell'ente, in termini di accertamenti e impegni.

<sup>4</sup> Bilancio consuntivo o di rendiconto finanziario è un documento descrittivo della gestione dell'ente ed evidenzia entrate e spese accertate e incassate, impegnate e pagate al termine dell'esercizio, sempre in termini di contabilità finanziaria.

generale stanno al vertice dei sistemi contabili e assumono una veste ordinatoria e organizzativa, tra questi il principio della competenza finanziaria proprio delle Amministrazioni Pubbliche attiene alla registrazione delle operazioni di accertamento e impegno con le quali vengono imputate agli esercizi finanziari le entrate e le spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate<sup>5</sup>. Passando ad un altro sistema contabile la contabilità economico-patrimoniale rileva fatti di gestione che comportano variazioni della composizione patrimoniale e determinano il risultato di esercizio; la misurazione di un determinato risultato aziendale va osservata sia sotto la lente dinamica del conto economico sia sotto la lente statica dello stato patrimoniale. Mentre il conto economico espone ricavi e costi della produzione dai quali deriva l'utile o la perdita dell'esercizio e rende per questo motivo informazioni dinamiche fornendo una rappresentazione delle operazioni di gestione con sintesi dei componenti positivi e negativi che hanno contribuito a determinare il risultato economico; lo stato patrimoniale da una visione statica dei cespiti che compongono l'ente in funzionamento, cioè nell'ottica che questi verranno utilizzati costantemente nel corso dell'esercizio per produrre ricavi di modo da permettere che l'ente continui nel tempo la propria attività<sup>6</sup>. Diverso è anche il principio da applicarsi ovvero quello della competenza economica dove l'effetto delle operazioni e degli altri eventi rileva contabilmente nell'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello dove si concretizzano i relativi movimenti di numerario ossia incassi e pagamenti quindi competenza economica intesa come manifestazione di capacità giuridica-economica<sup>7</sup>. Quindi si rinviene che la differenza tra i due sistemi contabili è che il bilancio economico si muove nella direzione della ricerca del reddito di impresa e quello patrimoniale della consistenza degli elementi attivi e passivi che fanno capo all'ente in un determinato momento ovvero la chiusura dell'esercizio ed è redatto seguendo il metodo della partita doppia. Mentre il bilancio finanziario previsionale per le Amministrazioni Pubbliche rileva entrate e uscite senza alcuna correlazione di costi e ricavi, è redatto con il metodo della partita unica e che ha una valenza non di rendiconto relativo ad un esercizio chiuso ma è autorizzatorio ad accertare e a impegnare risorse che si prevede di sostenere nel corso dell'anno finanziario successivo alla sua redazione; invece il bilancio finanziario successivo o rendiconto a consuntivo si riferisce all'esercizio finanziario già trascorso espone le entrate effettivamente realizzate e le spese sostenute. Il bilancio finanziario<sup>8</sup> nella sua fase di procedimentale assume una connotazione profondamente diversa da quello economico-patrimoniale in quanto redatto in termini di competenza e di cassa ove il procedimento di acquisizione delle entrate si articola in accertamento, riscossione e versamento, e il procedimento di erogazione della spesa in, impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento; nel bilancio di competenza la previsione si riferisce alla fase iniziale ovvero all'accertamento inteso come atto giuridico-amministrativo per cui sorge per l'ente il diritto ad

---

<sup>5</sup> Allegato n.2 al D.lgs n.118/2011.

<sup>6</sup> Fondamentale tra i principi di redazione del bilancio insieme al principio della prudenza nella valutazione delle voci di bilancio secondo l'articolo 2423bis cc è la continuazione dell'attività di impresa o *going concern*.

<sup>7</sup> Oic n.11

<sup>8</sup> Il bilancio finanziario ha un contenuto ridotto ed infatti non presenta gli ammortamenti perché non comportano uscite finanziarie.

esigere il credito, ovvero al momento dell'impegno da cui deriva per l'ente l'obbligo di pagare<sup>9</sup>. Il bilancio di competenza dato che mostra fatti gestori relativi a obbligazioni giuridicamente perfezionate ma che è di tipo previsionale porta con sé il grande problema della formazione di residui attivi e passivi<sup>10</sup> al momento della redazione del bilancio successivo (a consuntivo della gestione). Mentre il bilancio di cassa considera entrate e spese nella fase del versamento in tesoreria e del pagamento, rispettivamente essendo impostato sul flusso monetario anziché su quello giuridico, attiene a entrate effettivamente riscosse e a spese effettivamente pagate nel periodo considerato. L'affiancamento alla contabilità finanziaria di quella economico-patrimoniale che è propria delle aziende private non deve indurre in errore ma trattasi di profondo cambiamento nel mondo della Pubblica Amministrazione ed ecco che noi abbiamo voluto trattarne non in maniera separata ma "integrata" proprio per sottolinearne la novità introdotta nel nostro ordinamento e vuoi cambiamento di mentalità operato con il D.lgs n. 118/2011 che ha armonizzato i sistemi contabili della Pubblica Amministrazione. Richiamando a titolo di esempio l'articolo 2, *le Regioni e gli Enti locali adottano la contabilità finanziaria a cui affiancano a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione unitaria dei fatti gestionali sia sotto il profilo finanziario, sia sotto il profilo economico-patrimoniale.*

## 2. La contabilità pubblica

La contabilità è quella disciplina che insieme ai principi contabili e ai sistemi di classificazione delle entrate e delle spese, dei ricavi e dei costi permette di rendere leggibile e comprensibile in una forma omogenea e comune un evento o un fatto che attiene alla vita economica di un'entità. L'utilizzo di *standard* contabili attiene al diritto dell'informazione per una migliore comparabilità dei dati fra diverse entità e per una più utile fruizione da parte di *stakeholders* e investitori. Il principio contabile definisce il metodo di imputazione del fatto o dell'evento, mentre il sistema di classificazione definisce la collocazione della posta nelle scritture contabili. Con il termine "contabilità pubblica" ci si riferisce ad una parte dell'ordinamento giuridico e alle sue norme che regolano l'attività finanziaria delle Pubbliche Amministrazioni e degli Enti pubblici e sia a regole tecniche scientifiche che stanno alla base dei conti pubblici. Nel passato ci si riferiva con il termine alla sola contabilità dello Stato o meglio nazionale ricomprendendo tutto l'insieme dei conti economici che descrivono la complessiva attività economica e finanziaria di un paese, mentre oggi invece è da inquadrare vuoi nella sua dimensione locale nell'accezione dell'organizzazione finanziaria-contabile degli Enti e nel sistema dei controlli, e vuoi nella sua dimensione più prettamente sovrastatale attraverso

---

<sup>9</sup> Vedi paragrafo 4 per una più completa e dinamica disamina.

<sup>10</sup> Residui attivi sono entrate accertate ma non incassate e costituiscono un credito dello Stato. I residui passivi sono spese impegnate e non ancora pagate e costituiscono un debito per lo Stato. Tali poste in bilancio si formano necessariamente perché la contabilità adottata dalle Pubbliche Amministrazioni è di tipo finanziario e quindi a rendiconto si avranno necessariamente degli scostamenti dalla previsione iniziale di entrata e di spesa che andranno a confluire nell'avanzo o nel disavanzo di amministrazione per gli anni successivi.

l'adozione di procedure contabili uniformi previste dal SEC. Il Sistema europeo dei conti nazionali permette il monitoraggio e l'elaborazione dei conti nazionali fissandone norme comuni per costruire periodicamente i conti nazionali. L'insieme delle norme che fanno capo alla contabilità pubblica attuano e realizzano il principio Costituzionale della efficacia, efficienza ed economicità dell'azione pubblica, infatti l'attività amministrativa degli Enti pubblici non potrebbe essere svolta se non ci fossero norme che disciplinino la acquisizione, la conservazione e l'impiego delle risorse economiche necessarie per la realizzazione dei fini istituzionali propri che l'ente deve perseguire; dunque l'attività in senso strettamente amministrativo non può prescindere da un sistema contabile che la disciplini. Da ciò si riscontra che l'oggetto della contabilità pubblica sta proprio nella disciplina delle fasi di acquisizione di entrate, gestione del patrimonio e di spesa, e che l'ente deve utilizzare in modo corretto ed efficiente le risorse ottenute<sup>11</sup>. La contabilità pubblica nasce e si differenzia da Stato a Stato e storicamente la necessità di censire risorse pubbliche trova la propria luce in Inghilterra nel XVII secolo con gli studi di "*aritmetica politica*" che indagavano le cose che più stavano a cuore al Governo ovvero la popolazione e il suo reddito e le attività economiche, studi poi sviluppatisi in Francia e fino ad arrivare al dopoguerra con l'istituzione del Sistema europeo di conti economici integrati (SEC) ai fini di una migliore comparabilità dei conti pubblici. Le fonti della contabilità pubblica sono rappresentate in primo luogo dalla Costituzione che ne informa i principi generali in materia di pareggio di bilancio (art 81), controlli e giurisdizione della Corte dei Conti (articoli 100 e 103) e del principio di sussidiarietà tra Stato e i vari livelli di Governo fino ad arrivare agli Enti locali (art 119). Fondamentale è poi il D.lgs n. 267/2000 Testo unico sugli Enti locali, il D.lgs n. 170/2006 in materia di riordino dei principi fondamentali per l'armonizzazione dei bilanci pubblici, la Legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale e la Legge n. 196/2009 poi abrogata dal D.lgs n. 126/2014 in materia di armonizzazione contabile, nonché il D.lgs n. 118/2011 novellato con il D.lgs n. 126/2014 in materia di armonizzazione contabile nelle Regioni e negli Enti locali.

## 2.1 *Segue* Il bilancio dello Stato

La nascita della democrazia parlamentare porta con sé il desiderio di conoscere come vengono impiegate le risorse pubbliche e di come siano gestite, ed è per questo che il bilancio dello Stato assume la forma di un documento amministrativo-contabile redatto dagli organi di Governo e espressione del potere dell'esecutivo, il Parlamento per mezzo di legge ordinaria approva ed assume le rilevanti decisioni in materia di finanza pubblica che poi il Governo dovrà attuare in quanto autorizzato a riscuotere le entrate e impegnare le spese. Il bilancio dello Stato assume la veste di bilancio di previsione inteso come documento contabile che rappresenta i risultati di operazioni (entrata e spesa) che verranno poste in essere in un determinato periodo temporale e quindi il bilancio di previsione è quello storico fin da sempre adottato dalle Pubbliche

---

<sup>11</sup> Le entrate pubbliche sono essenzialmente costituite dal prelievo fiscale in attuazione dell'articolo 53 della Costituzione.

Amministrazioni e ha valenza autorizzatoria. Di facile inquadramento è la differenza con il bilancio civilistico dove lo stato patrimoniale e il conto economico mostrano risultati già conseguiti nel corso dell'esercizio e non hanno né valenza previsionale né autorizzatoria; assume la veste di strumento di conoscenza di fatti di gestione già posti in essere e che hanno già avuto impatto vuoi sul patrimonio dell'impresa in termini di rappresentazione sia statica (stato patrimoniale) sia dinamica (conto economico). Il bilancio dello Stato è allo stesso tempo finanziario ovvero di previsione e chiude la gestione delle risultanze effettive con un documento contabile che prende il nome di rendiconto. Presenta un contenuto giuridico invero che deve essere autorizzato dal Parlamento con legge e il Governo non può superare i limiti di stanziamento previsti nella spesa; ha poi una funzione politica come momento di raccordo tra Parlamento e Governo ed economica in quanto espressione della manovra finanziaria attuata dall'Esecutivo. La legge costituzionale n. 1 del 2012 ha rinnovato la Costituzione nelle disposizioni dell'articolo 81, 97, 117 e 119 introducendo il principio generale applicabile per tutte le Pubbliche Amministrazioni secondo cui deve essere assicurato l'equilibrio di bilancio tra entrate e spese e la sostenibilità del debito nel rispetto delle regole imposte dall'Unione europea. In particolare l'articolo 81 stabilisce l'obbligo annuale da parte del Parlamento dell'approvazione con legge ordinaria del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo imponendo l'obbligo di copertura finanziaria delle nuove leggi di spesa e imponendo allo Stato di assicurare l'equilibrio del proprio bilancio tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico<sup>12</sup>; e previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei componenti, al verificarsi di eventi eccezionali, dispone l'esercizio provvisorio del bilancio per periodi non superiore a quattro mesi, stabilendo che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Con la legge costituzionale n. 1/2012 e poi con legge n. 243/2012 sono stati disciplinati gli aspetti riguardanti il contenuto della legge di bilancio, le norme e i principi fondamentali volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese e inoltre la sostenibilità del debito pubblico nel suo complesso; tali disposizioni hanno trovato applicazione per il bilancio dello Stato a partire dal gennaio 2014, mentre le disposizioni relative al bilancio delle Regioni e degli Enti locali a partire da gennaio 2016<sup>13</sup>. Il bilancio poi viene approvato con legge dal Parlamento che tecnicamente è di autorizzazione e di approvazione della manovra finanziaria che il Governo è chiamato ad attuare; Dunque il bilancio dello Stato è un sistema complesso che consta di più documenti collegati fra di loro espressione della manovra finanziaria di bilancio, vero e proprio atto di programmazione politica e giuridica. L'evoluzione storica del bilancio dello Stato è stata costituita da un corpo normativo frammentato che a partire dal r.d 18 novembre 1923 n. 2240 e poi r.d 23 maggio 1924 n.827 hanno costituito il fulcro della contabilità pubblica con la riorganizzazione degli uffici pubblici e la restaurazione finanziaria del

---

<sup>12</sup> Principio della flessibilità del bilancio.

<sup>13</sup> Come stabilito dal D.lgs n. 118/2011 facendo salvi gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione della nuova contabilità pubblica.

sistema fiscale, fino ad arrivare alle novità introdotte con la legge 1 marzo 1964 n. 62 facendo coincidere l'anno finanziario con quello solare e riclassificando le voci in bilancio, poi con la legge 23 agosto 1988 n. 362 con la introduzione del principio di programmazione economica-finanziaria e l'obbligo di presentazione del governo del D.P.E.F ( *documento di programmazione economico-finanziaria* ) che trova la sua collocazione insieme al bilancio di previsione annuale e pluriennale perno della programmazione della finanza pubblica; prevedendo poi di affiancare al bilancio di competenza quello di cassa e l'obbligo del Governo di presentare entro giugno la legge di assestamento stabilendo la flessibilità. Successivamente con la legge 3 aprile 1997 n. 94 è cominciato quel processo di allineamento dei conti nazionali con il sistema dei conti europeo (SEC 95), il D.lgs 7 agosto 1997 n. 279 disciplina l'introduzione della contabilità analitica per centri di costo per meglio distribuire le risorse tra le Pubbliche Amministrazioni. Per quanto riguarda il procedimento di approvazione del bilancio è necessario riferirsi ai regolamenti parlamentari e ai documenti di lavoro della sessione parlamentare di bilancio (art 119 reg. Cam. E art. 126 reg. Sen). Per ultimo la legge 31 dicembre 2009 n. 196 reca una rinnovata disciplina in materia di contabilità pubblica alla luce delle riforme che hanno investito l'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato ed Enti territoriali e per quello che a noi più ci interessa contiene la delega per il Governo a disporre l'armonizzazione dei sistemi contabili<sup>14</sup> con uno o più decreti legislativi il cui obiettivo è quello di offrire una migliore comparazione dei conti pubblici nazionali in virtù del SEC 95 in termini di programmazione gestione e rendicontazione della finanza pubblica, affiancando alla contabilità finanziaria un sistema di contabilità economico-patrimoniale e disponendo il bilancio consolidato delle Amministrazioni Pubbliche con le proprie aziende, società e altri organismi controllati ( Titolo I art 1-3 ); attuando perciò il dettato costituzionale ex articolo 117, 120 e 81 secondo cui le Amministrazioni Pubbliche ad ogni livello e grado di Governo concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali della armonizzazione dei bilanci pubblici condividendone le responsabilità. La legge n. 196/2009 introduce la nuova disciplina del bilancio di previsione annuale e pluriennale individuando aggregati per la spesa suddivisi in programmi ovvero i mezzi e le risorse dell'azione amministrativa per raggiungere gli obiettivi strategici rappresentati dalle missioni e la realizzazione di ciascun programma è affidata ad un unico centro di responsabilità amministrativa. La gestione finanziaria dello Stato si svolge dunque in base al bilancio annuale di previsione redatto in termini di competenza e di cassa e l'esercizio finanziario corrisponde all'anno solare; le dotazioni di competenza<sup>15</sup> quantificano le entità delle entrate che si prevede di accertare e le spese che si prevede di impegnare mentre le dotazioni di cassa quantificano le entità delle entrate che si prevede di incassare e le spese che saranno pagate. L'utilizzo della contabilità per competenza nel bilancio di previsione ha una funzione conoscitiva relativa a quanto si intende accertare e impegnare nell'esercizio finanziario, mentre il bilancio di previsione redatto per cassa mostra le entrate da riscuotere o le spese da pagare, nel bilancio consuntivo di rendiconto una contabilizzazione per cassa mostra invece ciò che si è effettivamente riscosso e pagato. Il bilancio

---

<sup>14</sup> Ad esclusione delle Regioni e degli Enti locali di cui si occupa il D.lgs n. 118/2011.

<sup>15</sup> Che in sede di rendiconto daranno luogo alla formazione dei residui attivi e passivi.

redatto secondo la competenza giuridica mostra a livello di previsione l'ammontare degli accertamenti e delle spese da effettuarsi nell'anno solare mentre al momento del consuntivo da inevitabilmente luogo alla formazione di residui attivi e passivi ovvero entrate accertate e non riscosse e spese impegnate ma non liquidate durante l'anno solare e perciò tale disavanzo fra competenza e cassa viene colmato attraverso l'emissione di titoli del debito pubblico. Viene introdotto lo strumento della flessibilità del bilancio<sup>16</sup> in base al quale è possibile effettuare con il progetto di bilancio rimodulazioni alle dotazioni finanziarie all'interno di ciascun programma ma solo per motivate esigenze. La legge si occupa anche dell'assestamento del bilancio ove prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze entro il mese di giugno di ciascun anno presenta un disegno di legge ai fini dell'assestamento<sup>17</sup> delle previsioni di bilancio sulla base dei residui attivi e passivi accertati in sede di rendiconto dell'esercizio scaduto il 31 dicembre dell'anno precedente. La legge n. 196/2009 disciplina la nuova classificazione delle entrate e delle spese suddividendo le entrate in titoli, tipologie e capitoli e per la spesa invece distingue missioni, programmi e capitoli di spesa. In sede di bilancio di previsione le entrate e le spese tengono conto dei parametri stabiliti dal DEF e la nuova classificazione delle voci è volta a individuare le unità di voto parlamentari, per le entrate sono costituite dalle tipologie mentre per le spese dai programmi. La Legge n. 196/2009 nel rimodulare l'assetto del bilancio dello Stato istituisce fondi di riserva in modo da far fronte a maggiori spese che si possono manifestare durante l'anno finanziario, senza però alterare gli equilibri di bilancio. Si rammenta che è da tenere presente che le fasi di acquisizione delle entrate si articolano in accertamento ove viene appurato il diritto dello Stato al credito e si modulano in base alle diverse tipologie di entrate che siano tributarie o extratributarie, riscossione da parte dell'agente incaricato e versamento in tesoreria; mentre il procedimento di spesa si svolge attraverso le fasi dell'impegno ove a seguito dell'obbligazione giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, il soggetto creditore e indicata la ragione della spesa viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio; poi la liquidazione dove si determina la somma certa e liquida da pagare al creditore a cui segue l'ordinazione in tesoreria mediante titolo di pagamento e infine il pagamento debitamente quietanziato. Il bilancio dello Stato deve rappresentare una informazione contabile non solo dal punto di vista finanziario ma anche i risultati della gestione trascorsa al 31 dicembre dell'anno precedente, il rendiconto indica il saldo netto da finanziare e dei relativi scostamenti avvenuti rispetto alla legge di bilancio. Ed ecco che la legge prevede un rendiconto generale dello Stato costituito dal conto del bilancio che evidenzia le entrate accertate, riscosse o da riscuotere di competenza dell'anno e le spese impegnate, liquidate o da pagare di competenza e la gestione dei residui attivi e passivi degli esercizi precedenti; un conto generale del patrimonio che coprende le attività e passività finanziarie e patrimoniali verificatesi e una nota integrativa che espone la analisi e la valutazione di realizzazione degli obiettivi. Al termine dell'anno finanziario ciascun ministero in quanto centro di spesa redige il proprio conto del bilancio e conto del patrimonio relativi alla propria amministrazione. Tali documenti vengono trasmessi entro il 30 aprile

---

<sup>16</sup> Art 23 comma 3 legge 2009 n. 196

<sup>17</sup> Una correzione tecnica sostanzialmente.

successivo all'anno finanziario cui si riferiscono alla Ragioneria generale dello Stato e entro il 31 maggio il Ministro dell'economia e delle finanze trasmette alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione che consiste in un riscontro tra le entrate e le spese rispetto alle leggi di bilancio, poi ritrasmesso al Ministro dell'economia e delle finanze per la successiva presentazione alle Camere che approvano con legge. Per quanto riguarda la redazione del bilancio essa deve avvenire nel rispetto dei principi contabili che rappresentano l'attuazione del dettato costituzionale. La base è fornita dal principio dell'integrità per cui tutte le entrate devono essere iscritte a bilancio al lordo delle spese di riscossione parimenti le spese senza alcuna riduzione delle correlative entrate. Facendo applicazione del principio della universalità e dell'unità per cui non si possono gestire fondi al di fuori del bilancio e tutte le entrate devono far fronte a tutte le uscite con il divieto di assegnare ad una specifica entrata una altrettanto specifica spesa, nonché della annualità ovvero della periodicità. Tali principi dell'integrità, universalità e annualità sono contenuti nella Legge quadro di contabilità (legge n. 196/2009) e costituiscono profili attuativi del principio costituzionale del pareggio di bilancio. Sulla base del principio della veridicità per cui bisogna rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente e il risultato economico dell'esercizio, pubblicità e trasparenza nei confronti degli utilizzatori.

## 2.2 *Segue* Il ciclo di bilancio

La legge di contabilità n. 196 del 2009 "Legge quadro di contabilità pubblica" modifica le scadenze temporali che si riferiscono al ciclo di bilancio, alla programmazione economico-finanziaria e ai mezzi utilizzati per realizzare il bilancio nel suo complesso; rigoroso è il rispetto del metodo della programmazione e di previsione delle entrate e delle spese in modo da individuare le azioni e le linee di intervento da attuarsi in maniera coordinata lungo un arco temporale definito. La legge apporta diverse modifiche in modo da rafforzarne il ruolo di strumento di allocazione delle risorse e di capacità redistributiva ma allo stesso tempo migliorandone la intellegibilità e trasparenza delle informazioni, anche attraverso la nuova classificazione per missioni e programmi e l'introduzione della contabilità economico-patrimoniale. Tra gli strumenti della programmazione rilevanza primaria è assunta dal DEF ovvero il Documento di Economia e Finanza che sostituisce la previgente Decisione di Finanza Pubblica, da presentarsi alle camere entro il 10 aprile di ogni anno per le deliberazioni parlamentari e che contiene gli obiettivi di politica economica e il quadro delle previsioni economiche per il triennio successivo nonché di tutti gli interventi necessari per adeguare gli andamenti tendenziali dello scenario programmatico e per correggerli. Il DEF costituisce un'importante documento di raccordo non solo per la sede Europea ma anche per la finanza pubblica locale in quanto Regioni, Province autonome ed Enti locali determinano i loro obiettivi programmatici in base al DEF. Esso è composto tre sezioni, la prima delle quali prende il nome di "Programma di Stabilità dell'Italia" recependo il documento programmatico di finanza pubblica che gli Stati membri devono sottoporre alle autorità europee in base al Patto di Stabilità e Crescita ai fini dell'accelerazione nell'abbattimento del debito

pubblico. Contiene gli obiettivi di politica economica e le previsioni relative al triennio nonché l'evoluzione finanziaria internazionale e il quadro del contesto macroeconomico. La seconda sezione denominata "Analisi e tendenze della finanza pubblica" si sofferma sull'analisi del conto economico e di cassa delle Amministrazioni Pubbliche relative all'anno precedente. Infine la terza sezione è rappresentata dal "Piano nazionale delle riforme" recependo il Programma nazionale delle riforme come richiesto dall'Unione europea con cui gli Stati membri delineano le riforme economiche da attuare nei rispettivi paesi. La nota di aggiornamento del DEF da presentare alle camere entro il 20 settembre di ogni anno. Il disegno di legge di stabilità da presentare alle camere entro il 15 ottobre. Il disegno di legge del bilancio dello Stato da presentare entro il 15 ottobre di ogni anno. Il disegno di legge di assestamento da presentare alle camere entro il 30 giugno di ogni anno e infine gli strumenti di programmazione delle Amministrazioni Pubbliche diverse dallo Stato. Evidenziato precedentemente che il bilancio ha valenza oltre che giuridica anche politica, i suoi strumenti di attuazione sono rappresentati dal disegno di legge di stabilità e dal disegno di legge del bilancio che vanno a comporre la manovra della finanza pubblica con valenza triennale. La Legge di bilancio è il documento che costituisce la base per la gestione finanziaria dello Stato e si articola in due sezioni, la prima è previsionale del triennio considerato come periodo normale di programmazione redatta per cassa e competenza, la seconda sezione invece si riferisce alle previsioni di entrata e di spesa per cassa e per competenza nella legislazione vigente. Si comprende perfettamente che la programmazione di bilancio si realizza attraverso documenti che perseguono obiettivi programmatici potenziali nella gestione delle risorse pubbliche. Dunque il DEF insieme alle note di aggiornamento e al disegno di legge di stabilità sono presentati alle Camere dal Governo su proposta del Ministro delle Economie e delle Finanze e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica assicurando il coinvolgimento del Parlamento e dei livelli di Governo territoriali. Da non trascurare i rapporti con l'Unione Europea in quanto le Amministrazioni Pubbliche perseguono gli obiettivi di finanza nazionale definiti in coerenza con i criteri stabiliti a livello sovranazionale e concorrendo alla armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica; il Governo italiano deve presentare dinanzi al Consiglio dell'Unione e alla Commissione entro il 30 aprile un programma di stabilità e nazionale per ottenerne l'approvazione come stabilito dal Patto di Stabilità e Crescita. Nel nuovo ciclo di programmazione il DEF riveste un ruolo primario in quanto contiene gli obiettivi di politica economica e le previsioni sulla finanza pubblica relative al triennio sia sul versante del debito pubblico sia sul conto economico delle Pubbliche Amministrazioni e su quello di cassa, di fatto la manovra di finanza pubblica consta di legge di stabilità e dalla legge di bilancio previsionale per il triennio. La legge di stabilità che stabilisce l'intero ammontare delle entrate e delle spese pubbliche e che sostituisce la previgente legge finanziaria, è strumento volto a realizzare in senso qualitativo e quantitativo gli obiettivi programmatici di politica economica previsti dal DEF, la nuova legge di contabilità prevede che la legge di stabilità non possa contenere norme di delega in ossequio all'articolo 81 della Costituzione di modo da mantenere la potestà legislativa in capo al Parlamento e necessariamente prevedere la copertura finanziaria anche per gli esercizi futuri cui sono soggette le nuove leggi che

importano nuove o maggiori spese sia quelle che determinano minori entrate, se no verrebbe vanificato il metodo di programmazione del bilancio.

### 2.3 *Segue* Vincoli europei e patto di stabilità interno

Gli Stati nazionali non sono più liberi nelle proprie scelte economiche ma devono attenersi a i vincoli imposti dall'Unione europea nel quadro di una maggiore responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione, infatti con la introduzione del Trattato di Maastricht nel 1992 è sancito il divieto di finanziare il disavanzo pubblico degli Stati membri evitando così il *bail out* da parte della Banca Centrale Europea. Oggi parliamo di *governance* economica Europea intesa come quell'insieme di regole e vincoli sulle politiche di bilancio di uno Stato membro che assumono la forma di limite alla spesa. La fonte che limita le politiche economiche degli Stati membri si ravvisa nel TFUE all'articolo 126 che sancisce il dovere degli stessi nell'evitare disavanzi eccessivi. La *governance* Europea si attua attraverso il monitoraggio da parte della Commissione Europea degli sviluppi economici degli Stati membri valutandone i bilanci nazionali, la prevenzione attraverso l'introduzione del Patto di Stabilità e Crescita, stabilendo che gli Stati membri si devono impegnare nell'opera di risanamento delle finanze pubbliche ai fini di una migliore crescita economica, e infine correzione dei disavanzi eccessivi attraverso l'imposizione di sanzioni. Di particolare importanza è stata l'introduzione nel 1997 da parte dell'ordinamento comunitario del Patto di Stabilità e Crescita che ha evidenziato l'interesse della solidità delle finanze statali alla luce del fatto che non è più possibile per i paesi dell'area euro ricorrere ai tradizionali strumenti utilizzati nel passato per correggere il proprio andamento economico come per esempio la svalutazione monetaria; adottando il Patto di Stabilità si sono perciò definite linee comuni per la conduzione delle politiche di bilancio nazionali volte a sostenere la sostenibilità nel lungo periodo dei debiti pubblici. Con il Patto, gli Stati membri convengono di rafforzare la sorveglianza e il coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nazionali per rispettare al meglio i limiti imposti dal TFUE. I programmi di stabilità vengono presentati da ciascun Stato membro aderente al Consiglio e alla Commissione europea per l'esercizio della sorveglianza e sostenibilità delle finanze pubbliche. Ai fini della verifica degli adempimenti imposti dal Patto è necessario considerare l'indebitamento netto che scaturisce dal conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni e non dal mero saldo finanziario del bilancio dello Stato; tale verifica avviene grazie al sistema europeo dei conti (SEC 95 e SEC 2010) che stabilisce l'insieme dei principi e dei metodi da applicare alla costruzione dei conti e dei dati che ciascun paese deve rendere disponibili. Successivamente è sorta la necessità di introdurre regole costituzionali o legislative che consolidassero i risultati ottenuti in sede Europea; in prima battuta con il Patto Europlus accordo non vincolante in senso giuridico sottoscritto dai capi di governo nel 2011 gli Stati membri hanno assunto l'impegno di recepire le regole del Patto di Stabilità e Crescita nelle proprie costituzioni o leggi nazionali, lasciando loro la libera scelta in quale fonte del proprio ordinamento

procedere a recepire le regole. Successivamente la direttiva 2011/85/UE ha stabilito i requisiti per i bilanci pubblici al fine di evitare i disavanzi eccessivi introducendo regole numeriche specifiche per ogni paese e sistemi di monitoraggio dei conti poi rafforzato con il regolamento *Two Pack*; l'intenzione era quella di ritornare sulle previsioni del Trattato di Maastricht contenendo il rapporto debito pubblico/Pil sotto il 60% e disavanzo pubblico/Pil non superiore al 3%. Per ultimo il "Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria" noto come *Fiscal Compact* pone l'obiettivo agli Stati membri della stabilità economica e della moneta comune, frutto di intese che si pongono al di fuori della cornice dei Trattati ha obbligato i contraenti ad inserire nelle proprie costituzioni norme a carattere inderogabile relative al bilancio dello Stato. Le disposizioni più significative del *Fiscal Compact* riguardano il "patto di bilancio" prevedendo che il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo e permettendo un disavanzo strutturale dello 0,5% rispetto al Pil come previsto dal *six pack*; facendo salve le situazioni eccezionali quali calamità naturali e altri eventi imprevedibili per discostarsi da tale obbligo. È stato inoltre prevista l'introduzione del semestre europeo ex articolo 9 della legge n. 196/2009 ovvero un periodo durante il quale la Commissione Europea valuterà la coerenza reciproca dei programmi economici nazionali ed è considerato un pilastro per la *governance* Europea volto a scongiurare per il futuro crisi finanziarie. Gli Stati che fanno parte della zona euro devono presentare annualmente un Programma di stabilità, per l'Italia è stabilito che sia contenuto nel DEF, esso contiene l'attuazione del Patto di Stabilità e Crescita in quanto si riferisce agli obiettivi da conseguire per accelerare la riduzione del debito pubblico come previsto dalla Legge n. 196/2009. Dunque gli impegni assunti dallo Stato Italiano con il Patto di Stabilità e Crescita hanno carattere stringente sui conti pubblici nazionali; imponendo vincoli non solo a livello centrale attraverso il ciclo di programmazione del bilancio ma imponendo alle Regioni, Province, Comuni e Comunità montane di concorrere agli obiettivi di finanza pubblica assumendo l'impegno di ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese. Tali impegni sono stati trasfusi dal nostro paese con il Patto di Stabilità Interno fondato sul dettato costituzionale dell'articolo 119 che prevede un coordinamento tra più livelli di Governo e disciplinato dall'articolo 28 della legge n.448/1998 e poi dalla Legge Costituzionale n. 3/2001 che operando una redistribuzione delle competenze lungo i vari livelli di Governo accresce il ruolo delle Autonomie Locali e conferisce loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa. A decorrere dall'anno 2015 le Autonomie locali sono tenute al rispetto del pareggio di bilancio, che secondo la Legge n. 243/2012 consiste in un saldo non negativo in termini di competenza e di cassa tra entrate finali e spese finali, e un saldo non negativo in termini di competenza e di cassa tra entrate correnti e spese correnti. Eventuali saldi positivi devono essere destinati a ridurre il debito dell'Ente, vengono posti anche limiti per gli Enti di finanziare spese di investimento contraendo debito. Tali disposizioni contenute al comma 21 della Legge n. 243/2012 relative all'equilibrio dei bilanci superano il Patto di Stabilità Interno ed entrano in vigore dal 1° gennaio 2016. Attualmente gli Enti locali in base all'articolo 151 del T.u.e.l devono deliberare il bilancio di previsione osservando il principio di pareggio finanziario, nel corso della gestione e nelle variazioni di bilancio occorre rispettare il pareggio finanziario secondo l'articolo 193. Alle Autonomie Locali spetta la decisione circa la

qualità e quantità della spesa pubblica e relative modalità di finanziamento, potendo istituire tributi propri in armonia con la Costituzione e con il sistema tributario. Questo segna il punto di svolta e di passaggio da una finanza accentrata che si basa sul bilancio dello Stato e sulle risorse da questo distribuite dall'alto verso il basso a una finanza decentrata. L'obbligo di partecipazione delle Regioni e degli Enti Locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica è stato perseguito con la Legge n. 1/2012 che ha ridisegnato l'articolo 119 della Costituzione specificando che *l'autonomia finanziaria degli enti è assicurata nel rispetto dei relativi bilanci e in coordinamento con la finanza pubblica Statale e Sovrastatale*. Il Patto di Stabilità Interno viene annualmente aggiornato con la legge di Stabilità sulla base del dettato della legge quadro di contabilità (l. n. 196/2009), i suoi caratteri sono individuati nella stabilità, coerenza, conformità ai parametri Europei e nel rispetto della autonomia gestionale degli enti definendone gli obiettivi in coerenza con quelli nazionali. La legge di bilancio insieme alla legge di Stabilità che costituiscono la manovra di finanza pubblica indicano le norme a garantire l'attuazione del Patto di Stabilità Interno, mentre il regime sanzionatorio volto a scoraggiare l'adozione di pratiche elusive è disciplinato da D.L n. 98/2011. La legge di Stabilità n. 147/2014 ha abrogato le disposizioni che si riferivano alla applicazione stessa del Patto di Stabilità Interno alle società e agli organismi strumentali degli enti territoriali per quanto riguarda la liquidazione delle partecipate e il divieto di costituzione degli enti. L'apporto di tali soggetti agli obiettivi di finanza pubblica viene perseguito con altri strumenti quali un apposito fondo vincolato alla copertura delle perdite e vincoli in materia di personale, restando in vigore limiti all'acquisto di partecipazioni e ripianamento delle perdite.

## 2.4 *Segue* Il pareggio di bilancio

Nell'ottica di una migliore *governance* europea sono stati assunti dagli Stati membri impegni per assicurare il rispetto dei parametri previsti per i disavanzi pubblici e del debito sovrano; prevedendo la sottoscrizione di vari strumenti; il Patto Europlus che impegna gli Stati a recepire all'interno delle Costituzioni le regole del Patto di Stabilità e Crescita, il Fiscal Compact che prevede il termine di un anno per creare regole vincolanti e permanenti per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo salvo casi eccezionali in cui gli Stati possono deviare dagli obiettivi di medio termine, nonché recependo la direttiva 2011/85/UE che fissa regole minime per gli Stati di modo da evitare la formazione di disavanzi eccessivi. Come conseguenza inevitabile delle spinte da parte dell'Unione Europea l'Italia ha introdotto con Legge Costituzionale n. 1/2012 il principio di pareggio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico rimodulando gli articoli 81, 97, 117 e 119 e fissandone la decorrenza a partire dal 2014. Richiamando l'articolo 81 questo stabilisce il principio delle entrate e delle spese nel bilancio dello Stato senza ricorso all'indebitamento, nel rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea e tenendo conto delle fasi avverse del ciclo economico. Come deroga alla regola il ricorso all'indebitamento può avvenire su deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti

di ciascuna Camera con contestuale definizione del percorso di rientro, possibile solo in casi eccezionali o di grave recessione ma lo Stato contribuisce a garantire livelli essenziali di prestazioni concernenti diritti civili e ad assicurare le prestazioni fondamentali degli Enti locali. Tale principio viene poi ripreso all'articolo 97 per la sostenibilità del debito di tutte le Amministrazioni Pubbliche, mentre secondo l'articolo 117 si riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia della armonizzazione dei bilanci pubblici. Per quello che interessa ai fini di questa trattazione l'articolo 119 disciplina l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali assicurando l'equilibrio dei bilanci costituzionalizzando il principio del concorso degli enti a tutti i gradi di Governo nel contribuire all'osservanza dei vincoli imposti dall'Unione europea e prevedendo il ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento con la contestuale definizione dei piani di ammortamento. È stata poi emanata la legge rinforzata n. 243/2012 in vigore dal 1° gennaio 2014 che ne definisce l'ambito di applicazione e fornisce importanti definizioni quali intendere "Amministrazione Pubblica" e "fase avversa al ciclo economico". Con questa Legge si è attuato nel nostro ordinamento il principio del pareggio di bilancio inteso come obiettivo di medio termine nell'assicurare che il saldo strutturale tra indebitamento netto e accreditamento netto del conto consolidato tra entrate e spese di tutte le Amministrazioni non sia inferiore ai vincoli stabiliti dall'Unione europea. In virtù dell'articolo 3 della Legge n. 243/2012 per le Pubbliche Amministrazioni l'equilibrio dei bilanci si ritiene conseguito quando il saldo strutturale nel primo semestre dell'esercizio successivo a cui si riferisce risulta almeno pari all'obiettivo di medio termine o ne rispetta il percorso di avvicinamento. Le Pubbliche Amministrazioni poi sono chiamate a concorrere alla sostenibilità del debito pubblico secondo l'articolo 97 della carta Costituzionale, anche le Regioni e gli Enti locali adesso sono chiamate a concorrervi. Per le Regioni e gli Enti locali che ovviamente adottano la contabilità finanziaria l'equilibrio dei bilanci viene realizzato quando sia in fase di previsione che in fase di rendicontazione si registra un saldo non negativo tra entrate e spese finali in termini di cassa e di competenza, l'avanzo poi può essere utilizzato per l'anno successivo a seguito della approvazione del rendiconto a consuntivo. Viene poi istituito con legge costituzionale n. 1/2012, l'Ufficio parlamentare di bilancio presso le Camere che opera come organismo indipendente nel giudizio e nella valutazione per l'analisi e la verifica dell'andamento della finanza pubblica. Si conferisce alla Corte dei Conti il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle Regioni, degli Enti Locali e delle Amministrazioni non territoriali ai fini del coordinamento della finanza pubblica e alla luce dell'articolo 97 della Costituzione.

## 2.5 *Segue* Gli attori della contabilità pubblica

Di facile intuizione è il fatto che le norme sulla contabilità pubblica abbiano come destinatari una pluralità di soggetti che ne assumono la veste vuoi di attore vuoi di spettatore e quindi è necessario stabilire un perimetro. Tali disposizioni prevedono obblighi, garanzie e diritti a carico di tali soggetti tra cui la tenuta degli inventari e delle scritture contabili nonché l'obbligo di conservazione e di valorizzazione dei beni;

l'obbligo di uniformarsi a modelli di contabilità previsti dalla legge per la redazione del bilancio (articolo 2424 e ss). Dal punto di vista delle garanzie ruolo primario riveste la Corte dei Conti per quanto riguarda il controllo sulla gestione delle finanze pubbliche e l'assoggettamento degli amministratori e dei dipendenti pubblici a varie tipologie di responsabilità. Soggetto principe delle norme sulla contabilità pubblica è lo Stato che si avvale per la propria attività finanziaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze, nonché di tutto il complesso di enti che fa capo alla Pubblica Amministrazione e di tutti quegli organismi cui è demandata la cura degli interessi pubblici<sup>18</sup>. La nozione di Pubblica Amministrazione si rinviene nell'articolo 1, comma 2 del D.lgs n. 165/2001 che ne dà una definizione sterile in quanto vi si comprendono, *tutte le amministrazioni dello Stato, ivi comprese le scuole di ogni genere e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, Province, Comuni e le Comunità Montane con i loro consorzi e associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale*. Tale elenco viene aggiornato annualmente su base ISTAT, però non soddisfa in quanto anche soggetti di diritto privato possono essere destinatari di disposizioni di contabilità pubblica. Il sistema dei Conti Integrato (SEC 95) individua e fornisce una visuale più empirica di Pubblica Amministrazione affermando che in essa confluiscono tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinati alla vendita e quindi fuori dal mercato, la cui produzione è destinata a consumi collettivi e la cui funzione principale è quella di riallocare e ridistribuire le risorse. Si ricomprendono le Amministrazioni centrali con sfera di competenza nazionale tra cui ministeri, organi costituzionali, agenzie fiscali, enti di regolazione dell'attività economica, enti produttori di servizi economici, autorità amministrative indipendenti e enti produttori di servizi assistenziali ricreativi e culturali; le Amministrazioni locali tra cui anche tutte le aziende del servizio ospedaliero; enti della previdenza sociale. Dunque nel settore della Pubblica Amministrazione non rientrano solo lo Stato, gli organismi di diritto pubblico e gli enti territoriali ma anche soggetti che formalmente sono privati e che non adottano la contabilità finanziaria ma quella civilistica quali Anas s.p.a. e Equitalia s.p.a. ecc. Nel perimetro che noi indaghiamo rientrano nel concetto tutte le figure che svolgono una funzione amministrativa nell'interesse della comunità anche se di natura privata in virtù del principio di sussidiarietà. Rientra fra gli attori della contabilità pubblica il Ministero dell'economia e delle finanze responsabile del monitoraggio e del controllo dei bilanci pubblici, del debito pubblico e delle previsioni degli andamenti economici ai fini della programmazione del ciclo di bilancio; L'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) deputato per l'osservanza delle regole europee stabilite dal SEC; Banca d'Italia con compiti di monitoraggio della liquidità e dei disavanzi e infine l'Ufficio parlamentare di bilancio istituito nel 2014 con il compito di osservare la corretta applicazione delle regole contabili ai fini dell'armonizzazione contabile. Tra gli organi che vengono previsti in Costituzione ruolo primario nel contesto è posseduto dalla Corte dei Conti che secondo l'articolo 100 comma 2 esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello

---

<sup>18</sup> Con la progressiva "destrutturazione del diritto amministrativo" possiamo oggi affermare che interessi collettivi e pubblici possono essere perseguiti anche da soggetti che sono formalmente privati.

successivo sul bilancio dello Stato e partecipa al controllo di gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e poi secondo l'articolo 103 comma 2 viene demandata la giurisdizione in materia di contabilità pubblica. La Corte dei Conti nacque con il Regno d'Italia affinché vigilasse sulle Amministrazioni Pubbliche e ne prevenisse gli sprechi e le cattive gestioni; tale controllo preventivo e a consuntivo è esercitato da un magistrato indipendente e inamovibile di modo da tutelare la pubblica fortuna e curare l'osservanza della legge da parte dell'Esecutivo<sup>19</sup>.

### 3. L'armonizzazione dei bilanci pubblici

I sistemi contabili esprimono una funzione e sono predisposti a consentire la rilevazione e registrazione di eventi che attengono ad un particolare tipo di attività vuoi sotto il profilo finanziario vuoi sotto quello economico-patrimoniale. Una piena conoscenza del dato permette di prendere le decisioni per il futuro e ricalibrare le azioni che sono state poste in essere nel passato, nonché rendere consapevoli di tali azioni e scelte coloro che ruotano intorno al sistema contabile vuoi con la veste di *stakeholders* vuoi come investitore. La funzionalità e l'efficienza sono gli obiettivi di un'ambiziosa Pubblica Amministrazione nel rispondere alla necessità di controllare la spesa pubblica nel rinnovato contesto internazionale. Le differenze tra sistemi contabili e metodi di rilevazione delle poste in bilancio ha fin da sempre rivestito un ruolo di problematica a livello internazionale, poichè la comparazione dei bilanci di entità che svolgono la medesima attività economica diventa complessa se si adottano regole diverse per la redazione degli stessi. L'adozione di principi contabili internazionali (IAS) nasce nel mondo privato per le imprese che operano nel mercato finanziario ed è volto ad assicurare un'armonizzazione dei bilanci di esercizio e consolidati affinché l'investitore possa ragionevolmente giungere ad una scelta di investimento razionale basata su uguali regole contabili. Tale problematica di armonizzazione ovvero omogenizzazione e comparabilità dei dati contabili non può che investire pure le Pubbliche Amministrazioni nei rapporti con le proprie società cui esternalizzano i servizi pubblici locali o funzioni amministrative e nei rapporti con l'Unione Europea nel rispetto degli equilibri fissati con il Patto di Stabilità e Crescita. Un primo passo avviene con l'istituzione nel 1977 dell'IFAC (International Federation Accountants) rappresentato da professionisti contabili a livello mondiale e al cui interno assunse rilievo l'IPSAS (International Public Sector Accounting Standard Board) il cui ruolo è quello di emanare principi contabili internazionali per il settore pubblico comprendendo Amministrazioni Pubbliche e aziende pubbliche con il compito di migliorare la qualità, la trasparenza e l'*accountability* dell'informazione creando un linguaggio contabile comune a livello internazionale; ad oggi però gli IPSAS rivestono solamente un ruolo di buona prassi contabile non avendo gli stessi valenza normativa. In Italia è fin da sempre stato di difficile recepimento la prassi contabile degli IPSAS in quanto il nostro sistema si basa su regole legislative frammentate nel tempo e composte da principi generali ormai

---

<sup>19</sup> Legge n.800/1862 istitutiva dell Corte dei Conti.

stratificati, di fatto per quanto riguarda gli Enti locali l'articolo 149 del D.lgs n. 267/2000 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali o meglio conosciuto come T.u.e.l) stabilisce che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge che la coordina con la finanza statale e regionale e poi l'articolo 151 che stabilisce i principi generali da applicarsi, mentre ex art 152 con il regolamento di contabilità l'ente applica i principi generali stabiliti dal Testo unico. Un passo avanti di notevole portata verso la prassi contabile espressa dai principi internazionali si è avuta con l'istituzione dell'Osservatorio degli Enti locali ex articolo 152 del Tuel che collabora insieme alla Commissione Nazionale per l'Armonizzazione Contabile (Arconet) ad una corretta applicazione dei principi contabili sulla base di studi, ricerche e pareri, infatti è stato emanato un Framework sulle finalità dei principi contabili per gli Enti locali basandosi sui principi contabili internazionali tra cui quello della competenza economica (*full accrual*) che oggi va ad affiancare la competenza finanziaria e di cassa. Per ciò che più concerne l'armonizzazione dei bilanci pubblici statali un passo importante è stato compiuto in sede Europea con il sistema armonizzato dei conti (SEC) elaborato nel 1970 dall'Istituto Statistico delle Comunità Europee (EUROSTAT) comparando i vari sistemi di contabilità nazionali e stabilendone uno comune sulla base di quello francese, a partire dal 1999 tutti i paesi dell'Unione Europea lo hanno adottato, dal 1999 è stato modificato sulla base del *System of National Account* predisposto dalla Commissione Statistica delle Nazioni Unite per giungere poi al SEC 2010. Il SEC 2010 è un sistema contabile comparabile a livello internazionale che descrive nel suo complesso un'economia di un paese, è strutturato in un insieme di conti che ne permettono la comparabilità a livello internazionale, l'armonizzazione con altri sistemi statistici ed economici e la continuità dell'applicazione nel tempo. Tale sistema si basa per la rilevazione dei fatti di gestione sulla competenza economica per verificare il rendimento gestionale mentre gli Stati per molti anni si sono basati solo sulla competenza finanziaria e di cassa, da qui l'esigenza di armonizzazione e omogenizzazione dei conti pubblici. Per quanto riguarda il bilancio dello Stato già a partire dagli anni che precedono il 2000 sorge la necessità di adeguarsi ad *accounting standards* comuni, con la legge n. 94/1997 si modifica la struttura del bilancio dello Stato e del rendiconto sulla base del COFOG ovvero una classificazione funzionale predisposta dalla stessa Commissione Statistica delle Nazioni Unite per assicurare a livello mondiale la comparabilità dei conti nazionali; e già con la legge n. 208/1999 si è imposto a tutti gli Enti statali e organismi pubblici esclusi gli Enti locali di adeguare i propri sistemi contabili sulla base dei principi ivi espressi. Ben si comprende che gli Enti locali si sono fin da sempre sottratti all'armonizzazione contabile da parte sovrastatale e nazionale basando i propri sistemi contabili sul D.lgs n. 77/1995 che è stato archetipo del sistema contabile e poi trasfuso nel T.u.e.l che non risentiva almeno all'inizio del processo di armonizzazione essendo sempre improntato su criteri propri ma sia pure nel rispetto della Costituzione in particolare delle disposizioni contenute nell'articolo 119. La difformità nella redazione dei bilanci fra i diversi livelli di Governo si mostrava oramai ingiustificata dinnanzi al già siglato Patto di Stabilità e Crescita e nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione nelle scelte della Pubblica Amministrazione ai fini dell'individuazione del saldo annuale di indebitamento. Dunque è iniziato un lungo processo di ricognizione dei principi di

armonizzazione dei bilanci pubblici fino ad arrivare alla Legge n. 1/2012 che sancisce la potestà statale nella determinazione dei principi fondamentali nella materia della armonizzazione contabile modificando il disposto dell'articolo 117 della Costituzione secondo comma lettera e). Procedendo per gradi logici un primo passo verso l'armonizzazione è avvenuto con la riforma costituzionale del titolo V nel 2003 che ha modificato i rapporti tra Stato, Regioni ed Enti territoriali, cui ha fatto seguito la Legge n. 131/2003 recante disposizioni in materia di ricognizione dei principi fondamentali nella potestà legislativa tra Stato e Regioni sulla base del 117 con cui il Parlamento ha delegato il Governo all'emanazione di più decreti legislativi fissandone i criteri direttivi e i principi da seguire con mero carattere di ricognizione degli stessi principi fondamentali al solo fine di orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni. Poi con il D.lgs n. 170/2006 si è operata una ricognizione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici sulla base della legge delega, stabilendo l'importanza della finanza locale costituita da Regioni ed Enti locali ai fini dell'unità economica della Repubblica e al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti in sede Europea. Tale decreto legislativo è importante perchè opera una seppur mera ricognizione dei principi per l'armonizzazione dei bilanci pubblici Regionali e degli Enti locali richiamando le rispettive normative cui il D.lgs n.76/2000 per le Regioni e il T.u.e.l per gli Enti locali. Da sottolineare ancora una volta che il D.lgs 170/2006 opera solo in ricognizione dei principi sulla base della delega della legge n.131/2003 con ciò pronunciandosi pure la Corte Costituzionale impedendo di produrre effetti innovativi rispetto alla legislazione vigente. Con il D.lgs n.170/2006 si cristallizzano i principi che stanno alla base dei bilanci pubblici, per quanto concerne quelli regionali si sottolinea il principio della programmazione annuale e pluriennale nonchè della legge finanziaria regionale contenente il quadro di riferimento per le entrate e le spese e la predisposizione di un rendiconto annuale del conto del bilancio e del conto del patrimonio che devono uniformarsi ai principi di annualità, integrità, trasparenza e veridicità per conseguire un'armonizzazione con il bilancio dello Stato in conformità dei principi adottati in sede Europea. Anche per gli Enti locali si stabilisce il principio fondamentale della programmazione e della dimostrazione dei risultati di gestione attraverso il rendiconto, il conto del bilancio, il conto economico e stato patrimoniale. Successivamente la legge quadro di contabilità pubblica (legge n. 196/2009), importantissima perchè dopo che è avvenuta la ricognizione dei principi generali delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Amministrazioni Pubbliche escluse le Regioni e gli Enti locali<sup>20</sup>. Tra i principi generali riferiti alle Pubbliche Amministrazioni vi è quello di adottare comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi, l'adozione del bilancio consolidato con le proprie aziende, società e altri organismi controllati , l'affiancamento a fini conoscitivi della contabilità economico-patrimoniale e l'adozione di regole contabili uniformi per redigere un comune

---

<sup>20</sup> È ai fini chiarificatori sottolineare che le Regioni e gli Enti locali fin da sempre gelosi della propria autonomia ben accettando i principi generali e l'armonizzazione dei conti nelle Pubbliche Amministrazioni si sono a lungo combattute affinché la delega venisse contenuta nella Legge n.42/2009 sul Federalismo Fiscale e non nella legge quadro sulla contabilità pubblica, concludendosi con l'emanazione del D.lgs n. 118/2011.

piano dei conti integrato. L'armonizzazione contabile non può prescindere dal controllo di tipo successivo esercitato dalla Corte dei Conti, infatti l'articolo 227 del T.u.e.l stabilisce che gli Enti locali inviano telematicamente alla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti<sup>21</sup> i rendiconti a consuntivo ai fini del referto di cui alla legge n. 51/1988 a norma della quale poi riferisce al Parlamento i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli Enti locali<sup>22</sup>, ove l'esame a consuntivo è finalizzato alla luce della legge n. 131/2003 al coordinamento della finanza pubblica nel rispetto della verifica degli equilibri di bilancio in relazione al Patto interno ed ai vincoli Europei. Anche la Corte Costituzionale con sentenza n.70/2012 ha avuto modo di sottolineare che i principi del pareggio e dell'equilibrio di bilancio nell'articolo 81 della Costituzione si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima relativa alla parificazione delle previsioni di entrata e di spesa<sup>23</sup>; la seconda fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo che non consente di superare gli stanziamenti previsti. In conclusione di tutto questo lungo *iter* che ha visto prima la ricognizione di una materia come la finanza pubblica estremamente frammentata e a volte contraddittoria, poi l'attuazione della delega con la nuova legge di contabilità e la legge sul federalismo fiscale è stata operata una grande riforma all'interno della Pubblica Amministrazione che ha visto da un lato le spinte verso il basso delle funzioni politiche e amministrative e dall'altro le spinte verso l'alto per il rispetto dei vincoli imposti dallo Stato e dall'Unione europea come stabilito espressamente dall'articolo 1 della legge di contabilità pubblica<sup>24</sup>.

### 3.1 *Segue* Il D.lgs n. 118/2011 e la nascita di un'esigenza

Il processo di armonizzazione contabile dei bilanci pubblici ha portato ad una progressiva omogeneità e convergenza nella produzione di strumenti contabili volti a creare un linguaggio comune di classificazione e registrazione dei dati in bilancio, nonché maggiore trasparenza e rendicontabilità delle scelte di gestione. L'assenza di un sistema unico di rappresentazione contabile può comportare il reiterarsi di prassi contabili errate che portano a sovrastime o sottostime dei saldi di finanza pubblica, portando a scelte gestionali basate su dati non attendibili e non corretti. Armonizzazione contabile quindi sta a significare uniformità e adozione di un comune quadro per la classificazione e registrazione sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale dei dati contabili in modo da fornire un'informazione diffusa e comparabile ai fini di assicurare trasparenza e intelligibilità dei bilanci pubblici; armonizzazione sta a significare più responsabilità fra i diversi livelli di Governo. Per molti anni le Amministrazioni Pubbliche hanno rappresentato contabilmente

---

<sup>21</sup> Alla Sezione è attribuito dalla legge n. 266/2005 e n. 174/2012 un potere che si sostanzia nell'esercizio di una funzione regolativa-tecnica in materia di linee guida sottoforma di questionari per gli Enti locali che esprimono raccomandazioni per gli organi di vertice di revisione contabile all'interno degli enti stessi affinché questi adottino correttamente gli schemi di bilancio armonizzati (cit. Adunanza Sezione delle autonomie della Corte dei conti n.4 del 17 febbraio 2015).

<sup>22</sup> Adunanza Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n.14 del 9 aprile 2015.

<sup>23</sup> Il giudizio di parificazione rientra fra le competenze del controllo della Corte dei Conti.

<sup>24</sup> *Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base dei principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.*

gli eventi di previsione e gestione sull'erroneo assunto della loro peculiarità rispetto alle altre Pubbliche Amministrazioni confondendo "l'autonomia finanziaria" con "l'autonomia di rappresentazione contabile" e perciò ritenendosi libere di adottare regole contabili difformi fra di loro e arrogandosi la facoltà di modificarle *ex abrupto* sulla base della Costituzione che prevedeva la materia dell'armonizzazione contabile fra la legislazione concorrente, mentre oggi l'articolo 117 affida alla legislazione esclusiva dello Stato<sup>25</sup>. Il grande tema dell'armonizzazione dei conti pubblici ai fini di una migliore comparabilità e vuoi migliore lettura e comprensione dei bilanci stessi è frutto di una lunga riforma che parte dal 2009 con la legge quadro di contabilità pubblica e con la legge di attuazione del federalismo fiscale; mentre la prima introduce l'armonizzazione contabile e il bilancio consolidato<sup>26</sup> per le aziende pubbliche che rientrano nel perimetro delle Amministrazioni Pubbliche<sup>27</sup>, la legge n. 42 del 2009 in attuazione del federalismo fiscale introduce l'armonizzazione contabile e il bilancio consolidato per le aziende pubbliche delle Regioni, Province autonome ed Enti locali<sup>28</sup>. Tali testi di legge hanno poi previsto decreti attuativi e di sperimentazione<sup>29</sup> di cui il D.lgs n. 91/2011 in attuazione dell'armonizzazione contabile e del bilancio consolidato delle Pubbliche Amministrazioni mentre il D.lgs n. 118/2011 per l'armonizzazione contabile e del bilancio consolidato delle Autonomie locali. La legge n. 196/2009 affronta per la prima volta il tema della dualità del sistema contabile italiano rappresentato da enti che adottano la contabilità finanziaria come le Amministrazioni Statali e gli Enti territoriali, mentre altri enti adottano la contabilità civilistica come Università e Enti sanitari. La riforma non elimina uno dei due sistemi contabili ma ha previsto una riclassificazione dei dati contabili e di bilancio per le Amministrazioni tenute al regime di contabilità civilistica e l'affiancamento di un sistema economico-patrimoniale per gli enti in contabilità finanziaria, aprendo così la strada al sistema integrato dei conti. Da precisare perché di notevole rilevanza è il fatto che il processo di armonizzazione si muove su due binari diversi come abbiamo avuto modo di notare ma che presentano punti in comune, quali: principi contabili generali e applicati uniformi, piano dei conti integrato che permetta un raccordo con le rilevazioni di contabilità finanziaria e contabilità economico-patrimoniale attraverso il sistema integrato di scritturazione contabile, consolidamento dei conti, nuova classificazione delle entrate e delle spese nell'ottica di schemi comuni di bilancio e sistema di indicatori di risultati bilancio. Il tema del consolidamento dei conti anche se assume la veste di novità prorompente non è sconosciuto al Legislatore italiano che ne ha conoscenza dapprima per mezzo dei principi contabili internazionali (IAS 27) poi con gli IPSAS (6, 7 e 8) e con gli OIC (n. 17) fino ad arrivare al T.u.e.l. ove all'articolo 152 il regolamento di

---

<sup>25</sup> La Legge n. 243/2012 ha modificato l'articolo 117 della Costituzione.

<sup>26</sup> Per gli Enti non territoriali e le Amministrazioni in contabilità economico-patrimoniale sulla base del D.lgs n. 91/2011 è in corso di definizione uno schema tipo di bilancio consolidato.

<sup>27</sup> Come definite ogni anno dall'ISTAT quali le definisce come unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita, finanziate dallo Stato e la cui funzione consiste nella redistribuzione del reddito nel Paese.

<sup>28</sup> Ovvero le Autonomie locali.

<sup>29</sup> Fase di sperimentazione che per le Autonomie locali ha iniziato a decorrere dal 2012 mentre per le Pubbliche Amministrazioni dal 2013 ed in seguito prolungata e perciò la decorrenza della nuova legislazione si è avuta dal 1° gennaio 2015. La sperimentazione da parte delle Regioni e degli Enti locali ha avuto per oggetto: l'adozione del bilancio di previsione annuale di competenza e di cassa, la classificazione del bilancio finanziario per missioni e programmi, l'applicazione del principio della competenza finanziaria "potenziata", la contabilità economico-patrimoniale, il piano dei conti integrato e il bilancio consolidato.

contabilità predisposto dall'Ente locale fa riferimento *alla conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti o a organismi costituiti per l'esercizio di funzioni o servizi*; ed ancora in riferimento all'articolo 230 comma 6 si dispone che il regolamento di contabilità *può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne*. Per quanto riguarda il bilancio consolidato nel caso degli Enti territoriali il D.lgs n.118/2011 prevede un'apposito allegato, mentre per gli Enti non territoriali è in corso di definizione uno schema tipo di bilancio consolidato delle Amministrazioni Pubbliche con le proprie aziende, società partecipate ed altri organismi controllati. La legge n. 42/2009 in attuazione del federalismo fiscale fissa i principi che dovranno guidare il Governo nell'emanazione dei Decreti legislativi nel campo dell'armonizzazione contabile dei sistemi di bilancio delle Regioni, Province autonome, Enti locali e dei loro organismi, principi poi recepiti dal D.lgs n. 118/2011 quali:

- 1- Regole contabili uniformi e un comune piano dei conti integrato<sup>30</sup>.
- 2- L'adozione di comuni schemi di bilancio articolati secondo la nuova classificazione di missioni e programmi.
- 3- L'adozione del bilancio consolidato con le proprie aziende, società e altri organismi partecipati secondo uno schema comune.
- 4- A fini conoscitivi l'affiancamento di un sistema fondato sulla contabilità economico-patrimoniale a quella "storica", fin da sempre adottata, della contabilità finanziaria.

I principi recati nel decreto costituiscono principi fondamentali nel coordinamento della finanza pubblica in attuazione e nel rispetto dell'articolo 117 e 120 della Costituzione e dei vincoli Europei raggiungendo una conclusione, finalmente, dopo lungo *iter* volto al riordino della finanza pubblica. I protagonisti dell'armonizzazione sono le Regioni, gli Enti locali e i loro organismi strumentali esclusi gli enti appartenenti al Servizio Sanitario Nazionale in base all'articolo 1; mentre l'articolo 2 dispone la novità dell'affiancamento a fini conoscitivi della contabilità economica-patrimoniale assicurando in questo modo una rilevazione dei fatti di gestione sotto la lente della tridimensionalità dell'informazione contabile ossia finanziaria, economica e patrimoniale. La contabilità economico-patrimoniale permette di rappresentare le utilità economiche acquisite o cedute nel corso dell'esercizio e collegate all'aspetto finanziario delle entrate e delle spese che costituisce sempre il sistema principale a fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione; essa permette poi la costruzione del conto del patrimonio e la formazione del bilancio consolidato nonché a rendere l'informazione contabile utile per più utilizzatori ai fini di una maggiore trasparenza della Pubblica Amministrazione.

---

<sup>30</sup> Il piano dei conti integrato permette il raccordo tra Amministrazioni Pubbliche in contabilità finanziaria e quelle in contabilità civilistica come previsto per gli Enti territoriali dal D.lgs n. 118/2011, mentre per gli Enti non territoriali dal D.P.R n. 132/2013 permettendo perciò il consolidamento dei conti per l'insieme delle Amministrazioni Pubbliche.

#### 4. Il bilancio delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo assetto del federalismo fiscale

Con la Legge n. 3/2001 di modifica del titolo V parte seconda della Costituzione abbiamo avuto modo di osservare come sia stato riconfigurato l'assetto istituzionale dei rapporti fra Stato, Regioni ed Enti locali in un'ottica di frammentazione dei poteri, delle competenze e delle relazioni fra gli stessi Enti ma che risultano però portatori allo stesso modo di interessi comuni che fanno capo alla Comunità amministrata. Per completezza di analisi rammento l'articolo 117 della Costituzione come modificato affermando che *la potestà legislativa è esercitata dallo Stato, dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*, mentre al comma secondo si stabilisce che *lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie*. D'altro canto mentre la potestà di legiferare rimane ancorata a livelli superiori di Governo secondo l'articolo 118, le funzioni amministrative vengono demandate ai Comuni, Province e Città metropolitane sulla base del principio di sussidiarietà, e per quanto occorrer possa alla nostra disamina in virtù di questa separazione delle funzioni l'articolo 119 afferma che *i Comuni, Province e Città metropolitane hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci* e disponendo inoltre che queste insieme alle Regioni hanno risorse autonome e stabiliscono ed applicano tributi propri ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e disponendo di compartecipazione al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Tali risorse che vanno a costituire un proprio patrimonio permettono loro di finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite. Si denota perciò che l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali viene accentuata con l'abbandono del sistema dei trasferimenti erariali da parte dello Stato<sup>31</sup> valorizzando in questo modo la nuova veste degli Enti chiamati adesso a procurarsi le risorse necessarie per espletare le loro funzioni. I passaggi però che hanno portato ad una definizione così chiara e precisa della competenze e attribuzioni hanno visto legislazioni frammentate tra di loro e abrogazioni legislative a partire dalla Legge n. 421/1979, con il D.lgs n. 77/1995 sul sistema di contabilità locale fino ad arrivare al T.u.e.l, ed oggi con il D.lgs n. 118/2011 poi integrato con il D.lgs n. 126/2014 frutto della riforma sul federalismo fiscale attuata con la Legge n. 42/2009. Normativa di riferimento è rappresentata dall'articolo 149 del T.u.e.l, che stabilisce l'autonomia finanziaria delle Autonomie territoriali fondata sulla certezza di risorse proprie e trasferite e inoltre la legge assicura potestà impositiva autonoma nel rispetto dell'ordinamento tributario. Il nuovo assetto di norme stabilisce poi al quarto comma dell'articolo 149 che la finanza locale è costituita da imposte proprie, compartecipazioni e addizionali alle imposte erariali quali IVA e IRPEF, tasse e diritti sui servizi pubblici, trasferimenti erariali, trasferimenti regionali, altre entrate proprie anche di natura patrimoniale, risorse per investimenti e altre entrate. La legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale italiano basato sulla pluralità degli enti assicura all'articolo 1 l'autonomia di entrata e di spesa nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale, in

---

<sup>31</sup> Salvo il mantenimento dei fondi perequativi vincolati a tutela dei territori con minore capacità fiscale per abitante.

maniera da sostituire gradualmente per tutti i livelli di Governo il criterio della spesa storica garantendo la massima responsabilizzazione degli Enti e la trasparenza del controllo. A dimostrazione di tutto ciò l'Ente non riceverà più in base alla spesa storica calcolata su ciò che aveva avuto in precedenza ma in base al fabbisogno *standard* inteso come cifra riferita al contesto e al tipo dei servizi che l'Ente eroga. Importante a questo punto sottolineare che secondo l'articolo 150 del T.u.e.l, l'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali è riservato alla legge dello Stato come affermato all'articolo 117 Cost e stabilito dalle disposizioni del T.u.e.l stesso e dal D.lgs n. 118/2011. Il titolo III del D.lgs n. 118/2011 reca disposizioni nuove e importanti in materia di ordinamento contabile e finanziario delle Regioni rompendo quella frammentazione nelle regole contabili che da sempre le ha contraddistinte anche in virtù della acquisita potestà legislativa che ha comportato una ingiustificata "potestà contabile" disattendendo al modello uniforme come stabilito dal D.lgs n. 76/2000<sup>32</sup>. Anche le Regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione adottando ogni anno il bilancio di previsione finanziario con prospettive almeno triennali sulla base del DEFR (Documento di Economia e Finanza Regionale) che verrà adottato a partire dal 1° gennaio 2016<sup>33</sup>, unitamente al disegno di Legge di stabilità regionale, al disegno di legge di bilancio, al piano degli indicatori di bilancio e alla legge di assestamento.

#### 4.1 *Segue* I nuovi principi contabili generali e applicati al bilancio

Il D.lgs 118/2011<sup>34</sup> si afferma come conclusione di quella rivoluzione operata nell'assetto della contabilità pubblica delle Regioni e degli Enti locali stabilendo all'articolo 1, che dal 1° gennaio 2015 cesseranno di avere efficacia le disposizioni legislative Regionali incompatibili con il presente decreto, inoltre le Regioni e gli Enti locali adottano la contabilità finanziaria cui affiancano a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale garantendo la rilevazione unitaria dei fatti di gestione sotto tale duplice aspetto finanziario ed economico-patrimoniale. Di notevole spessore è la previsione contenuta nell'articolo 3 comma primo la quale dispone che le Amministrazioni Pubbliche di cui all'articolo 2 del T.u.e.l<sup>35</sup> *conformano* la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato n. 1 ed ai principi contabili applicati<sup>36</sup> quali:

- Programmazione (di cui all'allegato n. 1)
- Contabilità finanziaria (di cui all'allegato n. 2)
- Contabilità economico-patrimoniale (di cui all'allegato n. 3)

---

<sup>32</sup> Le nuove norme trovano applicazione per le Regioni a statuto ordinario e restando fuori le Province autonome e le Regioni a statuto speciale.

<sup>33</sup> Salvo le Regioni che hanno partecipato alla sperimentazione e che perciò lo hanno già adottato a partire dal 1° gennaio 2015.

<sup>34</sup> E la successiva modifica operata con il D.lgs n.126/2014.

<sup>35</sup> *Ai fini del presente Testo Unico si intendono per enti locali i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.*

<sup>36</sup> I principi contabili applicati rappresentano una chiave esegetica e di interpretazione dei principi generali o postulati del bilancio.

- Bilancio consolidato (di cui all'allegato n. 4)

La programmazione rappresenta l'analisi e valutazione delle politiche di Governo del territorio consentendo di organizzare in una dimensione temporale le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali civili ed economici della Comunità di riferimento. Sua colonna portante è rappresentata dalla valenza pluriennale del processo. La contabilità finanziaria rappresenta il sistema contabile principale delle Pubbliche Amministrazioni ai fini autorizzatori e di rendicontazione della gestione. La contabilità economica-patrimoniale degli Enti in contabilità finanziaria porta l'adozione di un sistema contabile integrato sotto una triplice lente di osservazione. Il principio contabile relativo al bilancio consolidato consente una visione di insieme che sia finanziaria economica e patrimoniale riferita ad un'entità giuridica composta da più articolazioni. Tale principio è stato rinviato nell'applicazione all'esercizio 2016 salvo per gli enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014. Mentre al secondo comma dell'articolo 1 del D.lgs n. 118/2011 si dispone che i principi contabili garantiscono il *consolidamento* e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea. Al terzo comma si rileva anche l'interesse per gli enti strumentali delle Amministrazioni Pubbliche quali adottano la contabilità economico-patrimoniale conformano la loro gestione ai principi contabili generali e ai principi del codice civile. Passando ad una analisi più dettagliata dei principi contabili generali o postulati i quali costituiscono fondamento e regole di carattere generale e sono dettagliatamente elencati nell'allegato n. 1 al D.lgs n. 118/2011 come segue in modo sintetizzato:

1) Principio dell'annualità: I documenti del sistema di bilancio sia di previsione che di rendicontazione sono predisposti con cadenza annuale e si riferiscono a distinti periodi di gestione coincidenti con l'anno solare. Nella predisposizione dei documenti di bilancio le previsioni di ciascun esercizio sono elaborate sulla base di una programmazione di medio periodo, con orizzonte temporale almeno triennale<sup>37</sup>.

2) Principio dell'unità: La singola Amministrazione Pubblica è un'entità giuridica unica e unitaria e deve perciò essere unico e unitario sia il suo bilancio di previsione sia il rendiconto che il bilancio di esercizio. Il complesso unitario delle entrate finanzia l'Amministrazione Pubblica e sostiene in questo modo la totalità delle spese durante la gestione.

3) Principio dell'universalità: Il sistema di bilancio ricomprende tutte le finalità e gli obiettivi di gestione nonché i relativi valori finanziari economici e patrimoniali al fine di fornire una rappresentazione veritiera e corretta della complessiva attività posta in essere dall'Amministrazione nell'ottica di monitorare l'andamento della stessa e gli equilibri di bilancio. Sono incompatibili con il principio di universalità le gestioni fuori bilancio che consistono in gestioni poste in essere dall'Amministrazione stessa o da sue articolazioni che non abbiano autonomia gestionale e che non transitano in bilancio.

4) Principio dell'integrità: Nel bilancio di previsione e nei documenti di rendicontazione le entrate devono

---

<sup>37</sup> La previsione triennale costituisce una novità importante come stabilito all'articolo 10 del D.lgs n. 118/2011 che richiamo; *Il bilancio di previsione finanziario è almeno triennale, ha carattere autorizzatorio ed è aggiornato annualmente in occasione della sua approvazione.*

essere iscritte al lordo delle spese sostenute per la riscossione e le spese devono essere iscritte al lordo delle correlate entrate senza compensare le partite. Tale principio si applica anche per i valori espressi nel conto economico e nel conto del patrimonio.

5) Principio della veridicità attendibilità, correttezza e comprensibilità: Il principio della veridicità costituisce la *true and fair view* che ricerca nei dati di bilancio la rappresentazione delle reali condizioni e operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria di esercizio. Tale principio non si applica solo ai documenti di rendicontazione e alla gestione ma anche ai documenti di previsione nei quali è da intendersi come rigorosa valutazione dei flussi finanziari generati dalle operazioni che si svolgeranno nel futuro periodo. Si devono evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che invece devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo. La corretta interpretazione del principio richiede la conoscenza degli altri postulati di bilancio quali attendibilità, correttezza e comprensibilità. Il principio di veridicità è da considerarsi obiettivo a cui tendono i principi contabili generali. L'attendibilità consiste nel valutare i dati economici patrimoniali e finanziari sulla base di analisi di tipo storico e programmatico.

Un'informazione contabile è attendibile se è priva di errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa<sup>38</sup>. La correttezza attiene al rispetto formale e sostanziale delle norme che disciplinano la redazione dei documenti contabili di programmazione, previsione, gestione e controllo. Il principio della correttezza ispira il buon andamento dei sistemi contabili. Il sistema di bilancio deve essere comprensibile e perciò presentare una chiara classificazione delle voci finanziarie, economiche e patrimoniali esso è rafforzativo del principio di veridicità. L'articolazione del sistema di bilancio deve essere comprensibile da permetterne un'agevole consultazione corredato perciò da una informativa supplementare. L'adozione di una corretta classificazione dei documenti contabili costituisce una condizione necessaria per garantire il corretto monitoraggio e *consolidamento* dei conti pubblici. I documenti contabili che non rispettano il principio di veridicità e tutti gli altri principi allo stesso collegati non possono acquisire il parere favorevole da parte degli organi preposti al controllo e alla revisione contabile.

6) Principio della significatività e rilevanza: L'informazione è utile quando assume significatività per gli utilizzatori. Essa è qualitativamente significativa quando è in grado di influenzare le decisioni degli utilizzatori aiutandoli a valutare gli eventi passati, presenti e futuri. Il procedimento di formazione del bilancio consta di previsioni e stime e perciò la correttezza dei dati di bilancio non si riferisce soltanto all'esattezza aritmetica ma alla ragionevolezza nell'applicazione oculata e corretta dei procedimenti di valutazione. Gli errori e le inesattezze sono inevitabili e trovano il loro limite nel principio di rilevanza e perciò non devono essere di portata tale da avere un effetto rilevante sul sistema di bilancio e sul loro significato per gli utilizzatori. L'informazione è rilevante se la sua omissione o errata presentazione può influenzare le decisioni degli utilizzatori. La rilevanza dipende dalla quantificazione della posta presa a

---

<sup>38</sup> L'attendibilità del dato si basa sulla sua oggettività e razionalità nella lettura dello stesso e deve essere priva di soggettività o discrezionalità nei riferimenti storici sul cui dato preme.

comparazione con i valori complessivi del sistema di bilancio.

7) Principio della flessibilità: Nel sistema di bilancio di previsione i documenti non devono essere interpretati come imm modificabili perchè se no ne scaturirebbe una rigidità ingiustificata nella gestione che può comportare inefficienze ed essere controproducente. Esso permette di trovare all'interno dei documenti contabili di programmazione e di previsione la possibilità di fronteggiare gli effetti derivanti da circostanze imprevedibili e straordinarie che si possono manifestare durante la gestione, e con ciò modificando i valori precedentemente approvati. Però attenzione a non ricorrere in maniera discrezionale e irragionevole al principio della flessibilità come le variazioni di bilancio perchè ne potrebbero inficiare l'attendibilità e credibilità.

8) Principio della congruità; Esso consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi stabiliti rispetto ai fini ed è rafforzativo del principio della coerenza. La congruità delle entrate e delle spese è valutata in relazione agli obiettivi programmati e in quelli in sede di gestione e rendicontazione.

9) Principio della prudenza: Il principio della prudenza informa tutto il ciclo di bilancio a partire dalla fase di previsione e programmazione fino al rendiconto e al bilancio di esercizio. Nel bilancio di previsione sia nei documenti finanziari che economici devono essere iscritte le componenti positive che ragionevolmente saranno disponibili nel periodo amministrativo considerato, mentre le componenti negative saranno limitate alle sole voci degli impegni sostenibili e direttamente collegate alle risorse previste. Nei documenti contabili di rendicontazione il principio della prudenza comporta che le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate, mentre tutte le componenti negative devono essere contabilizzate e quindi rendicontate, anche se non sono definitivamente realizzate. Il principio della prudenza rappresenta uno degli elementi fondamentali del processo di formazione delle valutazioni presenti nei documenti contabili del sistema di bilancio. I suoi eccessi devono essere evitati perchè pregiudizievoli di una rappresentazione veritiera e corretta delle scelte programmatiche e degli andamenti della gestione rendendo perciò il sistema di bilancio inattendibile. Il principio della prudenza dall'altro canto non può comportare un'arbitraria e immotivata riduzione delle previsioni di entrata, proventi e valutazioni del patrimonio ma esprimere qualità di giudizi frutto di un procedimento valutativo basato su verità e correttezza. Soprattutto nella ponderazione dei rischi e delle incertezze connessi agli andamenti operativi degli enti nella logica di assicurare ragionevoli stanziamenti per la continuità dell'Amministrazione<sup>39</sup>.

10) Principio della coerenza: Previsione, programmazione, gestione e rendicontazione devono trovare un nesso logico. La coerenza implica che queste fasi e i relativi documenti contabili siano strumentali al perseguimento dei medesimi obiettivi. Il nesso logico deve collegare tutti i documenti contabili preventivi, gestionali e consuntivi siano essi di carattere strettamente finanziario o anche economico-patrimoniale o di

---

<sup>39</sup> Di facile intuizione è il rimando operato all'OIC n.11 secondo cui: *il principio della prudenza significa che i profitti non realizzati non devono essere contabilizzati, mentre tutte le perdite anche se non definitivamente realizzate devono essere espresse in bilancio. Si deve tener conto dei rischi e delle perdite di competenza dell'esercizio anche se conosciuti dopo la chiusura dello stesso.*

carattere descrittivo quantitativo o che rappresentino le scelte politico-amministrative di breve o lungo termine. La coerenza perciò ha una valenza interna ai documenti contabili e implica che in sede preventiva gli strumenti di programmazione pluriennale e annuale siano conseguenti alla pianificazione dell'ente, mentre in sede di gestione che le decisioni e gli atti non siano in contrasto con gli indirizzi e gli obiettivi indicati negli strumenti di programmazione pluriennale e annuale e che non pregiudichino gli equilibri finanziari ed economici ed infine in sede di rendicontazione che sia dimostrato e motivato lo scostamento fra i risultati ottenuti e quelli attesi. La coerenza avendo valenza interna non può che riferirsi pure al criterio di valutazione delle singole poste in conformità ai principi generali, le strutture dei conti devono essere tra di loro comparabili non solo da un punto di vista formale ma anche di omogeneità e correttezza negli oggetti di analisi e negli aspetti di contenuto dei fenomeni esaminati. La coerenza però assume anche una valenza esterna intesa come raccordo e connessione fra il processo di programmazione e previsione, gestione e rendicontazione dell'Amministrazione Pubblica con le direttive e le scelte strategiche di altri livelli di Governo del sistema pubblico anche secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica.

11) Principio della continuità e della costanza: La valutazione delle poste di bilancio deve essere fatta nella prospettiva della continuazione delle attività istituzionali per le quali l'amministrazione pubblica è costituita. Il principio della continuità si basa sulla considerazione che ogni sistema aziendale sia pubblico che privato deve rispondere alla caratteristica di essere atto a perdurare nel tempo. Perciò la coerenza delle valutazioni contabili finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio devono rispondere al requisito di essere fondate su criteri tecnici e di stima che abbiano la possibilità di continuare ad essere validi nel tempo e se le condizioni gestionali non saranno tali da evidenziare chiari e significativi cambiamenti. Il principio si applica anche al fine di garantire che gli equilibri economici e finanziari siano salvaguardati e perdurino nel tempo. Il principio riguarda anche i dati contabili che nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili. Il principio della continuità non può che riferirsi pure alla costanza nell'applicazione dei principi contabili generali e di quelli particolari di valutazione che rappresenta uno dei cardini delle determinazioni finanziarie, economiche e patrimoniale dei bilanci. Di fatto il principio della continuità e quello della costanza o meglio la loro corretta applicazione permette la comparabilità delle valutazioni dei documenti contabili di bilancio di previsione e rendicontazione nonché dei processi valutativi e gestionali posti in essere nel tempo. L'eventuale cambiamento dei criteri particolari di valutazione adottati deve rappresentare un'eccezione nel tempo che risulti opportunamente descritta e motivata. Il principio della costanza insieme agli altri postulati risponde alla logica di unitarietà della rappresentazione del sistema di bilancio mediante i diversi valori contabili di tipo finanziario, economico e patrimoniale nonché diviene corollario dei principi di coerenza, chiarezza e significatività delle scelte operate dall'Amministrazione.

12) Principio della comparabilità e verificabilità: Attiene al diritto degli utilizzatori delle informazioni di bilancio di poter comparare nel tempo le informazioni analitiche e sintetiche di singole o complessive poste economiche, finanziarie e patrimoniali del sistema di bilancio al fine di valutarne gli andamenti tendenziali.

Gli utilizzatori devono poi essere in grado di operare una comparazione con le informazioni di bilancio anche fra Enti pubblici diversi e dello stesso settore al fine di valutarne le potenzialità gestionali, gli orientamenti strategici e le qualità di una buona e sana Amministrazione. La costanza e la continuità del rispetto dei principi contabili è condizione necessaria per la comparabilità spazio-temporale dei documenti di bilancio sia per gli organi di *governance* interna ed esterna alla singola Amministrazione e per ogni categoria di portatori di interessi che vuole ottenere informazioni sulla gestione pubblica. Gli utilizzatori al fine di una migliore comparabilità dei dati contabili devono essere informati sui principi contabili impiegati per la disposizione degli stessi documenti contabili. Il requisito della comparabilità non deve essere di impedimento all'introduzione di principi contabili più adeguati all'operazione. Non è appropriato che un'Amministrazione Pubblica continui a contabilizzare nello stesso modo un'operazione o un evento se il criterio adottato non è conforme al disposto normativo o ai principi contabili. Nell'ambito della stessa Amministrazione la comparabilità è dunque possibile se viene mantenuta la costanza nel tempo della forma di presentazione e di esposizione delle voci, se i criteri di valutazione sono mantenuti costanti ed un loro eventuale cambiamento deve essere chiaramente motivato e gli eventi di natura straordinaria che incidono sulla struttura dell'organizzazione devono essere chiaramente evidenziati. Per quanto riguarda invece la verificabilità questa attiene alla ricostruzione logica del procedimento valutativo e a tale scopo viene richiesta la conservazione della documentazione probatoria.

13) Principio della neutralità o imparzialità: Tale principio attiene al momento della redazione dei documenti contabili che deve fondarsi su principi indipendenti e imparziali verso tutti i destinatari senza protendere verso esigenze e/o interessi di particolari gruppi. La neutralità o imparzialità deve informare tutto il ciclo di bilancio. La presenza di elementi soggettivi di stima non è condizione per far venire meno l'imparzialità, la ragionevolezza e la verificabilità ma anzi il discernimento, l'oculatezza e il giudizio sono alla base delle metodologie di ragioneria. L'imparzialità contabile va intesa come competenza tecnica nella formazione dei documenti contabili.

14) Principio della pubblicità: L'informazione deve essere resa effettiva dall'Amministrazione nei confronti dei cittadini e dei diversi organismi sociali. I documenti contabili afferenti al ciclo di bilancio assumono una veste non solo giuridica e politica ma anche economica e sociale e per questo devono essere resi pubblici secondo le norme vigenti. Pubblicità sta a significare un ruolo attivo dell'Amministrazione nei confronti della Comunità amministrata e garantendo trasparenza e divulgazione dei risultati che si intendono raggiungere e che si sono raggiunti.

15) Principio dell'equilibrio di bilancio: Il bilancio di previsione deve essere improntato sull'equilibrio tra le entrate e le spese sia secondo la competenza che la cassa attraverso una rigorosa valutazione dei flussi di entrata e di spesa. Esso è garanzia della capacità di perseguire le finalità istituzionali dell'Amministrazione Pubblica nel contesto di un mercato dinamico.

16) Principio della competenza finanziaria: Il principio della competenza finanziaria costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari delle obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive

rispettivamente accertamenti e impegni. Il principio viene applicato solo a quei documenti di natura finanziaria che compongono il sistema di bilancio della Pubblica Amministrazione e attua il contenuto autorizzatorio degli stanziamenti del bilancio di previsione. Il bilancio di previsione ha carattere autorizzatorio costituendo limite agli impegni e ai pagamenti. Il principio dispone che tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive che danno luogo a entrate e spese per l'ente devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadere. È in ogni caso fatta salva la piena copertura finanziaria degli impegni di spesa giuridicamente assunti a prescindere dall'esercizio finanziario in cui gli stessi sono imputati<sup>40</sup>. Viene esclusa in modo categorico la possibilità di accertamento attuale di entrate future in quanto ciò darebbe luogo ad una anticipazione di impieghi in attesa dell'effettivo maturare della scadenza del titolo giuridico dell'entrata futura<sup>41</sup>. Per quanto riguarda le spese di investimento è necessario predisporre la copertura finanziaria per l'effettuazione della complessiva spesa, tale copertura è costituita da risorse accertate esigibili nell'esercizio in corso o la cui esigibilità è nella piena discrezionalità dell'ente o dall'utilizzo dell'avanzo di gestione. Le spese di investimento per le quali deve essere dato atto di aver predisposto la copertura comprendono anche quelle relative per *l'acquisizione di partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale*.

17) Principio della competenza economica: Rappresenta contabilmente il complesso delle operazioni ed attività amministrative svolte dall'ente evidenziando gli effetti che comportano sotto l'ottica delle utilità economiche cedute e/o acquisite anche se non direttamente collegate ai relativi movimenti finanziari. Secondo il principio della competenza l'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente ed attribuito all'esercizio al quale tali operazioni ed eventi si riferiscono e non a quello cui si concretizzano i relativi movimenti finanziari. Quindi come regola generale i ricavi devono essere imputati all'esercizio ove il processo produttivo dei beni e servizi è stato completato o ove l'erogazione sia già avvenuta e si è verificato il passaggio sostanziale e non formale del titolo di proprietà o i servizi sono stati resi. Per quanto riguarda le componenti negative esse devono essere correlate ai ricavi nell'esercizio cui si realizzano secondo associazione per causa ed effetto, ripartizione di utilità o funzionalità pluriennale, e per imputazione diretta dei costi a conto economico.

18) Principio della prevalenza della sostanza sulla forma: I fatti devono essere rilevati contabilmente secondo la loro natura finanziaria economica e patrimoniale per esprimere in modo veritiero e corretto tali operazioni o eventi nella loro sostanza economica quale reale ed effettiva e non solamente secondo le regole e le norme vigenti che ne disciplinano la contabilizzazione formale.

La predisposizione di tali principi è stata realizzata dal Gruppo Bilanci presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze basandosi sui principi contabili approvati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli

---

<sup>40</sup> La competenza finanziaria "potenziata" è stata oggetto di sperimentazione ed il suo fine è quello di rendere effettivo, sostenibile e duraturo nel tempo l'equilibrio di bilancio introducendo nello schema di bilancio il Fondo Pluriennale Vincolato quale saldo finanziario costituito da risorse accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'Ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata.

<sup>41</sup> Contrastando perciò con il principio della prudenza.

Enti locali<sup>42</sup>. Il Decreto legislativo n. 118/2011 definisce poi i tempi di approvazione dei bilanci delle Amministrazioni Pubbliche. Gli Enti locali approvano il bilancio finanziario entro il 31 dicembre dell'anno precedente mentre il rendiconto entro il 30 aprile dell'anno successivo e il bilancio consolidato entro il 30 settembre. Le Regioni approvano il bilancio di previsione al 31 dicembre dell'anno precedente e il rendiconto entro il 31 luglio dell'anno successivo con l'approvazione della giunta entro il 30 aprile. Di particolare importanza riveste l'articolo 74 del suddetto decreto in quanto modifica le disposizioni all'interno del T.u.e.l, andando a costituire fonte principale per quanto riguarda l'ordinamento contabile. Dunque dall'analisi dei principi contabili generali e postulati rinveniamo che il sistema di bilancio è chiamato ad assolvere una funzione informativa, politico-amministrativa ed economico finanziaria.

## 4.2 *Segue* La programmazione e il ciclo di bilancio

La programmazione è il primo adempimento per costruire il ciclo di bilancio inteso come un *iter* concettuale circolare in quanto il successivo passo segue necessariamente quello precedente e così via, infatti il principio di coerenza implica una considerazione complessiva e integrata del ciclo di bilancio in modo da raggiungere un raccordo fra le rilevazioni finanziarie, economiche e patrimoniali. Fondamentali sono le disposizioni del T.u.e.l come modificato dal D.lgs n.126/2014, e a partire dall'anno finanziario 2015 l'intero ciclo di bilancio dovrà osservare le nuove regole armonizzate come stabilite nell'allegato n. 1 relativo alla programmazione di bilancio del D.lgs n.118/2011 e come disposto ai sensi dell'articolo 151 del T.u.e.l ove *gli Enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione*. Novità importanti sono rappresentate dalla: Triennialità del bilancio di previsione; rilevazione dei dati relativi al primo anno che si fonderanno sulla competenza finanziaria e sulla cassa, che ai fini del pareggio di bilancio ci deve essere coincidenza fra totale delle spese impegnate e totale delle entrate che si intendono accertare; dalle nuove disposizioni in materia di investimenti; dal nuovo principio della competenza rafforzata e dal nuovo principio sul bilancio consolidato. La programmazione rafforzata in sede autorizzatoria permetterà poi di meglio definire le finalità e gli obiettivi della gestione posta in essere dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali, società e altri organismi controllati e partecipati che vanno a comporre il “ Gruppo Amministrazione Pubblica “. La definizione di programmazione si rinviene nell'allegato n. 1 al D.lgs n. 118/2011 chiarendo che: *La programmazione è il processo di analisi e valutazione che comparando e ordinando coerentemente tra loro le politiche e i piani per il governo del territorio, consente di organizzare in una dimensione temporale predefinita le attività e le risorse necessarie per la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità di riferimento. Attraverso l'attività di programmazione le amministrazioni concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale, in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica in attuazione*

---

<sup>42</sup> Articolo 154 del T.u.e.l

degli articoli 117 e 119 della Costituzione e ne condividono le conseguenti responsabilità. Attraverso la programmazione si attua il diritto all'informazione in modo da consentire ai portatori d'interesse di conoscere i risultati che l'ente si propone di perseguire e di monitorarne il grado effettivo di conseguimento al momento della rendicontazione individuandone le correlate responsabilità di indirizzo, gestione e controllo. I contenuti della programmazione devono essere definiti in base al programma di governo che ne definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente anche attraverso il sistema di enti strumentali, società controllate e partecipate che vanno a costituire il "gruppo amministrazione pubblica" e in base alle direttive di finanza pubblica nazionali ed Europee in modo da pervenire a risultati di gestione espressi in termini di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Nella fase di programmazione assumono particolare importanza i principi contabili generali appena esaminati quali comprensibilità e attendibilità per fornire un'omogenea informazione nei confronti dei portatori di interesse, e il principio della competenza finanziaria rafforzata che costituisce il criterio di imputazione agli esercizi finanziari in cui l'obbligazione giuridicamente perfezionata relativa alle entrate e alle spese viene a scadenza e diviene esigibile. La legge quadro di contabilità pubblica la n. 196/2009 stabilisce che *tutte le amministrazioni pubbliche devono conformare l'impostazione delle previsioni di entrata e di spesa al metodo della programmazione*. La normativa di riferimento era rappresentata prevalentemente dal D.lgs n. 76/2000 che per primo afferma il concorso della finanza regionale al perseguimento degli obiettivi Europei introducendo il bilancio di previsione pluriennale e l'abolizione dei trasferimenti erariali. Dal 1° gennaio 2015 il D.lgs n. 126/2014 abroga la precedente normativa a favore della nuova contabilità armonizzata introducendo gli strumenti di programmazione del ciclo di bilancio regionale. Ai sensi dell'articolo 36 del D.lgs n. 118/2011: *Le Regioni ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine adottato ogni anno il bilancio di previsione finanziario, le cui previsioni riferite ad un orizzonte temporale almeno triennale sono elaborate sulla base delle linee strategiche e delle politiche contenute nel DEFR*. Il consiglio Regionale approva ogni anno con legge il bilancio di previsione finanziario che rappresenta il quadro delle risorse che la Regione prevede di acquisire e di impegnare nell'orizzonte temporale almeno del triennio, poi i risultati della gestione vengono dimostrati nel rendiconto generale annuale della Regione che comprende il conto del bilancio e il conto del patrimonio. Si comprende perfettamente che l'armonizzazione contabile investe più livelli di governo in quanto anche per le Regioni la rilevazione unitaria dei fatti di gestione deve avvenire sotto il triplice profilo finanziario economico e patrimoniale. Per quanto concerne le Regioni gli strumenti di programmazione assumono la veste di:

1) DEFR<sup>43</sup>: Ovvero di Documento di Economia e Finanza Regionale che la Giunta regionale presenta al Consiglio per la sua approvazione entro il 30 giugno di ciascun anno per le relative deliberazioni. Il DEFR contiene le linee programmatiche dell'azione di Governo regionale per il periodo compreso nel bilancio di previsione necessari per lo sviluppo della Regione. Il DEFR contiene le politiche da adottare, gli obiettivi

---

<sup>43</sup> Il primo Documento di Economia e Finanza Regionale è adottato con riferimento agli esercizi 2016 e seguenti salvo per gli Enti che hanno partecipato alla sperimentazione che lo adottano a partire dal 2015.

della manovra di bilancio, il quadro delle risorse disponibili e gli indirizzi degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate.

- 2) Nota di aggiornamento al DEFR: Da presentarsi al Consiglio entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di Aggiornamento al DEF per le relative deliberazioni.
- 3) Disegno di legge di Stabilità regionale: Contenente il quadro di riferimento finanziario per il periodo compreso nel bilancio di previsione da presentarsi al Consiglio entro il 31 ottobre di ogni anno e non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato.
- 4) Disegno di Legge di bilancio: Da presentare al Consiglio entro il 31 ottobre ed entro 30 giorni dall'approvazione del disegno di legge di stabilità dello Stato.
- 5) Piano degli indicatori di bilancio: Che va approvato dalla Giunta entro 30 giorni dalla approvazione del bilancio di previsione e dall'approvazione del rendiconto poi comunicato al Consiglio.
- 6) Disegno di legge di assestamento del bilancio: Presentato al Consiglio entro il 30 giugno di ogni anno.
- 7) Rendiconto di gestione: Che conclude il ciclo di bilancio da approvare entro il 30 aprile dell'anno successivo cui l'esercizio si riferisce da parte della Giunta, mentre da parte del Consiglio entro il 31 luglio.

Per quanto concerne gli Enti locali gli strumenti di programmazione sono rappresentati dal:

- 1) PEG ovvero il Piano Esecutivo di Gestione: Deliberato dalla Giunta entro 20 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione in termini di competenza come disposto dall'articolo 169 del T.u.e.l, esso individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi insieme alle dotazioni necessarie ai responsabili dei servizi. Nel PEG le entrate sono articolate in titoli, categorie, tipologie e capitoli mentre le spese in missioni e programmi. Tale documento programmatico stabilisce un collegamento tra gli obiettivi, le risorse e i responsabili dei servizi a livello dirigenziale.
- 2) DUP ovvero Documento Unico di Programmazione<sup>44</sup>: Che è lo strumento di guida strategica ed operativa dell'Ente e consente di fronteggiare in modo permanente, sistemico ed unitario le discontinuità organizzative e che deve essere presentato entro il 31 luglio<sup>45</sup> di ciascun anno dalla Giunta Comunale al Consiglio. Il DUP non è un allegato al bilancio di previsione ma ne è presupposto e si compone di una sezione strategica e di una operativa, nella prima sono indicati gli strumenti attraverso i quali l'Ente intende rendicontare il proprio operato nel corso del mandato nonché i parametri economici utilizzati per identificare l'evoluzione dei flussi finanziari ed economici dell'Ente e dei propri enti strumentali quali organismi e società partecipate e controllate definendone gli indirizzi generali in relazione anche alla loro situazione economico-finanziaria e agli obiettivi gestionali che devono perseguire all'interno del "gruppo amministrazione pubblica". Nella seconda invece supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio individuando per ogni singola missione i programmi che l'Ente intende realizzare per raggiungere gli

---

<sup>44</sup> Ai sensi dell'articolo 160 comma 6 del T.u.e.l gli Enti locali con popolazione inferiore a 5000 abitanti predispongono il DUP in maniera semplificata.

<sup>45</sup> Il DUP è adottato in riferimento agli esercizi 2016 e seguenti, salvo per gli Enti che hanno partecipato alla sperimentazione dei nuovi principi contabili. Nella normativa previgente gli Enti locali allegavano al bilancio di previsione che era pluriennale una semplice relazione previsionale.

obiettivi strategici, la sezione operativa individua per la parte delle entrate una valutazione generale sui mezzi di finanziamento individuando le fonti degli stessi, la parte relativa alla spesa contiene l'analisi degli impegni pluriennali tra cui individua gli indirizzi di gestione e gli obiettivi degli enti strumentali che fanno capo al "gruppo amministrazione pubblica" e gli effetti della loro situazione economica-finanziaria sugli equilibri annuali e pluriennali del bilancio. Il DUP è di rilievo ai fini della programmazione perchè chiarifica che ogni Ente deve analizzare, identificare e quantificare gli interventi e le risorse reperibili per il loro finanziamento e stimare i fabbisogni espressi in termini di competenza e di cassa. Le Regioni, le Province e i Comuni definiscono gli strumenti della programmazione dei propri organismi e enti strumentali, le Regioni nel DEFR mentre i Comuni nel DUP. Costituiscono strumenti della programmazione degli enti strumentali in contabilità finanziaria la predisposizione di un Piano delle attività di durata almeno triennale e definito in coerenza con l'indicazioni della capogruppo, il bilancio di previsione almeno triennale, gli indicatori di bilancio con le eventuali variazioni e il rendiconto della gestione da approvarsi entro il 30 aprile dell'anno successivo all'esercizio finanziario. Costituiscono invece strumenti della programmazione degli enti strumentali in contabilità civilistica il Piano programma di durata triennale definito in coerenza con le indicazioni impartite dalla capogruppo, il budget economico almeno triennale, gli indicatori di bilancio e il bilancio di esercizio da approvarsi entro il 30 aprile successivo e conclude il sistema di bilancio degli enti strumentali. Abbiamo analizzato la programmazione, adesso passando al bilancio il primo strumento che incontriamo è rappresentato dal bilancio di previsione finanziario che è almeno triennale e che per gli enti in contabilità finanziaria rappresenta il documento nel quale vengono rappresentate contabilmente le previsioni di entrata finanziaria riferite a ciascun esercizio compreso nell'arco temporale considerato nei documenti di programmazione dell'Ente (DEFR o DUP), attraverso il quale il governo locale nell'ambito dell'esercizio della propria funzione di indirizzo e di programmazione definisce la distribuzione delle risorse finanziarie tra i programmi e le missioni da realizzare. La finalità del bilancio di previsione è politico-amministrativa in quanto rappresenta i poteri di indirizzo e di controllo, di programmazione finanziaria in quanto descrive le operazioni finanziarie a sostenere le decisioni di tipo politico e amministrative di cui sopra, di destinazione delle risorse a preventivo attraverso la funzione autorizzatoria ad accertare e a impegnare al fine di allocare le risorse, di verifica degli equilibri finanziari nel tempo e informative nei confronti degli utilizzatori interni ed esterni. La funzione di indirizzo e di controllo è svolta rispettivamente dal Consiglio Regionale o Comunale che la esercita attraverso l'approvazione del bilancio autorizzatorio suddiviso in missioni, programmi e titoli, mentre rispettivamente alla Giunta Regionale o Comunale spetta la ripartizione delle tipologie di entrata in categorie e macroaggregati. Il bilancio di previsione<sup>46</sup> permette di attribuire ai titolari dei centri di responsabilità amministrativa le risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi assegnati. Entro il 31 ottobre di ogni anno e non oltre 30 giorni dalla presentazione del disegno di legge di bilancio dello Stato la Giunta della Regione approva lo schema della delibera da sottoporre all'approvazione del

---

<sup>46</sup> Come disposto dall'articolo 151 al comma 3 del T.u.e.l: *Il bilancio di previsione finanziario comprende le previsioni di competenza e di cassa del primo esercizio del periodo considerato e le previsioni di competenza degli esercizi successivi.*

Consiglio ed entro il 31 dicembre il Consiglio approva il bilancio di previsione triennale. Entro il 15 novembre la Giunta del Comune approva lo schema di delibera del bilancio di previsione finanziario relativo al triennio successivo e da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale ed entro il 31 dicembre il Consiglio approva il bilancio di previsione delle entrate e delle spese. Al bilancio di previsione viene poi allegato un prospetto concernente la composizione del fondo pluriennale vincolato<sup>47</sup> che è cumulativo in quanto l'importo iscritto in entrata in ciascun esercizio riporta tutte le risorse rinviate dagli esercizi precedenti e sia gli impegni imputati all'esercizio cui si riferisce il bilancio e a quelli relativi gli esercizi successivi. Il fondo costituisce un saldo di natura finanziaria volto a dare un'informazione attendibile e trasparente sulla distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione delle risorse ed il loro effettivo impiego, evidenziando se le risorse sono costituite da prestiti il fenomeno frequente negli Enti locali dell'acquisizione di liquidità vincolata destinata a restare inutilizzata anche per periodi lunghi nonostante ciò comporti oneri finanziari<sup>48</sup>. Il fondo è volto a rappresentare il procedimento di programmazione e realizzazione delle spese pubbliche che impiegano risorse acquisite anticipatamente dall'Ente e richiedono un periodo di tempo ultrannuale di attuazione evidenziando i tempi di realizzo (si pensi alla realizzazione di una struttura scolastica). Passando alla fase successiva della gestione l'obiettivo da realizzare è l'equilibrio economico nel tempo, dunque la fase della gestione è volta a monitorare le scelte prese in fase di previsione. Il T.u.e.l. descrive il procedimento dell'entrata che si articola nelle fasi dell'accertamento, riscossione e versamento: l'accertamento come definito dall'articolo 179 del T.u.e.l., costituisce la prima fase della gestione dell'entrata mediante la quale sulla base di idonea documentazione viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare e fissata la relativa scadenza. L'articolo 179, stabilisce poi che le entrate tributarie sono accertate in seguito all'emissione di ruoli e che il responsabile del procedimento con il quale viene accertata l'entrata trasmette al responsabile del servizio finanziario documentazione idonea ai fini della contabilizzazione. La riscossione invece è il passo successivo avente carattere materiale di introito della somma. Infine il versamento costituisce il trasferimento delle somme nelle casse dell'Ente. Il procedimento che attiene alla spesa si articola in fase dell'impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento: l'impegno rappresenta il primo passo del procedimento di spesa ove l'Ente determina la somma da pagare in base al perfezionamento dell'obbligazione giuridica e individuando il creditore e la ragione della spesa con la relativa scadenza impone un vincolo sulle previsioni di bilancio nei limiti della disponibilità accertata<sup>49</sup>. Il T.u.e.l. disciplina poi la fattispecie del debito fuori bilancio ritenuta eccezionale ex articolo 194 in quanto concretizza una

---

<sup>47</sup> Novità introdotta con il decreto dell'armonizzazione permette l'attuazione del principio della competenza finanziaria rafforzata in termini di maggiore informazione contabile delle entrate accertate ma non ancora riscosse e delle spese impegnate ma non ancora liquidate costituendo un saldo meramente finanziario.

<sup>48</sup> La corresponsione di tassi di interesse alla Cassa Depositi e Prestiti.

<sup>49</sup> La fase dell'impegno ha subito una modifica in base all'introduzione della competenza finanziaria rafforzata secondo cui le obbligazioni giuridiche passive devono essere contabilizzate al momento del loro perfezionamento ma con imputazione nell'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza cioè quando il debito diviene esigibile dal creditore.

ipotesi non considerata nella fase di programmazione e di autorizzazione nel bilancio di previsione<sup>50</sup>. La liquidazione attiene al momento in cui si determina la somma liquida da pagare in base ai documenti e ai titoli volti a comprovare il diritto del creditore. Infine con l'ordinazione e il pagamento si conclude la fase della spesa, con la prima si intende la disposizione impartita al tesoriere di provvedere al pagamento della spesa attraverso il mandato di pagamento, mentre con la seconda attiene al momento materiale con contestuale invio della documentazione al tesoriere che provvederà a contabilizzare per cassa. Per dimostrare l'andamento dei risultati di gestione il T.u.e.l prevede l'utilizzo dello strumento del rendiconto di gestione dell'Ente articolato in conto del bilancio, conto economico e conto del patrimonio. Ai sensi dell'articolo 227 il rendiconto viene deliberato entro il 30 aprile dell'anno successivo cui il bilancio si riferisce e approvato dal Consiglio dell'Ente. Entro il 30 settembre invece l'Ente approva il bilancio consolidato dei propri organismi ed enti strumentali e delle società controllate e partecipate come disposto dall'articolo 151 comma 8 del T.u.e.l in base all'allegato n. 4. Il rendiconto comprende un prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione nonché del prospetto concernente l'andamento delle previsioni di entrata e di spesa, dei costi sostenuti per raggiungere le finalità assegnate e di altri documenti che attengono alla gestione e alla revisione dei conti. Il conto del bilancio rappresenta i risultati finali della gestione rispetto alle autorizzazioni contenute nel bilancio di previsione concludendosi con il risultato di amministrazione di cassa e di competenza. Il conto economico sottolinea i componenti positivi e negativi della gestione di competenza nell'esercizio considerato in base al principio della competenza economica-patrimoniale, rilevando il risultato economico di esercizio. Il conto del patrimonio assume la veste di stato patrimoniale evidenziando le variazioni intervenute sullo stesso nel corso della gestione, esso è costituito dai rapporti attivi e passivi che fanno capo all'Ente comprensivo dei beni demaniali. Il rendiconto degli Enti di maggiori dimensioni è inviato alla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti in virtù dell'articolo 3 della legge n. 20/1994 che assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazioni Pubbliche, nonché la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al Patto di Stabilità Interno e ai vincoli dell'Unione Europea introducendo lo strumento del giudizio di parificazione del rendiconto generale sulla falsariga di quello per lo Stato.

### 4.3 *Segue* La nuova contabilità finanziaria.

La contabilità finanziaria rappresenta il sistema contabile "storico" cioè fin da sempre predisposto dalle Pubbliche Amministrazioni che la adottano<sup>51</sup> ai fini autorizzatori e di rendicontazione, ove rileva le

---

<sup>50</sup> Rientrano fra i debiti fuori bilancio le somme dovute in relazione a sentenze esecutive, copertura di disavanzi dei consorzi, istituzioni o aziende speciali, ricapitalizzazione delle società di capitali costituite per l'espletamento dei servizi pubblici locali e procedure espropriative per opere di pubblica utilità.

<sup>51</sup> Bisogna prestare attenzione al fatto che ci sono Pubbliche Amministrazioni tenute al regime di contabilità finanziaria che affiancano a fini conoscitivi quella economica patrimoniale ed altri enti che rientrano nel perimetro della Pubblica Amministrazione ma adottano un sistema di contabilità economico-patrimoniale come per esempio avviene negli enti facenti parte

obbligazioni attive e passive, gli incassi e i pagamenti riguardanti tutte le transazioni<sup>52</sup> poste in essere da un'Amministrazione Pubblica anche se non determinano flussi di cassa effettivi. È un sistema contabile di rilevazione delle entrate e delle spese che permette l'esercizio della funzione di indirizzo e di autorizzazione nella fase di programmazione e quella di controllo nella fase di rendicontazione della gestione. La sua finalità è quella di perseguire gli equilibri di bilancio con la predisposizione di un bilancio di previsione suddiviso in missioni e programmi con cui si predispongono i limiti di spesa e gli stanziamenti in entrata con carattere autorizzatorio e poi verificarne la gestione successivamente a chiusura dell'esercizio<sup>53</sup>. Dunque la rilevazione avviene per entrate e per spese cioè per movimentazione monetaria<sup>54</sup> anche se ciò non dà luogo a flussi di cassa effettivi ed infatti il bilancio di previsione viene redatto in termini di cassa e di competenza. L'origine della contabilità finanziaria è antica e anzi possiamo affermare che è il principio originario di osservazione dei fatti amministrativi in quanto osserva l'operazione denaro *versus* merce sotto la lente della movimentazione delle entrate e delle uscite affiancato poi da una rilevazione che desse conto del consumo dei fattori produttivi e delle materie prime attraverso l'incidenza delle entrate delle uscite sul patrimonio; e dunque i due sistemi non vanno visti come entità separate ma come un unico modo di osservare uno stesso fatto. Con l'armonizzazione contabile è stabilito che gli Enti in contabilità finanziaria ovvero Regioni ed Enti locali adottino a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale e dispongano come previsto all'articolo 4 del D.lgs n. 118/2011 di un "Piano integrato dei conti" al fine di consentire il consolidamento e il monitoraggio dei conti pubblici e la raccordabilità con il Sistema Europeo dei Conti Nazionali (SEC) *ispirato a comuni criteri di contabilizzazione costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economici patrimoniali, definito in modo da evidenziare attraverso i principi contabili applicati le modalità di raccordo anche in sequenza temporale dei dati finanziari ed economici patrimoniali per consentire la rilevazione unitaria dei fatti di gestione.* La finalità della contabilità finanziaria è di indirizzo per quanto riguarda l'autorizzazione ad accertare e a impegnare e di controllo attraverso il rendiconto della gestione che è successivo con l'intento di perseguire e assicurare nel tempo il mantenimento degli equilibri finanziari della gestione. La funzione autorizzatoria è tipica della contabilità finanziaria e si riferisce al corretto utilizzo di risorse in entrata e

---

del comparto sanitario (ASL, Aziende Ospedaliere ecc) i quali poi devono riconciliare le risultanze economico-patrimoniali con quelle finanziarie attraverso il Piano Integrato dei Conti.

<sup>52</sup> Come riportato all'allegato n. 2 del D.lgs n. 118/2011: *Per transazione si intende ogni evento o azione che determina la creazione, trasformazione, scambio, trasferimento o estinzione di valori economici, patrimoniali e finanziari (debiti e crediti) che si origina dall'interazione tra differenti soggetti (pubbliche amministrazioni, società, famiglie, ecc) e avviene per mutuo accordo o per atto unilaterale dell'amministrazione pubblica.*

<sup>53</sup> Come disposto dal D.lgs n. 118/2011: *Le amministrazioni pubbliche in contabilità finanziaria ogni anno procedono al riaccertamento dei residui attivi e passivi indicando le ragioni del loro mantenimento ai fini del rendiconto.* Di fatto una rilevazione delle entrate e delle spese secondo la contabilità finanziaria dà luogo a queste partite al momento del rendiconto, rispettivamente entrate accertate non riscosse e versate nell'esercizio di riferimento e spese impegnate e non pagate nell'esercizio di riferimento.

<sup>54</sup> Attraverso il metodo contabile della partita semplice e non della partita doppia che invece caratterizza la contabilità economica-patrimoniale.

uscita con riferimento alla loro movimentazione numeraria anche se non danno luogo a effettivi flussi di cassa. L'armonizzazione dei sistemi contabili non investe solo Regioni ed Enti locali le quali adottano la contabilità finanziaria cui affiancano a fini conoscitivi un sistema di contabilità economico-patrimoniale ma anche gli enti strumentali alle stesse Pubbliche Amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria cui affiancano un sistema economico-patrimoniale e quelli in contabilità civilistica i quali devono raccordare le risultanze economico-patrimoniali con quelle finanziarie attraverso il Piano Integrato dei Conti. Dunque da ciò l'importanza della corretta applicazione del principio contabile concernente la contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 2 del D.lgs n. 118/2011, quale presupposto fondamentale per una efficace rilevazione e misurazione delle variazioni economiche e patrimoniali in raccordo con le entrate e le spese di natura finanziaria. Con l'armonizzazione contabile viene introdotto il principio della contabilità finanziaria rafforzata o "potenziata" che permette di raccordare ai fini di una maggiore informazione il tempo in cui sorge giuridicamente l'obbligazione attiva o passiva a quando essa diviene esigibile permettendo perciò un maggior controllo delle scelte apicali riguardo l'utilizzo delle risorse in entrata e in uscita. Per principio della competenza finanziaria si intende il criterio di registrazione delle operazioni di accertamento e di impegno con le quali vengono imputate agli esercizi finanziari le entrate e le spese derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, il principio è applicato solo a quei documenti di natura finanziaria che attuano il contenuto autorizzatorio dello stanziamento. *Dunque le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza*, la scadenza dell'obbligazione riprendendo la giurisprudenza della Corte di Cassazione coincide con l'esigibilità del credito ove non ci siano ostacoli per la sua riscossione ed è dunque consentito richiedere l'adempimento. Una corretta applicazione del principio permette di avvicinare la competenza alla cassa evitando di accertare entrate future e spese inesistenti, rafforzare la fase di programmazione nel ciclo di bilancio e meglio organizzare gli investimenti in relazione ai fabbisogni. Con la novella operata dal D.lgs n. 118/2011 cambia il principio della competenza finanziaria, previgentemente la registrazione e l'imputazione nelle scritture contabili dell'entrata e della spesa avveniva al momento in cui sorgeva l'obbligazione *senza la imputazione all'esercizio in cui veniva a scadere* e perciò non fornendo informazioni riguardanti l'evoluzione amministrativa delle stesse. Si pensi ad un investimento per la costruzione di una infrastruttura dal costo complessivo di 100, l'obbligazione si perfeziona con la stipula ma il pagamento avviene in modo scadenziato nel corso degli anni, 20 nel 2015, 50 nel 2016 e 30 nel 2017. Con l'utilizzo del previgente principio della contabilità finanziaria si avrebbe la formazione di residui passivi in virtù delle spese impegnate ma non ancora liquidate mentre con il nuovo principio non si ha formazione di residui passivi perchè la quota delle spese viene imputata *pro quota* appunto negli esercizi in cui viene a scadere dando una rappresentazione più veritiera dell'andamento dell'investimento.

**Tavola n. 1: Differenza fra il previgente principio della contabilità finanziaria e quello della nuova contabilità finanziaria “potenziata”**

Competenza finanziaria tradizionale			
Anno			
	2015	2016	2017
Uscite	100	0	0
residui passivi	80	30	0

Competenza finanziaria rafforzata			
Anno			
	2015	2016	2017
Uscite	20	50	30
residui passivi	0	0	0

Fonte: Massimo Anzalone, Indra Macrì, Stefano Siragusa, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche* (pg 366)

La nuova competenza finanziaria rende un'informazione più veritiera e corretta dello stadio di avanzamento dei lavori e degli effettivi debiti della Pubblica Amministrazione dando importanza alla dimensione temporale del bilancio e alla sua programmazione. Di fatto è stato introdotto un nuovo istituto contabile che prende il nome di Fondo pluriennale vincolato quale saldo di natura finanziaria che rende l'idea temporale intercorrente fra l'acquisizione della risorsa e il suo effettivo impiego rappresentando allo stesso tempo la copertura finanziaria delle spese in quanto come regola generale non si possono impegnare spese se non si ha una copertura piena e accertata (se no equivarrebbe ad accertare entrate future e ad impegnarle senza la relativa copertura comportando uno squilibrio di bilancio) di modo che dalla lettura del bilancio si sappia nel corso degli esercizi che verranno, quanta parte delle entrate è stata vincolata per l'investimento e quanta ancora ne rimanga per giungere alla sua conclusione.

#### 4.4 *Segue* La nuova contabilità economico patrimoniale

Come disposto dall'articolo 227 del T.u.e.l: *La dimostrazione dei risultati di gestione avviene mediante il rendiconto della gestione, il quale comprende il conto del bilancio, il conto economico e lo stato patrimoniale.* Da una parte il conto del bilancio rappresenta le entrate e le uscite al termine della gestione

valutandone gli scostamenti rispetto al bilancio di previsione autorizzatorio<sup>55</sup>, il conto economico analizza i componenti positivi e negativi in termini di ricavi e costi di competenza dell'esercizio e il contestuale impatto sul complesso delle situazioni attive e passive che fanno capo al patrimonio dell'Ente. Come disposto dall'articolo 232 del T.u.e.l: *Gli Enti locali garantiscono la rilevazione dei fatti gestionali sotto il profilo economico-patrimoniale nel rispetto del principio contabile della competenza economica*<sup>56</sup>, mentre gli Enti locali con popolazione inferiore ai 5000 abitanti possono rinviare l'adozione della stessa all'esercizio 2017 insieme alla redazione del conto economico, dello stato patrimoniale e del bilancio consolidato<sup>57</sup>. Il principio della competenza economica permette di imputare a ciascun esercizio costi/oneri e ricavi e/proventi in base al richiamato principio contabile n. 11 dell'OIC ove: *L'effetto delle operazioni e degli altri eventi deve essere rilevato contabilmente e attribuito all'esercizio al quale tali operazioni si riferiscono e non a quello in cui si concretizzano i relativi movimenti numerari ovvero incassi e pagamenti*. Pur non esistendo una correlazione univoca fra le fasi dell'entrata e della spesa ed il momento in cui si manifestano i ricavi/proventi ed i costi/oneri nel corso dell'esercizio, i primi sono rilevati in corrispondenza con la fase di accertamento delle entrate, mentre i secondi sono rilevati in corrispondenza con la fase di liquidazione della spesa. L'introduzione della contabilità economico patrimoniale è necessaria non solo ai fini conoscitivi delle utilità economiche acquisite e impiegate dall'Ente nel corso dell'esercizio e della rilevazione del patrimonio stesso ma anche per attuare il processo di consolidamento dei conti con i propri organismi, enti, aziende e società rappresentando costi/oneri, ricavi e proventi derivanti da transazioni e altre operazioni poste in essere dall'Amministrazione Pubblica nella più ampia veste del "gruppo amministrazione pubblica". Oggi non possiamo più considerare i profili della contabilità finanziaria e della contabilità economico-patrimoniale come entità distinte e separate ma di un *unicum* facente parte di un sistema integrato che coinvolge più livelli di Governo. La contabilità economico-patrimoniale rileva l'andamento della gestione dell'ente osservando le utilità economiche che si sono acquisite o cedute nel corso dell'esercizio in termini di costi e di ricavi e il loro riflettersi sul patrimonio dell'ente stesso in termini di incremento delle attività o delle passività utilizzando il criterio di valutazione dei cespiti del costo storico di acquisto o di produzione e non della spesa ovvero l'esborso monetario per il loro acquisto o cessione. Il suo fine è la rilevazione del reddito al termine dell'esercizio e l'incidenza che le attività e passività hanno avuto nel corso della gestione sul patrimonio dell'ente, il principio da adottare per la contabilizzazione dei fatti di gestione è la competenza economica in quanto da certezza giuridica agli eventi rispettando il principio di prudenza e di verità nelle valutazioni. Passando ad un'analisi delle disposizioni normative che riguardano il nuovo assetto della contabilità economico patrimoniale e come abbia influenzato il ciclo di

---

<sup>55</sup> In termini di "accertato e incassato" per quanto riguarda il lato delle entrate, in termini di "impegnato e pagato" per quanto riguarda il versante delle spese.

<sup>56</sup> L'adozione dei principi contabili della contabilità economico-patrimoniale e il conseguente affiancamento della stessa alla contabilità finanziaria può essere rinviata all'anno 2016, salvo per gli enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione come disposto dal comma 12 dell'articolo 3 del D.lgs n. 118/2011.

<sup>57</sup> Per quanto riguarda il solo bilancio consolidato il comma 3 dell'articolo 233-bis prevede per gli Enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti un rinvio esplicito all'esercizio 2017.

bilancio ai sensi dell'articolo 227 del T.u.e.l: *La dimostrazione dei risultati della gestione avviene mediante il rendiconto della gestione il quale comprende il conto del bilancio, il conto economico e lo stato patrimoniale. Esso viene approvato entro il 30 aprile dell'anno successivo dall'organo consiliare e contestualmente al rendiconto, l'ente approva il rendiconto consolidato comprensivo dei risultati degli eventuali organismi strumentali. Al rendiconto della gestione viene allegato l'elenco degli indirizzi internet di pubblicazione del rendiconto della gestione, del bilancio consolidato deliberati e relativi al penultimo esercizio antecedente cui si riferisce il bilancio di previsione, dei rendiconti e dei bilanci consolidati delle unioni dei comuni di cui il comune fa parte e dei soggetti considerati nel gruppo amministrazione pubblica.*

Invece il conto del bilancio secondo l'articolo 228, *dimostra i risultati finali della gestione rispetto alle autorizzazioni contenute nel bilancio di previsione.* Viene suddiviso in entrate e in spese con l'indicazione per quanto riguarda le prime della parte accertata e di quella riscossa o da riscuotere, mentre per le spese viene indicata la somma impegnata e quella ancora da pagare con indicazione del fondo pluriennale vincolato; reca indicazione dei residui attivi e passivi che si formano necessariamente nell'esercizio di competenza. Il conto del bilancio si conclude con la dimostrazione del risultato della gestione sia in termini di competenza e sia di cassa indicando il risultato di amministrazione. Il conto economico come disposto all'articolo 229, invece rappresenta componenti positivi e negativi della gestione di competenza economica e rilevando il risultato economico dell'esercizio. Lo stato patrimoniale invece rappresenta le consistenze patrimoniali al termine dell'esercizio che vanno a costituire la dotazione patrimoniale dell'ente intesa come complesso dei rapporti giuridici attivi e passivi che vi fanno capo. A conclusione il T.u.e.l, prevede la redazione della relazione sulla gestione contenente informazioni utili sulla lettura del bilancio. L'importanza che ha avuto il processo di armonizzazione dei principi contabili ovvero quella di aver creato regole *standard* per ridurre le alterazioni informative e i comportamenti contabili diversificati si apprezza nel passaggio alla contabilità economico-patrimoniale ai fini di rappresentare gli aspetti economici e patrimoniali e quindi dinamici e statici dell'Ente nel medio/lungo periodo. La rappresentazione attraverso la sola contabilità finanziaria risultava insufficiente ai fini della dimostrazione dei processi di privatizzazione e di esternalizzazione delle attività e servizi svolti dall'Ente, creando una dicotomia tra sistemi contabili usati nel settore pubblico e quelli usati nel settore privato. In questo modo la contabilità finanziaria ha giustificato per lungo tempo superamenti di tetti di spesa proprio perchè non si possedeva l'informazione necessaria per comprendere come fosse realmente sul lato economico e patrimoniale articolata l'attività dell'Ente. È da tener presente però che il sistema di contabilità economico-patrimoniale “affianca” e non “sostituisce” quella finanziaria necessaria ai fini previsionali ed autorizzatori ma è necessaria ai fini del successivo consolidamento dei conti con gli enti strumentali e organismi in contabilità finanziaria e società controllate e partecipate dall'Ente in contabilità economica-patrimoniale. Il legislatore con l'introduzione della contabilità armonizzata ha compreso che il principio di economicità che muove il mondo privato è *condicio sine qua non* del raggiungimento dello scopo fine ovvero ottenere un utile al termine della gestione o quanto meno ricoprire i costi con i ricavi; allo stesso modo la Pubblica Amministrazione deve rappresentare la propria

attività anche sul lato economico-patrimoniale ai fini del migliore svolgimento della propria attività amministrativa-istituzionale valutandone costi e benefici, e assumendone le dovute responsabilità dinanzi alla collettività. Ai fini dell'importanza che rivestono per la corretta redazione del bilancio consolidato, di seguito verranno rappresentati schemi armonizzati relativi al conto economico, rendiconto della gestione e stato patrimoniale degli Enti locali.

**Tavola n. 2: Conto economico al rendiconto della gestione come disposto dall'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011**

CONTO ECONOMICO		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	<b>Proventi da trasferimenti e contributi</b>				
a	Proventi da trasferimenti correnti				A5c
b	Quota annuale di contributi agli investimenti				E20c
c	Contributi agli investimenti				
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici			A1	A1a
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni				
b	Ricavi della vendita di beni				
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi				
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	<b>Trasferimenti e contributi</b>				
a	Trasferimenti correnti				
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.				
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti				
13	Personale			B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni			B10	B10
a	Ammortamenti di immobilizzazioni immateriali			B10a	B10a
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali			B10b	B10b
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni			B10c	B10c
d	Svalutazione dei crediti			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>				-	-
<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</b>					
<b>Proventi finanziari</b>					
19	Proventi da partecipazioni			C15	C15
a	da società controllate				
b	da società partecipate				
c	da altri soggetti				
20	Altri proventi finanziari			C16	C16
<b>Totale proventi finanziari</b>					
<b>Oneri finanziari</b>					
21	Interessi ed altri oneri finanziari			C17	C17
a	Interessi passivi				
b	Altri oneri finanziari				
<b>Totale oneri finanziari</b>					
<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)</b>				-	-
<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>					
22	Rivalutazioni			D18	D18
23	Svalutazioni			D19	D19
<b>TOTALE RETTIFICHE (D)</b>					
<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>					
24	Proventi straordinari			E20	E20
a	Proventi da permessi di costruire				
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale				
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo				E20b
d	Plusvalenze patrimoniali				E20c
e	Altri proventi straordinari				
<b>Totale proventi straordinari</b>					
25	Oneri straordinari			E21	E21
a	Trasferimenti in conto capitale				
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo				E21b
c	Minusvalenze patrimoniali				E21a
d	Altri oneri straordinari				E21d
<b>Totale oneri straordinari</b>					
<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)</b>				-	-
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)</b>				-	-
26	Imposte (*)			E22	E22
27	<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>			E23	E23

(\*) Per gli enti in contabilità finanziaria la voce si riferisce all'IRAP.

Fonte: Arconet (data ultima modifica 8/7/2016). Disponibile accedendo su: [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

Il rendiconto della gestione si pone al termine del ciclo di bilancio dell'Ente locale ed è costituito dal conto del bilancio, dal conto economico e dallo stato patrimoniale. Il conto economico evidenzia i risultati della

gestione in termini di componenti positivi e negativi di competenza economica della gestione, contabilizzati come ricavi e costi<sup>58</sup>. Il conto economico contiene gli accertamenti e gli impegni presenti nel conto del bilancio come risultano al termine della gestione finanziaria (vedi rendiconto della gestione alla tavola successiva) ma *riconciliati* secondo il principio della competenza economica in termini di ricavi e di costi. Infatti nella classe A “componenti positivi della gestione“ rientrano i proventi da tributi, da fondi perequativi, da trasferimenti correnti ecc, che costituiscono la riconciliazione in termini di competenza economica di ciò che viene rappresentato nel conto del bilancio al termine della gestione ma che è contabilizzato secondo la competenza finanziaria in termini di accertato e incassato. Discorso analogo sul versante dei “componenti negativi della gestione“ nella classe B ove rientrano gli oneri per prestazioni di servizi, personale, trasferimenti correnti ecc, che sono contabilizzati secondo la competenza economica e traspongono le voci del rendiconto della gestione in termini di impegnato e pagato. Nella sottovoce C “altre svalutazioni delle immobilizzazioni “ vengono rilevate le perdite durevoli di valore delle immobilizzazioni immateriali, materiali e finanziarie ai sensi dell’art.2426 cc e dei principi OIC. Di particolare importanza ai fini della nostra indagine è la classe C “ proventi ed oneri finanziari“ nel conto economico che rappresenta il risultato positivo o negativo delle partecipazioni detenute dall’Ente in società controllate, partecipate e in altri soggetti. La voce “ proventi da partecipazione“ ricomprende gli utili e dividendi distribuiti da società controllate, partecipate e altri soggetti, l’informazione che l'utilizzatore ne trae è minima in quanto conoscerà solamente se al termine della gestione sono stati distribuiti dividendi, senza conoscere egli l’ammontare del valore delle partecipazioni, nè gli investimenti operati nè il capitale conferito, tutte informazioni che verranno rese al momento della redazione del bilancio consolidato seguendo il principio contabile di cui all’allegato n. 4. Nella classe E alla sottovoce “plusvalenze patrimoniali“ vengono ricomprese le cessioni o il conferimento a terzi di immobilizzazioni non specificando se materiali, immateriali o finanziarie. Dunque è da sottolineare preliminarmente che se l’utilizzatore vuole ottenere un’informazione completa dell’attività svolta dall’Ente con le sue articolazioni costituite da società controllate, partecipate, istituzioni ecc deve necessariamente leggere il conto economico, lo stato patrimoniale e il bilancio consolidato dell’Ente; in caso contrario la sua conoscenza rimarrà sempre minima e non sufficiente. Nel rendiconto di gestione rispettivamente al titolo V della entrata per quanto riguarda le “entrate da riduzione di attività finanziarie“ e al titolo III della spesa per quanto riguarda le “spese da incremento di attività finanziarie“ viene resa all’utilizzatore l’informazione riguardante le scelte operate dall’Ente durante l’anno finanziario di cedere le proprie partecipazioni per aumentare le entrate in termini di competenza finanziaria o viceversa acquistarle aumentando la spesa.

---

<sup>58</sup> Per una definizione delle classi, voci e sottovoci è necessaria la consultazione dell’allegato n. 3 relativo al principio della contabilità economica-patrimoniale.

**Tavola n. 3: Quadro generale riassuntivo del rendiconto di gestione come all'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011**

ENTRATE	ACCERTAMENTI	INCASSI	SPESE	IMPEGNI	PAGAMENTI
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio		0,00			
Utilizzo avanzo di amministrazione	0,00		Disavanzo di amministrazione	0,00	
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente <sup>(1)</sup>	0,00				
Fondo pluriennale vincolato in c/capitale <sup>(1)</sup>	0,00				
<b>Titolo 1</b> - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	0,00	0,00	<b>Titolo 1</b> - Spese correnti	0,00	0,00
<b>Titolo 2</b> - Trasferimenti correnti	0,00	0,00	Fondo pluriennale vincolato di parte corrente <sup>(2)</sup>	0,00	
<b>Titolo 3</b> - Entrate extratributarie	0,00	0,00	<b>Titolo 2</b> - Spese in conto capitale	0,00	0,00
<b>Titolo 4</b> - Entrate in conto capitale	0,00	0,00	Fondo pluriennale vincolato in c/capitale <sup>(2)</sup>	0,00	
<b>Titolo 5</b> - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	<b>Titolo 3</b> - Spese per incremento di attività finanziarie	0,00	0,00
<b>Totale entrate finali.....</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>Totale spese finali.....</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>Titolo 6</b> - Accensione di prestiti	0,00	0,00	<b>Titolo 4</b> - Rimborso di prestiti	0,00	0,00
<b>Titolo 7</b> - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00	<b>Titolo 5</b> - Chiusura Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0,00	0,00
<b>Titolo 9</b> - Entrate per conto di terzi e partite di giro	0,00	0,00	<b>Titolo 7</b> - Spese per conto terzi e partite di giro	0,00	0,00
<b>Totale entrate dell'esercizio</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>Totale spese dell'esercizio</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>TOTALE COMPLESSIVO SPESE</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>DISAVANZO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>0,00</b>		<b>AVANZO DI COMPETENZA/FONDO DI CASSA</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>TOTALE A PAREGGIO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

(1) Indicare l'importo iscritto in entrata del conto del bilancio alla corrispondente voce riguardante il fondo pluriennale vincolato.

(2) Indicare l'importo complessivo delle voci relative al corrispondente fondo pluriennale vincolato risultante in spesa del conto del bilancio

Fonte: Arconet (data ultima modifica 8/7/2016). Disponibile accedendo su: [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it)

La tavola relativa al rendiconto di gestione dell'Ente rappresentato in modo riassuntivo contiene per ciò che ci interessa un'informazione minima relativa alle entrate o alle spese derivanti da riduzioni o incrementi di attività finanziarie, non specificando di quali attività finanziarie si tratti ma solamente l'incidenza che hanno avuto in termini finanziari e non economici-patrimoniali. Le tavole seguenti invece mostrano la composizione dal punto di vista statico del patrimonio dell'Ente locale, dando maggiori informazioni sulle immobilizzazioni detenute, crediti e debiti.

## Tavola n. 4: Stato patrimoniale attivo come all'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011

STATO PATRIMONIALE (ATTIVO)		Anno	Anno - 1	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
A) CREDITI vs.LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE				A	A
TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)					
B) IMMOBILIZZAZIONI					
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>					
I	1 Costi di impianto e di ampliamento			BI1	BI1
	2 Costi di ricerca sviluppo e pubblicità			BI2	BI2
	3 Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno			BI3	BI3
	4 Concessioni, licenze, marchi e diritti simile			BI4	BI4
	5 Avviamento			BI5	BI5
	6 Immobilizzazioni in corso ed acconti			BI6	BI6
	9 Altre			BI7	BI7
Totale immobilizzazioni immateriali					
<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>					
II	1 Beni demaniali				
	1.1 Terreni				
	1.2 Fabbricati				
	1.3 Infrastrutture				
	1.9 Altri beni demaniali				
III	2 Altre immobilizzazioni materiali (3)				
	2.1 Terreni			BI11	BI11
	a di cui in leasing finanziario				
	2.2 Fabbricati				
	a di cui in leasing finanziario				
	2.3 Impianti e macchinari			BI12	BI12
	a di cui in leasing finanziario				
	2.4 Attrezzature industriali e commerciali			BI13	BI13
	2.5 Mezzi di trasporto				
	2.6 Macchine per ufficio e hardware				
	2.7 Mobili e arredi				
	2.8 Infrastrutture				
	2.9 Diritti reali di godimento				
	2.99 Altri beni materiali				
	3 Immobilizzazioni in corso ed acconti			BI15	BI15
Totale immobilizzazioni materiali					
<i>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</i>					
IV	1 Partecipazioni in			BI111	BI111
	a imprese controllate			BI111a	BI111a
	b imprese partecipate			BI111b	BI111b
	c altri soggetti				
	2 Crediti verso			BI112	BI112
	a altre amministrazioni pubbliche				
	b imprese controllate			BI112a	BI112a
	c imprese partecipate			BI112b	BI112b
	d altri soggetti			BI112c BI112d	BI112d
	3 Altri titoli			BI113	
Totale immobilizzazioni finanziarie					
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)				-	-
C) ATTIVO CIRCOLANTE					
I	<i>Rimanenze</i>			CI	CI
Totale rimanenze					
II	<i>Crediti (2)</i>				
	1 Crediti di natura tributaria				
	a Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità				
	b Altri crediti da tributi				
	c Crediti da Fondi perequativi				
	2 Crediti per trasferimenti e contributi				
	a verso amministrazioni pubbliche				
	b imprese controllate			CI12	CI12
	c imprese partecipate			CI13	CI13
	d verso altri soggetti				
	3 Verso clienti ed utenti			CI11	CI11
	4 Altri Crediti			CI15	CI15
	a verso l'erario				
	b per attività svolta per c/terzi				
	c altri				
Totale crediti					
III	<i>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</i>				
	1 Partecipazioni			CI11,2,3,4,5	CI11,2,3
	2 Altri titoli			CI16	CI15
Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi					
IV	<i>Disponibilità liquide</i>				
	1 Conto di tesoreria				
	a istituto tesoriere				CIV1a
	b presso Banca d'Italia				
	2 Altri depositi bancari e postali			CIV1	CIV1b e CIV1c
	3 Denaro e valori in cassa			CIV2 e CIV3	CIV2 e CIV3
	4 Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente				
Totale disponibilità liquide					
TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)					
D) RATEI E RISCONTI					
	1 Ratei attivi			D	D
	2 Risconti attivi			D	D
TOTALE RATEI E RISCONTI (D)					
TOTALE DELL'ATTIVO (A+B+C+D)				-	-
(1) con separata indicazione degli importi esigibili entro l'esercizio successivo.					
(2) con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo.					
(3) con separata indicazione degli importi relativi a beni indisponibili.					

**Tavola n. 5: Stato patrimoniale passivo come all'allegato n. 10 del D.lgs n. 118/2011**

STATO PATRIMONIALE (PASSIVO)		riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>			
I	Fondo di dotazione	AI	AI
II	Riserve		
a	da risultato economico di esercizi precedenti	AIV, AV, AVI, AVII, AVII	AIV, AV, AVI, AVII, AVII
b	da capitale	AII, AIII	AII, AIII
c	da permessi di costruire		
III	Risultato economico dell'esercizio	AIX	AIX
<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>			
<b>B) FONDI PER RISCHI ED ONERI</b>			
1	Per trattamento di quiescenza	B1	B1
2	Per imposte	B2	B2
3	Altri	B3	B3
<b>TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)</b>			
<b>C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO</b>			
<b>TOTALE T.F.R. (C)</b>		C	C
<b>D) DEBITI (1)</b>			
1	Debiti da finanziamento		
a	prestiti obbligazionari	D1e D2	D1
b	v/ altre amministrazioni pubbliche		
c	verso banche e tesoriere	D4	D3 e D4
d	verso altri finanziatori	D5	
2	Debiti verso fornitori	D7	D6
3	Acconti	D6	D5
4	Debiti per trasferimenti e contributi		
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale		
b	altre amministrazioni pubbliche		
c	imprese controllate	D9	D8
d	imprese partecipate	D10	D9
e	altri soggetti		
5	Altri debiti	D12, D13, D14	D11, D12, D13
a	tributari		
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale		
c	per attività svolta per c/terzi (2)		
d	altri		
<b>TOTALE DEBITI (D)</b>			
<b>E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI</b>			
I	Ratei passivi	E	E
II	Risconti passivi	E	E
1	Contributi agli investimenti		
a	da altre amministrazioni pubbliche		
b	da altri soggetti		
2	Concessioni pluriennali		
3	Altri risconti passivi		
<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (E)</b>			
<b>TOTALE DEL PASSIVO (A+B+C+D+E)</b>		-	-
<b>CONTI D'ORDINE</b>			
1)	Impegni su esercizi futuri		
2)	beni di terzi in uso		
3)	beni dati in uso a terzi		
4)	garanzie prestate a amministrazioni pubbliche		
5)	garanzie prestate a imprese controllate		
6)	garanzie prestate a imprese partecipate		
7)	garanzie prestate a altre imprese		
<b>TOTALE CONTI D'ORDINE</b>		-	-
(1) con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo			
(2) Non comprende i debiti derivanti dall'attività di sostituto di imposta. I debiti derivanti da tale attività sono considerati nelle voci 5 a) e b)			

Nello Stato patrimoniale attivo sono presenti gli elementi patrimoniali destinati a essere utilizzati durevolmente dall'ente e sono iscritti tra le "immobilizzazioni". Per quello che ci concerne nella classe B, voce "immobilizzazioni finanziarie" sono iscritte le partecipazioni e i titoli detenuti dall'Ente. Le

partecipazioni in imprese controllate e partecipate non quotate sono valutate in base al “metodo del patrimonio netto“ di cui all’articolo 2424 n. 4 del Codice Civile<sup>59</sup>. Gli eventuali utili derivanti dall’applicazione del metodo del patrimonio netto devono determinare l’iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto vincolata. Le eventuali perdite sono riportate a conto economico. Ai fini della redazione del proprio rendiconto, gli Enti devono esercitare tutte le possibili iniziative e pressioni nei confronti delle proprie società controllate al fini di acquisire lo schema di bilancio di esercizio ai fini dell’adozione del metodo del patrimonio netto. In caso contrario la partecipazione verrà iscritta al costo di acquisto. Nel caso le società registrino una perdita durevole allora occorrerà svalutare il valore della partecipazione. Specifica poi l’allegato n. 3 del D.lgs n. 118/2011 che, *in ogni caso ai fini della predisposizione del bilancio consolidato si conferma il criterio del patrimonio netto*, operando le opportune rettifiche di consolidamento. Nella voce “crediti verso“ vengono ricompresi i crediti vantati dall’Ente nei confronti delle proprie società controllate e partecipate per fronteggiare loro esigenze di liquidità, allo stesso modo nel passivo vengono rappresentati i debiti dell’Ente verso le proprie società. Dunque lo Stato patrimoniale attivo fornisce un’informazione maggiore, o forse è meglio dire diversa in quanto l’utilizzatore del bilancio conosce il valore delle partecipazioni e i crediti che l’ente vanta verso le società controllate e partecipate. Nello Stato patrimoniale passivo viene ricompreso nella classe “patrimonio netto“ ovvero il fondo di dotazione dell’ente, le riserve e i risultati economici positivi e negativi dell’esercizio. Nella classe B “fondi per rischi e oneri“ può essere ricompresa la voce “fondo per copertura perdite di società partecipate“ qualora l’Ente abbia partecipazioni immobilizzate in società che registrano perdite che non hanno valore durevole (in caso contrario occorre svalutare il valore della partecipazione nella classe relativa alle immobilizzazioni finanziarie nello stato attivo) e abbia l’obbligo o l’intenzione di coprire tali perdite per la quota di pertinenza, allora accantona nel fondo un’ammontare pari all’onere assunto. Allo stesso modo se l’Ente rilascia una garanzia fideiussoria verso le proprie società deve predisporre adeguati accantonamenti al fondo rischi e oneri, mentre se la garanzia non è stata ancora concessa ma verrà concessa allora andrà contabilizzata nei “conti d’ordine“. L’allegato n. 3 per quanto non specificatamente previsto fa esplicito rinvio alla disciplina del bilancio di esercizio e ai principi OIC. Una corretta tenuta della contabilità economico-patrimoniale è necessaria ai fini della redazione del bilancio consolidato come predisposto all’allegato n. 4 in quanto devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni e i saldi reciproci, perchè costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all’interno del gruppo; infatti qualora non venissero eliminate tali partite, i saldi consolidati risulterebbero indebitamente accresciuti. La corretta procedura di eliminazione presuppone *l’equivalenza delle partite reciproche* e l’accertamento delle eventuali differenze. Si comprende perfettamente l’importanza dell’utilizzo di principi contabili uniformi tra l’Ente e le sue articolazioni vuoi che siano in contabilità finanziaria vuoi in quella civilistica, e la corretta tenuta della contabilità economico-

---

<sup>59</sup> Le partecipazioni vengono iscritte come frazione del patrimonio netto risultante dall’ultimo bilancio delle imprese medesime, rispetto alla percentuale di partecipazione detenuta, detratti i dividendi ed operate le rettifiche richieste dai principi di redazione del bilancio consolidato.

patrimoniale perchè gli interventi di rettifica sono effettuati eliminando per lo stesso importo poste attive e passive del patrimonio o singoli componenti del conto economico quali crediti, debiti, trasferimenti, finanziamenti, ricavi e costi. L'operazione di consolidamento avverrà perciò "aggregando" voce per voce i singoli valori contabili rettificati, e non semplicemente "sommando" tra loro i corrispondenti valori dello Stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del Conto economico (ricavi, proventi, costi e oneri) facendo particolarmente attenzione a elidere il valore contabile delle partecipazioni della capogruppo con la corrispondente parte del patrimonio netto di ciascuna componente del gruppo, in caso contrario si sommerebbe lo stesso valore due volte con indebito accrescimento di valori contabili, comportando una non corretta e non veritiera rappresentazione delle reali consistenze del "gruppo amministrazione pubblica".

#### 4.5 *Segue* Il piano dei conti integrato

Gli strumenti operativi ideati dal legislatore al fine di avviare un graduale processo di armonizzazione contabile sono il frutto della "necessità di dirimere la babele dei linguaggi contabili caratterizzante la contabilità pubblica italiana"<sup>60</sup>. Processo di formazione dei bilanci, contenuto e classificazione dei fatti di gestione erano i problemi da affrontare al fine di ottenere documenti omogenei e comparabili, si confondeva l'autonomia finanziaria con quella della rappresentazione contabile. Vi era la necessità superata con la Legge n. 196/2009, di adottare regole contabili uniformi e di un comune Piano dei conti integrato, comuni schemi di bilancio articolati in missioni e programmi e l'affiancamento a fini conoscitivi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale. Le ragioni dell'armonizzazione stavano proprio nella creazione di un linguaggio unico e di un'informazione unica dal punto di vista finanziario ed economico-patrimoniale, la questione rimaneva come fare a collimare le risultanze in unico schema classificatorio. Introdotto con la Legge quadro di contabilità pubblica e per le Autonomie locali la Legge sul federalismo fiscale, il Piano dei conti integrato consiste in un comune schema di classificazione gestionale e autorizzatorio volto alla coerenza dei sistemi contabili delle Pubbliche Amministrazioni. È uno schema unitario con il quale le Pubbliche Amministrazioni rilevano i fatti gestionali sotto il duplice aspetto finanziario ed economico-patrimoniale facendo collimare l'applicazione del principio della competenza finanziaria "potenziata" e del principio della competenza economica. Ai sensi dell'articolo 4 del D.lgs n. 118/2011: *Al fine di consentire il consolidamento ed il monitoraggio dei conti pubblici, nonché il miglioramento della raccordabilità dei conti delle amministrazioni pubbliche con il SEC, le amministrazioni pubbliche adottano il piano dei conti integrato. Il piano dei conti integrato ispirato a comuni criteri di contabilizzazione è costituito dall'elenco delle articolazioni delle unità elementari del bilancio finanziario gestionale e dei conti economici-patrimoniali, definito in modo da evidenziare attraverso i principi contabili applicati le modalità di raccordo anche in*

---

<sup>60</sup> Cfr. M. Anzalone, *La nuova contabilità integrata delle amministrazioni pubbliche territoriali: il ruolo del piano dei conti integrato*, Contributi, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2015.

*sequenza temporale dei dati finanziari ed economici-patrimoniali, nonché di consentire la rilevazione unitaria dei fatti gestionali.* La novità introdotta consiste nell'aver creato una comune base di classificazione contabile, un linguaggio unico per tutte le Amministrazioni Pubbliche in modo da poter più facilmente confrontarne i dati. Esso consiste in uno strumento "altamente tecnico" di raccordo all'interno delle Pubbliche Amministrazioni ai fini dell'armonizzazione contabile e per permettere il *consolidamento dei conti delle Regioni e degli Enti locali con i loro enti, organismi strumentali e società partecipate e controllate*, come disposto dal D.lgs n. 118/2011 che recepisce la delega dalla Legge n. 42/2009.

#### 4.6 *Segue* Una rotta verso il bilancio consolidato

L'armonizzazione contabile che ha investito gli Enti locali e le Regioni ha avuto tra le sue finalità non solo quella di rendere omogenei e comparabili i conti della Pubblica Amministrazione alla luce dei vincoli imposti dallo Stato e dall'Unione Europea alla luce del rinnovato contesto Costituzionale ma anche di *responsabilizzare* gli stessi nella gestione delle risorse da loro raccolte in virtù della autonomia finanziaria di entrata e di spesa come disposto dall'articolo 119 della Costituzione. Gli Enti sempre più spesso hanno delegato le loro funzioni a enti strumentali quali aziende, istituzioni e società di diritto privato esternalizzando servizi che erano propri, vuoi per ragioni di snellimento dell'apparato amministrativo vuoi per ragioni di investimento e per ricavarne un utile. Il D.lgs n. 118/2011 reca nuove disposizioni in materia di organismi strumentali dell'Ente modificando le disposizioni del T.u.e.l, che già prevedevano nella originaria disposizione un seppur labile accenno al consolidamento dei conti pubblici che si rinviene presso il previgente articolo 152 riguardante il regolamento di contabilità il quale deve assicurare *la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti o organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi*, e poi all'articolo 230 ove *il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne ed esterne*. Con la delega contenuta all'articolo 2 della legge sul federalismo fiscale la legge n.42/2009, il Governo è stato chiamato ad attuare l'armonizzazione contabile delle aziende pubbliche territoriali tramite l'emanazione del Decreto legislativo e dei suoi allegati che già conosciamo. Ed infatti le disposizioni del T.u.e.l, antecedentemente richiamate oggi recitano così: *Il regolamento di contabilità assicura di norma la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti o organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi*, si comprende perfettamente il cambiamento radicale apportato nella mentalità della gestione delle risorse pubbliche perchè in tal modo dovrebbe essere rafforzata la fase stessa della programmazione di bilancio prevedendo dunque il piano di investimenti e disinvestimenti negli organismi strumentali in un orizzonte almeno triennale, in ossequio al principio stesso della programmazione almeno triennale. Nuove disposizioni vengono previste all'articolo 114 del T.u.e.l, anche per gli organismi strumentali dell'Ente in cui vengono ricomprese le aziende speciali quali enti strumentali dotate di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto approvato dal Consiglio comunale o provinciale, devono conformare la loro gestione ai

principi contabili generali del D.lgs n. 118/2011 e ai principi del Codice Civile. Le istituzioni vengono definite come organismi strumentali dell'Ente locale per l'esercizio dei servizi sociali, dotato di autonomia gestionale, conformano la loro gestione ai principi contabili generali, applicati e allegati adottando il medesimo sistema contabile dell'ente che le ha istituite. Si prevede poi che l'Ente locale non tenuto alla adozione della contabilità economico-patrimoniale perchè di piccole dimensioni<sup>61</sup> può imporre alle proprie istituzioni la adozione della contabilità economico-patrimoniale. L'azienda e l'istituzione conformano la loro attività a criteri di efficacia, efficienza ed economicità ed hanno l'obbligo di equilibrio economico, considerando anche i proventi derivanti dai trasferimenti mentre l'istituzione ha l'obbligo di pareggio finanziario. Organi dell'azienda speciale e dell'istituzione sono il consiglio di amministrazione, presidente e direttore generale poi i bilanci delle stesse sono depositati nel registro delle imprese e conformano il loro ordinamento e funzionamento in base allo statuto predisposto dall'ente cui dipendono. L'Ente locale conferisce il capitale di dotazione, determina le finalità e gli indirizzi, approva gli atti fondamentali, esercita la vigilanza, verifica i risultati della gestione e copre gli eventuali costi sociali. Ci sono fondamentali atti dell'azienda da sottoporre all'approvazione del Consiglio comunale secondo l'articolo 114 comma 8 quali:

- 1) Il piano programma comprendente il contratto di servizio che disciplini i rapporti tra Ente locale e Azienda speciale.
- 2) Il budget economico almeno triennale.
- 3) Il bilancio di esercizio.
- 4) Il piano degli indicatori di bilancio.

Anche le istituzioni prevedono atti che vanno approvati dall'Ente quali:

- 1) Il piano programma di durata almeno triennale che va a costituire il documento di programmazione dell'istituzione.
- 2) Il bilancio di previsione almeno triennale sulla base dei principi contabili armonizzati.
- 3) Le variazioni di bilancio.
- 4) Il rendiconto di gestione.

Secondo l'articolo 116 gli Enti locali possono per l'esercizio di servizi pubblici costituire apposite società per azioni anche senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria. Tutte queste disposizioni relative agli organismi strumentali di cui l'Autonomia territoriale si serve per espletare le sue funzioni o servizi pubblici, e ai nuovi principi contabili armonizzati quali quello della contabilità economico-patrimoniale e della competenza economica introducono il grande tema del bilancio consolidato di cui all'articolo 11 del D.lgs n. 118/2011 ove: *Le amministrazioni pubbliche adottano comuni schemi di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e comuni schemi di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende società controllate e partecipate e altri organismi controllati.* E l'articolo 11-bis dove si chiarisce che: *Le Regioni e gli Enti locali redigono il bilancio consolidato con i propri enti e organismi*

---

<sup>61</sup> Di cui all'articolo 232 comma 2 ove gli Enti locali con meno di 5.000 abitanti possono non tenere la contabilità economico-patrimoniale rinviandola all'esercizio 2017 e di conseguenza anche la redazione del bilancio consolidato.

*strumentali, aziende, società controllate e partecipate secondo le modalità e i criteri individuati nel principio applicato del bilancio consolidato di cui all'allegato n. 4. Il bilancio consolidato è costituito dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato, dalla relazione sulla gestione che comprende la nota integrativa e dalla relazione del collegio dei revisori dei conti. Ma non solo, si rinviene disposizione analoga nel T.u.e.l all'articolo 147-quater al comma 4 ove: I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante il bilancio consolidato secondo il principio della competenza economica. All'articolo 11-ter si definisce ente strumentale distinguendolo in tipologie in base alle missioni del bilancio. È altresì data una definizione inoltre di società controllate all'articolo 11-quater e seguenti del D.lgs n. 118/2011: Si definisce 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 in assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante sull'assemblea ordinaria.*
- il diritto in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante.*

Non vengono considerate in fase di prima applicazione della normativa le società con azioni quotate nei mercati regolamentari e di quelle controllate ai sensi dell'articolo 2359 del Codice Civile. Per società partecipate si intendono quelle nelle 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.* Fondamentale e imprescindibile da una corretta analisi del fenomeno relativo al bilancio consolidato è l'allegato n. 4 al D.lgs n. 118/2011 che dispone il principio contabile applicabile individuando la funzione del bilancio stesso che è quella di definire un gruppo di enti e di organismi con la propria personalità giuridica e autonomia patrimoniale e gestionale che fanno capo ad un'Amministrazione Pubblica in modo da rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria e patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'ente per mezzo delle proprie articolazioni organizzative, i suoi enti strumentali e le sue società controllate e partecipate; lo scopo è rappresentare un'unica entità economica composta da una pluralità di soggetti giuridici. Il bilancio consolidato è strumento di responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione in quanto l'Ente Locale o la Regione assumono con esso la veste di Azionista, Titolare dei servizi e Pubblica Amministrazione, e quindi è necessaria la predisposizione di un documento contabile che ne attui le linee di indirizzo, programmazione, controllo e pianificazione delle proprie scelte e di quelle degli enti che fanno parte del gruppo. La finalità del bilancio consolidato è quella di sopperire attraverso il principio contabile della neutralità rispetto al fenomeno delle esternalizzazioni alle carenze informative e valutative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società dando una rappresentazione anche di natura contabile delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo. E infine quello di ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie del gruppo, incluso il risultato economico comprensivo di tutti gli enti che ruotano intorno allo stesso. L'obbligo di redigere il

bilancio consolidato per gli Enti che non hanno partecipato alla sperimentazione sarà quello relativo all'esercizio 2016<sup>62</sup> e perciò l'approvazione dello stesso secondo l'articolo 151 comma 8 del T.u.e.l, avverrà il 30 settembre del 2017 (salvo per i piccoli comuni cui il bilancio consolidato si riferirà agli esercizi 2017 e seguenti). L'Ente locale a capo del gruppo di imprese definisce un sistema di controlli sulle società non quotate e partecipate, controlli che vengono effettuati da strutture interne all'Ente locale come disposto dall'articolo 147-quater, ha i compiti di verificarne l'andamento e gli obiettivi gestionali attraverso controlli interni proprio perchè i risultati complessivi della gestione verranno rappresentati nel bilancio consolidato secondo il principio della competenza economica. Infine di non poco rilievo sono i controlli esterni posti in essere dalla sezione regionale della Corte dei Conti nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificando il funzionamento dei controlli interni nel rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio finanziario dell'Ente. Riteniamo importante richiamare l'articolo 148-bis in quanto dispone che le Sezioni regionali del controllo esaminano i bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali nel rispetto degli equilibri imposti dal Patto di stabilità interno e dalla Costituzione, accertano altresì che gli Enti locali nei propri rendiconti consuntivi *tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate alle quali è affidata la gestione dei servizi pubblici e dei servizi strumentali all'Ente*<sup>63</sup>. Il bilancio consolidato quale strumento conoscitivo monitora gli effetti sociali, economici e patrimoniali sull'impiego di risorse pubbliche; di modo che l'informazione risulti completa dal punto di vista degli indirizzi assunti dall'amministrazione, i settori dove sono state impiegate le risorse pubbliche, lo stato di economicità dei servizi e i costi/benefici raggiunti. Il bilancio consolidato è strumento di informazione della complessiva attività svolta dall'Ente per il tramite delle proprie articolazioni costituite da organismi, istituzioni e società e non deve essere considerato come "sostitutivo" dei singoli bilanci ma "integrativo" ai fini di una rappresentazione globale delle consistenze patrimoniali, economiche e finanziarie del "gruppo amministrazione pubblica". Sono altresì stati forniti gli strumenti chiave per comprendere il problema del bilancio consolidato cui trattasi successivamente nel corso della trattazione, avendo perciò contezza come si è evoluto il processo di armonizzazione dei principi contabili nonchè delle disposizioni normative vuoi del T.u.e.l, vuoi del Decreto legislativo n. 118/2011 attinenti alla contabilità finanziaria, economico-patrimoniale e dei nuovi principi contabili generali e applicati.

---

<sup>62</sup> Dispone l'articolo 11-bis ultimo comma del D.lgs n.118/2011 che *le Regioni e gli Enti locali possono* (sottolineatura aggiunta) *rinvviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016 salvo se hanno partecipato nel 2014 alla sperimentazione*. Di fatto la maggior parte degli Enti ha optato per il rinvio dell'adozione del bilancio consolidato, in virtù della norma stessa che presenta carattere non obbligatorio per la redazione del bilancio consolidato nel 2016 in riferimento alla gestione 2015, disponendo la sua redazione in riferimento al 2016 e quindi con approvazione entro il 30 settembre 2017.

<sup>63</sup> Di fatto i nuovi schemi di bilancio armonizzati recano importanti informazioni sulle attività finanziarie poste in essere dall'Ente. Al titolo V del bilancio di previsione sul versante dell'entrata vengono rappresentate le "entrate da riduzione di attività finanziarie" mentre al titolo III sul lato della spesa vengono rappresentate le "spese per incremento di attività finanziarie", accertate per competenza e per cassa per il primo anno di previsione, mentre per sola competenza gli anni successivi. Allo stesso modo vengono rappresentate al rendiconto della gestione sul lato delle entrate le "entrate da riduzione di attività finanziarie" accertate e incassate, sul lato della spesa "spese per incremento di attività finanziarie" impegnate e pagate.

## Capitolo 2

Il bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali. Il Gruppo amministrazione pubblica.

### 1. Considerazioni sulla progressiva “aziendalizzazione“ della Pubblica Amministrazione a livello locale.

Lo Stato agli inizi del secolo scorso assunse una veste dirigistica ed entrò nell'economia, dapprima in modo consistente con il passaggio dallo Stato “proprietario“ di un'ingente quantità di immobili e del demanio a quello di “imprenditore“, per vedere poi una progressiva uscita dello stesso con l'affacciarsi della privatizzazione dei settori economici in mano pubblica. Il passaggio è avvenuto non in modo repentino ed *ex abrupto* ma graduale, in quanto lo Stato per soddisfare le esigenze della Comunità amministrata aveva costituito enti, istituzioni e aziende pubbliche per offrire quei servizi che nessun privato a quel tempo poteva offrire, vuoi per i costi troppo elevati e per la mancanza di infrastrutture adeguate, vuoi per la mentalità che muoveva lo Stato sociale in quanto si riteneva che solo esso aveva il dovere di perseguire i fini pubblici. A livello statale la privatizzazione come appena accennato è avvenuta progressivamente con il passaggio dapprima formale e quindi la trasformazione degli enti in società per azioni, poi sostanziale con l'apertura del capitale ai privati e quindi il cambiamento di mentalità, ove oggi non è più lo Stato unico legittimato a perseguire i fini pubblici e con la conseguente “destrutturazione del diritto amministrativo<sup>64</sup>“. Questo discorso riveste notevole importanza in quanto come la bilancia che prima pendeva dalla parte dello Stato carico di partecipazioni, oggi questa pende dall'altra parte con un'appesantimento dei fenomeni di presenza pubblica nell'economia a livello locale e territoriale. La tendenza comunque per il futuro prossimo dovrebbe essere quella di un sempre più alleggerimento della presenza pubblica nell'economia sia a livello statale sia a livello locale e la conseguente privatizzazione e liberalizzazione dei servizi pubblici, dove per privatizzazione intendiamo il far gestire il servizio ai privati evitando al minimo l'intervento pubblico nell'economia con la veste di regolatore in modo che siano rispettati gli *standard* di qualità, efficienza, efficacia e sicurezza nei servizi erogati ai cittadini; per liberalizzazione invece l'apertura a tutti gli operatori nel mercato creando quello che gli economisti chiamano “concorrenza nel e per il mercato“ e i giuristi invece chiamano “contraddittorio“ ovvero combattere ad armi pari. A questo punto però conviene ritornare sulla strada che porta al contesto attuale; a livello locale la Legge n. 103/1903 stabiliva le modalità di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte dei Comuni e i modelli previsti erano tre: gestione diretta in economia, ove l'Ente assumeva in via diretta il servizio costituendo un'apposito ufficio e non esternalizzando a terzi il servizio; gestione a mezzo di aziende municipalizzate prive di autonomia

---

<sup>64</sup> Cit. Fabio Merusi, *Sentieri interrotti della legalità*. Il Mulino Saggi Bologna 2007, (pag 27ss).

patrimoniale e personalità giuridica; affidamento ai privati mediante concessione. L'azienda municipalizzata costituì per molto tempo l'archetipo di esternalizzazione dei servizi e punto di forza dell'Ente locale che in questo modo assumeva la veste di produttore del servizio. Fino alla privatizzazione degli anni '90 il modello più utilizzato era l'azienda municipalizzata ove l'Ente pubblico manteneva forte il suo ruolo di produttore di servizi, mentre la concessione era utilizzata in via residuale proprio per lo sfavore verso il privato individuato dalla legge o su base fiduciaria, dunque nessuna concorrenza nel e per il mercato.

Successivamente le aziende municipalizzate furono trasformate in aziende speciali dotate di personalità giuridica e autonomia patrimoniale, con la privatizzazione invece abbiamo assistito alla trasformazione delle stesse in società per azioni con la progressiva apertura del capitale ai privati. "L'aziendalizzazione" della Pubblica Amministrazione a livello locale è dovuta alla crescente diffusione degli organismi partecipati che nel periodo delle privatizzazioni hanno assunto una propria autonomia gestionale, patrimoniale e finanziaria pur rimanendo nel perimetro di coordinamento, indirizzo e controllo definito dall'Ente locale. La visione della Pubblica Amministrazione non può più essere quella "frammentata" ma "unitaria" proprio perché l'Ente locale è responsabile del raggiungimento dei propri obiettivi come Amministrazione e cioè di efficacia, efficienza, trasparenza ed economicità dell'agire amministrativo e degli obiettivi economici dei propri organismi partecipati, quindi anche l'agire amministrativo deve essere improntato ad una logica unitaria e d'insieme per perseguire il soddisfacimento dei bisogni e la promozione dello sviluppo della Comunità locale. La rivoluzione culturale<sup>65</sup> apportata dalla redazione obbligatoria del bilancio consolidato come disposto dall'articolo 11-bis del D.lgs n.118/2011 ha colmato quella esigenza di conoscenza e informazione che tanto si andava cercando, in quanto mancava uno strumento che consentisse il controllo, la direzione e il coordinamento della complessiva attività svolta dall'Amministrazione Pubblica. L'Amministrazione a livello locale ha visto proliferare le proprie partecipazioni in organismi anche in virtù della propria autonomia di entrata e di spesa come sancito dall'articolo 119 della Costituzione e dall'attribuzione di competenze amministrative secondo l'articolo 118. Ciò di cui aveva bisogno era proprio uno strumento che gli consentisse la programmazione dell'attività svolta anche per mezzo dei propri organismi per la verifica dei risultati globali, nonché mezzo di comunicazione verso l'interno per le scelte operate e verso l'esterno in senso di *accountability*. In virtù dell'articolo 113 del T.u.e.l: *Gli Enti locali*<sup>66</sup> *nell'ambito delle rispettive competenze provvedono alla gestione dei servizi pubblici*<sup>67</sup> *che abbiano per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali.*

---

<sup>65</sup> Di vero e proprio cambiamento di mentalità si tratta, più volte sottolineato dalla Dottrina. A proposito vedi, Giovanna Colombini, *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei Conti*. Riv. Corte dei Conti, anno LIX n. 1-2 gennaio-aprile 2016. Pag. 477. Consultabile accedendo su: [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it). Nonché dalla stessa giurisprudenza contabile, a proposito vedi, Corte dei Conti, Deliberazione N.24/SEZAUT/2015.

<sup>66</sup> Per Enti locali ci riferiamo al disposto dell'articolo 2 del T.u.e.l ovvero *comuni, province, città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni*. Allo stesso modo in seguito con l'espressione "Gruppo amministrazione pubblica" intendiamo riferirci a tali Enti, mentre con riguardo alle Regioni preferiamo indicarle nello specifico di modo da evitare fraintendimenti.

<sup>67</sup> Il Testo unico non fornisce una definizione precisa di servizio pubblico e quindi la giurisprudenza lo riconduce a quell'attività dell'ente di miglioramento e perfezionamento della società anche nel campo dell'economia sociale ovvero servizi sociali, ricreativi, assistenziali, culturali e promozione del territorio.

L'Amministrazione locale viene chiamata a rendere servizi quantitativamente e qualitativamente efficienti per il soddisfacimento dei bisogni collettivi ma allo stesso tempo l'efficienza deve riguardare anche l'aspetto economico della loro gestione attraverso le articolazioni dell'Ente vuoi società e aziende speciali vuoi istituzioni e fondazioni. Come abbiamo avuto modo di osservare agli inizi del '900 tra le forme di gestione dei servizi pubblici rientrava quella in economia svolta direttamente dall'Ente che non esternalizzava il servizio, questa poteva essere una soluzione in un'epoca in cui i servizi da espletare erano minori e di più facile gestione, oggi i bisogni collettivi sono cambiati e perciò l'Ente è chiamato e verrà chiamato sempre di più ad operare in un'ottica imprenditoriale in un mercato concorrenziale e di maggiore efficientamento delle risorse pubbliche in modo da non incidere sugli stringenti vincoli di bilancio. Se in passato abbiamo assistito alla creazione dell'istituzione per l'esercizio di servizi sociali senza carattere di imprenditorialità come d'altro canto le associazioni e le fondazioni; dall'altro lato il succedersi dell'azienda speciale a quella municipalizzata e in via residuale alla gestione in economia per l'esercizio di servizi che rivestono un carattere imprenditoriale ed economico, oggi tali forme vengono superate dalla società per azioni o dalla società a responsabilità limitata con prevalente capitale pubblico o a capitale misto proprio per la sua maggiore flessibilità, organizzazione e regole inderogabili come disposte dal Codice civile. Tali "organismi" dotati chi più chi meno di personalità giuridica, autonomia patrimoniale, autonomia gestionale e proprio statuto vanno a formare il "gruppo amministrazione pubblica" a livello locale dotato di un'ampia autonomia gestionale e di indirizzo come si evince dall'articolo 42 del T.u.e.l.: *Il Consiglio dell'ente è l'organo di indirizzo e di controllo politico e amministrativo, il Consiglio ha competenza negli atti riguardanti l'organizzazione dei pubblici servizi, costituzione di istituzioni e aziende speciali, concessione di pubblici servizi, partecipazione dell'ente locale a società di capitali.* La scelta del modello da adottare è guidata dalle strategie e dagli interessi degli Enti locali nel rafforzare o diminuire il proprio intervento nell'economia locale e soprattutto dai limiti imposti dalle norme di contabilità pubblica che prevedono una sempre più progressiva razionalizzazione e dismissione delle partecipazioni non funzionali ai fini perseguiti dall'Ente. Negli ultimi anni è stato prevalente l'utilizzo della società per azioni o della società a responsabilità limitata vuoi per le caratteristiche appena accennate vuoi per la loro maggiore contendibilità sul mercato, andando a sovrapporre e a confondere funzioni di indirizzo e di controllo propri dell'Ente con scelte di natura economica e imprenditoriale, prendendo decisioni più politiche che economiche e sovrapponendo le relative responsabilità per le scelte operate. Emblematico a riguardo è l'articolo 113 del T.u.e.l che riferendosi ai servizi con rilevanza economica afferma al comma 4 che qualora sia separata l'attività di erogazione dei servizi da quella di gestione delle reti, impianti e altre dotazioni patrimoniali allora l'Ente si avvale di imprese idonee da individuare mediante procedure ad evidenza pubblica e società di capitali a tale scopo costituite a partecipazione pubblica totalitaria anche per affidamento diretto; e poi l'articolo 113-bis secondo cui gli Enti locali possono costituire società di capitali senza il vincolo della proprietà pubblica maggioritaria e perciò miste per l'esercizio dei servizi pubblici, restando comunque fermo il divieto di cedere la proprietà degli impianti, delle reti e delle altre dotazioni patrimoniali destinate

all'esercizio degli stessi. Tali disposizioni evidenziano il processo di trasformazione e il passaggio dall'azienda speciale alla società di capitali per incrementare l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dei servizi in modo da competere con altri enti a livello più ampio e perchè no, per favorire la concorrenza a livello europeo. Si comprende che il ruolo dell'Ente locale è rimasto quello di proprietario delle reti e degli impianti ma allo stesso tempo non è più erogatore e gestore del servizio ma regolatore e controllore dell'attività svolta dagli organismi partecipati garantendo la qualità, l'efficienza e il controllo sui servizi erogati; o meglio l'Ente locale si pone al vertice di un sistema formato da una pluralità di soggetti e ne delinea un comune disegno strategico<sup>68</sup>. Il processo di decentramento produttivo ha portato alla creazione del gruppo pubblico a livello locale ma allo stesso tempo il decentramento della responsabilità patrimoniale e dell'autonomia gestionale fra più centri di interesse, ed ecco la ragion per cui risulta basilare che l'Ente locale assuma un veste di regista e di stratega delle scelte operate in termini di *accountability* ovvero di dare conto alla collettività amministrata dei profili economici, patrimoniali e finanziari dell'attività svolta direttamente e per mezzo degli organismi partecipati. Il termine "gruppo" viene coniato dal mondo privato e in questo caso applicato ad una realtà dove vigono le regole della finanza pubblica e dei controlli pubblici in quanto a capo dello stesso siede un soggetto pubblico; è un'unità economica complessa perchè formata necessariamente da una pluralità di organismi dotati di propria autonomia giuridica e che necessariamente devono sussistere in quanto il gruppo non esiste senza la pluralità di enti che vi ruotano intorno. Il gruppo non è un'autonoma e ulteriore persona giuridica ma un'entità economica priva di personalità giuridica sotto la guida di un ente con il ruolo di coordinatore, stratega e responsabile delle scelte operate ad un livello superiore e unitario che è appunto il gruppo. Sarà l'Ente locale capogruppo a definire le strategie, distribuire le risorse e definire gli obiettivi da raggiungere come definiti in ambito di programmazione<sup>69</sup> cercando di conciliare fini economici-imprenditoriali con quelli sociali e di redistribuzione delle risorse tenendo sempre presente il profilo della responsabilità dinnanzi alla collettività per l'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo. È altresì da non confondere che il carattere della economicità e della imprenditorialità che muove l'azienda privata è per l'Ente locale servente al fine di garantire servizi di qualità elevata impiegando al meglio le risorse disponibili che si dovranno tradurre in benefici per la comunità amministrata, in quanto essa finanzia per la maggior parte le entrate degli Enti locali. Da qui il profilo della responsabilità dinnanzi al rischio assunto in quanto l'attività economica per un privato comporta il rischio di non raggiungere gli obiettivi prefissati e quindi di diventare diseconomica, allo stesso modo l'Ente locale assume il rischio che l'attività sia in perdita e ciò si riverserà sulla qualità dei servizi erogati a detrimento della Comunità locale che non ha mai affidato un capitale di rischio all'Ente. Perciò il

---

<sup>68</sup> In relazione alla fase di programmazione per gli Enti locali il DUP dispone nella Sezione strategica che: *Per ogni obiettivo strategico è individuato anche il contributo che il gruppo amministrazione pubblica può e deve fornire per il suo conseguimento. L'analisi strategica tiene conto: Dell'organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali tenuto conto dei fabbisogni e dei costi standard. Saranno definiti gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi ed enti strumentali e società controllate e partecipate con riferimento anche alla loro situazione economico e finanziaria* (allegato n.1 al D.lgs n. 118/2011).

<sup>69</sup> Tramite il DUP per gli Enti locali e il DEFR per le Regioni.

ragionamento ci sembra fin dalle sue premesse chiaro, sbagliato sarebbe invece affermare che la Pubblica Amministrazione sia una azienda, corretto invece è parlare di “aziendalizzazione“ cercando di non confondere i due profili. Ai fini dell’importanza del controllo strategico cui l’Ente è chiamato a svolgere si richiama la disposizione all’articolo 147 del T.u.e.l, ove: *Il sistema di controllo interno è diretto a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l’impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell’ente.*

All’interno di questo articolato insieme di organismi ruolo centrale è rappresentato dai rapporti fra Ente locale e gli stessi in termini di *governance* interna ed esterna, ecco perchè è necessario predisporre di strumenti di cui il bilancio consolidato come si evince dall’articolo 147-quater, ove: *L’Ente locale definisce secondo la propria autonomia organizzativa un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso Ente locale.* Di seguito si rileva l’importanza dei dati economici e finanziari degli organismi partecipati sul bilancio dell’Ente, *l’Ente locale effettua il monitoraggio periodico sull’andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economici-finanziari rilevanti per il bilancio dell’Ente. I risultati complessivi della gestione dell’Ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante il bilancio consolidato secondo la competenza economica.* L’articolo 147-quinquies, *il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell’Ente in relazione all’andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.* Il bilancio consolidato fuor da ogni dubbio è strumento di *governance* in quanto espone la situazione economica-patrimoniale e finanziaria di un gruppo formato da entità distinte e separate, risultando insufficienti le informazioni che si traggono dai singoli bilanci in quanto parziali. Ma non solo, si chiede all’Ente locale nel suo ruolo di regista e coordinatore di adottare strutture tecniche per monitorare i risultati della gestione degli organismi partecipati, o predisponendo un’apposito ufficio atto al controllo sulle partecipazioni o creando una società che rivesta il ruolo di *holding* industriale; nel primo caso mantenendo un controllo diretto come proprietario, nel secondo caso spogliandosi del controllo diretto e assumendo una veste di supervisore sull’operato tecnico della *holding*. Si evince a questo punto la complessità del quadro in cui il bilancio consolidato andrà a essere applicato in quanto l’Ente locale nei confronti delle società che gestiscono servizi di rilevanza economica svolge i ruoli di:

- 1) Azionista in quanto ha investito risorse contribuendo all’andamento dell’azienda, ne promuove le azioni strategiche rispondendo alle esigenze del mercato, monitora l’investimento e ha il diritto di esercitare l’azione di responsabilità<sup>70</sup> nei confronti di che gestisce l’impresa se si verificano casi di *mala gestio*.
- 2) Titolare del servizio in quanto essendo proprietario delle reti e degli impianti ne deve assicurare il migliore utilizzo ai fini della qualità del servizio stesso.

---

<sup>70</sup> Tema quello della responsabilità molto attuale, in quanto è da verificare il riparto di giurisdizione fra quella civile e quella contabile ai fini dell’esercizio dell’azione di responsabilità. Il capitolo 3 ne tratterà ampiamente.

3) Pubblica Amministrazione che deve valutare le decisioni sotto la lente dell'efficacia, efficienza e del buon andamento dell'azione amministrativa essendo responsabile nei confronti della comunità amministrata.

Si comprende perciò il concetto di *accountability* ovvero dimostrare e rendere conto della complessiva attività svolta dall'Ente svolta anche per mezzo delle sue articolazioni in un'ottica di sempre maggiore contenimento della spesa pubblica e migliore utilizzo della stessa, infatti l'articolo 152 del T.u.e.l afferma che: *Il regolamento di contabilità dell'ente locale assicura di norma la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti o organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi.*

Antecedentemente il D.lgs n. 77/1995 che disciplinava l'ordinamento degli Enti locali recitava così: *Il regolamento di contabilità può assicurare la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni o servizi.* Prima dell'introduzione dell'obbligo della predisposizione del bilancio consolidato con il D.lgs n. 118/2011 all'articolo 11-bis ove rammentiamo che gli Enti possono rinviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016 salvo gli Enti che nel 2014 hanno partecipato alla sperimentazione, la conoscenza dei risultati della gestione degli organismi partecipati era incompleta in quanto le informazioni desumibili non investivano la conoscenza dei rapporti di debito/credito, patrimonio netto, composizione delle immobilizzazioni, contributi agli investimenti e risultato economico del gruppo ed infatti era frequente la mancata conciliazione dei rapporti crediti/debiti con gli organismi partecipati<sup>71</sup>. Infatti il bilancio consolidato non può esistere senza l'adozione da parte dell'Ente locale della contabilità economico-patrimoniale investendo l'unità economica a livello superiore che risulta dalla considerazione globale di tutte le entità economiche che vanno a comporre il gruppo, prescindendo dalla separazione giuridica dei patrimoni degli organismi che lo compongono, rimanendo irrilevanti le operazioni infragrupo ma solo quelle poste in essere nei confronti di soggetti terzi. Il bilancio consolidato diventerà strumento di comunicazione e valutazione tra l'Ente, i propri organismi partecipati e la Comunità amministrata aumentandone la quantità e qualità della comunicazione stessa; ma non solo permetterà di valutare dall'interno la capacità del gruppo di mantenere costanti nel tempo gli equilibri economici e finanziari e ottenere i finanziamenti sul mercato necessari per continuare l'attività. Oggi riveste un ruolo primario il tema della finanza "allargata" anche a livello locale in quanto non possiamo più prescindere da una visione plurima della finanza pubblica ma unitaria proprio in ragione degli stringenti vincoli imposti a livello europeo con il Patto di stabilità e crescita e a livello statale con l'obbligo di pareggio di bilancio e il superamento del Patto di stabilità interno. Obiettivi e vincoli richiedono più penetranti controlli sugli Enti territoriali i quali devono tenere conto non solamente dei risultati della gestione amministrativa ma anche dei risultati della gestione degli organismi partecipati e il sistema dei controlli sul

---

<sup>71</sup> La mancata conciliazione delle partite debitorie e creditorie tra Enti ed organismi è rilevata dalla Corte dei Conti Sezione del controllo per la Regione Piemonte, deliberazione n. 115/2011/PRSE ove si contestano a un Comune rilevanti crediti vantati dalle società nei suoi confronti che l'Ente stesso non aveva correttamente inserito a bilancio come residui passivi (debito latente) e perciò configurando una situazione di equilibrio che in realtà non vi era.

gruppo amministrazione pubblica è ascrivibile all'ambito materiale dell'armonizzazione contabile dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica<sup>72</sup>. La centralità del bilancio consolidato si coglie ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, poichè consente di raggiungere l'obiettivo della neutralità del bilancio rispetto al fenomeno delle esternalizzazioni. Il rispetto degli equilibri richiede infatti una base conoscitiva omogenea, con regole contabili uniformi per tutti i soggetti che a vario titolo sono inclusi nel gruppo amministrazione pubblica<sup>73</sup>.

## 1.1 *Segue* La pluralità delle forme di partecipazione pubblica

È corretto parlare in termini di “perimetro“ degli organismi controllati e partecipati in quanto abbiamo appena osservato che in ragione del contesto allargato di finanza pubblica anche la stessa Pubblica Amministrazione è un concetto plurimo. Il gruppo amministrazione pubblica a livello locale e territoriale è composto da un'insieme variegato di imprese eterogenee nel cui perimetro rientrano società di capitali, aziende speciali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali nate per soddisfare i bisogni della Comunità amministrata; del pari è ampio il perimetro di consolidamento, più ampio di quello disposto dall'articolo 2359 del Codice civile<sup>74</sup>. Problematico è definire l'universo di organismi che ruotano intorno al gruppo pubblico al fine del consolidamento dei conti, la cura dei rapporti con l'Ente pubblico e del controllo<sup>75</sup>; come soluzione di queste problematiche c'è chi auspica la previsione di uno statuto unitario degli organismi partecipati con applicazione di regole comuni per la disciplina dei rapporti con gli Enti locali e territoriali<sup>76</sup>. Tra i possibili modelli di organismi cui l'Amministrazione Pubblica può esternalizzare la gestione dei servizi di natura economia-imprenditoriale vi è la società di capitali nella forma della società per azioni e della società a responsabilità limitata<sup>77</sup>; l'Amministrazione Pubblica al fine di perseguire i suoi scopi istituzionali può esercitare attività economica per la produzione di beni e servizi servendosi di forme giuridiche di diritto privato<sup>78</sup>. La società pubblica è creatura “anfibia“ in quanto ha veste formalmente privata e la sua organizzazione e gestione segue le regole del diritto comune ma il capitale è totalmente, parzialmente o in via minoritaria partecipato da soggetti pubblici con l'applicazione delle relative

---

<sup>72</sup> Cit. Corte Costituzionale, sentenza 5 aprile 2013, n.60

<sup>73</sup> Cit. Corte dei Conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 24/SEZAUT/2015

<sup>74</sup> Vedi sottoparagrafo 1.4 *Segue* Il rapporto di controllo e l'attività di direzione e coordinamento.

<sup>75</sup> L'articolo 148-bis del T.u.e.l. dispone che: *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione dei servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'Ente.*

<sup>76</sup> Corte dei Conti, sez. riun., Audizione sul disegno di legge in materia di “Riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche”, 3 giugno 2015.

<sup>77</sup> Rimane comunque configurabile la società in accomandita per azioni e la cooperativa.

<sup>78</sup> La Relazione al Codice civile riguardo alla società pubblica dispone che: *Lo Stato medesimo si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme nuove e possibilità realizzatrici.* La società cui partecipa l'Ente pubblico è soggetta alla disciplina comune salvo eccezioni previste specificatamente da leggi speciali, come d'altro canto è stabilito all'articolo 1 comm 3 del D.lgs n. 175/2016 “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”: *Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato.* Per maggiori digressioni sul tema vedi Capitolo 3.

disposizioni in materia di contabilità pubblica. Le società pubbliche si distinguono in: totalmente pubbliche partecipate da un unico socio o da più soci pubblici, miste a prevalenza pubblica e miste a prevalenza privata; ai fini del consolidamento dei conti non si tiene conto in prima applicazione delle società quotate in mercati regolamentati<sup>79</sup> ma solo di quelle non quotate ai sensi dell'articolo 11-quater comma 4 del D.lgs n.118/2011. È interessante notare che se prima l'azienda speciale costituiva il modello di gestione di servizi pubblici di rilevanza economica l'articolo 115 del T.u.e.l dispone la possibilità per gli Enti locali di trasformare le aziende speciali in società per azioni rimanendo l'azienda speciale relegata all'espletamento di servizi privi di rilevanza economica come disposto dall'articolo 113-bis, inoltre l'istituto del consorzio fra aziende speciali non è più possibile per l'esercizio di attività di rilevanza economica e imprenditoriale ma necessariamente avrà la veste di consorzio per società per azioni<sup>80</sup>. La partecipazione dell'Ente pubblico in una società può essere diretta o indiretta, nel secondo caso creando il modello di *holding* non raro nella realtà dei fatti. Il modello di *holding* denota un naturale affievolimento dei poteri di controllo dell'Ente socio sugli organismi partecipati in quanto nell'assemblea è come se partecipasse ad un secondo livello di *governance*, quindi ci sono dei *pro* relativi al maggior grado di specializzazione e competenze dei *managers* a capo della *holding* ma dall'altra viene limitato il campo di operatività dell'Ente che agirà attraverso un filtro per impartire le proprie direttive agli organismi partecipati. La scelta della società di capitali è mossa dall'esigenza di separazione patrimoniale in quanto come disposto dall'articolo 2325 del Codice civile è dotata di autonomia patrimoniale perfetta e per le obbligazioni sociali risponde la società stessa con il suo patrimonio, constatazioni importanti anche dal punto di vista della responsabilità degli amministratori in quanto un danno arrecato al patrimonio della società ricade nella giurisdizione del giudice ordinario, il capitale è suddiviso in azioni permettendo la contendibilità della stessa e la partecipazione di altri soggetti vuoi pubblici vuoi privati in quanto avranno diritto di voto in proporzione del capitale di rischio investito; il controllo delle scelte verrà realizzato tramite la nomina degli amministratori che secondo l'articolo 50 comma 8 del T.u.e.l spetta al Sindaco in conseguenza degli indirizzi del Consiglio Comunale o al Presidente della Provincia o della Regione in base alle decisioni dei rispettivi organi Consiliari. Anche l'istituto del consorzio è previsto dal T.u.e.l all'articolo 31, potendo gli Enti locali gestire servizi in forma associata dove l'aspetto privistico ex articolo 2602 c.c si coniuga con quello pubblicistico in quanto se utilizzato per

---

<sup>79</sup> Per le società quotate è meno pressante l'esigenza di monitoraggio delle *performance* in quanto sono regolate dal mercato e meno sensibili a comportamenti elusivi dei vincoli di finanza pubblica (Corte dei Conti, Deliberazione n.15/SEZAUT/2014).

<sup>80</sup> Resta preclusa per legge la possibilità di trasformazione eterogenea da società per azioni ad azienda speciale, esiste però un caso assai controverso che dispone il contrario. La Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2014 è intervenuta sulla richiesta di parere della Sezione regionale del controllo per il Piemonte (Deliberazione, n. 365/2013) concernente la realizzabilità da parte del Comune di Torino della trasformazione eterogenea di una società di capitali che gestiva un servizio pubblico di rilevanza economica in azienda speciale consortile, costituendo l'azienda speciale consortile *ex novo* previa liquidazione ed estinzione della società di capitali. Rilevanti i profili di legittimità della questione che si riflettono sui vincoli di finanza pubblica statuendo che l'operazione di trasformazione eterogenea di una società di capitali che gestisce un servizio pubblico di rilevanza economica (servizio idrico) in azienda speciale consortile, è compatibile sia con le norme civilistiche, trattandosi di organismi entrambi dotati di patrimonio separato a garanzia dei terzi e dei creditori, sia con le disposizioni pubblicistiche intese a ricondurre tali organismi ad un regime uniforme quanto al rispetto dei vincoli di finanza pubblica. A seguito dell'abrogazione dell'articolo 9 comma 6 del D.l n. 95/2012 è consentita la liquidazione di una società di capitali e la costituzione *ex novo* di un'azienda speciale consortile.

esperire attività di rilevanza economica si applicano le disposizioni relative all'azienda speciale. Tra gli enti di natura non societaria l'azienda speciale riveste un nuovo ruolo nel campo dei servizi privi di rilevanza economica-patrimoniale, essa al pari della società di capitali dispone di autonomia giuridica e patrimoniale, deposita i bilanci al registro delle imprese ma a differenza della stessa predispone un bilancio di previsione che deve essere chiuso in pareggio economico non potendo generare ricavi superiori ai costi, in caso di risultato economico positivo sarà considerato economia come conseguenza del minor impiego di fattori produttivi. L'azienda speciale dunque segue un *iter* di programmazione e previsione disponendo un *budget* economico annuale in quanto non ha capitale ma gode delle dotazioni patrimoniali concesse dall'Ente, non potendo chiudere in perdita è necessario contribuire in via ordinaria per la copertura di eventuali perdite o costi di esercizio maggiori di quelli previsti, si comprende perfettamente la scelta del Legislatore di relegare tale ente all'esercizio di attività di carattere non economico; resta tuttavia centrale l'esigenza di valutazione dell'Ente locale a perseguire gli equilibri economici dell'azienda speciale. Tra gli enti non societari relegati all'espletamento di servizi privi di rilevanza economica il T.u.e.l. comprende l'istituzione che al pari dell'azienda speciale è considerata organismo strumentale dell'ente ai sensi dell'articolo 114, dotata di autonomia gestionale ma non di quella patrimoniale per cui dei debiti contratti dall'istituzione risponde l'Ente proprietario. A differenza dell'azienda speciale che ha un proprio statuto che ne definisce il funzionamento, l'istituzione è invece disciplinata dallo statuto e dai regolamenti dell'Ente locale proprietario. L'attività svolta non deve avere rilevanza economica e perciò vi rientrano tutti quei servizi che afferiscono al mondo della cultura, del sociale e del ricreativo; potendo comunque l'Ente utilizzare la forma della società di capitali per perseguire gli stessi fini ma di fatto non è conveniente per l'aumento dei costi dei servizi a seguito dell'applicazione dell'IVA e dall'adozione della contabilità economico-patrimoniale, rimane dunque preferibile la forma dell'istituzione. L'istituzione è di proprietà di un unico Ente vuoi locale vuoi territoriale che ne esercita il controllo, i suoi organi sono il Consiglio di amministrazione nominato dall'Ente proprietario. L'istituzione redige un bilancio finanziario con il metodo della partita semplice mostrando le entrate e le uscite nella fase di previsione per cassa e competenza e poi redigendo un rendiconto a consuntivo della gestione, con l'armonizzazione contabile anche l'istituzione rientra fra quegli enti strumentali in contabilità finanziaria che affiancano a tale sistema contabile la rilevazione sotto l'aspetto economico-patrimoniale. La fondazione rientra tra gli enti di natura strumentale privati di tipo associativi con scopo non lucrativo, dotata di patrimonio vincolato al perseguimento degli scopi statutari. Nel campo pubblico ci si riferisce alla fondazione di partecipazione ovvero un'ente con un patrimonio destinato che ne rappresenta l'elemento essenziale ma con il carattere di apertura verso altri soggetti al di là di coloro che l'hanno originariamente fondata in combinato disposto dell'articolo 45 della Costituzione che promuove lo sviluppo della cooperazione a fini non speculativi e dell'articolo 1332 del c.c. che consente nei contratti aperti l'adesione di altre parti disciplinandone le modalità. La sua caratteristica è proprio quella di consentire l'adesione di soggetti privati e pubblici al perseguimento di finalità sociali che riguardino il territorio, attesa la sua autonomia gestionale e patrimoniale la giurisprudenza è consolidata nel collocare il danno cagionato

al patrimonio della stessa sotto la giurisdizione del giudice ordinario in virtù dell'asserita separazione patrimoniale rispetto a quello dell'Ente conferente le risorse finanziarie<sup>81</sup>. Rientrano nel perimetro del consolidamento ai sensi dell'articolo 11-bis del D.lgs n. 118/2011 tutti questi enti strumentali controllati dalla Regione o all'Ente locale cui l'azienda o l'ente, pubblico o privato, nei cui confronti la Regione o l'Ente locale ha una delle seguenti condizioni: possesso diretto o indiretto della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda<sup>82</sup>; il potere assegnato dalla 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 dell'ente o dell'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, in misura superiore alla propria quota di partecipazione; un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali clausole o contratti<sup>83</sup>. Gli enti strumentali si distinguono in varie tipologie in base alle missioni del bilancio dell'Ente e al tipo di servizio svolto se privo di rilevanza economica o con rilevanza economica, per citarne alcuni: turismo, diritto allo studio, politiche giovanili, trasporti, energia, agricoltura ecc. Qui di seguito verranno rappresentate delle tabelle per meglio comprendere l'incidenza del fenomeno degli organismi partecipati a livello locale e territoriale e la complessità del fenomeno stesso che appunto necessita di uno strumento quale il bilancio consolidato che ne fornisca una rappresentazione veritiera, corretta e globale.

**Tavola n. 1: Organismi partecipati distinti per stato e forma giuridica**

Forma giuridica	Attivi	In liquidazione	Cessati	Totale	
				n.	%
Società per azioni	1.646	220	118	1.984	25,2
Società a resp. limitata	1.910	317	212	2.439	31,74
Società consortile	642	93	54	789	10,27
Società cooperativa	219	6	8	233	3,03
Consorzio	789	90	78	957	12,45
Fondazione	569	10	7	586	7,63
Istituzione	149	4	30	183	2,38
Azienda speciale	268	15	10	293	3,81

<sup>81</sup> Cass., sez. un., 2 settembre 2013, n. 20075

<sup>82</sup> Discorso a parte per le società controllate o partecipate ex articolo 11-quater e 11-quinquies cui si tornerà nel prosieguo della trattazione.

<sup>83</sup> È invece ente strumentale partecipato se mancano tali condizioni.

Altre forme*	210	4	6	220	2,86
Totale	6.402	759	523	7.684	100,00

Fonte: Corte dei Conti, banca dati SIQUEL-rilevazione del 19 giugno 2015 (vedi pure Corte dei Conti, Deliberazione n. 24/SEZAUT/2015 (pag. 20)

\* Onlus, GEFIE, agenzie, associazioni, associazioni in partecipazione, altro

## Tavola n. 2: Organismi partecipati distinti per tipologia di partecipazione

Tipologia di partecipazione	Società	Altro*	Totale
Totalmente pubblica con un unico partecipante/socio	1.131	502	1.633
Totalmente pubblica con più partecipanti/soci	767	362	1.129
Mista a prevalenza pubblica	1.902	758	2.660
A partecipazione paritaria 50% pubblica 50% privata	48	39	87
Mista a prevalenza privata	1.597	354	1.951
Tipologia partecipazione non dichiarata	0	224	224
Totale	5.445	2.239	7.684

Fonte: Corte dei Conti, banca dati SIQUEL-rilevazione del 19 giugno 2015 (vedi pure Corte dei Conti, Deliberazione n. 24/SEZAUT/2015 (pag. 20)

\*Consorzio, fondazione, istituzione, azienda speciale, altre forme

### 1.2 Segue La società *in house*

Discorso a parte merita il modello della società *in house providing* potendo questa essere utilizzata per l'espletamento di servizi di interesse economico. In passato il Legislatore ha favorito lo sviluppo a livello locale di società a partecipazione pubblica o in via totalitaria, mista o parziale per ragioni legate ai vantaggi derivanti dalla maggiore duttilità dell'utilizzo di strumenti di diritto privato nel perseguimento dell'interesse pubblico e per fuggire dai controlli, vincoli di finanza pubblica e responsabilità amministrativa-contabile. A differenza dell'affidamento del servizio a una società di capitali o altre imprese dove è obbligo esperire una procedura di gara per la scelta del contraente secondo i principi dell'articolo 97 della Costituzione e della tutela della concorrenza a livello nazionale ed europeo<sup>84</sup>, con l'espressione *in house providing* viene riconosciuto il potere organizzativo delle autorità pubbliche nell'autoprodurre beni, servizi o lavori mediante

<sup>84</sup> La prima disposizione relativa all'obbligo dell'espletamento della gara pubblica per la scelta del contraente si rinviene nella legge di contabilità di Stato del 1923, la disciplina posta invece a livello europeo è volta a tutelare le libertà fondamentali del Trattato per evitare che la scelta del contraente non avvenga secondo criteri concorrenziali ma clientelari a detrimento della qualità del servizio.

il ricorso a soggetti che ancorchè distinti dall'Ente conferente siano legati da quest'ultimo da una relazione organica. L'autoproduzione di beni, servizi e lavori da parte della Pubblica Amministrazione ove acquisisce un bene o produce un servizio senza ricorrere a terzi soggetti tramite gara è conforme alle Direttive europee che prevedono la possibilità di non esternalizzare il servizio sul mercato. A salvaguardia del mercato stesso e della parità di trattamento tra imprese pubbliche e private il modello della società *in house* è circoscritto ai casi di società a capitale interamente pubblico; all'esercizio di attività prevalentemente per l'Ente pubblico, ove l'attività svolta non si deve espandere al di fuori del contesto territoriale; al controllo analogo da parte del socio pubblico come si rinviene dall'articolo 113-bis comma 4 del T.u.e.l dove è previsto l'affidamento diretto delle attività, in caso contrario si esperirà la gara pubblica. L'evoluzione delle regole comunitarie hanno previsto la configurazione del modello *in house* alla partecipazione privata di minima entità ma l'Amministrazione deve comunque esercitare il controllo analogo sulla stessa, l'80% dell'attività deve essere prevalentemente svolta a favore dell'Amministrazione e la partecipazione di capitali privati non deve comportare controllo o poteri di veto. Per quanto riguarda il controllo analogo esso deve configurarsi come un controllo effettivo in quanto è impossibile scindere le due entità proprio in ragione della configurazione della società *in house* come *longa manus* dell'Ente pubblico è perciò consolidata la giurisprudenza che radica il presupposto della giurisdizione contabile<sup>85</sup>. Il controllo si deve esplicare sugli organi, sulla struttura e sugli atti in maniera più incisiva rispetto a quelli che di solito competono all'Ente in qualità di socio<sup>86</sup>. Si evince che è maggiormente pressante il dovere da parte dell'Ente pubblico di vigilare sugli equilibri di bilancio, diligenza che trascende dal dovere di equilibrio economico settoriale complessivo<sup>87</sup>. Il rigore delle ipotesi appena descritte si traduce nell'esigenza di evitare la distorsione della concorrenza e del mercato anche se una prospettiva per il futuro potrebbe essere quella di cui all'articolo 4, comma 7 del D.l n. 95/2012 secondo il quale a decorrere dal 1° gennaio 2014 le Pubbliche Amministrazioni acquisiscono sul mercato i beni e i servizi strumentali alla propria attività mediante le procedure concorrenziali<sup>88</sup>. Sempre a tutela dei valori della concorrenza la Legge n. 190/2014 richiede un'apposita relazione che motivi il ricorso all'affidamento diretto dando conto dei requisiti e includendo anche un piano economico-finanziario che contenga le proiezioni di costi e di ricavi, finanziamenti, investimenti e capitale investito; è inoltre previsto l'accantonamento *pro quota* di una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio e l'obbligo di redigere il bilancio consolidato<sup>89</sup>. Gli oneri imposti alle Amministrazioni Pubbliche e agli organismi partecipati in termini di pubblicità e di trasparenza sono un passo importante verso la conoscenza

---

<sup>85</sup> Corte Cost. 20 marzo 2013, n. 46

<sup>86</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 13 aprile 2014, n. 1181, che ha ritenuto insussistenti i requisiti di controllo analogo esercitato dalla Regione Puglia nei confronti della società affidataria InnovaPuglia, in quanto dalle norme statutarie non è stato possibile evincere controlli di tipo gerarchico come quelli che giustificano l'affidamento *in house*.

<sup>87</sup> In quanto la società *in house* costituisce articolazione sostanziale della Pubblica Amministrazione anche se organizzata nelle forme di diritto privato, l'agire dell'Ente proprietario deve fondarsi sull'articolo 97 della Costituzione.

<sup>88</sup> Anche il Consiglio di Stato ha affermato che l'affidamento diretto costituisce oramai un'espressione in deroga alla regola generale dell'espletamento della gara pubblica (Cons. Stato, sez. III, 7 maggio 2015, n. 2291)

<sup>89</sup> Nel D.lgs n. 118/2011 non c'è alcun riferimento alla società *in house* ma possiamo interpretare in senso lato l'articolo 11-quater che si riferisce alle società controllate.

consolidata del gruppo amministrazione pubblica, ciò anche per evitare sprechi, spese superflue ed essere più nitide nella gestione delle finanze pubbliche; di fatto il D.lgs n. 33/2013 estende l'ambito soggettivo di applicazione delle norme sulla trasparenza e sulla pubblicità alle società partecipate e gli enti di diritto privato comunque denominati, sottoposti al controllo dell'amministrazione<sup>90</sup>, soggetti che indipendentemente dalla loro veste formale perseguono finalità di pubblico interesse in virtù di un affidamento diretto o autorizzazione o concessione<sup>91</sup>. Nella logica di maggiore responsabilizzazione degli Enti proprietari di perseguire i vincoli di finanza pubblica anche attraverso gli organismi partecipati, la Corte Costituzionale con sentenza n. 46 del 20 marzo 2013, ha ritenuto che le regole sul Patto di stabilità interno siano riferibili al totale delle spese e delle entrate dell'Ente locale, nella logica del consolidato di gruppo. In quanto una diversa disciplina che favorisca la società *in house* rispetto all'aggiudicante Amministrazione Pubblica si potrebbe porre in contrasto con la stessa disciplina comunitaria, perchè verrebbe a separare le due entità e a determinare un ingiustificato *favor* nei confronti di questo tipo di gestione dei servizi pubblici qualora il bilancio di suddetta società non fosse soggetto alle regole del Patto di stabilità interno (oggi superato dalla legge n. 243/2012). Le sudette regole invece devono intendersi estese a tutto l'insieme di spese ed entrate dell'Ente locale sia perchè non sarebbe funzionale alle finalità di controllo della finanza pubblica e di contenimento delle spese permettere possibili forme di elusioni dei criteri su cui il Patto si fonda, sia perchè la maggiore ampiezza degli strumenti a disposizione dell'Ente gli permette di svolgere le sue funzioni nel modo migliore ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. La Legge di stabilità del 2014 ha eliminato la previgente disposizione della Legge di stabilità del 2013 che non prevedeva l'assoggettamento diretto al Patto di stabilità interno delle società *in house*, identica soluzione è stata adottata per le aziende speciali e per le istituzioni.

### 1.3 Segue Il gruppo pubblico locale

Abbiamo osservato che l'esternalizzazione dei servizi a livello locale è un fenomeno sempre più in espansione ove vi è stato un progressivo abbandono delle gestioni in economia e affidamento delle relative attività prima ad aziende speciali poi a società di capitali. Oggi interessa più che altro una razionalizzazione dei modelli organizzativi e un ripensamento sul tema della *governance* dell'Ente locale e territoriale con quell'insieme di organismi (chiamiamoli) "satellite" che ruotano intorno al concetto di "Gruppo Amministrazione Pubblica". Il nuovo sistema di *governance* deve essere volto a creare un equilibrio tra

---

<sup>90</sup> Nel contesto degli obblighi di pubblicità e di trasparenza rientra la redazione del conto annuale del personale degli organismi partecipati inclusi nell'elenco ISTAT; la riduzione dei componenti dei consigli di amministrazione e il contenimento dei compensi.

<sup>91</sup> Le norme sulla trasparenza e sulla pubblicità nell'agire amministrativo consistono nell'estendere l'ambito soggettivo della Pubblica Amministrazione sino a comprendere ogni tipologia di ente che svolga attività di pubblico interesse. In presenza di un ente di diritto privato in controllo pubblico le norme sulla trasparenza vanno applicate all'intera organizzazione e all'attività dell'ente considerato, salvo che si dimostri che il controllo non sia finalizzato allo svolgimento di attività di pubblico interesse ma di mere attività economiche o commerciali di rilievo esclusivamente privatistico (Cfr. circolare del 14 febbraio 2014, n. 1 del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, pubblicata in G.U. 31 marzo 2014).

poteri diversi dell'Ente capogruppo ovvero conciliare poteri di indirizzo, governo e controllo. Il ruolo affidato è di regista nei confronti degli organismi partecipati, coordinatore e verificatore dei risultati raggiunti con gli obiettivi prefissati in fase di programmazione; di Pubblica Amministrazione in quanto è *munus publico* governare la collettività e renderne conto con la redazione del bilancio consolidato che va ad integrare il bilancio a consuntivo dell'Ente, fornendo una panoramica più completa della complessa attività che l'Ente è andato sempre di più a svolgere negli ultimi anni e infine di controllo dei vincoli di finanza pubblica al fine di evitare l'elusione delle norme<sup>92</sup>. Abbiamo osservato inoltre che il ruolo dell'Ente locale o di quello territoriale assume il carattere della tridimensionalità in quanto gli è richiesto di agire sia in veste di azionista contribuendo all'andamento degli organismi con decisioni volte a migliorarne l'efficienza produttiva o creando sinergie con gli altri enti, titolare dei servizi e delle attività controllandone la qualità e l'efficienza ed infine di Pubblica Amministrazione essendo responsabile della non corretta ed efficace azione amministrativa. Si evince che il concetto di gruppo ben si confà alla fattispecie appena esaminata in quanto l'Ente locale o territoriale nella sua veste di capogruppo determina una strategia unitaria degli organismi satellite che vi ruotano intorno come se fosse un'unica entità economica, pur preservando i satelliti e non venendo meno la loro autonomia gestionale e/o patrimoniale che li caratterizza, l'Ente perciò deve attivarsi prontamente al fine di coordinarli, indirizzarli e controllarli<sup>93</sup>; ed è per questo che si necessita di una conoscenza consolidata a livello contabile della gestione complessiva dell'Ente in tutte le sue articolazioni. La condizione minima perciò è che vi sia una pluralità di organismi che ruotano intorno al gruppo pubblico ma non necessaria in quanto è il disegno strategico comune che fa il gruppo, la presenza di un unitario soggetto economico non elimina l'autonomia giuridica delle singole entità ma le porta ad un livello superiore di gestione. Occorre a questo punto fare qualche precisazione per evitare fraintendimenti, con l'utilizzo del termine "gruppo" intendiamo partire dalla concezione di gruppo di imprese private ma separandocene poi in quanto quella di "Gruppo amministrazione pubblica" presenta caratteristiche profondamente diverse:

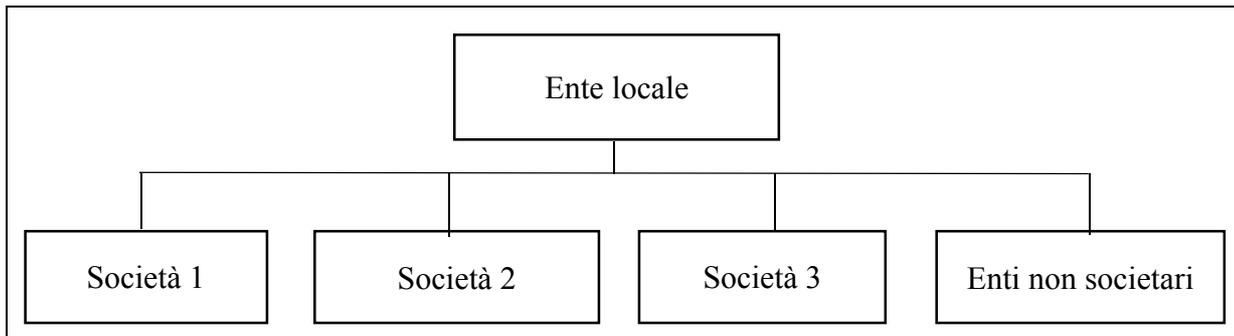
1. In prima battuta il soggetto capogruppo è un Ente locale o territoriale e quindi la differenza si rinviene sul versante soggettivo, si può organizzare sia in forma di alleanza tra Enti o come *holding*, quindi con l'applicazione ovviamente della normativa pubblica e soprattutto di quella contabile e dei controlli.

---

<sup>92</sup> Rilevante è l'articolo 147-quater del T.u.e.l che afferma, *il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni*.

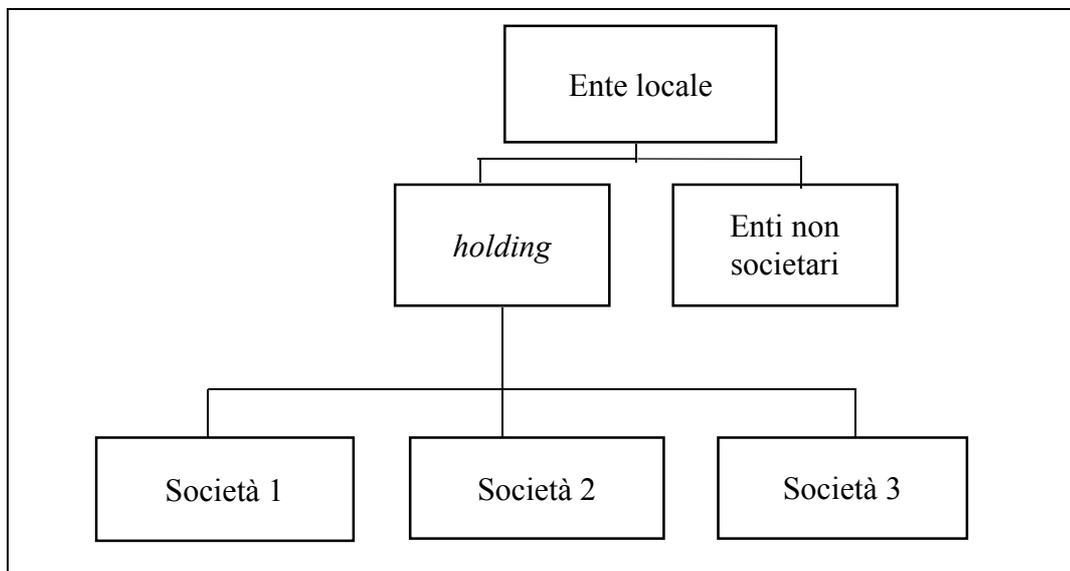
<sup>93</sup> Il pericolo maggiore è costituito dalla mancanza di organizzazione dei bilanci degli organismi satelliti in quanto non essendo collegati a quelli dell'Ente possono sfuggire al controllo, ecco l'importanza dell'armonizzazione contabile come si evince dall'articolo 152 del T.u.e.l: *Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi stabiliti dal presente testo unico e dal D.lgs n. 118/2011, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile*.

### Tavola n. 3: Il gruppo tradizionale



Fonte: Luigi Puddu, Davide di Russo, Leonardo Falduto, Silvana Secinaro, *Il bilancio consolidato degli enti locali*, (pag. 130)

### Tavola n. 4: Il gruppo “holding”



Fonte: Luigi Puddu, Davide di Russo, Leonardo Falduto, Silvana Secinaro, *Il bilancio consolidato degli enti locali*, (pag. 130)

2. In relazione alla strategia unitaria questa a differenza di un soggetto economico privato volto a perseguire il fine ultimo di lucro per mezzo di un'attività economica come evidenziato dall'articolo 2247 del c.c, questo non avviene nel gruppo pubblico ove le scelte economiche e strategiche dovrebbero essere mosse prima dalla funzione pubblica poi da quella economica.
3. Il gruppo pubblico è formato da più soggetti giuridici di diversa natura vuoi nella forma giuridica vuoi nella partecipazione pubblica e privata. Quindi ciò che differenzia il gruppo pubblico da quello privato è l'eterogeneità dei soggetti che lo compongono, di fatto l'articolo 25 del D.lgs n. 127/1991 stabilisce che: *Le società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata che*

*controllano un'impresa debbono redigere il bilancio consolidato secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni degli articoli seguenti.* Rileva quindi la cosiddetta nozione di controllo<sup>94</sup> e di area di consolidamento<sup>95</sup>. Secondo la Corte dei Conti la platea che forma gli organismi partecipati dall'Ente e che definisce il perimetro di consolidamento, deve essere eterogenea e soggettivamente diversa dallo stesso dal punto di vista dell'autonomia giuridica, gestionale e patrimoniale in modo da avere delle conseguenze sul bilancio dell'Ente. E quindi anche il termine di partecipazione e di controllo vanno ad assumere un senso lato avendo osservato che gli organismi che possono comporre il gruppo pubblico possono essere società di capitali, società consortili, società cooperative, istituzioni, aziende speciali, consorzi, fondazioni, associazioni ed enti pubblici.

4. Il ruolo che riveste l'informazione neutrale che si trae dal bilancio consolidato sia dal punto di vista interno della *governance* sia esterno che parte dalla fase di previsione e programmazione per poi passare da quella della gestione e giungere al rendiconto a consuntivo del bilancio dell'Ente in quanto come definito dal principio contabile della programmazione di cui all'allegato n. 1 del D.lgs n. 118/2011: *I contenuti della programmazione devono essere declinati in coerenza con il programma di governo, che definisce le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'Ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate* (cd gruppo amministrazione pubblica). Di particolare lungimiranza la Corte dei Conti anticipando i tempi nella Deliberazione n.13/SEZAUT/2008 sostiene che in presenza di una crescente perdita di significatività delle poste contabili iscritte nei bilanci degli Enti territoriali (ormai svuotati dai principali servizi), ed in considerazione dell'eccessiva influenza delle spese esternalizzate, sia imprescindibile un'analisi di bilancio che abbia ad oggetto i risultati consolidati della gestione relativa ad enti ed organismi partecipati, tale da rappresentare in modo veritiero ed esaustivo l'effettiva situazione economico-patrimoniale e finanziaria dell'Ente locale inteso come gruppo pubblico locale<sup>96</sup>.

D'altro canto un parallelismo si può trovare nel fatto che con il bilancio consolidato è possibile apprezzare il contenuto delle "scatole" ovvero delle partecipazioni che sono rappresentate nel bilancio di esercizio dell'impresa e in quello a consuntivo dell'Ente in termini di valori netti delle quote di partecipazione nelle sole società controllate e partecipate (ma no negli altri organismi), senza che emerga notizia alcuna sulla composizione dei relativi patrimoni tenendo presente che il conto economico del singolo bilancio può essere

---

<sup>94</sup> Le regole del bilancio consolidato presuppongono un rapporto di controllo come definito dall'articolo 2359 c.c. e influenzate dal principio contabile internazionale IPSAS 6 che impone l'obbligo di redigere il bilancio consolidato a tutte le entità del settore pubblico che esercitano un potere di controllo su altre entità economiche. Il concetto di controllo a sua volta viene definito come, *il potere di determinare le scelte amministrative e gestionali dell'entità controllata in modo da ottenere i benefici relativi.*

<sup>95</sup> Concetti che verranno esaminati nei paragrafi seguenti (nda).

<sup>96</sup> Sulla stessa linea di pensiero vedi Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, Delibera n. 14/2010; e Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Delibera n. 77/2010. Tali pronunce affermano che è noto infatti che molte operazioni poste in essere dagli Enti locali nei confronti dei propri organismi sono riconducibili ad un fine elusivo rispetto ai vincoli del Patto di stabilità o della possibilità di indebitamento e inoltre i dissesti finanziari più clamorosi degli ultimi anni sono stati caratterizzati dai *deficit* celati nelle unità del gruppo locale che "improvvisamente" sfociano nei bilanci degli Enti locali in equilibrio solo apparente.

influenzato da costi e ricavi infragruppo che nel bilancio consolidato vengono eliminati<sup>97</sup>. Essere a capo di un gruppo comporta poi oneri pressanti riguardo al processo di consolidamento in quanto questo viene a delinarsi come un lungo *iter* volto a definire un piano di consolidamento elaborato di comune accordo tra l'Ente e gli organismi partecipati ove è necessario definire un'area di consolidamento, fissare i tempi del precesso ai fini dell'ottenimento di tutte le informazioni necessarie per consolidare i conti, la scelta del metodo di consolidamento, l'unificazione formale e sostanziale dei bilanci inclusi nel consolidamento e all'aggregazione contabile di bilanci particolari attraverso l'utilizzo dei metodi prescelti. La gestione degli organismi partecipati dagli Enti territoriali rappresenta un aspetto importante nell'ambito dei controlli esterni di competenza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, evidenziando diverse problematiche concernenti il forte indebitamento di alcune società partecipate<sup>98</sup>, la mancata assunzione della deliberazione motivata di ricognizione delle partecipazioni in atto come disposto dall'articolo 3, comma 28, Legge n. 244/2007<sup>99</sup>, la mancata allegazione dei rendiconti degli organismi partecipati, la presenza di società con perdite rilevanti, la mancata conciliazione dei rapporti di debito/credito con gli organismi partecipati oltre alla sussistenza di crediti di importo elevato vantati dalla Regione, l'incremento dell'indebitamento della Regione per il finanziamento di società partecipate e infine l'omessa attivazione di procedure idonee al processo di consolidamento<sup>100</sup>. La centralità dunque del bilancio consolidato si coglie ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica, poichè consente di raggiungere il fine della neutralità del bilancio rispetto al fenomeno delle esternalizzazioni e la previsione normativa nazionale trova corrispondenza nella normativa comunitaria della Direttiva n. 2011/81/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011<sup>101</sup> relativa ai requisiti per i quadri di bilanci degli Stati membri, secondo cui "gli Stati membri si dotano di sistemi di contabilità pubblica che coprono in modo completo e uniforme tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica e contengono le informazioni necessarie per generare dati fondati sul principio di competenza". Nella Direttiva al Considerato n. 24, si legge "un numero significativo di Stati membri ha registrato un consistente decentramento in materia di bilancio, con la devoluzione di poteri di bilancio ad amministrazioni subnazionali. Il ruolo spettante a tali amministrazioni subnazionali nel garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita è quindi notevolmente accresciuto e occorre prestare particolare attenzione nel garantire

---

<sup>97</sup> Cfr. Gabriele Racugno, *bilancio consolidato e bilancio d'esercizio di società non quotate. Rapporti ed effetti*. Riv. Giurisprudenza commerciale, fasc.2, 2016, pag. 122

<sup>98</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sez.contr. Campania, Deliberazione n. 19/ PARI /2014

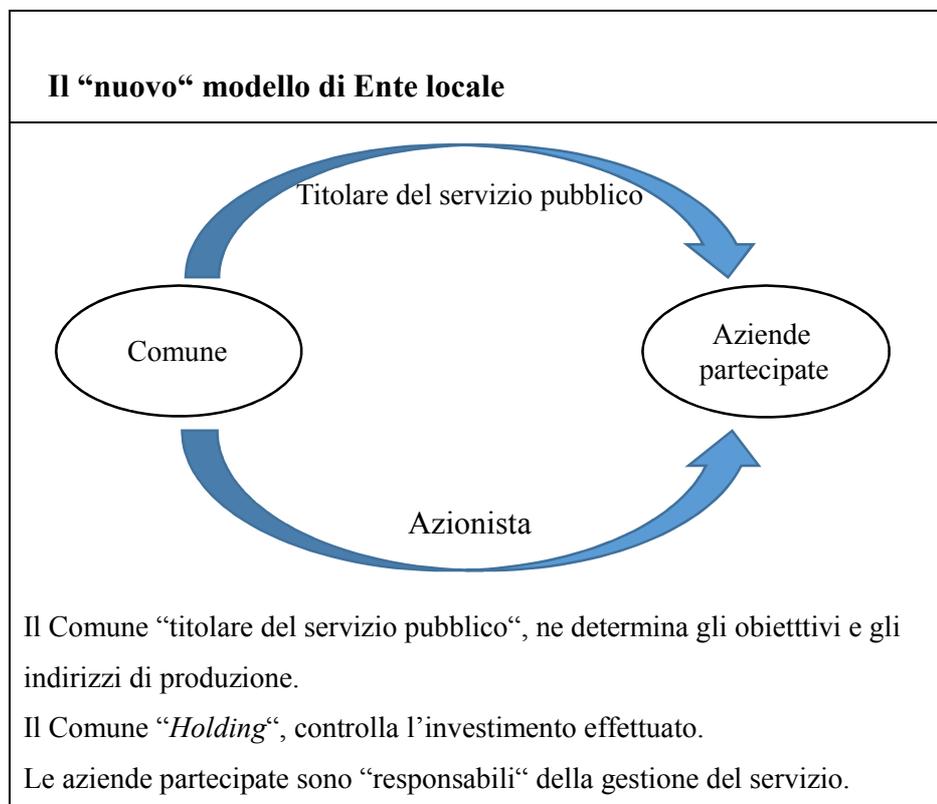
<sup>99</sup> Cfr. Corte dei Conti, Sez. contr. Basilicata, Deliberazione n. 91/ PARI /2014, circa la mancata assunzione delle deliberazioni motivate di autorizzazione al mantenimento delle partecipazioni e l'omessa instaurazione da parte della Regione di procedure atte a verificare che le partecipate regionali rispettino tutte le vigenti disposizioni di legge ad esse applicabili, tra cui quelle tese al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa pubblica. Sulla stessa linea la Corte dei Conti, Sez.contr. Emilia-Romagna, Deliberazione n. 201/PARI/2014, ove la Sezione ha rilevato che la segnalazione dei profili di criticità in ordine al sistema di *governance* degli organismi partecipati, evidenziati nella parifica del 2013, ha avuto come conseguenza l'istituzione da parte della Regione di un'apposita struttura organizzativa cui è affidato il compito di definire ed aggiornare il modello di controllo.

<sup>100</sup> Si rammenta che ai sensi dell'articolo 11-bis del D.lgs n. 118/2011 gli Enti di cui all'articolo 2 del T.u.e.l (Comuni, Province, Città metropolitane, Comunità montane, Comunità isolate e unioni di comuni) possono rinviare l'adozione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2016 salvo gli Enti che hanno partecipato alla sperimentazione nel 2014. Periodo di sperimentazione che ai sensi dell'articolo 78 inizia a decorrere dal 2012 con la durata di tre esercizi finanziari.

<sup>101</sup> Recepita nel nostro ordinamento con il D.lgs 4 marzo 2014, n. 54

che tutti i sottosettori dell'amministrazione pubblica siano debitamente coperti dagli obblighi e dalle procedure previste nei quadri di bilancio nazionali. Per promuovere la disciplina di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche occorre che i quadri di bilancio riguardino tali finanze nella loro totalità. Per questa ragione è opportuno riservare particolare attenzione alle operazioni di organismi e fondi dell'amministrazione pubblica che non rientrano nei bilanci ordinari a livello di sottosettori che hanno un impatto immediato o a medio termine sulle posizioni di bilancio degli Stati membri". Di seguito la tavola delinea il nuovo modello di Ente locale titolare del servizio, azionista e Pubblica Amministrazione:

**Tavola n. 5: Il "nuovo" modello di Ente locale**



Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali* (pag. 20)

#### 1.4 Segue Riflessioni sul principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato

Il bilancio consolidato è istituito dapprima *alieno* al mondo pubblico in quanto nasce nel mondo privato, ed è necessario partire da qui per comprendere poi le modalità di consolidamento da parte della Amministrazione Pubblica capogruppo, anche perchè i principi contabili che sono stati emanati dalla Commissione Arconet in raccordo con l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali si ispirano proprio ai principi contabili privati pur discostandosene in ragione della particolarità dei soggetti pubblici. L'istituto del bilancio consolidato in campo privato è stato introdotto con il D.lgs n. 127/1991 di recepimento di direttive

delle Comunità Europea<sup>102</sup> che avevano l'obiettivo di uniformare i principi alla base della redazione dei bilanci di quelle entità economiche chiamate gruppi, che si articolavano su di un rapporto di controllo esercitato dalla capogruppo controllante sulle controllate<sup>103</sup>. L'articolo 25 del D.lgs n. 127/1991 circoscrive la fattispecie per l'applicazione dell'istituto alle *società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata che controllano un'impresa debbono redigere il bilancio consolidato*, la Legge poi disciplina il rapporto di controllo intercorrente richiamando le disposizioni dell'articolo 2359 del c.c, nonché i casi di esonero soggettivo dall'obbligo di redazione<sup>104</sup>. Il bilancio secondo l'articolo 29 comma 2: *Deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico del complesso delle imprese costituito dalla controllante e dalle controllate*<sup>105</sup>, mentre l'articolo 28 definisce i casi di esclusione dal consolidamento sancendo che: *Devono essere escluse dal consolidamento le imprese controllate la cui attività abbia caratteri tali che la loro inclusione renderebbe il bilancio consolidato inidoneo a realizzare quei fini di rappresentazione veritiera e corretta*. Si evidenzia inoltre che le imprese possono essere escluse dal consolidamento quando il loro inserimento sarebbe irrilevante per i fini che deve perseguire il bilancio consolidato, quando l'esercizio dei diritti che competono alla controllante è soggetto a gravi e durature restrizioni, non è possibile ottenere tempestivamente le necessarie informazioni oppure la partecipazione è detenuta con finalità di mero realizzo nel breve termine. Come abbiamo già sottolineato in precedenza le imprese del gruppo sono considerate un *unicum* ossia divisione o filiali di un'unica società madre e perciò le operazioni prettamente contabili partono da questo assunto ovvero della aggregazione delle rispettive voci componenti i bilanci di ogni impresa con le rispettive voci di bilancio della capogruppo, in seguito alle opportune rettifiche volte a eliminare le operazioni intrasocietarie, in quanto il bilancio consolidato deve mostrare solo l'incidenza delle operazioni che le imprese incluse hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo. Di fatto l'articolo 31 dispone i principi da seguire nel consolidamento prevedendo che gli elementi dell'attivo e del passivo nonché i proventi e gli oneri delle imprese incluse vengano ripresi integralmente, particolare attenzione invece è dedicata alle voci da eliminare. Sono da eliminare contabilmente il valore delle partecipazioni in imprese incluse nel consolidamento e le corrispondenti frazioni del patrimonio netto di queste, le operazioni reciproche di credito/debito tra le imprese incluse nel consolidamento, i proventi e gli oneri intersocietari, gli utili e le perdite infragruppo<sup>106</sup>. Senonché fondamentale da seguire è il principio

---

<sup>102</sup> Direttiva n. 78/660/CEE del 25 luglio 1978 relativa ai conti annuali di società e Direttiva n. 83/349/CEE del 13 giugno 1983 relativa ai conti consolidati.

<sup>103</sup> Modifiche importanti furono poi introdotte nell'ordinamento con la riforma del Diritto Societario nel 2003 introducendo l'articolo 2497 del c.c relativo all'attività di direzione e coordinamento esercitata dalla controllante sulle controllate e stabilendone il regime di responsabilità, trasparenza e pubblicità per le decisioni prese.

<sup>104</sup> L'articolo 27 pone delle soglie nel totale degli attivi, ricavi e dipendenti delle imprese controllanti unitamente a quelle controllate sotto le quali non vi è obbligo di redazione del bilancio consolidato.

<sup>105</sup> Il bilancio consolidato è redatto dagli amministratori dell'impresa capogruppo ed è costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico e dalla nota integrativa. Non bisogna però commettere l'errore di considerare tale documento contabile sostitutivo dei singoli bilanci delle imprese ma integrativo e aggiuntivo agli stessi.

<sup>106</sup> Il principio contabile OIC n. 17 definisce il concetto di bilancio consolidato, i metodi di consolidamento, di quali documenti consta il bilancio consolidato, l'area di consolidamento, i principi contabili di gruppo, la data di riferimento del bilancio

dell'uniformità temporale in quanto la data di riferimento del bilancio consolidato deve coincidere con la data di chiusura del bilancio d'esercizio dell'impresa controllante, e sostanziale in quanto i criteri di valutazione devono essere quelli utilizzati nel bilancio di esercizio dell'impresa capogruppo e devono essere uniformi come dispone l'articolo 35. Ruolo importante però rivestono pure le imprese controllate in quanto devono trasmettere tempestivamente all'impresa controllante le informazioni da questa richieste ai fini della redazione del bilancio consolidato. Possiamo dunque affermare che anche il bilancio consolidato di un gruppo di enti e società che fanno capo ad un'Amministrazione Pubblica deve rappresentare in modo veritiero e corretto la consistenza patrimoniale e finanziaria di un'unica entità economica rilevando il fenomeno delle esternalizzazioni. Alla luce dell'armonizzazione dei bilanci pubblici degli Enti locali e territoriali disposta dalla delega di cui all'articolo 2 della Legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale è stato emanato il D.lgs n. 118/2011 contenente le disposizioni dall'articolo 11-bis al 11-quinquies relative al bilancio consolidato<sup>107</sup>. Gli Enti quali definiti dall'articolo 2 del T.u.e.l. redigono il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate, secondo le modalità ed i criteri individuati dal principio applicato al bilancio consolidato, allo stesso modo è costituito dal conto economico, stato patrimoniale e da documenti aggiuntivi di corredo allo stesso ovvero dalla relazione sulla gestione consolidata che comprende la nota integrativa e la relazione del collegio dei revisori dei conti<sup>108</sup>. Come abbiamo sostenuto nella premessa la normativa è influenzata da quella privata ma non per questo vuole essere una mera riproposizione delle norme cui al D.lgs n. 127/1991 ma anzi se ne discosta in taluni punti come si evince all'articolo 11-bis comma 3, ove individua il perimetro di consolidamento che è un concetto "elastico" e non necessariamente coincidente con il concetto di gruppo delineato dal D.lgs n. 127/1991 e dell'articolo 2359 del c.c. Il concetto di gruppo locale o territoriale<sup>109</sup> ricomprende solamente le società controllate e partecipate dall'Ente locale ma si estende pure a qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se le attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo. Restano invece espressamente esclusi ai sensi dell'articolo 19 del D.lgs n. 118/2011 gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale, comprendente aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, istituti di cura e ricovero, aziende ospedaliere universitarie cui si applicano le disposizioni dell'articolo 32 per il bilancio consolidato del Sistema sanitario nazionale. L'articolo 11-ter del presente Decreto individua gli enti strumentali ovvero quegli organismi strumentali alle Regioni e agli Enti locali dotati di autonomia

---

consolidato ecc. Tale principio è particolarmente rilevante in quanto fornirà da base per la nostra trattazione in quanto l'allegato n. 4 al D.lgs n. 118/2011 è stato partorito sotto l'influenza di quest'ultimo e come prova di questa tesi riportiamo il principio finale dello stesso che dispone: *Per quanto non specificatamente previsto nel presente documento si fa rinvio ai Principi contabili generali civilistici e a quelli emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC).*

<sup>107</sup> A giudizio della Corte dei Conti "un tassello importante del complesso percorso di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche" (Cfr. Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, Audizione sul decreto ministeriale recante regolamento di disciplina dello schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati. Commissione V Bilancio della Camera dei deputati, febbraio 2016).

<sup>108</sup> Articolo 11-bis.

<sup>109</sup> Gruppo amministrazione pubblica o gruppo pubblico. Tutti termini sinonimi.

gestionale e contabile anche quelli privi di personalità giuridica come le istituzioni, aziende speciali, consorzi, fondazioni e società. L'ente deve vantare nei confronti di quest'ultimi una delle seguenti condizioni: il possesso diretto e indiretto della maggioranza dei voti esercitati nell'ente o nell'assemblea; il potere assegnato dalla 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 dell'ente o dell'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, in misura superiore alla propria quota di partecipazione; un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali clausole o contratti. Si evince che diversamente dal gruppo di imprese private il gruppo pubblico fonda il proprio potere su di una nozione di controllo, diritto e di fatto assai più ampia, infatti i principi contabili internazionali per gli enti pubblici (IPSAS<sup>110</sup>) verificando che l'individuazione degli enti da includere nell'area di consolidamento non risulta semplice come nel settore privato, per il fatto che le relazioni da contratto e da controllo non sono basate sugli stessi chiari concetti di proprietà del capitale sociale. Il principio internazionale IPSAS 6 definisce il concetto di controllo in modo diverso rispetto a quello utilizzato per il settore privato in quanto il controllo viene definito come *potere di determinare le scelte amministrative e gestionali dell'entità controllata in modo da ottenerne i benefici relativi*. Dalla definizione si traggono due condizioni che devono sussistere congiuntamente affinché vi sia controllo da parte dell'Ente pubblico ovvero il potere gestionale e il beneficio per l'Ente. Mentre il potere gestionale può derivare dal controllo della maggioranza dei voti in assemblea ma anche dalla possibilità di nomina o di revoca degli amministratori oppure imporre veti all'attività dell'entità economica, il beneficio si può trarre dalla possibilità di partecipare alla ripartizione di ciò che residua dalla liquidazione dell'entità controllata oppure dal poter dirigere questa a proprio vantaggio al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Ente. Da qui emerge la profonda differenza con il gruppo di imprese private in quanto con il termine "gruppo pubblico locale" o "gruppo amministrazione pubblica" si intende definire un insieme di aziende comprendenti l'Ente locale o territoriale controllante e qualsiasi eventuale controllata comprendendo enti che perseguono obiettivi economici o sociali. L'osservatorio sulla finanza e contabilità degli Enti locali optò per una configurazione di gruppo ancorata alle situazioni di controllo, di diritto e di fatto, come previste dall'articolo 2359 del c.c. ampliandone però la portata per i casi particolari di controllo esercitato in virtù di

---

<sup>110</sup> Il ruolo che rivestono i principi contabili è fondamentale siano essi internazionali o nazionali o con valenza per il settore pubblico in quanto definiscono regole *standard* per l'elaborazione del bilancio consolidato. A livello nazionale l'OIC n. 17 integra e interpreta le norme di legge assumendo la veste di *best practise* e riferimento di un comportamento contabile corretto; in campo internazionale lo IAS 27 si occupa della contabilizzazione delle partecipazioni in società controllate, lo IAS 28 invece in quelle collegate e lo IAS 29 in quelle con controllo congiunto; gli IPSAS hanno valenza per il settore pubblico e tendono a creare un'omogeneità fra i sistemi contabili nazionali che sono diversi fra di loro, il cui fine ultimo non è tanto quello di rendere *usefull* i conti pubblici ma *accountable*. Per quanto riguarda il bilancio consolidato gli IPSAS 6, 7 e 8 dettano le linee guida rispettivamente per la redazione del bilancio consolidato e la contabilizzazione delle partecipazioni in imprese controllate, la contabilizzazione delle partecipazioni in imprese collegate e le informazioni relative alla contabilizzazione in *joint ventures*.

accordi con altri soci (patti parasociali), scegliendo di seguire una visione di controllo più ampia che prescindesse dal legame partecipativo. Mentre per società controllata dall'Ente si intende ai sensi dell'articolo 11-quater la società in cui l'Ente locale o la Regione presenti una delle seguenti condizioni: il possesso diretto o indiretto anche sulla base di patti parasociali della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare un'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 clausole o contratti<sup>111</sup>. Per società partecipate da una Regione o da un Ente locale l'articolo 11-quinquies intende la società nella quale dispone direttamente o indirettamente di una quota di voti esercitabili in assemblea pari o superiore al 20% o al 10% per le società quotate. Il perimetro del gruppo pubblico quindi viene ad essere definito in base all'applicazione della nozione di controllo di diritto, di fatto o contrattuale tendenzialmente indipendente e non necessariamente coincidente con quello della partecipazione diretta o indiretta al capitale dell'organismo partecipato, non rilevando la forma giuridica né la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società. Il problema comunque resta quello di organizzare e procedere ad una globale azione di coordinamento fra i bilanci degli enti strumentali e delle società che non sono collegati a quelli dell'Ente locale o territoriale, al cui controllo possono sfuggire completamente; il principio contabile di cui all'allegato n. 4 del D.lgs n. 118/2011 è volto a risolvere questo problema. Quello di cui l'Amministrazione necessita è di un efficace sistema di *governance* degli organismi partecipati nonché di competenze tecniche, programmazione, poteri di controllo e strategie aziendali per la sua nuova veste di capogruppo. Da non tralasciare però che il nuovo ruolo della stessa è tripartito in azionista, titolare dei servizi e Pubblica amministrazione e che gli compete perciò il dovere di essere *accountable* ovvero di dare conto delle azioni intraprese alla collettività amministrata in un'ottica di maggiore responsabilizzazione piuttosto che essere utile al fine di prendere decisioni di carattere economico. È interessante notare che nell'universo privato il sistema di bilancio è volto a essere utile per la maggior parte degli operatori economici in quanto devono ponderare e loro scelte economiche di investimento e/o disinvestimento, mentre nell'universo pubblico abbiamo avuto appena modo di notare che il principio di *accountability* assume una rilevanza maggiore in quanto le azioni degli amministratori pubblici non passano dal mercato, gli *stakeholders* sono ampi e variegati e la necessità di trasparenza sull'impiego e integrità delle risorse pubbliche è l'obiettivo cui il consolidamento dei conti mira. Seguendo d'altro e passando all'analisi del principio contabile n. 4, l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali ha il ruolo di promuovere in raccordo con la Commissione Arconet l'adeguamento e la corretta applicazione dei principi contabili da parte degli Enti locali e di monitorare la situazione della finanza pubblica locale attraverso studi e analisi, esprimendo pareri, indirizzi e orientamenti. Un raffronto con le disposizioni contenute nel principio contabile n. 4 e il D.lgs n. 127/1991 consta di almeno quattro profili interessanti: I soggetti inclusi nell'area di consolidamento, i soggetti esclusi dall'area medesima, i metodi di consolidamento adottati e il contenuto

---

<sup>111</sup> Non vengono considerate in prima applicazione con riferimento agli esercizi 2015-2017 le società con azioni quotate nei mercati regolamentati.

della nota integrativa. È necessario partire con ordine dall'analisi del principio contabile n. 4 il quale suggerisce quella che potrebbe essere l'organizzazione del piano di consolidamento intendendosi come programma delle fasi e delle operazioni che la capogruppo dovrà svolgere ai fini della predisposizione del proprio bilancio consolidato. Il percorso può essere circoscritto a tali fasi:

- 1) Definizione dell'area di consolidamento.
- 2) Individuazione delle partecipazioni detenute e gestione del sistema informativo dei flussi informativi tra capogruppo e soggetti partecipati.
- 3) Definizione della forma e della struttura del consolidato.
- 4) Definizione dell'uniformità sostanziale, formale e temporale.
- 5) Selezione dei principi contabili di riferimento.
- 6) Operazioni di preconsolidamento e rettifiche da apportare per assicurare l'uniformità dei criteri di valutazione. Metodi di consolidamento.
- 7) Eliminazione delle operazioni infragruppo.
- 8) Elisione del valore della partecipazione posseduta contro la corrispondente quota di patrimonio netto.
- 9) Struttura del consolidato in stato patrimoniale, conto economico e nota integrativa.
- 10) Controllo sul bilancio consolidato.
- 11) Approvazione da parte dell'Organo Consiliare.

La redazione del bilancio consolidato inizia con una formale ricognizione degli organismi partecipati in quanto come abbiamo sostenuto in precedenza il perimetro di consolidamento risulta non necessariamente coincidente con quello delineato dall'articolo 26 del D.lgs n. 127/1991 sulla base dell'articolo 2359 del c.c. l'area di consolidamento presenta un'estensione che può non coincidere con l'insieme dei soggetti partecipati, negli Enti locali e territoriali le relazioni da contratto o a controllo non sono necessariamente basate sul concetto di capitale sociale, in quanto non tutti i soggetti partecipati hanno un capitale sociale o autonomia giuridica. Per definire tale area di consolidamento si dovrà procedere attraverso una ricognizione degli organismi partecipati per definirne i rapporti giuridici che vi interpongono. L'Ente capogruppo dovrà preliminarmente individuare gli Enti, organismi, le aziende e le società partecipate; informare tali soggetti che verranno ricompresi nell'area di consolidamento e informare coloro che ne verranno esclusi; trasmettere a ciascuno l'elenco dei soggetti partecipati compresi nel consolidato; impartire le direttive necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato, elaborando la capogruppo un documento apposito contenente tutte le informazioni necessarie ai fini del consolidamento. Dunque l'Ente è chiamato a redigere due elenchi, uno relativo a coloro che verranno inseriti nell'area di consolidamento e l'altro relativo a coloro che ne verranno esclusi. Il fattore che ne determinerà l'esclusione sarà la rilevanza o meno ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico di gruppo. Il principio contabile applicato al bilancio consolidato considera irrilevanti i bilanci che presentano una incidenza inferiore al 10% per gli Enti locali e del 5% per le Regioni del totale dell'attivo,

del patrimonio netto e del totale dei ricavi caratteristici di ciascuna entità esaminata. È irrilevante inoltre e non soggetto a consolidamento la quota di partecipazione inferiore al 1% del capitale della società partecipata, nonché l'esclusione dall'area di consolidamento si manifesta quando è impossibile reperire le informazioni necessarie per il consolidamento<sup>112</sup>. Tali operazioni preliminari che si sostanziano in richieste di informazioni e impartizione di direttive sono fondamentali per la capogruppo in quanto deve conoscere le modalità e i tempi di trasmissione dei singoli bilanci di esercizio<sup>113</sup>, dei rendiconti o dei bilanci consolidati al fine di ottenere quelle informazioni integrative necessarie all'elaborazione del consolidato. I bilanci di esercizio e relativi documenti contabili di corredo dovranno essere trasmessi alla capogruppo entro 10 giorni dall'approvazione dei bilanci, in ogni caso entro il 20 agosto dell'anno successivo a quello di riferimento<sup>114</sup>. Osservare queste scadenze è molto importante data la difficoltà tecnica nella redazione del consolidato e da tutte quelle attività preliminari che vanno espletate. Le richieste verteranno sulla composizione dello Stato patrimoniale, del Conto economico e della Nota integrativa nonché di quelle operazioni infragruppo intercorse tra la capogruppo e le singole entità, quali principi contabili sono stati utilizzati e le relative rettifiche affinché vi sia uniformità dei criteri di valutazione. Il bilancio consolidato deve rappresentare il complesso dell'attività dell'Ente non tenendo conto di quelle operazioni intercorse all'interno del gruppo che andrebbero ad alterare i valori di bilancio non fornendo un'informazione corretta e veritiera, perciò anche

---

<sup>112</sup> Riguardo al perimetro di consolidamento è necessario citare Corte dei Conti, Sezione di controllo per la regione siciliana, Deliberazione n. 60/2014, con la quale alla Corte viene richiesto di esprimere un parere circa le modalità di redazione del bilancio consolidato da parte di un Comune che partecipava alla sperimentazione e che deteneva una partecipazione azionaria del 3,43% in una società totalmente pubblica e affidataria del servizio di igiene urbana, posto che essa è stata messa in liquidazione nel 2011 continuando a svolgere il servizio fino al 2013 quando poi si è estinta. La richiesta da parte del Sindaco del Comune si sostanzia circa nella possibilità di includere nell'elenco delle società partecipate ai fini di determinare l'area di consolidamento pure la suddetta società ormai estinta e che non eroga più il servizio; inoltre in caso di risposta affermativa quale bilancio utilizzare. Posto che il bilancio consolidato ha la finalità di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione finanziaria, patrimoniale e il risultato economico della complessiva attività svolta dall'Ente attraverso le proprie articolazioni organizzative, attuando il disposto dell'articolo 148 del T.u.e.l, ove i rendiconti degli Enti devono tenere conto anche delle partecipazioni in società controllate alle quali è affidata la gestione dei servizi. Tanto premesso possiamo giungere alla soluzione del quesito circa i rapporti tra consolidamento e liquidazione societaria: per quanto concerne la domanda se sussiste l'obbligo in capo al Comune di includere nell'apposito elenco di cui al paragrafo 3.1 dell'allegato n. 4 al principio contabile sul bilancio consolidato anche le società partecipate affidatarie di servizi pubblici già poste in liquidazione e che non erogano più il servizio, la risposta non può che essere affermativa dato che la normativa non esclude dal perimetro del consolidamento le società in liquidazione. Infatti il gruppo amministrazione pubblica comprende gli enti e gli organismi strumentali, le società controllate e partecipate indipendentemente dalla quota di partecipazione. Una società partecipata non può essere inserita soltanto allorché sia irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione finanziaria, economica e patrimoniale. Dall'esame della normativa si evince perciò che nel bilancio consolidato devono essere considerate pure le società in liquidazione per le quali non vi è alcun esonero; ciò è conforme alla *ratio* stessa del consolidamento atteso che ciò che è preponderante è il rispetto del principio di veridicità delle risultanze contabili. Tale obbligo prescinde dalle prospettive di continuità operativa della società che anche se posta in liquidazione ha in linea di principio rapporti di credito/debito nei confronti dell'Ente, e non rappresentare ciò consisterebbe il venir meno del principio contabile della verità. Circa il quesito quale bilancio utilizzare per il consolidamento dei conti esso sarà il bilancio finale di liquidazione.

<sup>113</sup> Lo ricordo, i singoli bilanci degli organismi partecipati non afferiscono al sistema di bilancio dell'Ente locale o territoriale, ben potendo quest'ultimi sfuggirne al controllo e non venire considerati, tutto ciò a detrimento della conoscenza globale dell'attività svolta dall'ente attraverso le proprie articolazioni e la crisi del sistema di *accountability*.

<sup>114</sup> Il bilancio consolidato è obbligatorio dal 2015 con possibilità di rinvio al 2016 ed è approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento. Ricordo sempre a fini di chiarezza che già nel 2010 nelle more della nuova contabilità armonizzata il Legislatore con il D.l n. 78/2010 con l'articolo 6, convertito in legge n. 122/2010 aveva introdotto l'obbligo per i Comuni e le Province a decorrere dall'esercizio finanziario 2012 di allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti/debiti reciproci tra l'Ente e le società partecipate, in ossequio all'articolo 147-quater del T.u.e.l ove l'Ente è chiamato ad organizzare un idoneo sistema informativo rivolto a rilevare i rapporti finanziari reciproci.

esse devono essere eliminate. Devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni e i saldi reciproci perchè costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo, qualora non fossero eliminate costituirebbero un indebito accrescimento di valori. Particolari operazioni di elisione sono rappresentate da: l'eliminazione contabile del valore delle partecipazioni della capogruppo con la corrispondente parte del Patrimonio netto del soggetto partecipato; l'analoga eliminazione delle quote di partecipazione fra i componenti del gruppo e delle relative quote di Patrimonio netto; l'eliminazione degli utili e delle perdite derivanti da operazioni infragruppo compresi nel valore contabile di attività, quali rimanenze e immobilizzazioni, come per esempio l'eliminazione delle plusvalenze/minusvalenze derivanti dal trasferimento di immobili all'interno del gruppo. Nel Conto economico e nello Stato patrimoniale consolidato infine dovrà essere rappresentata la quota di pertinenza di terzi del risultato economico di esercizio, e quella relativa di pertinenza del Patrimonio netto. L'aggregazione contabile perciò avverrà in tale modo: sommando voce per voce i singoli valori contabili attivi, passivi ed economici dei relativi bilanci di esercizio avendo operato le opportune rettifiche ed elisioni in sede di preconsolidamento, procedendo per l'intero importo relativamente per le voci dei bilanci degli enti strumentali controllati e delle società controllate utilizzando il metodo c.d. integrale; mentre si procederà per un importo proporzionale alla quota di partecipazione delle voci contabili dei bilanci degli enti strumentali partecipati e delle società partecipate secondo il metodo c.d. proporzionale; la capogruppo invita ai fini dell'uniformità dei principi contabili i componenti del gruppo ad adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, eccetto quando la partecipazione è acquistata e posseduta esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno, in questo caso è contabilizzata al costo storico. Il principio contabile n. 4 definisce la funzione del bilancio consolidato di enti e società che fa capo ad un'Amministrazione Pubblica ma che però specifica non consente *contemporaneamente* di rappresentare la consistenza patrimoniale e finanziaria del gruppo e di rilevare correttamente il fenomeno delle esternalizzazioni. In quanto per rappresentare la consistenza patrimoniale e finanziaria il bilancio consolidato predisposto sulla base della dimensione del controllo esercitato nei confronti dei componenti del gruppo utilizza il metodo del consolidamento integrale con le controllate e proporzionale per le partecipate. Per rappresentare invece le esternalizzazioni il bilancio consolidato è elaborato sulla base dell'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi di ciascun componente del gruppo, comprensivi delle entrate esternalizzate<sup>115</sup>. Il bilancio consolidato deve permettere 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 rendendo pubblica l'informazione circa le scelte di indirizzo, pianificazione e controllo; attribuire alla capogruppo un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il complesso delle attività; ottenere una visione completa delle dotazioni patrimoniali e finanziarie e del risultato economico del complessivo gruppo di enti. Il bilancio consolidato

---

<sup>115</sup> Vedi paragrafo 3.5 *Segue* Controlli e criticità del bilancio consolidato.

infine allega la nota integrativa alla relazione sulla gestione, indicando i criteri di valutazione applicati<sup>116</sup>; le ragioni delle più significative variazioni intervenute nella consistenza delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente; l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni, e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni di imprese incluse nel consolidamento; la composizione delle voci relative ai ratei e ai risconti e degli accantonamenti quando il loro ammontare è significativo; la suddivisione degli interessi e degli altri oneri finanziari tra le diverse tipologie di finanziamento; la composizione delle voci relative ai proventi straordinari e degli oneri straordinari quando il loro ammontare è significativo; l'ammontare dei compensi spettanti agli amministratori e ai sindaci dell'impresa capogruppo se l'Ente ha optato per la struttura della *holding*; l'elenco degli enti e delle società che vanno a comporre il gruppo con l'indicazione delle relative quote possedute; la ragione delle esclusioni degli enti dal consolidato e se nel corso dell'anno ci sono state variazioni sul complesso delle entità incluse nel consolidamento. Ulteriori informazioni<sup>117118</sup> devono essere contenute circa la percentuale utilizzata per consolidare il bilancio e al fine di valutare l'effetto delle esternalizzazioni, dell'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi propri comprensivi delle entrate esternalizzate; delle spese relative al personale utilizzato; delle perdite ripianate dall'ente attraverso conferimenti o altre operazioni finanziarie relative al triennio trascorso<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> Per gli enti in contabilità finanziaria che partecipano al bilancio consolidato, l'uniformità dei bilanci è garantita dalle disposizioni del presente Decreto legislativo. Per i componenti del gruppo che adottano la contabilità civilistica l'uniformità dei bilanci deve essere ottenuta attraverso l'esercizio dei poteri di controllo e di indirizzo normalmente esercitabili dalla capogruppo nei confronti dei propri enti e società.

<sup>117</sup> Per perdita si intende: con riferimento alla generalità degli organismi, il risultato netto di esercizio di cui all'articolo 2425 c.c. alla voce n. 23, valore che considera sia la gestione caratteristica sia la gestione non caratteristica comprendendo anche le poste finanziarie tra cui interessi, perdite su cambi, svalutazioni di partecipazioni, oneri finanziari, plusvalenze, minusvalenze e imposte; con riferimento alle società che svolgono servizi pubblici a rilevanza economica come per esempio la gestione dei rifiuti si prende in considerazione il risultato operativo lordo (MOL) dato dalla differenza tra il valore e il costo della produzione, rilevando solamente la gestione caratteristica.

<sup>118</sup> In ragione della piena attuazione dei principi relativi al consolidamento la Corte dei Conti nella Deliberazione n. 4/SEZAUT/2015 ha richiamato l'attenzione per gli Enti locali e territoriali sull'obbligatoria costituzione nel bilancio di previsione 2015 di un fondo vincolato in caso di perdite reiterate nelle aziende speciali, istituzioni e nelle società partecipate. Sono disposizioni di carattere prudenziale volte a evitare che la mancata considerazione delle perdite eventualmente riportate dall'organismo possa incidere negativamente sugli equilibri di bilancio. In tal modo gli accantonamenti favoriscono una strategia di consolidamento secondo il criterio della prudenza. L'importo accantonato nel bilancio di previsione sarà equivalente al risultato negativo non immediatamente ripianato, in proporzione alla quota di partecipazione.

<sup>119</sup> Il ripianamento delle perdite degli organismi partecipati costituisce una spesa corrente per l'Ente proprietario soggetta ai limiti dell'articolo 187 del T.u.e.l., in ogni caso da adottare con il meccanismo dei debiti fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194. È vietato in ossequio all'articolo 119 della Costituzione il ricorso all'indebitamento per sostenere spese diverse da quelle di investimento, il divieto posto in Costituzione è stato sancito per la prima volta dall'articolo 3 della legge n. 350/2003 che ha espressamente impedito il ricorso all'indebitamento per conferimenti volti alla ricapitalizzazione e al ripiano di perdite delle aziende o delle società. In seguito il D.l. n. 78/2010 ha stabilito il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato per tre esercizi successivi perdite ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Viene fatta salva la possibilità secondo l'articolo 2447 del c.c. di deliberare la riduzione del capitale sociale quando questo è al di sotto del limite legale a causa di perdite e deliberare il contemporaneo aumento del medesimo ad una cifra non inferiore a detto minimo, o a trasformare la società. Resta inoltre consentito effettuare trasferimenti alle società a fronte di programmi relativi alla realizzazione di investimenti che siano effettivamente tali. Siamo assistendo oggi a una normativa che vieta essenzialmente il soccorso finanziario, abbandonando la logica del salvataggio obbligatorio degli organismi partecipati.

## 1.5 Segue Il rapporto di controllo

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 ed a una nozione di partecipazione; ai fini dell'inclusione nel gruppo Amministrazione Pubblica non rileva la forma giuridica nè la differente natura dell'attività svolta dall'ente strumentale o dalla società<sup>120</sup>. Le regole del bilancio consolidato presuppongono un rapporto di controllo come definito dall'articolo 2359 c.c secondo cui sono considerate società controllate:

- 1) Le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria.
- 2) Le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria.
- 3) Le società che sono sotto l'influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.

Dal Codice civile si coglie perfettamente il fondamento del potere di controllo cui fanno riferimento le disposizioni pubblicistiche appena esaminate e la sua declinazione di influenza dominante<sup>121</sup> e capacità di

---

<sup>120</sup> Come dettagliatamente dispone l'allegato n. 4 al principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato, costituiscono componenti del gruppo amministrazione pubblica: gli organismi strumentali dell'Amministrazione Pubblica capogruppo, in quanto trattasi delle articolazioni organizzative della capogruppo stessa e di conseguenza già compresi nel rendiconto consolidato della capogruppo; gli enti strumentali controllati dell'Amministrazione Pubblica capogruppo come definiti dall'articolo 11-ter, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo ha:

- a) Il possesso diretto o indiretto della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda.
- b) Ha il potere assegnato dalla 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 di decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda.
- c) Esercita direttamente o indirettamente la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organismi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché di decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda.
- d) Ha l'obbligo di ripianare i disavanzi nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla quota di partecipazione.
- e) Esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali clausole o contratti. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di un'influenza dominante.

Gli enti strumentali partecipati di un'Amministrazione Pubblica sono definiti all'articolo 11-ter comma 2, ove si intende per questi enti pubblici o privati o aziende che non presentano le caratteristiche appena citate; Le società controllate dall'Amministrazione Pubblica capogruppo sono quelle nei cui confronti la capogruppo ha:

- a) 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 un'influenza dominante nell'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. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di un'influenza dominante.

Non si tiene conto con riferimento agli esercizi 2015-2017 delle società quotate e quelle da esse controllate ai sensi dell'art. 2359 c.c. Per quanto riguarda le società partecipate dall'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. A decorrere dal 2018 con riferimento all'esercizio 2017 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%, o al 10% se trattasi di società quotata.

<sup>121</sup> Per influenza dominante l'articolo 3, del D.lgs n. 333/2003 intende "l'influenza che i poteri pubblici possono esercitare su un'impresa pubblica si presume dominante qualora i poteri pubblici si trovino nei riguardi dell'impresa direttamente o indirettamente almeno in una delle seguenti condizioni: a) Detengano la maggioranza del capitale sottoscritto dell'impresa; b) Dispongano della maggioranza dei voti attribuiti alle quote emesse dall'impresa; c) Possano designare più della metà dei membri

determinare la politica generale dell'ente<sup>122</sup>. L'assoggettamento delle società pubbliche alle disposizioni del Codice civile è da una parte conforme al dettato Costituzionale dei principi di economicità dell'azione amministrativa espresso dall'articolo 97 e dall'altra è conforme alla tutela della concorrenza nel e per il mercato. L'articolo 4 comma 13 del D.l n. 95/2012 ha stabilito che: *Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche a carattere speciale, in materia di società a totale o a parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse si applica comunque la disciplina del Codice civile in materia di società di capitali*. La preferenza nell'applicazione del diritto civile postula l'eliminazione dei regimi di esclusiva e la piena espansione della concorrenza. Allo stesso modo le società di capitali partecipate dagli Enti pubblici per le loro finalità istituzionali conservano la loro natura privatistica; la relazione illustrativa all'articolo 2449 c.c conferma che "È lo Stato medesimo che si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici<sup>123124</sup>". I principi contabili ovvero quelle regole di carattere tecnico volte a interpretare e a integrare le norme di legge in materia di bilancio delineano il parametro di riferimento in relazione al quale un comportamento contabile per quanto discrezionale possa ritenersi corretto e rispettoso del dato normativo. Il D.lgs n. 127/1991 non esprime una nozione di gruppo se non quella implicita che si rinviene nella definizione dell'obbligo di consolidamento di tutte le imprese controllate all'articolo 25, allo stesso modo l'OIC n. 17 non fornisce una definizione di aggregazione aziendale ma si limita a sottolineare le caratteristiche del controllo e le modalità in cui si esplica. L'Organismo Italiano di Contabilità all'OIC n. 17 definisce il controllo di diritto quando una controllante dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria di un'altra impresa controllata ai sensi dell'articolo 2359 c.c comma 1, numero 1; di fatto allorchè si configura nella disponibilità di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nelle deliberazioni in assemblea ordinaria ai sensi dell'articolo 2359 c.c comma 1, numero 2; per influenza dominante questa determina il controllo se l'impresa ha il diritto in virtù di un contratto o di una clausola statutaria di esercitare un'influenza dominante quando la legge applicabile consenta tali contratti o clausole, oppure quando in base ad accordi con altri soci controlla da sola la maggioranza dei diritti di voto. Si evince per cui la stretta sintonia tra i principi contabili nazionali e quello che è stabilito dal principio applicato concernente il bilancio consolidato<sup>125</sup>. Sul versante dei principi internazionali l'*International Accounting Standard Board* è l'organismo preposto all'emanazione dei principi contabili internazionali (IASB<sup>126</sup>). In materia di bilancio

---

dell'organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza dell'impresa".

<sup>122</sup> Precisa l'articolo 6 comma 1, del D.l n. 95/2012 che: *Per controllo si deve intendere la capacità di determinare la politica generale o il programma di un'unità istituzionale, se necessario scegliendo gli amministratori e i dirigenti*.

<sup>123</sup> Allo stesso modo anche i rapporti tra Ente socio e società partecipata e i contestuali poteri di controllo sono disciplinati dal diritto civile.

<sup>124</sup> Sulla stessa linea di pensiero richiamo Cassazione, Sezione I, 27 settembre 2013 n. 22209 la quale afferma che "se una società non muta la sua natura solo perchè un ente pubblico ne possiede il capitale in modo totale o parziale ne discende quale logico corollario l'ammissibilità del fallimento di una società pubblica cui si applica lo statuto dell'imprenditore commerciale, indipendentemente dal tipo di attività esercitata.

<sup>125</sup> La definizione del gruppo amministrazione pubblica fa riferimento ad una nozione di controllo di diritto, di fatto e contrattuale.

<sup>126</sup> Inizialmente il comitato di esperti prendeva il nome di IASC (*International Accounting Standard Committee*) sorto nel 1973,

consolidato sono stati emanati i principi contabili internazionali IAS 27 in ambito di contabilizzazione delle partecipazioni in società controllate, lo IAS 28 in ambito di contabilizzazione delle partecipazioni in imprese collegate lo IAS 31 riguardante la contabilizzazione delle partecipazioni in società a controllo congiunto. Lo IAS 27 non specifica circa quale sia la forma giuridica della controllante e della controllata non ponendo particolari restrizioni alla redazione del consolidato ed infatti utilizza il termine generico di *entities* che identifica tutte le imprese del gruppo senza specificare particolari categorie giuridiche<sup>127</sup>, la capogruppo deve sempre presentare il bilancio consolidato in quanto fonda la sua ragion d'essere sul presupposto che lo stesso è strumento di informazione globale. Come previsto in ambito nazionale anche per gli IAS è la situazione di controllo che delimita l'area di consolidamento, lo IAS 27 non contempla però casi di esclusione dall'area di consolidamento oltre a quello della perdita del controllo<sup>128</sup>. Su di un'altro versante si collocano i principi contabili internazionali per gli Enti pubblici il cui principio contabile di riferimento è l'IPSAS 6 che concerne la redazione e la presentazione del bilancio consolidato di tutte le entità economiche che operano nel settore pubblico<sup>129</sup>. La finalità degli IPSAS è quella di rendere maggiormente *accountable* le risultanze contabili degli Enti pubblici, essi costituiscono una derivazione degli IAS/IFRS. L'IPSAS 6 si occupa di definire l'area di consolidamento che nel settore pubblico è di più difficile individuazione posto che le entità che vi ruotano esulano spesso dai concetti di proprietà del capitale sociale, impone l'obbligo di redigere il bilancio consolidato a tutte le entità del settore pubblico che esercitano un potere di controllo su altre entità economiche. Il concetto di controllo in questo caso come abbiamo avuto modo in precedenza di specificare viene definito come il potere di determinare le scelte amministrative e gestionali dell'entità controllata in modo da ottenerne i benefici relativi, mentre il potere gestionale può essere desunto dal controllo della maggioranza dei voti in assemblea, il beneficio si può definire come la possibilità di partecipare alla ripartizione di ciò che residua dalla liquidazione dell'entità controllata o dalla possibilità di indirizzare questa al fine di raggiungere gli obiettivi dell'Ente. Si evince chiaramente che il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato come redatto dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali si ispira e prende un poco delle caratteristiche di tali principi contabili appena analizzati, ha optato per una configurazione di gruppo ancorata al concetto di controllo di diritto e di fatto come stabilito dall'OIC n. 17; allargando e non limitando la platea di enti che possono entrare a far parte del gruppo non limitandoli perciò alla sola forma giuridica della società di capitali come delineato dallo IAS 27

---

poi nel 2001 ha modificato la propria denominazione in IASB. I principi contabili emanati dallo IASB mantengono la originaria denominazione di IAS, mentre quelli emanati dallo IASB assumono la nuova denominazione di IFRS.

<sup>127</sup> Lo IAS 27 pare voglia estendere l'obbligo di redazione del bilancio consolidato a tutte le tipologie di aziende che esercitano il controllo su un gruppo, diversamente da come previsto nell'OIC n. 17

<sup>128</sup> Mentre l'OIC n. 17 prevede come cause di esclusione dall'area di consolidamento: l'eccessiva eterogeneità dell'attività, la presenza di pesanti e continue restrizioni al controllo della capogruppo, la difficoltà di ottenere informazioni da parte delle controllate, l'attività difforme e l'impossibilità di ottenere tempestivamente le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate.

<sup>129</sup> L'*International Public Sector Accounting Standard* n. 6 è stato creato nel 2000 dal Comitato PSC *Public Sector committee* che operando all'interno dell'*IFAC International Federation of Accountants* riveste il ruolo di autorità preposta all'emanazione di norme tecnico-contabili per le amministrazioni pubbliche. Il comitato dal 2004 è stato rinominato *IPSAB International Public Sector Accounting Board*.

e influenzato anche dall'IPSAS 6 per quanto riguarda le relazioni da contratto e da controllo che non necessariamente sono ancorate al concetto di proprietà del capitale sociale<sup>130</sup>.

## 1.6 Segue L'attività di direzione e coordinamento

L'elemento del controllo di diritto, di fatto e contrattuale è preponderante ai fini della qualificazione del fenomeno del gruppo, l'articolo 147-quater del T.u.e.l afferma che: *L'Ente locale definisce secondo la propria autonomia organizzativa un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture dell'Ente locale che ne sono responsabili.* Mentre l'articolo 147-quinquies ne richiama la sua importanza dal punto di vista del monitoraggio dell'andamento complessivo del gruppo stesso: *Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'Ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.* Un'altra questione di particolare interesse è rappresentata dalla possibilità di applicare all'Ente locale o territoriale la normativa dell'articolo 2497 c.c e seguenti in materia di responsabilità per l'attività di direzione e coordinamento di società, posto che alla luce di ciò che abbiamo appena esaminato l'articolo 2497-sexies c.c chiarisce che: *Si presume salvo prova contraria che l'attività di direzione e di coordinamento di società sia esercitata dalla società o ente tenuto al consolidamento dei loro bilanci o che comunque le controlla ai sensi dell'articolo 2359 c.c<sup>131</sup>*; allo stesso modo l'articolo 2497-septies dispone che: *Le disposizioni del presente capo si applicano altresì alla società o all'ente che fuori dalle ipotesi del 2497-sexies esercita attività di direzione e coordinamento di società sulla base di un contratto con le società medesime o di clausole dei loro statuti.* Una pronuncia della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo, Piemonte, Deliberazione n. 3/2012, propende per una lettura privatistica del fenomeno in quanto “ove si voglia dare prevalenza al dato formale e ritenere che trattandosi di enti che hanno assunto la forma societaria opera nei loro confronti la limitazione della responsabilità al solo patrimonio sociale, in base al principio sancito per le società di capitali dagli articoli 2325 e 2462 c.c, deve ritenersi applicabile la responsabilità dell'Ente pubblico nei confronti dei creditori sociali ai sensi dell'articolo 2497 c.c, atteso che il controllo<sup>132</sup> determina l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento nell'interesse istituzionale dell'Ente pubblico e non nell'interesse esclusivo della società controllata”. Ponendosi perciò in contrasto con quanto prevede l'articolo 19 del D.l n. 78/2009 secondo il

---

<sup>130</sup> Si pensi alle Istituzioni che non hanno un capitale sociale oppure alle Fondazioni.

<sup>131</sup> A sostenere questa tesi privatistica interviene la relazione al Codice civile con la quale si afferma che: *È lo Stato medesimo che si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici. La disciplina comune delle società per azioni deve applicarsi anche alle società con partecipazione dello Stato e di Enti pubblici senza eccezioni, in quanto norme speciali non dispongano diversamente.*

<sup>132</sup> Per quanto riguarda il fenomeno della società *in house* il controllo analogo rappresenta una manifestazione dell'attività di direzione e coordinamento caratterizzata dalla particolare ingerenza esercitata dal socio pubblico su consiglio di amministrazione della società, in quanto esso non deve avere rilevanti poteri gestionali e l'Ente pubblico controllante deve essere in grado di esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce comunemente al socio.

quale l'articolo 2497 c.c. " si interpreta nel senso che per enti si intendono i soggetti giuridici collettivi diversi dallo Stato, che detengono la partecipazione sociale nell'ambito della propria attività imprenditoriale ovvero per finalità di natura economica e finanziaria, non applicandosi la presunzione di coordinamento in capo alla controllante stabilita dall'articolo 2497-sexies c.c.". Si comprende che la lettura del fenomeno da parte della Corte dei Conti risente della normativa introdotta con il D.lgs n. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile e dell'introduzione del bilancio consolidato. Occorre esaminare la fattispecie prima di giungere alle conclusioni, in quanto da una parte abbiamo l'Ente pubblico che gestisce partecipazioni in società di capitali e dall'altra il campo di applicazione soggettivo e oggettivo dell'articolo 2497 c.c. domandandoci se l'attività economica-imprenditoriale abbia valenza soggettiva o oggettiva ai fini della qualificazione del fenomeno. Avendo osservato che risultano molteplici le fonti da cui può scaturire l'attività di direzione e coordinamento si può ipotizzare che il Legislatore abbia inteso subordinare l'applicazione dell'articolo 2497 c.c. al prodursi dei suoi oggettivi effetti tipici prescindendo dalla qualifica soggettiva dei soggetti coinvolti, che rimane comunque generica come si evince dalla sua lettura: *Le società o gli enti che esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agiscono nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale delle società medesime, sono direttamente responsabili nei confronti dei soci di queste per il pregiudizio arrecato alla redditività e al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società. Non vi è responsabilità quando il danno risulta mancante alla luce del risultato complessivo dell'attività di direzione e coordinamento ovvero integralmente eliminato anche a seguito di operazioni a ciò dirette.* Il legislatore nella relazione di accompagnamento al D.lgs n. 6/2003 di riforma del diritto delle società ha posto in evidenza che l'attività di direzione e coordinamento è un *quid* di tipo fattuale e che l'esercizio di tale attività sia del tutto naturale e fisiologica da parte di chi è in condizione di farlo e che non implica né richiede il riconoscimento o l'attribuzione di particolari poteri, ponendo l'accento perciò sul fatto che questa si qualifica in base agli effetti oggettivi prodotti e non dalla qualifica dei soggetti che la pongono in essere. Dall'altro versante però si può sostenere l'esclusione degli Enti pubblici e degli Enti locali e territoriali dall'applicazione dell'articolo 2497 c.c. e seguenti sulla base dell'assunto che la qualifica di *holding* ha di per sé natura intrinsecamente imprenditoriale e perciò preclusa a coloro che agiscono per il perseguimento di interessi generali; a sostegno di tale tesi richiamo il già citato articolo 19 del D.l. n. 78/2009 secondo il quale l'articolo 2497 c.c. " si interpreta nel senso che per enti si intendono i soggetti giuridici collettivi diversi dallo Stato, che detengono la partecipazione sociale nell'ambito della propria attività imprenditoriale ovvero per finalità di natura economica e finanziaria, non applicandosi la presunzione di coordinamento in capo alla controllante stabilita dall'articolo 2497-sexies c.c.". La partecipazione dello Stato risulterebbe di per sé inidonea a perseguire un interesse economico proprio o altrui in ragione del fatto che l'attività di impresa esercitata è strumentale al perseguimento degli interessi pubblici; ciò però se esonera lo Stato dal profilo della responsabilità nei confronti dei soci nel rispondere per eventuali illeciti causati alla redditività ed al

valore della partecipazione sociale, non esclude che lo Stato debba rispettare i principi di corretta gestione societaria ed imprenditoriale nei confronti delle società partecipate. Se vogliamo propendere per questa soluzione ovvero che l'attività di direzione e coordinamento sia esercitabile solamente da chi imprenditore è, dovremmo escludere tutti gli Enti pubblici inclusi gli Enti locali e territoriali che imprenditori non sono. In prima constatazione con l'espressione *agire nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui* non sembra che la disposizione escluda *tout court* l'applicazione della disciplina nei confronti dello Stato e di altri Enti pubblici, in quanto l'attività di direzione e coordinamento si compone di una pluralità di atti che attengono ad un disegno strategico comune; in secondo luogo abbiamo già avuto modo di analizzare in precedenza della progressiva "aziendalizzazione" della Pubblica Amministrazione rilevando che l'attività economica esercitata per mezzo delle proprie aziende non è contraria ai principi della Costituzione sanciti dall'articolo 97 e 119 in quanto l'attività economica va intesa in senso obiettivo con il fine ultimo non di trarne un profitto ma di rendere servizi migliori alla collettività amministrata nel nuovo contesto del mercato concorrenziale. Perciò se i pubblici poteri utilizzano lo schema societario per perseguire interessi di carattere generale devono sottoporsi allo statuto dell'imprenditore commerciale, mentre deroghe a tale disciplina dovrebbero essere speciali e giustificate in ragione della concorrenza. Il problema resta sempre l'interpretazione del secondo periodo del comma 1 dell'articolo 2497 c.c in quanto l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento fa esclusivo riferimento a società, mentre abbiamo avuto modo di notare in precedenza che l'Ente si avvale di più forme per perseguire i propri interessi, talune prive del concetto di capitale sociale e altre prive di personalità giuridica distinta da quella dell'Ente. Di fatto il socio pubblico si deve relazionare nei confronti dell'organismo partecipato allo stesso modo del privato evitando in questo modo che l'Ente pubblico statale, locale o territoriale operando per mezzo di forma privata agisca in violazione delle regole di economicità che stanno alla base del mercato. Nella denegata e non creduta delle ipotesi di escludere l'Ente pubblico dal regime di responsabilità dell'articolo 2497 c.c sarebbe ciò ingiustificatamente penalizzante per i soci e creditori delle società, privati o pubblici che siano; una responsabilità vero che si sostanzia nei confronti dei soci di queste per il pregiudizio arrecato alla redditività e al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società ma che dall'altra parte come precisato al comma 3 della disposizione: *Il socio ed il creditore sociale possono agire contro la società o l'ente che esercita l'attività di direzione e coordinamento, solo se non sono stati soddisfatti dalla società soggetta all'attività di direzione e coordinamento*. Atteso perciò che la responsabilità dell'Ente pubblico statale, locale o territoriale che sia, non è illimitata<sup>133</sup> in quanto sussidiaria alla preventiva escussione del patrimonio appunto "separato"<sup>134</sup> della società soggetta all'attività di direzione e coordinamento. Dunque le nuove disposizioni in materia di bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali tendono ad aderire a queste conclusioni, nell'ottica di

---

<sup>133</sup> Una responsabilità illimitata avrebbe portato alla violazione dell'articolo 81 della Costituzione e delle disposizioni che vietano il ricorso all'indebitamento per fini diversi da quelli d'investimento.

<sup>134</sup> Articolo 2325 c.c: *Nelle società per azioni per le obbligazioni sociali risponde la società con il suo patrimonio.*

salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica sarebbe stato illogico escludere la responsabilità *tout court*, mentre non risulta illogica renderla sussidiaria alla preventiva escussione del patrimonio da parte delle società soggette ad attività di direzione e coordinamento<sup>135</sup>. E per quanto occorrer possa a completamento della trattazione si ritiene opportuno citare un caso giurisprudenziale espresso in Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 20/2015 la quale ha statuito nell'ambito dell'attività di direzione e coordinamento dell'Ente pubblico socio di maggioranza nei confronti di una società partecipata titolare di affidamento diretto *in house*. Alla base delle confutazioni sul fenomeno si pone come tassello l'articolo 148-bis del T.u.e.l comma 2, il quale ai fini della verifica sugli equilibri economico-finanziari degli Enti locali stabilisce che: *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locali e di servizi strumentali all'Ente*. Nel contesto dei controlli sul rendiconto del 2012 della provincia di Milano, la Corte dei Conti ha esaminato gli effetti di un'operazione di riduzione volontaria del capitale sociale di una società partecipata finalizzato all'ottenimento da parte della Provincia socia di liquidità necessaria al conseguimento degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, anche alla luce delle eventuali responsabilità del socio derivanti dall'esercizio di attività di direzione e coordinamento. L'iniziativa da parte della Provincia di procedere alla riduzione volontaria del capitale sociale della propria partecipata ha comportato come diretta conseguenza la produzione di un danno attuale e *in fieri* al patrimonio della società. Tale società svolgeva un'attività strumentale all'Ente consistente nella gestione di pacchetti azionari, affidataria diretta di tale attività che svolgeva anche nei confronti di altri Enti pubblici (società *in house* con partecipazione di più soci pubblici). A seguito di tale riduzione volontaria di capitale sociale, la società ha violato alcuni impegni assunti per contratto con banche finanziatrici con aumento del costo dei mutui concessi. Appare evidente che l'attività di direzione e coordinamento che ha una valenza "fattuale" abbia prodotto un danno al patrimonio della società partecipata e agli altri soci Enti pubblici, abusando dell'istituto societario ed esponendo a rischio anche le regole di contabilità pubblica volte a evitare l'assunzione di obbligazioni in misura superiore alla capacità di copertura del bilancio. La Corte evidenzia un'intensa attività di direzione e coordinamento nell'anno 2012 da parte della Provincia azionista che ha portato poi alla suddetta riduzione del capitale sociale con lo scopo di destinarne il ricavato e non per rimborsare le banche, la società è stata costretta a rinegoziare i contratti di mutuo a suo tempo stipulati con gli enti creditizi stessi. Alla base di questa operazione risulta una più complessa operazione di permuta di pacchetti azionari detenuti dalla società *in house holding* tra Provincia e

---

<sup>135</sup> Per quanto riguarda l'autonomia patrimoniale delle società di capitali o delle aziende speciali e la relativa preventiva escussione che fa capo al loro patrimonio *nulla questio*, mentre qualche problema sorge in relazione a quegli enti che non hanno autonomia patrimoniale perfetta come nel caso delle associazioni o delle istituzioni. A detta dell'Autore la soluzione si rinverrebbe semplicemente nel fatto che tali enti non possono svolgere servizi pubblici locali a rilevanza economica, né hanno un concetto di autonomia patrimoniale legato alla nozione di capitale sociale come stabilito dall'articolo 113-bis del T.u.e.l, dunque la soluzione andrebbe a porsi a monte del problema non potendo risultare ontologicamente possibile la sussistenza del pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione sociale, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio della società. Perciò dell'eventuale responsabilità per violazione dei principi di corretta gestione imprenditoriale di tali enti non societari risponderebbe l'Ente locale o territoriale direttamente.

Comune di Milano e contestuale gara ad evidenza pubblica per l'aggiudicazione di parte della partecipazione detenuta nella stessa società ai fini di una successiva vendita e quotazione in borsa di alcune società detenute dalla stessa e partecipate da altri Enti pubblici. I contratti di mutuo stipulati con le banche non erano corredati da garanzie reali come pegno o ipoteca ma si basavano sull'integrità del patrimonio della società, il contratto di mutuo specificava che il patrimonio deve essere conservato integro e in caso di vendita di *assets* il ricavato deve essere versato alle banche a titolo di rimborso del credito. Dunque la società si era impegnata inoltre a rispettare determinati parametri finanziari di solidità patrimoniale, nonché la Provincia aveva rilasciato lettere di *patronage* a garanzia di tali condizioni assicurando il controllo sulla *governance* della società stessa e stabilendo inoltre che determinate operazioni quali fusioni, scissioni e riduzione del capitale sociale dovessero essere approvate preventivamente dalle banche finanziatrici. Il venir meno di tali condizioni avrebbe comportato la risoluzione del contratto di mutuo e il diritto delle banche al pagamento del debito residuo con le note conseguenze finanziarie in capo all'Ente controllante in termini di responsabilità *ex art. 2497 c.c.*, si richiede perciò l'operazione di rinegoziazione dei debiti verso le banche. Per ciò che più ci interessa sul versante della responsabilità la Provincia di Milano deliberando in qualità di socio di maggioranza la riduzione del capitale sociale della società *in house* al fine di incassare i proventi della cessione dei pacchetti azionari detenuti sottoforma di rimborso del capitale sociale avrebbe disatteso quanto ciò previsto dalle lettere di *patronage*. È opportuno richiamare la disposizione di cui all'articolo 2497-bis del c.c. la quale prevede che: *Gli amministratori devono indicare nella relazione sulla gestione i rapporti intercorsi con chi esercita l'attività di direzione e coordinamento e con le altre società che vi sono soggette, nonché l'effetto che tale attività ha avuto sull'esercizio dell'impresa sociale e sui suoi risultati.* Dunque l'attività di direzione e coordinamento espletata dalla Provincia di Milano avrebbe prodotto numerose conseguenze sulla gestione della suddetta società ma non solo anche sugli equilibri di bilancio della Provincia stessa in termini di maggiori costi che la società *in house* dovrà sostenere a fronte della rinegoziazione dei mutui e contestuali maggiori oneri finanziari, i quali maggiori oneri potrebbero compromettere la continuità aziendale e causarne il fallimento. L'attività di direzione e coordinamento della Provincia ha prodotto un danno attuale e potenziale al patrimonio della società pregiudicando i creditori come disposto dall'articolo 2497 c.c. L'attività di *dominus* diviene fonte di responsabilità diretta verso i soci e i creditori se è abusiva<sup>136</sup>, ovvero se l'Ente pubblico nel caso di specie la Provincia la esercita nell'interesse imprenditoriale proprio<sup>137</sup> o altrui e se tale esercizio è contrario ai criteri di corretta gestione imprenditoriale e societaria. Il controllo analogo nella società affidataria diretta del servizio *in house* viene esercitato in funzione degli interessi istituzionali dell'Ente beneficiario del servizio strumentale o della collettività beneficiaria del servizio pubblico e non nell'interesse lucrativo della società controllata. Perciò in una

---

<sup>136</sup> La giurisdizione contabile in materia di danno arrecato al patrimonio della società *in house* è consolidata dalla giurisprudenza della Cassazione (vedi Cass., Sez. Un. n. 26283/2013). Il danno arrecato a società *in house* è ipotesi di lesione del patrimonio di un soggetto considerato pubblico permettendo l'azione del procuratore contabile.

<sup>137</sup> L'abuso del dominio societario espone al rischio le regole di contabilità pubblica volte a evitare l'assunzione di obbligazioni di spesa in misura superiore alla capacità di copertura del bilancio.

situazione in cui l'interesse della società controllata diverge quasi necessariamente dal quello del socio pubblico occorre valutare quando si produce la responsabilità dell'Ente capogruppo verso i soci di questa. Il controllo analogo corrisponde al controllo esercitato dall'Ente sui propri uffici e si sostanzia in poteri maggiori e più penetranti rispetto a quelli che comunemente spetterebbero al socio, integrando perciò gli estremi dell'attività di direzione e coordinamento. È da sottolineare che l'articolo 2497 c.c nel sanzionare l'Ente pubblico socio il quale esercitando attività di direzione e coordinamento agisce nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale, con responsabilità diretta nei confronti dei soci della società dominata per il pregiudizio arrecato alla redditività e al valore della partecipazione, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio, prospetta infatti una potenziale assunzione di spese di ammontare indeterminato che potrebbero andare a impattare sugli equilibri di bilancio pubblico secondo l'articolo 147-quinquies comma 3 del T.u.e.l. Le disposizioni relative al Patto di stabilità interno hanno imposto agli Enti locali di meglio programmare la propria attività anche in relazione agli organismi partecipati, la necessità di liquidità corrente però ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio non può portare dall'altro lato a comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria dei propri organismi partecipati; le due esigenze vanno perciò temperate anche alla luce della rappresentazione veritiera e corretta della complessiva attività svolta dall'Ente attraverso le proprie articolazioni per mezzo del bilancio consolidato di gruppo.

## 2. La redazione del bilancio consolidato

La redazione del bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali consta di un lungo e complesso *iter* in parte ma non esclusivamente definito dal principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4 del D.lgs n. 118/2011 e in parte dalle disposizioni del T.u.e.l. Dalla mera lettura del rendiconto dell'Ente locale o territoriale l'informazione che se ne può trarre risulta incompleta in quanto non evidenzia il sistema articolato di organismi che ruotano intorno all'Ente, tutto ciò a discapito sia di coloro che amministrano<sup>138</sup> le risorse pubbliche sia di coloro che sono amministrati; è proprio dal bilancio dell'Ente o meglio dal ciclo di bilancio che inizia il processo per la redazione del bilancio consolidato. Prima dell'entrata in vigore delle disposizioni in materia di armonizzazione contabile il T.u.e.l sottolineava all'articolo 152 che: *Il regolamento di contabilità assicura di norma la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti ed organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi*, nel prosieguo l'articolo 172 rammentava che: *Al bilancio di previsione sono allegati le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni dei Comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce*, all'articolo 230 invece che: *Il*

---

<sup>138</sup> L'organo politico di indirizzo e controllo è il primo a non conoscere l'effettiva e globale attività svolta dall'Ente pubblico di riferimento, la quale perciò presenta "zone d'ombra" di conoscenza (nda).

*regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per le attività e passività interne ed esterne.* A sostegno della tesi qui esposta il processo di consolidamento comincia già nella fase della programmazione all'interno del ciclo di bilancio dell'Ente, a tal fine presenta il Documento Unico di Programmazione (DUP se trattasi di Ente locali) entro in 31 luglio di ogni anno e delibera il bilancio di previsione finanziario al 31 dicembre<sup>139</sup> riferito ad un orizzonte temporale almeno triennale. Il contenuto della programmazione ha una valenza fondamentale in quanto il programma di governo deve definire le finalità e gli obiettivi di gestione perseguiti dall'Ente anche attraverso il sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate, nonché il sistema contabile dell'Ente deve garantire la rilevazione unitaria dei fatti di gestione sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale, in quanto l'adozione della contabilità economico-patrimoniale e la redazione del bilancio consolidato vanno di pari passo<sup>140</sup>. Il processo di consolidamento consta di più passaggi che devono essere definiti di comune accordo fra l'Ente locale e gli organismi appartenenti al gruppo, sintetizzabili in questo modo:

- 1) Individuazione degli enti da considerare per la predisposizione del bilancio consolidato.
- 2) Comunicazioni ai componenti del gruppo.
- 3) Attività diretta a rendere uniformi i bilanci da consolidare.
- 4) Eliminazione delle operazioni infragruppo e identificazione delle quote di pertinenza di terzi.
- 5) Redazione della nota integrativa.

1a) Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato scandisce le fasi per la redazione del suddetto documento contabile, preliminarmente risulterà necessario definire l'area di consolidamento sulla base di quel concetto di controllo potremmo dire "allargato" che abbiamo esaminato precedentemente. Gli Enti capogruppo sono tenuti a predisporre due distinti elenchi concernenti: gli enti, le aziende e le società che compongono il gruppo amministrazione pubblica; gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato. I due elenchi dovrebbero tendenzialmente ma non necessariamente coincidere e sono predisposti in base all'articolo 11-bis del D.lgs n. 118/2011 secondo il quale: *Ai fini dell'inclusione del bilancio consolidato si considera qualsiasi ente strumentale, azienda, società controllata e partecipata, indipendentemente dalla sua forma giuridica pubblica o privata, anche se l'attività che svolge sono dissimili da quelle degli altri componenti del gruppo*, entrambi gli elenchi saranno poi oggetto di approvazione da parte della Giunta. Gli elenchi non considerano gli enti coinvolti nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio sanitario nazionale. L'esclusione dall'elenco avverrà quando il bilancio di un componente del gruppo sia irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo, oppure quando i bilanci di tali enti presentino un'incidenza inferiore al 10% per gli Enti locali e 5% per le Regioni rispetto alla posizione

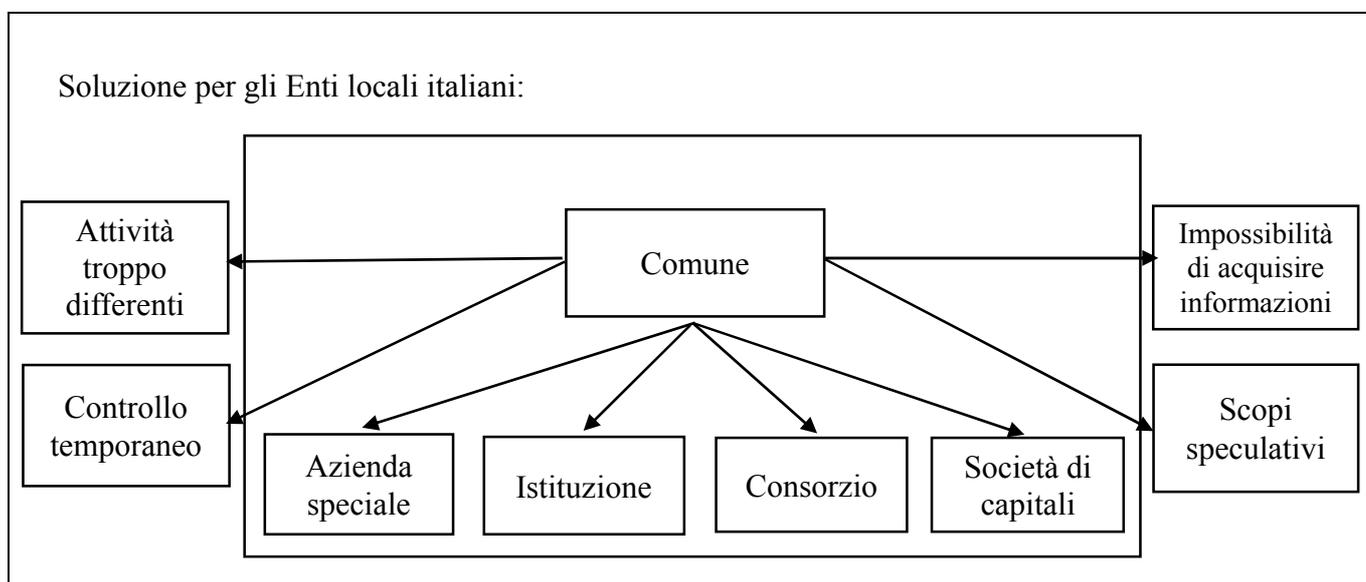
---

<sup>139</sup> Il Documento di Programmazione di Finanza Regionale prende il nome di DEFR ed è presentato dalla Giunta regionale al Consiglio entro il 30 giugno, entro 30 giorni viene presentata una nota di aggiornamento in linea con il DEF e poi entro il 31 dicembre è deliberato il bilancio di previsione con orizzonte temporale almeno triennale.

<sup>140</sup> Il rinvio della prima comporta di fatto il rinvio della redazione del bilancio consolidato (nda).

patrimoniale, finanziaria ed economica della capogruppo sul totale dell'attivo, sul patrimonio netto e sul totale dei ricavi caratteristici. Resta salva comunque la possibilità per gli Enti di considerare non irrilevanti i bilanci di quegli enti e società che presentano percentuali inferiori a quelle richiamate, ove una possibile esclusione dal bilancio consolidato sarebbe una violazione del principio di rappresentazione veritiera e corretta della globale attività svolta dall'Ente. Dunque l'Ente locale o territoriale sarà chiamato a valutare l'incidenza delle poste contabili del bilancio del singolo ente da includere nel consolidato in termini di incidenza percentuale su i suoi valori contabili di bilancio, quando le percentuali sono inferiori a quelle appena richiamate (ipotizziamo rispettivamente il 8% e il 3%), in ogni caso però sono considerate irrilevanti e non oggetto di consolidamento le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata. L'Ente può escludere dall'area di consolidamento quegli enti ove è impossibile reperire le informazioni necessarie al consolidamento in tempi ragionevoli e senza spese sproporzionate, tali casi di esclusione sono limitati a eventi di natura straordinaria come terremoti, alluvioni e altre calamità naturali. I due distinti elenchi sono aggiornati al termine dell'esercizio per tenere conto di quanto avvenuto nel corso della gestione e la versione definitiva dei due elenchi è inserita nella nota integrativa al bilancio consolidato. L'elenco indicante gli enti, le aziende e le società componenti del gruppo compresi nel bilancio consolidato è trasmesso a ciascuno degli enti compresi nel bilancio consolidato al fine di garantire a tutti i componenti del gruppo di conoscere con esattezza l'area di consolidamento e predisporre le informazioni richieste dall'Ente capogruppo. Il principio contabile applicato prevede anche la remota possibilità che non risultino enti o società controllate o partecipate oggetto di consolidamento, allora la delibera da parte della Giunta Comunale o Regionale di approvazione del rendiconto dell'Ente deve dichiarare formalmente l'assenza di enti o società controllate o partecipate, che nel rispetto del suddetto principio contabile applicato al bilancio consolidato sarebbero oggetto di consolidamento e di conseguenza non procederà all'approvazione del bilancio consolidato relativo all'esercizio precedente.

**Tavola n. 6: L'area di consolidamento**



2a) Per quanto riguarda le comunicazioni da effettuare ai componenti del gruppo, il principio contabile applicato specifica che prima dell'avvio dell'obbligo di redazione del bilancio consolidato l'Amministrazione Pubblica capogruppo deve: comunicare agli enti, aziende e alle società comprese nel secondo elenco che saranno comprese nel proprio bilancio consolidato relativo al prossimo esercizio; la capogruppo deve trasmettere a ciascuno di tali enti l'elenco degli enti compresi nel consolidato; la capogruppo infine deve impartire le direttive necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato. Tali direttive che si sostanziano in atti di direzione e coordinamento incidendo sulla gestione di tali enti ai sensi dell'articolo 2497 c.c, sono espressione di una strategia unitaria di gruppo e riguardano: le modalità e i tempi di trasmissione dei bilanci di esercizio, dei rendiconti o dei bilanci consolidati e delle informazioni integrative necessarie all'elaborazione del consolidato. I bilanci di esercizio e la documentazione integrativa sono trasmessi alla capogruppo entro 10 giorni dall'approvazione dei bilanci, in ogni caso entro il 20 agosto dell'anno successivo a quello di riferimento, mentre i bilanci delle *sub-holding* (se l'Ente ha impostato la propria attività di gestione delle partecipazioni secondo questo modello) sono trasmessi entro il 20 agosto dell'anno successivo a quello di riferimento. Tempi stringenti in relazione al fatto che il bilancio consolidato deve essere approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo cui si riferisce la gestione, dunque l'osservanza di questi termini è importante, dati anche i tempi tecnici necessari per l'effettuazione delle operazioni di consolidamento e per consentirne il controllo sia interno sia esterno. Se alle scadenze previste i bilanci dei componenti del gruppo non sono stati ancora approvati è trasmesso il preconsuntivo o un bilancio *ad hoc* predisposto ai fini dell'approvazione. Inoltre le direttive devono recare le indicazioni di dettaglio riguardanti la documentazione e le informazioni integrative che i componenti del gruppo devono trasmettere per rendere possibile l'elaborazione del consolidato. Tali documenti richiesti comprendono lo stato patrimoniale, il conto economico e le informazioni di dettaglio riguardanti le operazioni interne al gruppo come crediti/debiti, proventi/oneri, utili/perdite e devono essere contenute nella nota integrativa del bilancio consolidato. Le direttive che la capogruppo è tenuta a impartire infine si concentrano sulle istruzioni necessarie per avviare un percorso che consenta in tempi ragionevolmente brevi di adeguare i bilanci del gruppo, compresi i bilanci consolidati intermedi, ai criteri previsti nel principio contabile applicato, purchè non in contrasto con la disciplina civilistica per gli enti del gruppo in contabilità economico-patrimoniale. La capogruppo predispone e trasmette ai propri enti strumentali e società controllate le linee guida concernenti i criteri di valutazione di bilancio e le modalità di consolidamento compatibili con la disciplina civilistica. Dunque per i componenti del gruppo che adottano la contabilità civilistica l'uniformità dei bilanci deve essere ottenuta attraverso l'esercizio dei poteri di controllo e di indirizzo che sono normalmente esercitati dai capogruppo. Gli enti in contabilità finanziaria che partecipano al bilancio consolidato applicano le disposizioni del D.lgs n. 118/2011 ai fini dell'uniformità dei bilanci. La

capogruppo invita i componenti del gruppo ad adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, salvo quando la partecipazione è acquistata e detenuta a fini di realizzo nel breve periodo e in questo caso va contabilizzata in base al criterio del costo storico.

3a) Per quanto riguarda l'attività diretta all'elaborazione del bilancio consolidato l'uniformità cd. sostanziale dei principi contabili da applicare è fondamentale, i criteri di valutazione adottati devono dunque essere i medesimi. Disposizione analoga si rinvia nell'OIC n.17, il quale rammenta che: *L'uniformità riguarda voci di denominazione e contenuto identici o analoghi, figuranti nelle imprese del gruppo e destinate a confluire nelle stesse voci del bilancio consolidato. Nel caso in cui i principi contabili adottati nei bilanci della controllante e delle partecipate pur essendo corretti non siano omogenei fra di loro, l'omogeneità o armonizzazione in prima istanza si effettuano nei bilanci d'esercizio delle singole imprese<sup>141</sup>. Nel caso in cui ciò non sia effettuato o non risulti fattibile, l'omogeneità o armonizzazione si ottengono apportando in sede di consolidamento opportune rettifiche per riflettere i principi contabili adottati dalla controllante riflessi nel suo bilancio di esercizio.* Dispone l'articolo 35 del D.lgs n. 127/1991 che: *I criteri di valutazione devono essere quelli utilizzati nel bilancio di esercizio dell'impresa controllata che redige il bilancio consolidato. Possono tuttavia essere utilizzati dandone motivazione nella nota integrativa altri criteri purchè ammessi dagli articoli 2423 e seguenti del codice civile<sup>142</sup>.* Disposizione analoga si rinvia nel principio contabile applicato al bilancio consolidato: *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*

---

<sup>141</sup> Dispone l'articolo 2423 c.c che: *Il bilancio deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria della società e il risultato economico dell'esercizio.* Tra le clausole generali di bilancio oltre alla verità e alla chiarezza, ruolo primario riveste pure la correttezza. La correttezza non si dissolve nella verità e nella chiarezza risultando perciò pleonastica ma se ne distingue in quanto essa va intesa in senso oggettivo in quanto il bilancio sarà corretto se saranno state individuate le regole contabili in ossequio al precetto legislativo specifico e al caso concreto che si pone dinanzi al redattore del bilancio, se ciò è stato posto in essere correttamente allora si avrà una rappresentazione veritiera della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'impresa. Correttezza sta a significare seguire il dato normativo e il principio contabile tecnico cercando non di eliminare perchè impossibile ma di attenuare e modellare le valutazioni soggettive in quanto ci può essere comportamento anche fin troppo corretto in quanto eccessivamente aderente al dato normativo e per questo comportare una rappresentazione contabile non veritiera e corretta. L'Autore sostiene che la correttezza incarna il principio del "Regolo di Lesbo" ovvero metro di valutazione non rigido ma adattabile ad una molteplicità di situazioni ma non per questo la misurazione stessa che viene effettuata perderà alcunchè della sua correttezza. Nel principio contabile OIC n. 17 appena esaminato è interessante notare che: i principi contabili adottati *pur essendo corretti non siano omogenei fra di loro*, l'omogeneità o armonizzazione in prima istanza si effettuano nei bilanci di esercizio delle singole imprese. Secondo l'Autore questo sta a significare che in relazione al bilancio consolidato un principio contabile è tecnicamente corretto perchè in grado di rappresentare secondo verità e correttezza la situazione finanziaria, economica e patrimoniale del gruppo *solo se omogeneo* in relazione agli altri principi contabili adottati da tutte le entità che sono state inserite nell'area oggetto di consolidamento. Sempre secondo colui che scrive, il bilancio consolidato sarà corretto solo se i principi contabili siano omogenei, ovvero medesima sarà la contabilizzazione di fenomeni identici da parte di soggetti che mantengono la loro identità rispetto alla capogruppo dal punto di vista della personalità giuridica, autonomia gestionale, autonomia patrimoniale ma non di quella contabile in quanto i principi contabili da adottare devono essere uniformi fra loro; ma questo non esclude *a priori* una possibile deroga al principio di uniformità dei criteri di valutazione, quando l'utilizzo di criteri difformi sia *più idoneo a rappresentare secondo verità e correttezza la complessiva situazione finanziaria, economica e patrimoniale* del gruppo (nda).

<sup>142</sup> Questa ultima disposizione è particolarmente importante posto che gli elementi dell'attivo e del passivo devono essere valutati con criteri uniformi e devono essere utilizzati quelli che l'impresa capogruppo utilizza nel proprio bilancio di esercizio ma allo stesso tempo non impedisce una deroga di cui è data apposita motivazione nella nota integrativa ai sensi dell'articolo 2423 comma 4, purchè i criteri utilizzati siano ammessi dagli articoli 2423 e seguenti del c.c; a detta dell'Autore l'utilizzo di criteri difformi deve essere giustificato nell'ottica della rappresentazione veritiera e corretta (nda) .

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<sup>143</sup>. 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. La difformità nei principi contabili adottati da una o più controllate, è altresì accettabile se essi non sono rilevanti, sia in termini quantitativi che qualitativi rispetto al valore consolidato della voce in questione. Perciò dispone il principio contabile applicato al bilancio consolidato che i componenti del gruppo trasmettono la documentazione necessaria al bilancio consolidato alla capogruppo, costituita dal bilancio consolidato (da parte di quei componenti che a loro volta sono capigruppo), dal bilancio di esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità economico-patrimoniale, dal rendiconto consolidato dell'esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità finanziaria affiancata a quella economico-patrimoniale. La capogruppo non risponde della veridicità e correttezza dei bilanci degli enti compresi nel gruppo, proprio per questo ovvero garantirne l'attendibilità la capogruppo deve esercitare i poteri di controllo interno, revisione interna di cui dispone, nonché sollecitare il controllo esterno. Perciò la procedura di consolidamento presuppone che ogni ente soggetto al consolidamento adotti un un'affidabile sistema dei conti per la determinazione contabile dei fatti di gestione<sup>144</sup>. L'uniformità non ha valenza squisitamente sostanziale ma anche temporale, in quanto la data di chiusura dell'esercizio e di conseguenza la data di riferimento per la redazione dei bilanci della capogruppo e degli enti partecipati deve essere la medesima<sup>145</sup><sup>146</sup>. L'uniformità deve essere pure formale in quanto alla redazione del bilancio consolidato i procederà per aggregazione di voci contabili dell'attivo, passivo e del conto economico; per questo le voci devono avere denominazione identica e contenuto identico. 4a) Relativamente all'eliminazione delle operazioni infragruppo il bilancio consolidato deve includere soltanto le operazioni che i componenti inclusi nel consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo. Infatti oggetto della rappresentazione

---

<sup>143</sup> La rappresentazione veritiera e corretta è un baluardo che i redattori del bilancio devono sempre tenere presente in quanto deroghe al principio di uniformità dei criteri di valutazione si possono operare solo in virtù di questa ma mai è possibile percorrere l'ipotesi contraria, ossia derogare alla rappresentazione veritiera e corretta ai fini di rendere uniformi i criteri di valutazione. Sarebbe come affermare: giudicare in modo identico fattispecie diverse e giudicare in modo diverso fattispecie identiche. (nda)

<sup>144</sup> Lo ricordo ancora una volta, la redazione del bilancio consolidato presuppone l'adozione della contabilità economico-patrimoniale.

<sup>145</sup> I bilanci della capogruppo e degli enti utilizzati per la redazione del bilancio consolidato devono essere redatti alla stessa data. Quando le date di chiusura del bilancio della capogruppo e della degli enti sono diverse, gli enti oggetto del consolidamento preparano un bilancio aggiuntivo alla stessa data di riferimento del bilancio della capogruppo; con ciò evitando l'allungamento dei tempi nella redazione del bilancio consolidato da parte della capogruppo, redigendo un bilancio *ad hoc*.

<sup>146</sup> Disposizione analoga si rinviene all'OIC n. 17 ove: *La data di riferimento del bilancio consolidato deve coincidere con quella del bilancio di esercizio dell'impresa controllante. È possibile la presentazione del bilancio consolidato con data di riferimento diversa da quella del bilancio di esercizio della controllante, purchè tale data coincida con quella di chiusura dell'esercizio della maggior parte delle imprese incluse nel consolidamento o delle più importanti di esse.* L'analogia si riscontra in quanto segue: *Se la data di chiusura di un'impresa inclusa nel consolidamento (compresa la società controllante) fosse diversa da quella di riferimento del bilancio consolidato, tale impresa va inclusa in base ad un bilancio annuale intermedio, riferito alla data del bilancio consolidato* (dunque anche in campo privato la questione si risolve con la redazione di un bilancio *ad hoc*).

veritiera e corretta è la complessiva attività svolta da un'unica entità economica composta da una pluralità di soggetti giuridici. Devono essere eliminati in sede di consolidamento le operazioni e i saldi reciproci perchè costituiscono semplicemente trasferimento di risorse all'interno del gruppo, una loro non corretta eliminazione comporterebbe un indebito accrescimento di valori contabili; particolare attenzione va posta però nel verificare l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento di eventuali differenze. Ai fini dell'accertamento delle operazioni infragruppo assume importanza decisiva la *due diligence* operata dalla capogruppo nel richiedere le informazioni necessarie, ponendo particolare attenzione alle "poste in transito" (fatti di gestione avvenuti al termine dell'esercizio e contabilizzati da un'entità ma non dall'altra in contropartita) per evitare che una loro omessa registrazione da parte di una società da consolidare renda i saldi non omogenei. Alcune operazioni di rettifica non modificano l'importo del risultato economico e del patrimonio netto in quanto effettuate eliminando per l'identico importo poste attive e passive del patrimonio o singoli componenti del conto economico come crediti *vs* debiti, oneri *vs* proventi, ricavi *vs* costi. Altri interventi di rettifica producono effetto invece sul risultato economico consolidato e sul patrimonio netto consolidato, riguardano per esempio utili/perdite infragruppo non ancora realizzate verso terzi. Particolari interventi di elisione sono costituiti dall'eliminazione del valore contabile delle partecipazioni della capogruppo in ciascuna componente del gruppo *versus* la corrispondente parte di Patrimonio netto di ciascuna componente del gruppo<sup>147</sup>. Per quanto concerne l'identificazione delle quote di pertinenza di terzi dispone il principio contabile applicato che nel conto economico e nello stato patrimoniale di ciascun ente che compone il gruppo, viene identificata la quota di pertinenza di terzi del risultato economico di esercizio e la quota di pertinenza di terzi nel patrimonio netto. La quota di pertinenza dei terzi nel patrimonio netto consiste nel valore alla data di acquisto della partecipazione della quota nell'ente. Nel caso in cui in un ente strumentale o in una società controllata le perdite riferibili a terzi eccedano la loro quota di pertinenza del patrimonio netto, l'eccedenza va imputata alla capogruppo, salvo che i terzi si siano obbligati a coprire le perdite. 5a) La nota integrativa al bilancio consolidato deve indicare: i criteri di valutazione applicati; le ragioni delle più significative variazioni intervenute nella consistenza delle voci dell'attivo e del passivo rispetto all'esercizio precedente; l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni delle imprese incluse nel consolidamento; la composizione delle voci "ratei e risconti" e "altri accantonamenti" quando il loro importo è significativo; la suddivisione degli interessi e degli altri oneri finanziari tra le diverse tipologie di finanziamento; la composizione delle voci "proventi straordinari" e "oneri straordinari" quando il loro ammontare è significativo; in caso di utilizzo del modello *holding* l'ammontare dei compensi spettanti agli amministratori e ai sindaci; per ciascuna categoria di strumenti finanziari derivati il loro *fair value* ed informazioni sulla loro entità e sulla loro natura. Da inserire nella nota integrativa inoltre vi è l'elenco degli enti e delle società che compongono il gruppo con l'indicazione per ciascuna componente: della denominazione, della sede e del capitale e se

---

<sup>147</sup> Vedi per una disamina completa sulle operazioni di rettifica, paragrafo 3.4 *Segue* L'eliminazione delle operazioni infragruppo.

trattasi di capogruppo intermedia (se l'Ente locale o territoriale ha adottato lo schema della *holding*); delle quote possedute, direttamente o indirettamente, dalla capogruppo e da ciascuno dei componenti del gruppo; se diversa, la percentuale dei voti complessivamente spettanti nell'assemblea ordinaria; della ragione dell'inclusione nel consolidamento degli enti e delle società; della ragione dell'eventuale esclusione dal consolidamento di enti strumentali o società controllate e partecipate dalla capogruppo; qualora si sia verificata una variazione notevole nella composizione del complesso delle imprese incluse nel consolidamento, devono essere fornite le informazioni che rendano significativo il confronto fra lo stato patrimoniale e il conto economico dell'esercizio e quelli dell'esercizio precedente. L'elenco degli enti, le aziende e le società componenti del gruppo comprese nel bilancio consolidato devono recare l'indicazione per ciascun componente: della percentuale utilizzata per consolidare il bilancio e al fine di valutare l'effetto delle esternalizzazioni, è necessario indicare l'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi propri, comprensivi delle entrate esternalizzate; delle spese di personale utilizzato a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; delle perdite ripianate dall'Ente attraverso conferimenti o altre operazioni finanziarie, negli ultimi tre anni.

### 3. Il consolidamento dei conti fra teoria e prassi contabile

Abbiamo avuto modo di evidenziare le peculiarità del “gruppo amministrazione pubblica“ vuoi per i soggetti coinvolti, vuoi per il lungo processo che porta al consolidamento dei conti<sup>148</sup>. È importante sottolineare che il bilancio consolidato non costituisce documento contabile autonomo e/o sostitutivo dei singoli bilanci delle entità che vanno a comporre il gruppo ma è dipendente dagli stessi. Rappresenta un documento contabile che si affianca ai bilanci delle singole entità, la sua attendibilità dunque deriva dalle informazioni elementari che si traggono da tali bilanci. Importante perciò è seguire rigorosamente il processo che porta al consolidamento dei conti, stabilendo una fase organizzativa/preliminare e procedendo in questo modo:

- 1) Individuare il portafoglio partecipazioni;
- 2) Definire l'area di consolidamento;
- 3) Definire i metodi di consolidamento;
- 4) Operare le rettifiche preconsolidamento ai fini di garantire l'uniformità sostanziale ovvero gli stessi criteri valutativi;
- 5) Aggregare i conti a seconda del metodo prescelto;
- 6) Eliminare le operazioni infragruppo;
- 7) Elidere il valore della partecipazione contro la corrispondente frazione del patrimonio netto;

---

<sup>148</sup> Non solo ma abbiamo avuto modo di esaminare anche la caratteristica del bilancio consolidato inteso come documento contabile che ricerca l'informazione circa come sono state utilizzate le risorse da parte dell'Ente locale o territoriale, evidenziando come sia stato “decentrato” il proprio patrimonio fra gli organismi strumentali e partecipati, rappresentandone i costi e i benefici (nda).

- 8) Redazione del patrimonio consolidato, conto economico consolidato e della nota integrativa;
- 9) Ripartire il patrimonio consolidato e il risultato consolidato tra la capogruppo e i terzi;
- 10) Approvazione da parte dell'organo Consiliare entro il 30 settembre;

In questa sede verranno trattate le teorie contabili e i metodi di consolidamento che stanno alla base della redazione del bilancio consolidato da parte della capogruppo Ente locale o territoriale, rammentando sempre che tali teorie e i contestuali metodi di consolidamento nascono come frutto della migliore prassi contabile nazionale e internazionale per poi venire applicati alla fattispecie del bilancio consolidato del "gruppo amministrazione pubblica". Individuata l'area di consolidamento è necessario stabilire quale metodo utilizzare per consolidare i conti che ricordo avviene per aggregazione delle corrispondenti voci di bilancio sia attive sia passive e del conto economico. Definire le teorie di consolidamento è particolarmente importante in quanto dalle stesse deriverà il metodo da utilizzare per il consolidamento dei conti, che non è per tutte identico in quanto la propensione verso una teoria o verso un'altra dipende dalla tipologie delle entità ricomprese nell'area di consolidamento e dal valore della partecipazione che la capogruppo detiene in esse o dal grado di controllo che esercita su di esse. Sono state elaborate dalla dottrina tre teorie sul consolidamento dei conti:

- 1) *Entity theory*;
- 2) *Proprietary theory*;
- 3) *Parent company theory*;

1a) La teoria dell'entità considera il bilancio consolidato come il bilancio dei risultati complessivi sia in termini patrimoniali sia in termini economici dell'intero gruppo. Si evincono dal bilancio consolidato le categorie dei proprietari delle singole entità, ovvero azionisti di maggioranza e azionisti di minoranza che sono trattati allo stesso modo senza distinzione alcuna. Il gruppo viene considerato come un'entità economica unitaria che supera i meri legami formali di partecipazione e di controllo, dunque nel bilancio consolidato verranno rappresentate le operazioni poste con i terzi in quanto accrescitive dei valori del gruppo, mentre le operazioni poste in essere all'interno del gruppo o con i soci di maggioranza o di minoranza non verranno considerate. Nel bilancio consolidato le singole entità vengono considerate come "figlie" di un'unica "madre", ove le risultanze contabili attive, passive e del conto economico vengono sommate fra di loro dopo aver compiuto le opportune rettifiche; gli elementi contabili che rivestono carattere di reciprocità vengono elisi in quanto il bilancio consolidato deve mostrare solo le operazioni intrattenute con soggetti terzi. Il concetto di gruppo che ne deriva è ampio in quanto a detta di tale teoria tutto il patrimonio comprensivo dell'attivo, passivo e del conto economico appartiene al gruppo senza distinzione alcuna degli interessi dei terzi<sup>149</sup>. I soci di maggioranza e di minoranza verranno trattati all'interno del bilancio consolidato senza distinzioni, non risultando informazione circa quanta parte dell'attivo, passivo e del conto economico spettano ad essi ma considerando il gruppo come un'unica entità. Da ciò deriva che pure

---

<sup>149</sup> I soggetti terzi potrebbero avere interessi considerevoli all'interno del gruppo, senza però tale teoria evidenziarlo in alcun modo e perciò l'informazione che se ne trarrà non sarà veritiera.

la quota parte di patrimonio netto di pertinenza di soci di minoranza è parte integrante del patrimonio netto consolidato. Gli eventuali utili o perdite realizzate in operazioni infragruppo verranno elise mentre gli utili e le perdite invece realizzati nei confronti di terzi cioè estranei al gruppo verranno elisi solamente per la quota parte attribuibile ai soci di maggioranza o minoranza, in caso contrario verrebbero contati due volte. Secondo tale teoria il metodo da utilizzare è quello integrale. Il problema però è che secondo la teoria dell'entità non vengono rappresentati gli interessi dei terzi all'interno del gruppo in quanto i soci di maggioranza e di minoranza vengono trattati in modo analogo, diversamente da ciò che accade nella teoria della capogruppo. Il metodo integrale derivante dalla teoria dell'entità prescrive che le attività e le passività delle entità che vanno a comporre il gruppo sono riportate *in toto* in virtù della partecipazione della capogruppo anche quando la quota da essa posseduta sia inferiore al 100%, non evidenziando i restanti e residuali interessi dei terzi. In modo analogo vengono ripresi interamente i costi e i ricavi nel conto economico senza rappresentare quelli di spettanza dei terzi, infine risulta globale l'eliminazione delle operazioni delle operazioni infragruppo. Per comprendere tale teoria bisogna considerare che il soggetto contabile della stessa è rappresentato dal gruppo inteso come entità economica unitaria dove "non interessa quanta parte spetti a chi". 2a) La teoria della proprietà invece evidenzia ciò di cui i proprietari della capogruppo dispongono e ciò cui devono, questa teoria si fonda sull'asserzione che il gruppo sia di proprietà esclusiva della capogruppo. Le attività, le passività e il risultato economico delle singole entità appartengono alla capogruppo proporzionalmente alla quota di partecipazione, tutto ciò che non appartiene alla capogruppo non verrà evidenziato, perciò l'informazione che se ne trae resta meramente analitica e formale in quanto non si conoscerà quanta parte dell'attivo, passivo e del risultato economico spetti ai terzi estranei al gruppo. Il metodo di consolidamento utilizzabile sarà quello proporzionale. L'unità contabile di riferimento non è rappresentata dal gruppo nel suo complesso bensì dalla capogruppo, ove il bilancio consolidato rappresenterà un'estensione del bilancio di quest'ultima, poichè terrà conto solamente della quota di partecipazione della controllante. Includendo il bilancio consolidato solamente la quota delle attività, passività e del risultato economico della controllante di conseguenza le operazioni infragruppo che hanno portato a utili o a perdite vanno eliminate. In questo modo non rappresentando alcun interesse dei soggetti terzi ed estranei al gruppo. Se la capogruppo controlla l'80% della entità allora secondo suddetta teoria solamente tale percentuale di attività, passività e risultato economico verrà inclusa nel bilancio consolidato. Secondo la migliore prassi contabile a livello nazionale rappresentata dal principio contabile OIC n. 17, il bilancio consolidato non rifletterà alcuna parte del patrimonio netto o del risultato attribuibile a soci diversi dalla società controllante, in quanto il patrimonio ed il risultato d'esercizio consolidato rappresenteranno quanto è di pertinenza della capogruppo in proporzione alla quota che possiede. L'articolo 37 del D.lgs n. 127/1991 definisce il caso di applicazione del metodo del consolidamento proporzionale che è conseguenza applicativa della teoria della proprietà: *Possono essere incluse nel bilancio consolidato anche le imprese sulle quali un'impresa inclusa nel consolidamento abbia il controllo congiuntamente con altri soci ed in base ad accordi con essi, purchè la partecipazione posseduta non sia inferiore alle percentuali*

*indicate nell'articolo 2359 c.c, terzo comma<sup>150</sup>. In tal caso l'inclusione nel consolidamento avviene secondo il criterio della proporzione con la partecipazione posseduta.* Nel nostro caso di gruppo composto da una capogruppo pubblica vuoi Ente locale vuoi Ente territoriale non è inusuale la presenza di controllo congiunto con altre Amministrazioni Pubbliche o soggetti privati, la migliore passi contabile tende a privilegiare il metodo proporzionale di consolidamento. 3a) La teoria della capogruppo si pone a metà fra le due teorie considerate. Il gruppo è visto come un insieme unitario volto a soddisfare gli interessi della capogruppo ma tenendo in considerazione gli interessi dei soci di minoranza diversi dalla capogruppo. La capogruppo conoscerà il valore contabile della propria partecipazione senza tralasciare però di considerare l'influenza dei soci di minoranza, si terrà conto non solo dell'attività diretta della capogruppo ma anche di quella indirettamente effettuata tramite le controllate. I soci di minoranza delle società controllate sono soggetti terzi rispetto al gruppo, esterni allo stesso, però la loro influenza va evidenziata ai fini di una rappresentazione veritiera e corretta. I diritti dei terzi sulle attività, passività e sul risultato economico sono esposti in maniera distinta da quelli della capogruppo. Perciò la teoria della capogruppo concilierà il bisogno di un'informazione completa sia dal lato economico-patrimoniale del gruppo sia dal lato della capogruppo. Il bilancio consolidato verrà considerato come un'ampliamento delle risultanze contabili della controllante, per cui si opererà per un'integrale sostituzione dei valori contabili dell'attivo, passivo e del conto economico che verranno trasfusi nel bilancio consolidato. Il metodo di consolidamento da utilizzare sarà perciò quello integrale consistendo questo in una "attrazione" di valori contabili delle singole entità nel bilancio della controllante. A differenza però della teoria dell'entità deve rappresentare la quota di patrimonio netto e il risultato economico di pertinenza di terzi. I soci di minoranza delle entità all'interno del gruppo vengono considerati come soggetti terzi e quindi la quota di patrimonio netto di loro pertinenza è rappresentata in bilancio consolidato come una passività o come una voce separata fra le passività e il patrimonio netto, allo stesso modo il risultato economico che spetta ai soci di minoranza troverà un'autonoma collocazione in bilancio, evitando così un non corretto inserimento nella voce riguardante il risultato economico di gruppo. Essendo i soci di minoranza delle entità controllate considerati terzi, gli utili e le perdite derivanti dalla vendita di beni o servizi nei confronti della controllante capogruppo viene considerata come realizzata, mentre la quota utili/perdite di pertinenza della capogruppo in base alla propria partecipazione verrà elisa proprio per evitare un'indebito accrescimento di valori. Viceversa nel caso in cui sia la capogruppo che vende beni o presta servizi nei confronti delle entità all'interno del gruppo, gli utili/perdite che ne derivano verranno elise per intero in quanto rappresentano trasferimenti di risorse all'interno del gruppo non essendoci economia con i terzi. Entrambe queste situazioni sono frequenti fra gli Enti locali o territoriali ove l'entità vende o presta beni e servizi alla Pubblica Amministrazione e agli utenti e viceversa ove è la Pubblica Amministrazione che cede per esempio un immobile ad un'entità del gruppo non costituendo tale operazione economia verso i terzi va completamente elisa. Nella teoria della capogruppo a differenza della

---

<sup>150</sup> Ovvero il 20% per le società non quotate in Borsa e il 10% per le società quotate.

teoria dell'entità gli interessi dei terzi esterni vengono inseriti in una posta separata che non fa parte del patrimonio netto consolidato e da collocare disintamente nel passivo. La partecipazione di minoranza non viene considerata propriamente come un debito ma come un onere che grava sul capitale consolidato in virtù del fatto che il bilancio consolidato si incentra sulla posizione dominante della capogruppo ove gli utili e le perdite vengono elisi completamente se realizzati dall'alto verso il basso, mentre gli stessi se realizzati dal basso verso l'alto vengono elisi solamente per la quota spettante alla capogruppo<sup>151</sup>. Tra i metodi di consolidamento che scaturiscono dalle teorie contabili appena esposte ho volutamente tralasciato il metodo del patrimonio netto, in quanto esso viene annoverato come "sintetico". È "sintetico" in quanto non trasferisce analiticamente i valori dei singoli elementi che compongono il bilancio dell'entità ma incide solamente in via derivata sull'importo relativo alla voce "partecipazioni in" della controllante, rimanendo perciò una mera "scatola chiusa" all'interno del bilancio della controllante senza la possibilità di vedervi all'interno<sup>152</sup>. Esso è definito dall'OIC n. 17 come: *Il criterio di valutazione di una partecipazione di controllo o di collegamento con il quale il costo originario della partecipazione si modifica nei periodi successivi all'acquisizione della partecipazione per tenere conto delle quote di pertinenza degli utili e delle perdite e altre variazioni del patrimonio netto della partecipata. Con tale metodo si prescinde dal fatto che gli utili vengano o meno distribuiti e che le perdite vengano o meno portate a riduzione del capitale della partecipata. In esso il costo originario, sostenuto per l'acquisizione di una partecipazione in un'altra società, viene rettificato (in senso positivo o negativo) periodicamente per riflettere, nel bilancio della società partecipata, sia la quota ad essa spettante degli utili o delle perdite, sia le altre variazioni del patrimonio netto della partecipata, nei periodi successivi alla data di acquisto. Il metodo del patrimonio netto tende a produrre sostanzialmente gli stessi effetti sul patrimonio netto e sul risultato dell'esercizio del metodo del consolidamento integrale. La differenza tra il consolidamento integrale ed il metodo del patrimonio netto risiede in sostanza nel fatto che solo con il consolidamento integrale gli effetti sono analiticamente rilevati in tutte le voci del bilancio, con evidenza del risultato e del patrimonio netto di terzi. Rispetto alla valutazione al costo, il metodo del patrimonio netto consente di rilevare per competenza, e quindi contestualmente alla loro formazione i risultati della partecipata. Il principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato specifica che la capogruppo invita i componenti del gruppo ad adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, eccetto quando la partecipazione è acquistata e posseduta esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno. In quest'ultimo caso la partecipazione è contabilizzata in base al criterio del costo che rimane il criterio residuale e di base per eccellenza.*

---

<sup>151</sup> Essendo i soci di minoranza considerati estranei al gruppo, gli utili e le perdite che essi producono sono considerati ai fini del risultato economico consolidato ma vengono elisi per la quota che la capogruppo possiede in essi perché in caso contrario verrebbero contati due volte.

<sup>152</sup> Opportune rettifiche ed elisione di operazioni infragruppo devono essere comunque operate anche in questo caso per evitare duplicazioni di valori.

### 3.1 *Segue* La scelta del metodo di consolidamento

Ovviamente il metodo di consolidamento risulta come applicazione concreta della teoria cui si vuole aderire. Il gruppo amministrazione pubblica presenta alcune peculiarità dal punto di vista soggettivo in ordine sia alla capogruppo/controllante sia all'eterogeneità degli enti inclusi nell'area di consolidamento, nonché al concetto "allargato" di controllo cui afferisce alla teoria del potere e del beneficio. Dunque sono queste caratteristiche che distinguono il gruppo pubblico dal gruppo di imprese private, per questi motivi anche le teorie e i metodi appena esposti andranno adattati alla nuova fattispecie. Per quanto più concerne gli Enti locali e territoriali, il principio IPSAS 6 prevede che con il metodo integrale gli elementi patrimoniali ed economici dei bilanci dell'Ente e degli enti inclusi nell'area di consolidamento siano sommati fra di loro, ciò comporta l'attrazione di tutte le attività, passività, costi e ricavi delle imprese consolidate al fine di mostrare la complessiva struttura del gruppo come un'unica entità. Le quote di partecipazione di pertinenza di terzi vengono rappresentate nel patrimonio netto in una voce distinta, denominata "Capitale e riserve di terzi". Allo stesso modo gli utili che spettano ai terzi sono rappresentati in una voce distinta, denominata "Utili di spettanza di terzi", poi si procede ad eliminare le operazioni infragruppo. Si evince dalla disposizione dell'IPSAS 6 che il metodo utilizzato è quello integrale cui afferisce alla teoria della capogruppo in quanto si da conto degli interessi dei terzi diversamente da come previsto nella teoria dell'entità che sempre applica il metodo integrale ma che non distingue gli interessi dei terzi. Attenzione, questo non sta a significare che il metodo integrale cui afferisce alla teoria della capogruppo sia sempre utilizzabile; sarà utilizzabile ogni qualvolta la capogruppo eserciti un controllo/potere in relazione ad una propria partecipazione superiore al 50%, in caso di minore percentuale conviene utilizzare il metodo proporzionale. Di seguito si riportano esempi di consolidamento.

#### **Tavola n. 7: Esempio di metodo integrale con evidenziazione degli interessi minoritari (applicazione della teoria della capogruppo)**

Ente locale (controllante) ha una partecipazione al 90% in B s.p.a (società controllata) con capitale sociale di 500.

##### **Conto del patrimonio dell'Ente locale (31/12/n)**

Attivo		Passivo	
Partecipazioni (B: 500X90%)	450	Patrimonio netto	2000
Altre attività	6.150	Debiti	4.600
Totale attività	6.600	Totale passivo	6.600

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 92)

La tavola rappresenta in modo elementare il conto del patrimonio dell'Ente locale. Il gruppo cui fa capo l'Ente locale è costituito da una società per azioni (controllata) B della quale l'Ente possiede il 90% del capitale che è 500 (450 dunque sono di sua spettanza in quanto sottoscritti, perciò correttamente rappresentati nell'attivo).

**Tavola n.7a: Segue**

**Stato patrimoniale della società controllata B (31/12/n)**

Attivo		Passivo	
Attività	2.000	Capitale	500
		Riserve	200
		Risultato economico	500
		Patrimonio netto	1.200
		Debiti	800
Totale attivo	2.000	Totale passivo	2.000

Fonte: Giuseppe Grossi; *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 93)

Sono stati presentati entrambi gli stati patrimoniali, adesso occorre consolidarli e crearne uno a partire da tali valori rappresentando la quota di "patrimonio netto consolidato" che spetta all'Ente locale, senza tralasciare le "quote di terzi" che vantano in virtù della loro partecipazione minoritaria al 10%. Per quanto riguarda l'attivo consolidato l'operazione da effettuare consiste in una somma dei valori rappresentati nei rispettivi bilanci, dunque il "totale dell'attivo" dell'Ente locale sommato il "totale dell'attivo" della controllata meno il valore della "partecipazione" dell'Ente locale in B (che si trova iscritta per 450 nel conto del patrimonio dell'Ente locale), che in caso di mancata sottrazione verrebbe contagiato due volte con indebito accrescimento di valori, l'operazione rispettivamente è:  $6.600+2.000-450=8150$ . L'operazione più complessa e insidiosa consiste invece sul lato del passivo ove occorre sommare il "patrimonio netto" dell'Ente locale che è 2.000 con la quota parte delle "riserve" di B che corrispondono al 90% di 200 ovvero 180, e con la quota parte del "risultato economico" di B ovvero il 90% di 500 che è 450. Il "patrimonio netto consolidato" sarà pari a 2.630 ( $2.000+180+450$ ), attenzione ancora nell'evitare di sommare anche il "capitale" che l'Ente locale possiede in B ovvero 450 (90% di 500), in questo caso l'errore comporterebbe un mutamento di valori e il "patrimonio netto consolidato" sarebbe pari a 3.080. Un'altro

errore frequente consiste nel sommare semplicemente il “patrimonio netto“ dell’Ente locale con il “patrimonio netto“ della controllata, in questo caso l’errore sarebbe doppio in quanto verrebbe sommato due volte il “capitale“ e verrebbero attratti per intero le “riserve“ e il “risultato economico“, anzichè considerarli per il 90%. Perciò il risultato sarebbe:  $2.000+1.200=3.200$ . La “quota spettante ai terzi“ invece sarà composta dal 10% del capitale della società B ovvero 50 (10% di 500=50), dal 10% delle riserve di B ovvero 20 (10% di 200=20), dal 10% del risultato economico di B ovvero 50 (10% di 500= 50). Dunque in totale la “quota di terzi“ sarà  $50+20+50= 120$ . Con il metodo di consolidamento integrale l’informazione che l’utilizzatore del bilancio ne trae valorizza sia l’investimento della controllante nella società partecipata, sia l’investimento che i terzi hanno effettuato, con l’indicazione di quanto gli spetta in relazione al “capitale“, alle “riserve“ e al “risultato economico“.

**Tavola n. 7b: Segue**

<b>Stato patrimoniale consolidato</b>			
Attivo		Passivo	
	Attività	8.150 (6.600+2.000-450)	
		Patrimonio netto	2.000
		Riserve consolidate	180 (90%200)
		Risultato consolidato	450 (90%500)
		Patrimonio netto consolidato	2.630 (2000+180+450)
		Quote si terzi	120 (20+50+50)
		Debiti	5.400 (4.600+800)
	Totale attivo	8.150	Totale passivo
			8.150 (2.630+120+5.400)

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli Enti locali*, (pag. 94)

Allo stesso modo risulterà necessario consolidare pure i rispettivi conti economici. Di seguito verranno proposti degli esempi semplificati.

**Tavola n. 7c: Segue**

<b>Conto economico dell’Ente locale (31/12/n)</b>			
	Costi	1.500	Ricavi
			1.500

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 94)

**Tavola n. 7d: Segue**

<b>Conto economico della società controllata (31/12/n)</b>			
Costi	1.200	Ricavi	1.700
Utile	500		

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 94)

Anche in questo caso ai fini di determinare il “risultato globale” è necessario individuare la quota di pertinenza dell’Ente locale che va distinta dalla “quota di terzi“. I “ricavi“ si sommerranno tra di loro e lo stesso per i “costi“, mentre il “risultato globale“ sarà costituito dalla quota “utili“, i terzi avranno il 10% del “risultato globale“ e infine il “risultato consolidato“ sarà costituito dal 90% del “risultato globale“.

**Tavola n.7e: Segue**

<b>Conto economico consolidato</b>	
Ricavi	3.200 (1.500+1.700)
Costi	(2.700) (1.500+1.200)
Risultato globale	500 (3.200-2.700)
Quota di terzi	(50) (10% di 500)
Risultato consolidato	450 ( 500-50)

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 95)

Il metodo appena illustrato nasce dalla teoria della capogruppo ed è utilizzato se l’Ente locale o territoriale possiede una partecipazione superiore al 50% in una società. Se invece la sua partecipazione risulta inferiore a tale percentuale è aspicabile l’utilizzo del metodo proporzionale come scaturisce dalla teoria della proprietà. Se per esempio l’Ente locale o territoriale possiede una partecipazione nella società C pari al 30% del capitale sociale che ammonta a 500, allora il metodo da utilizzare sarà quello del consolidamento proporzionale. Con l’utilizzo del metodo proporzionale il redattore del bilancio dovrà aggregare/sommare le attività, passività, costi, ricavi e il risultato economico solamente in percentuale alla partecipazione detenuta.

**Tavola n. 8: Esempio del metodo proporzionale senza evidenziazione degli interessi dei terzi (in applicazione della teoria della proprietà)**

**Conto del patrimonio dell'ente locale (31/12/n)**

Attivo		Passivo	
Partecipazioni (30% di 500)	150	Patrimonio netto	2.000
Altre attività	6.150	Debiti	4.300
Totale attivo	6.300	Totale passivo	6.300

Fonte Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 96)

**Tavola n. 8a: Segue**

**Stato patrimoniale della società partecipata (31/12/n)**

Attivo		Passivo	
Attività	2.500	Capitale	500
		Riserve	200
		Risultato economico	500
		Patrimonio netto	1.200
		Debiti	1.300
		Totale passivo	2.500
Totale attivo	2.500		

Fonte: Giuseppe grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 96)

Dal lato dell' "attivo" il redattore del bilancio consolidato sommerà il totale delle "attività" dell'Ente locale detratta la partecipazione (150) in C con il 30% del "totale attivo" in C, in quanto l'Ente locale possiede solo il 30% della società C e non corrisponderebbe ad una rappresentazione veritiera aggregare *in toto* i valori contabili. In modo analogo sul lato del "passivo" si sommerà il "patrimonio netto" dell'Ente locale con il 30% delle "riserve" e del "risultato economico" di C, per ottenere il "patrimonio netto consolidato". Pure per i "debiti consolidati" questi saranno dati dalla somma dei "debiti" dell'Ente locale e dal 30% dei "debiti" della società C. Attenzione a non commettere l'errore di sommare il "patrimonio netto" dell'Ente locale con il "patrimonio netto" della società C in quanto non sarebbe corretto dato che *in primis* si

conterebbe due volte il “capitale“ di C e *in secundis* non sarebbe reale la rappresentazione contabile consolidata in quanto l’Ente possiede solo il 30% e non il 100% di C.

**Tavola n.8b: Segue**

**Stato patrimoniale consolidato**

Attivo		Passivo	
Attività	6.900 (6150+30% di 2.500)	Patrimonio netto	2.000
		Riserve consolidate	60 (30% di 200)
		Risultato consolidato	150 (30% di 500)
		Patrimonio netto consolidato	2.210 (2.000+60+150)
		Debiti	4.690 (4.300+30% di 1.300)
Totale attivo	6.900	Totale passivo	6.900 ( 2.210+4.690)

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 97)

Anche in questo caso il valore della partecipazione in C va eliminato ai fini del calcolo del “patrimonio netto consolidato“. Anche il conto economico va consolidato ma in proporzione della quota posseduta ovvero del 30%, diversamente che con il metodo integrale che prevede un’attrazione *in toto* dei valori contabili.

**Tavola n. 8c: Segue**

**Conto economico dell’Ente locale (31/12/n)**

Costi	1.500	Ricavi	1.500
-------	-------	--------	-------

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 97)

**Tavola n. 8d: Segue**

**Conto economico della società C (31/12/n)**

Costi	1.200	Ricavi	1.700
Utile	500		

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 97)

Il conto economico consolidato risulterà dall’applicazione del 30% sui “ricavi“ e sui “costi“, ovvero secondo

il metodo proporzionale, quindi si opererà non procedendo con la loro attrazione/agggregazione per intero.

**Tavola n. 8e: Segue**

<b>Conto economico consolidato</b>	
Ricavi	2.010 (1.500+30% di 1.700)
Costi	(1.860) (1.500+30% di 1.200)
Risultato economico	150 (2.010-1.860)

Fonte: Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, (pag. 98)

L'IPSAS 8 dispone che il metodo proporzionale consiste nel sommare tra loro gli elementi patrimoniali ed economici dei bilanci degli enti inclusi nell'area di consolidamento insieme a quelli dell'Ente locale ma solamente *pro quota*, eliminando le operazioni infragruppo, elidendo la partecipazione in contropartita della corrispondente frazione del patrimonio netto. Dall'altra parte la teoria dell'entità che prevede il metodo di consolidamento integrale è superata dal fatto che i proprietari di maggioranza e quelli di minoranza vengono trattati allo stesso modo, senza nessuna informazione circa la reale consistenza del patrimonio di gruppo e nessuna suddivisione *pro quota* di costi e ricavi. Questi metodi appena esposti devono essere applicati ad una realtà eterogenea come quella del gruppo amministrazione pubblica, che presenta un'area di consolidamento variegata nelle forme giuridiche e che abbiamo avuto modo di esaminare nei paragrafi precedenti. Il metodo di consolidamento integrale verrà applicato nei confronti di quegli organismi strumentali<sup>153</sup>, enti strumentali controllati<sup>154</sup> e società controllate<sup>155</sup> che presentano un'indice di controllo di diritto, di fatto, contrattuale o legato ad una partecipazione al capitale maggioritaria (superiore al 50%) come definito al paragrafo 2 del principio contabile applicato al bilancio consolidato. Mentre il metodo proporzionale verrà utilizzato per consolidare gli enti strumentali partecipati<sup>156</sup> e le società partecipate<sup>157</sup> (inferiore al 50%), oppure quando l'Ente locale o territoriale controlla l'entità congiuntamente con un'altro Ente. La problematica che si evince

<sup>153</sup> Per organismi strumentali delle Regioni e degli Enti locali si intendono le loro articolazioni organizzative, anche a livello territoriale, dotate di autonomia gestionale e contabile ma prive di personalità giuridica.

<sup>154</sup> Per enti strumentali controllati si intendono enti pubblici o privati e aziende speciali, dotati di autonomia gestionale, contabile, giuridica ma prive della nozione di capitale sociale. Quindi l'Amministrazione Pubblica vi esercita un controllo di diritto, di fatto e contrattuale completamente slegato da un rapporto partecipativo al capitale.

<sup>155</sup> Per società controllate si intendono le società di capitali ove l'Amministrazione Pubblica esercita un controllo oltrechè nella sua versione di diritto, di fatto e contrattuale pure legato ad una nozione di partecipazione in quanto le società presentano il loro "capitale sociale" frazionato in quote o azioni.

<sup>156</sup> Per enti strumentali partecipati si intendono quegli enti strumentali pubblici o privati o aziende speciali che non presentano i requisiti del controllo.

<sup>157</sup> Per società partecipate si intendono le società di capitali in cui l'Amministrazione Pubblica ha una partecipazione minoritaria. A decorrere dal 2018 con riferimento all'esercizio 2017 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% o al 10% se trattasi di società quotata.

da queste disposizioni è che l'applicazione del metodo integrale e/o proporzionale, dipendente dalle fattispecie appena esaminate, rappresenta correttamente la consistenza patrimoniale e finanziaria del gruppo ma nello stesso tempo non rileva altrettanto correttamente il fenomeno delle esternalizzazioni. Infatti il principio contabile applicato al bilancio consolidato dispone che: *Per rappresentare la consistenza patrimoniale e finanziaria il bilancio consolidato predisposto sulla base della dimensione del controllo esercitato nei confronti dei componenti del gruppo, utilizza il metodo di consolidamento integrale o proporzionale. Per rappresentare le esternalizzazioni, invece il bilancio consolidato è elaborato sulla base dell'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi di ciascun componente del gruppo, comprensivi delle entrate esternalizzate.* Dunque dalla disposizione si evince che risulterebbe necessario predisporre due bilanci consolidati distinti fra di loro e redatti uno con il metodo integrale e l'altro con quello proporzionale. Perché se si utilizza il metodo del consolidamento integrale in relazione a organismi strumentali, enti strumentali controllati e a società controllate sul versante patrimoniale l'utilizzatore del bilancio ne trarrebbe un'informazione veritiera e corretta circa la consistenza del patrimonio globalmente considerato, mentre sul lato economico il metodo integrale tende ad aggregare/sommare per intero i "costi" e i "ricavi" in capo all'Ente controllante in virtù della teoria della capogruppo e perciò l'impatto di tali componenti risulterebbe non veritiero in quanto nella realtà questi incidono *pro quota*. Perciò secondo la disposizione si dovrebbe redigere due bilanci consolidati utilizzando per rappresentare il patrimonio globalmente considerato il metodo integrale, mentre per rappresentare l'incidenza dei "costi" e dei "ricavi" sarebbe opportuno che questi venissero considerati *pro quota* e non incidenti per il loro intero. Discorso antitetico che presenta però le stesse problematiche si presenta utilizzando il metodo di consolidamento proporzionale nei confronti di enti strumentali partecipati e società partecipate. Dal lato patrimoniale la rappresentazione non sarà veritiera circa la globale consistenza patrimoniale del gruppo come invece accade utilizzando il metodo integrale, sul versante economico però l'incidenza di "costi" e "ricavi" verrà riportata *pro quota* alla partecipazione ed evidenziando il fenomeno delle esternalizzazioni, appunto in modo proporzionale all'investimento. Queste sono le problematiche relative al bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali, problematiche che incidono sulla "verità" della rappresentazione contabile del risultato economico e patrimoniale del gruppo pubblico ma non per questo sulla "correttezza" in quanto i metodi da utilizzare sono tecnicamente e contabilmente corretti in quanto seguono le disposizioni dei principi contabili e ognuno applicandosi alla fattispecie richiamata. Il redattore del bilancio consolidato in questo modo si troverebbe a scegliere un metodo al posto di un'altro, sacrificando ora uno ora l'altro aspetto della rappresentazione veritiera della consistenza del gruppo pubblico. Si pensi ad un caso non peregrino nè inusuale: una società partecipata al 50% dall'Ente locale a capo del gruppo pubblico e per il restante 50% da un'altro Ente locale, in questo caso il metodo da utilizzare sarebbe quello proporzionale in quanto il controllo viene esercitato in maniera congiunta fra le due Amministrazioni Pubbliche e la partecipazione non è superiore al 50%. La situazione globale del gruppo non verrebbe a essere rappresentata verosimilmente in quanto nel gruppo pubblico non rientra una sola Amministrazione

bensi due che vi stanno a capo. Posto che la società in questione svolge un servizio pubblico per entrambi gli Enti locali, tale esternalizzazione del servizio sarebbe rappresentata secondo verità imputando il 50% dei “costi“ e dei “ricavi“ *pro quota* a ciascuna Amministrazione locale. La questione si complica ulteriormente se immaginiamo che il servizio pubblico esercitato dalla società in questione invece di generare “costi“ e “ricavi“ *pro quota* in base alla partecipazione detenuta, fatturasse in base al numero degli abitanti allora il fenomeno delle esternalizzazioni non verrebbe verosimilmente rappresentato dato che gli Enti locali non presentano nel nostro caso un identico numero di abitanti. Il caso è emblematico perchè obbliga il redattore del bilancio consolidato ad adeguarsi alla contesto locale o territoriale cui opera e allo stesso tempo cercare di non sacrificare la verità e la correttezza della rappresentazione contabile, d’altro canto redigere due bilanci consolidati risulta allo stesso tempo dispendioso e complesso. La terza via potrebbe essere quella di applicare il metodo prescelto e inserire nella nota integrativa le informazioni mancanti vuoi circa la globale rappresentazione patrimoniale se è stato utilizzato il metodo proporzionale, vuoi il fenomeno delle esternalizzazioni se è stato utilizzato il metodo integrale. Tanto più che nella nota integrativa come dispone il principio contabile applicato al bilancio consolidato deve risultare l’elenco degli enti, aziende e società componenti il gruppo nonchè l’indicazione della percentuale utilizzata per consolidare il bilancio al fine di valutare l’effetto delle esternalizzazioni, dell’incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi propri, comprensivi delle entrate esternalizzate.

### 3.2 *Segue* Il trattamento delle differenze da consolidamento

Una problematica che si presenta nella fase di redazione del bilancio consolidato è data dall’eliminazione della partecipazione nell’entità da consolidare da parte della controllante e la corrispondente frazione di patrimonio netto che va elisa<sup>158</sup>. Da ciò potrebbe scaturire una “differenza da consolidamento“ ogni qualvolta che il costo della partecipazione con riferimento alla data in cui l’entità è inclusa per la prima volta nel consolidato, non coincida con il valore della corrispondente frazione di patrimonio netto della stessa contabilizzata nel bilancio della controllante, a causa di plusvalori o minusvalenze che si possono verificare nel mentre. Dispone l’articolo 2426 c.c comma 1: *Le immobilizzazioni sono iscritte al costo di acquisto o di produzione*, mentre dispone il comma 4, *le immobilizzazioni consistenti in partecipazioni in imprese controllate o collegate possono essere valutate anzichè con il criterio del costo, per un importo pari alla corrispondente frazione del patrimonio netto*. Tale disposizione risulta il linea con quanto stabilito dal principio contabile applicato al bilancio consolidato che dispone al paragrafo 3.2: *La capogruppo invita i componenti del gruppo ad adottare il criterio del patrimonio netto per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo, eccetto quando la partecipazione è acquistata e posseduta*

---

<sup>158</sup> Abbiamo specificato nel paragrafo precedente il tipo di operazioni da effettuare e gli errori che non devono essere commessi, rimando perciò a sede più appropriata tali considerazioni (nda).

esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno. In quest'ultimo caso la partecipazione è contabilizzata in base al criterio del costo. Confrontando il costo della partecipazione con il suo valore dato dall'applicazione del metodo del patrimonio netto (patrimonio netto dell'entità/percentuale di possesso= valore della partecipazione) possono risultare delle differenze positive o negative. Dunque se il costo della partecipazione è maggiore della frazione corrispondente al patrimonio netto si avrà una differenza da consolidamento positiva, in caso contrario quando il costo della partecipazione è inferiore alla frazione del patrimonio netto si avrà una differenza negativa. Bisogna tenere presente che l'acquisto della partecipazione avviene al costo storico che è criterio fisso di contabilizzazione mentre il metodo del patrimonio netto genera valori mobili in relazione all'andamento economico-patrimoniale dell'entità, perciò si generano differenze. Se la controllante ha sostenuto un costo maggiore per l'acquisto della partecipazione rispetto alla corrispondente frazione del patrimonio netto di quest'ultima allora avrà subito un detrimento in quanto in sostanza ha acquistato ad un costo maggiore rispetto al valore odierno (cattivo affare), viceversa se il costo per l'acquisto della partecipazione è inferiore al suo patrimonio netto allora avrà fatto un buon affare, perchè il "patrimonio netto" consiste nella differenza fra "l'attivo" e il "passivo" e indica il *quantum* l'entità può liberamente disporre. Un esempio tratto dal mondo delle imprese private ci potrà tornare utile:

#### **Tavola n. 9: Trattamento delle differenze da consolidamento (differenza positiva)**

L'entità A controlla al 100% l'entità B.

<b>Stato patrimoniale entità A (31/12/n)</b>			
	Attivo		Passivo
Impianti	100.000	Debiti	200.000
Partecipazioni	90.000	Fondo rischi	60.000
Scorte	200.000	Capitale sociale	80.000
Cassa	10.000	Riserve	60.000
Totale attivo	400.000	Totale passivo	400.000

<b>Stato patrimoniale entità B (31/12/n)</b>			
	Attivo		Passivo
Impianti	80.000	Debiti	91.000
Scorte	50.000	Fondi rischi	5.000
Cassa	6.000	Capitale sociale	35.000
		Riserve	5.000
Totale attivo	136.000	Totale passivo	136.000

Fonte: Luigi Puddu, Davide di Russo, Leonardo Falduto, Silvana Secinaro, *Il bilancio consolidato degli enti locali*, (pag. 269)

Il metodo di consolidamento da utilizzare in questo sarà quello integrale dato che A controlla B al 100%, dunque le “attività” di A si sommano integralmente con le “attività” di B, facendo attenzione a eliminare il costo della “partecipazione” che A detiene in B (90.000). in questo caso particolare ma non per questo inusuale l’utente del bilancio può constatare che il costo della “partecipazione” che A detiene in B è superiore al “patrimonio netto” di B che è dato dalla differenza fra le “attività” e le “passività” di B ( $136.000 - 91.000 - 5000 = 40.000$ ). Si genera perciò una “differenza di consolidamento” positiva dato che il costo della “partecipazione” che A detiene in B è superiore al rispettivo “patrimonio netto” ( $90.000 - 40.000 = 50.000$ ), tale maggior costo va evidenziato nelle “attività consolidate” in modo da bilanciare le “passività consolidate”. Si comprende adesso perchè un maggior costo vada inserito tra le “attività consolidate” anzichè fra le “passività consolidate”, la spiegazione è semplice in quanto eliminando l’intero costo della “partecipazione” ovvero 90.000, il non inserimento della “differenza di consolidamento” fra le “attività consolidate” comporterebbe di fatto la sottrazione dal “totale consolidato” di 50.000 e quindi da una parte si eliminerebbe il costo della “partecipazione” e dall’altra si registrerebbe una “perdita” mai verificatasi. L’iscrizione della “differenza positiva di consolidamento” fra le “attività consolidate” serve per bilanciare le “passività consolidate”. Di seguito lo “stato patrimoniale consolidato”:

**Tavola n. 9a: Segue**

**Stato patrimoniale consolidato**

Attivo consolidato		Passivo consolidato	
Impianti	180.000	Debiti	291.000
Differenza di consolidamento	50.000	Fondi rischi	65.000
Scorte	250.000	Capitale sociale	80.000
Cassa	16.000	Riserve	60.000
Totale attivo consolidato	496.000	Totale passivo consolidato	496.000

Fonte: Luigi Puddu, Davide di Russo, Leonardo Falduto, Silvana Secinaro, *Il bilancio consolidato degli enti locali*, (pag. 269)

Le “attività consolidate” sono frutto della sommatoria delle rispettive “attività” di A e di B, sempre facendo attenzione a non sommare il costo della “partecipazione” di A in B che va eliso in contropartita diretta con il corrispondente “patrimonio netto” di B, sommando poi la “differenza di consolidamento positiva” per

controbilanciare le “passività consolidate“. Si andranno a sommare le singole voci di A con le singole voci di B e rispettivamente l’operazione è la seguente per il “totale attivo consolidato“:

$100.000+80.000+200.000+50.000+10.000+6.000=446.000$ , poi è necessario aggiungere i 50.000 come “differenza positiva di consolidamento“ ottenendo 496.000, come controprova la sommatoria delle singole voci dell’“attivo consolidato“ dovrà dare il totale e risulterà:  $180.000$  di impianti+ $50.000$  di differenza positiva di consolidamento+ $250.000$  di scorte+  $16.000$  cassa= $496.000$ . La stessa operazione verrà effettuata sul lato delle “passività consolidate“ andando a sommare le singole voci di A con quelle di B, non andando ovviamente a sommare il “capitale sociale“ e le “riserve“ di B che costituiscono il “patrimonio netto“, in quanto esso è eliso in contropartita con il costo della “partecipazione“ se no si andrebbe a sommare due volte. Sommando le singole voci di A con le singole voci di B l’operazione è la seguente per le “passività consolidate“:  $200.000+91.000+60.000+5.000+80.000+60.000= 496.000$ , come controprova la somma delle singole voci delle “passività consolidate“ dovrà risultare identica:  $291.000$  di debiti+ $65.000$  di fondi rischi+ $80.000$  di capitale sociale+ $60.000$  di riserve= $496.000$ . Si può verificare però anche la situazione opposta ovvero quando il costo della “partecipazione“ è inferiore alla rispettiva quota di “patrimonio netto“ che l’entità detiene nella controllata generando così una “differenza di consolidamento negativa“ ovvero un minor costo (quindi un buon affare) che troverà collocazione tra le “passività consolidate“, per bilanciare appunto l’attivo cui risulta un costo inferiore alla corrispondente quota di “patrimonio netto“ che detiene nella controllata. In questo caso il minor costo genera un valore indisponibile dato dalla variazione positiva del “patrimonio netto“ della controllata, perciò al momento del consolidamento andrà a trovare collocazione nella “riserva di consolidamento“ se tale valore si ritiene generato da un buon affare quindi tale riserva sarà indisponibile e non distribuibile, mentre andrà nel “fondo di consolidamento per rischi e oneri“ se il redattore del bilancio ritiene che tale minor costo verrà assorbito da eventuali perdite future e quindi adottando un comportamento prudentiale considererà tale minor costo a coperture di rischi futuri. La scelta sarà frutto delle valutazioni del redattore del bilancio, la propensione di una anziché l’altra non è sinonimo di “non correttezza“ contabile ma attiene alla fattispecie concreta. Si proceda con il secondo esempio:

**Tavola n. 10: Trattamento delle differenze da consolidamento (differenza negativa)**

L'entità A controlla l'entità B al 100%.

**Stato patrimoniale entità A (31/12/n)**

	Attivo		Passivo
Impianti	165.000	Debiti	200.000
Partecipazioni	25.000	Fondi rischi	60.000
Scorte	200.000	Capitale sociale	100.000
Cassa	10.000	Riserve	40.000
Totale attivo	400.000	Totale Passivo	400.000

**Stato patrimoniale entità B (31/12/n)**

	Attivo		Passivo
Impianti	80.000	Debiti	91.000
Scorte	50.000	Fondi rischi	5.000
Cassa	6.000	Capitale sociale	35.000
		Riserve	5.000
Totale attivo	136.000	Totale passivo	136.000

Fonte: Luigi Puddu, Davide di Russo, Leonardo Falduto, Silvana Secinaro, *Il bilancio consolidato degli enti locali*, (pag. 270-271)

In questo caso il costo della “partecipazione“ (25.000) risulta minore del “patrimonio netto“ della controllata (40.000), generando una differenza da consolidamento negativa (15.000) che costituisce minor costo. Dato che il metodo utilizzabile per il consolidamento è quello integrale le rispettive voci delle “attività“ di A si andranno a sommare alle rispettive voci delle “attività“ di B, ottenendo poi dalla singola somma il totale delle “attività consolidate“, eliminando il valore della partecipazione di A in B. Operazione analoga sul lato del “passivo“ facendo attenzione a elidere il “patrimonio netto“ di B e aggiungendo la “differenza negativa di consolidamento“ vuoi alla voce “riserva di consolidamento“ vuoi alla voce “fondo di consolidamento per rischi e oneri“, essendo questa una valutazione tecnica da parte del redattore del bilancio. Segue lo “stato patrimoniale consolidato“:

**Tavola n. 10a: Segue****Stato patrimoniale consolidato**

Attivo		Passivo	
Impianti	245.000	Debiti	291.000
Scorte	250.000	Fondi rischi	65.000
Cassa	16.000	Capitale sociale	100.000
		Riserve	40.000
		Riserva di consolidamento	15.000
Totale attivo consolidato	511.000	Totale passivo consolidato	511.000

**Stato patrimoniale consolidato**

Attivo		Passivo	
Impianti	245.000	Debiti	291.000
Scorte	250.000	Fondi rischi	65.000
Cassa	16.000	Fondo di consolidamento per rischi e oneri	15.000
		Capitale sociale	100.000
		Riserve	40.000
Totale attivo consolidato	511.000	Totale passivo consolidato	511.000

Fonte: Luigi Puddu, Davide di Russo, Leonardo Falduto, Silvana Secinaro, *Il bilancio consolidato degli enti locali*, (pag. 271)

I totali non mutano a seconda dell'inserimento di una voce o di un'altra, la scelta di iscrivere la "riserva di consolidamento" oppure il "fondo di consolidamento per rischi e oneri" attiene alla qualità dell'informazione contabile. Nel primo caso l'informazione che se ne trae è relativa circa l'impossibilità di utilizzare il maggior valore dato dall'aumento del "patrimonio netto" della controllata in quanto non si è realizzato con una cessione, nel secondo caso invece l'informazione che se ne trae è circa il rischio futuro di perdite che la controllata subirà e quindi l'iscrizione a tale fondo sta a significare la probabilità di perdite e l'utilizzo del fondo per la loro copertura. Il principio contabile applicato al bilancio consolidato rimane silente circa il trattamento delle differenze da consolidamento al momento della elisione del valore della partecipazione contro la corrispondente parte di "patrimonio netto". Il principio finale all'allegato n. 4 risolve in parte i problemi in quanto chiarisce che: *Per quanto non specificatamente previsto nel presente documento si fa rinvio ai principi contabili civilistici e a quelli emanati dall'Organismo Italiano di Contabilità (OIC)*. Come

abbiamo visto dagli esempi appena analizzati risulta frequente che ci sia un disallineamento fra tali valori, tali esempi risultano particolarmente apprezzati in virtù del fatto che anche l'Ente locale o territoriale capogruppo potrebbe trovarsi dinnanzi ad una situazione del genere. Occorre però fare delle precisazioni in quanto l'Ente locale si trova dinnanzi alla redazione di un documento contabile mai redatto prima, sulla base di un sistema di contabilità economico-patrimoniale mai adottato in precedenza e dovendo ricercare informazioni che possono risalire ad anni addietro circa il costo di acquisto delle partecipate. Il principio contabile OIC n. 17 in virtù del rinvio da parte dell'allegato n. 4 specifica che l'entità che redige per la prima volta il consolidato tiene conto non del costo originario della partecipazione bensì al costo iscritto nell'ultimo bilancio di esercizio, in questo modo l'attività che dovrà andare a svolgere l'Ente locale risulterà meno complessa ai fini del reperimento delle informazioni necessarie circa il costo originario della partecipata.

### 3.3 *Segue* Le scritture di consolidamento e schemi di bilancio consolidato armonizzati

Una problematica che si pone dinnanzi al redattore del bilancio consolidato è rappresentata dalle scritture di consolidamento ovvero quel complesso *iter* di operazioni necessarie e propedeutiche alla redazione del bilancio consolidato stesso, e che in parte abbiamo già avuto modo di esaminare. Il tema delle scritture di consolidamento è particolarmente delicato per l'Ente locale o territoriale in quanto essi si pongono come entità sovraordinate a quell'insieme di organismi eterogenei che vanno a comporre il "Gruppo amministrazione pubblica" ed è questo il momento in cui l'Ente capogruppo esercita i suoi poteri di regia e di coordinamento fra le varie entità. Le scritture di consolidamento si possono suddividere in questo ordine:

- 1) Scritture per uniformare i dati di bilancio
- 2) Operazioni di consolidamento del patrimonio del gruppo<sup>159</sup>
- 3) Rettifica delle operazioni infragruppo<sup>160</sup>

Questi tre punti rappresentano le più importanti operazioni contabili/ragionieristiche per procedere alla redazione del bilancio consolidato. Con riferimento al primo, il principio contabile applicato al bilancio consolidato rimane silente, in quanto al paragrafo 4.1 specifica che: *I componenti del gruppo trasmettono la documentazione necessaria al bilancio consolidato alla capogruppo, costituita dal bilancio consolidato (solo da parte dei componenti del gruppo che sono a loro volta capigruppo di imprese o di amministrazioni pubbliche), dal bilancio di esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità economico-patrimoniale e dal rendiconto consolidato dell'esercizio da parte dei componenti del gruppo che adottano la contabilità finanziaria affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale.* Questo è il primo

---

<sup>159</sup> Tale punto è stato trattato in maniera esaustiva al paragrafo 3.1 *Segue* La scelta del metodo di consolidamento e al paragrafo 3.2 *Segue* Il trattamento delle differenze da consolidamento, rinviamo per ogni digressione a tali paragrafi (nda).

<sup>160</sup> La rettifica delle operazioni infragruppo verrà trattata nel paragrafo successivo. Rinviamo perciò a sede più appropriata per ogni digressione in merito (nda).

passo per ottenere le informazioni necessarie per rendere uniformi i bilanci da consolidare ma senza però specificare nel prosieguo come procedere, intendendo con ciò quale tecnica contabile/ragionieristica adottare: *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 evince perciò l'importanza del processo di armonizzazione contabile operato dal D.lgs n. 118/2011 in quanto non sarebbe stato possibile procedere al consolidamento dei conti senza l'imposizione di principi contabili generali e applicati comuni, da adottare sia fra gli enti in contabilità finanziaria come le Pubbliche Amministrazioni, le istituzioni ecc e gli enti in contabilità civilistica come le società per azioni; tutti organismi che vanno a comporre il "Gruppo amministrazione pubblica" la cui peculiarità che lo distingue e lo rende diverso dal gruppo di imprese private risiede proprio nella eterogeneità dei soggetti che lo compongono. Necessario dunque è partire da un *substrato* di regole comuni, di fatto il primo passo in assoluto che è stato percorso nel processo di armonizzazione contabile in vista del futuro consolidamento dei conti è stato quello di affiancare a fini conoscitivi il sistema di contabilità economico-patrimoniale alle Regioni, Comuni e agli enti strumentali che adottano la contabilità finanziaria, per garantire una rilevazione unitaria dei fatti di gestione. Ciò che non è stato previsto nel D.lgs n.118/2011 e relativi allegati rimane il come procedere al consolidamento dei conti, quali operazioni compiere e quali metodi utilizzare; il rinvio ai principi contabili generali civilistici e a quelli emanati dall'OIC risulta l'unica soluzione percorribile in quanto è alla migliore prassi contabile cui si deve attenere il redattore del bilancio consolidato. Dunque per quanto riguarda le scritture di consolidamento in generale, la migliore prassi contabile consiglia di tenerle attraverso o un sistema contabile formalizzato che preveda la presenza di un libro giornale e di un libro mastro di consolidamento che ricomprenda tutte quelle operazioni verificatesi fra i componenti del gruppo e le relative rettifiche di valori, creando una vera e propria contabilità di consolidamento oppure attraverso scritture *extra* contabili che prevedano l'elaborazione di "fogli di consolidamento" che contengano tutti i dati di bilancio delle entità che sono incluse nell'area di consolidamento e di opportune colonne per effettuare le rettifiche. Le rettifiche per uniformare i dati di bilancio presuppongono il principio di omogeneità dei bilanci fra le entità, per poter aggregare poi i singoli dati contabili. L'omogeneità si riferisce alle date di chiusura dei bilanci delle entità ricomprese nell'area di consolidamento che devono essere riferiti alla medesima data, se ciò non si verifica si devono rettificare le operazioni o i fatti significativi avvenuti fra la data di riferimento dell'entità il cui esercizio termina in modo differente rispetto alla data di chiusura del bilancio consolidato, come stabilito dal principio contabile applicato al bilancio consolidato. Ciò è conforme al principio OIC n.17 che prevede la redazione di un bilancio aggiuntivo ad *hoc* in modo da far coincidere le date di chiusura, ove ciò non sia possibile in nota integrativa dovrà essere resa l'informazione circa gli eventi di gestione avvenuti successivamente e che non sono stati ricompresi nel bilancio consolidato. L'omogeneità riguarda anche i

criteri di valutazione e i principi contabili utilizzati<sup>161</sup> fra le diverse entità ricomprese nell'area di consolidamento e l'Ente capogruppo, infatti il D.lgs n. 118/2011 nelle disposizioni generali al comma 3 specifica che: *Gli enti strumentali delle amministrazioni che adottano la contabilità economico-patrimoniale conformano la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato relativo alla programmazione di bilancio e ai principi del codice civile.* La pluralità dei bilanci che andranno a essere consolidati richiede l'omogeneità dei criteri di valutazione utilizzati in quanto al momento del consolidamento ovvero della aggregazione di partite potrebbero configurare voci fra loro eterogenee e ciò comporterebbe saldi di bilancio valutati in modo differente. La migliore prassi contabile consiglia per attenuare le differenze che si potrebbero originare dall'utilizzo di diversi criteri di valutazione, quello di incrementare nel bilancio consolidato lo stanziamento di "fondi per rischi e oneri", oppure di separare il valore dei terreni da quello dei fabbricati per procedere ad un più corretto ammortamento di quest'ultimi, e infine di uniformare il criterio di ammortamento di categorie di cespiti omogenei operato in modo difforme nei differenti bilanci di esercizio. L'omogeneità infine riguarda l'adozione di comuni schemi di bilancio consolidato come dettato dal principio contabile applicato, schemi di bilancio armonizzati predisposti dalla Commissione Arconet per l'armonizzazione dei principi contabili in raccordo con l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali. Di seguito verranno presentati gli schemi di bilancio consolidato armonizzati:

---

<sup>161</sup> La nota integrativa al bilancio consolidato deve indicare i criteri di valutazione applicati.

**Tavola n. 11: Stato patrimoniale consolidato attivo come disposto dall'allegato n. 11 al D.lgs n.118/2011**

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (ATTIVO)		Anno	Anno - 1	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
1	<b>A) CREDITI vs. LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE</b>			A	A
	<b>TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)</b>				
	<b>B) IMMOBILIZZAZIONI</b>				
	<b>Immobilizzazioni immateriali</b>			BI	BI
1	costi di impianto e di ampliamento			BI1	BI1
2	costi di ricerca sviluppo e pubblicità			BI2	BI2
3	diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno			BI3	BI3
4	concessioni, licenze, marchi e diritti simile			BI4	BI4
5	avviamento			BI5	BI5
6	immobilizzazioni in corso ed acconti			BI6	BI6
9	altre			BI7	BI7
	<b>Totale immobilizzazioni immateriali</b>				
	<b>Immobilizzazioni materiali (3)</b>				
1.1	Beni demaniali				
1.2	Terreni				
1.3	Fabbricati				
1.9	Infrastrutture				
1.9	Altri beni demaniali				
2	<b>Altre immobilizzazioni materiali (3)</b>				
2.1	Terreni			BI11	BI11
	<i>a di cui in leasing finanziario</i>				
2.2	Fabbricati				
	<i>a di cui in leasing finanziario</i>				
2.3	Impianti e macchinari			BI12	BI12
	<i>a di cui in leasing finanziario</i>				
2.4	Attrezzature industriali e commerciali			BI13	BI13
2.5	Mezzi di trasporto				
2.6	Macchine per ufficio e hardware				
2.7	Mobili e arredi				
2.8	Infrastrutture				
2.9	Diritti reali di godimento				
2.99	Altri beni materiali				
3	Immobilizzazioni in corso ed acconti			BI15	BI15
	<b>Totale immobilizzazioni materiali</b>				
	<b>Immobilizzazioni Finanziarie (1)</b>				
1	Partecipazioni in			BI111	BI111
	<i>a imprese controllate</i>			BI111a	BI111a
	<i>b imprese partecipate</i>			BI111b	BI111b
	<i>c altri soggetti</i>				
2	Crediti verso			BI112	BI112
	<i>a altre amministrazioni pubbliche</i>				
	<i>b imprese controllate</i>			BI112a	BI112a
	<i>c imprese partecipate</i>			BI112b	BI112b
	<i>d altri soggetti</i>			BI112c BI112d	BI112d
3	Altri titoli			BI113	
	<b>Totale immobilizzazioni finanziarie</b>				
	<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)</b>				
	<b>C) ATTIVO CIRCOLANTE</b>				
	Rimanenze			CI	CI
	<b>Totale</b>				
	<b>Crediti (2)</b>				
1	Crediti di natura tributaria				
	<i>a Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità</i>				
	<i>b Altri crediti da tributi</i>				
	<i>c Crediti da Fondi perequativi</i>				
2	Crediti per trasferimenti e contributi				
	<i>a verso amministrazioni pubbliche</i>				
	<i>b imprese controllate</i>			CI12	CI12
	<i>c imprese partecipate</i>			CI13	CI13
	<i>d verso altri soggetti</i>				
3	Verso clienti ed utenti			CI11	CI11
4	Altri Crediti			CI15	CI15
	<i>a verso l'erario</i>				
	<i>b per attività svolta per c/terzi</i>				
	<i>c altri</i>				
	<b>Totale crediti</b>				
	<b>ATTIVITA' FINANZIARIE CHE NON COSTITUISCONO IMMOBILIZZI</b>				
1	partecipazioni			CI111, 2, 3, 4, 5	CI111, 2, 3
2	altri titoli			CI116	CI115
	<b>Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</b>				
	<b>DISPONIBILITA' LIQUIDE</b>				
1	Conto di tesoreria				
	<i>a Istituto tesoriere</i>				CIV1a
	<i>b presso Banca d'Italia</i>				
2	Altri depositi bancari e postali			CIV1	CIV1b e CIV1c
3	Denaro e valori in cassa			CIV2 e CIV3	CIV2 e CIV3
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente				
	<b>Totale disponibilità liquide</b>				
	<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)</b>				
	<b>D) RATEI E RISCONTI</b>				
1	Ratei attivi			D	D
2	Risconti attivi			D	D
	<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (D)</b>				
	<b>TOTALE DELL'ATTIVO</b>				
	(1) con separata indicazione degli importi esigibili entro l'esercizio successivo				
	(2) con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo				
	(3) con separata indicazione degli importi relativi a beni indisponibili				

**Tavola n. 12: Stato patrimoniale passivo come disposto dall'allegato n. 11 al D.lgs n.118/2011**

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

(1) con separata indicazione degli importi esigibili oltre l'esercizio successivo

(2) Non comprende debiti derivanti dall'attività di sostituto di imposta. I debiti derivanti da tale attività sono considerati nelle voci 5 a) e b)

**Tavola n. 13: Conto economico consolidato come disposto dall'allegato n. 11 al D.lgs n.118/2011**

	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	Proventi da trasferimenti correnti				A5c
b	Quota annuale di contributi agli investimenti				E20c
c	Contributi agli investimenti				
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici			A1	A1a
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni				
b	Ricavi della vendita di beni				
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi				
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	Trasferimenti correnti				
b	Contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni pubb.				
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti				
13	Personale			B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni			B10	B10
a	Ammortamenti di immobilizzazioni immateriali			B10a	B10a
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali			B10b	B10b
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni			B10c	B10c
d	Svalutazione dei crediti			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>				
	<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</b>				
	<i>Proventi finanziari</i>				
19	Proventi da partecipazioni			C15	C15
a	da società controllate				
b	da società partecipate				
c	da altri soggetti				
20	Altri proventi finanziari			C16	C16
	<b>Totale proventi finanziari</b>				
	<i>Oneri finanziari</i>				
21	Interessi ed altri oneri finanziari			C17	C17
a	Interessi passivi				
b	Altri oneri finanziari				
	<b>Totale oneri finanziari</b>				
	<b>totale (C)</b>				
	<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>				
22	Rivalutazioni			D18	D18
23	Svalutazioni			D19	D19
	<b>totale (D)</b>				
	<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>				
	<i>Proventi straordinari</i>				
24	Proventi da permessi di costruire			E20	E20
a	Proventi da trasferimenti in conto capitale				
b	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo				E20b
c	Plusvalenze patrimoniali				E20c
d	Altri proventi straordinari				
	<b>totale proventi</b>				
25	Oneri straordinari			E21	E21
a	Trasferimenti in conto capitale				
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo				E21b
c	Minusvalenze patrimoniali				E21a
d	Altri oneri straordinari				E21d
	<b>totale oneri</b>				
	<b>Totale (E) (E20-E21)</b>				
	<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)</b>				
26	Imposte (*)			22	22
27	<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)</b>			23	23
28	<b>Risultato dell'esercizio di pertinenza di terzi</b>				

(\*) Per gli enti in contabilità finanziaria la voce si riferisce all'IRAP.

Fonte: Arconet, disponibile su sito istituzionale, [www.rgs.mef.gov.it](http://www.rgs.mef.gov.it), (data ultima modifica 8/7/2016)

Il bilancio consolidato è composto da uno “Stato patrimoniale consolidato attivo e passivo“, dal “Conto economico consolidato“ e dalla “Nota integrativa“ e dalla “Relazione del collegio dei revisori dei conti“. Per quanto riguarda il versante patrimoniale attivo tra i “crediti“ si nota subito la prima particolarità in quanto questi si riferiscono non a quelli verso i soci per i versamenti ancora dovuti ma a “crediti verso lo Stato ed altre amministrazioni pubbliche per la partecipazione al fondo di dotazione“. Sono state inserite nelle “immobilizzazioni finanziarie“ le voci relative alle “partecipazioni in imprese controllate“, “partecipazioni

in imprese partecipate“ e “altri soggetti“ e ai “crediti verso amministrazioni pubbliche“, “crediti verso imprese controllate“, “crediti verso imprese partecipate“ e “altri soggetti“, mentre nell’ “attivo circolante“ le medesime voci si riferiscono a partecipazioni detenute per la vendita nel breve periodo e di conseguenza a crediti non immobilizzati, interessante da notare è che la classificazione delle “immobilizzazioni materiali“ rispecchia quella dettata dall’articolo 2424 c.c ma aggiungendo delle voci tipiche degli Enti locali quali “beni demaniali“. Sul versante del passivo consolidato nel “patrimonio netto“ del gruppo invece è stata introdotta una distinzione fra “fondo di dotazione“ e “riserve“ che fanno capo all’Ente, si evidenzia poi la voce “quota di pertinenza di terzi“ e rispettivo “patrimonio netto di pertinenza di terzi“, informazione riferita a quanta parte di patrimonio netto spetta ai terzi che partecipano nelle imprese e negli organismi all’interno del gruppo. Tra i “debiti“ l’informazione risulta completa in quanto figurano le voci relative a “debiti da finanziamento“, “debiti verso fornitori“ e “debiti per trasferimenti e contributi“ verso “enti finanziati dal servizio sanitario nazionale“, “altre amministrazioni pubbliche“, “imprese controllate“, “imprese partecipate“ e “e altri soggetti“. Rileva anche la classe “conti d’ordine“ in cui vengono rappresentate le voci relative a “impegni su esercizi futuri“ e “garanzie prestate ad amministrazioni pubbliche“, “garanzie prestate a imprese controllate“, “garanzie prestate a imprese partecipate“ e “garanzie prestate ad altre imprese“. Sul versante economico consolidato tra i “componenti positivi della gestione“ rilevano i “ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici“ rappresentando perciò un’informazione contabile chiara e attendibile circa gli introiti derivanti dall’esercizio delle funzioni amministrative esternalizzate agli organismi che vanno a comporre il gruppo, tra i “componenti negativi della gestione“ invece si ricomprendono i costi sostenuti per la prestazione dei servizi e del personale utilizzato all’interno del gruppo in modo da avere una panoramica completa degli impieghi, gli ammortamenti sui beni e le svalutazioni. Alla voce “trasferimenti e contributi“ viene resa l’informazione circa le risorse stanziare in maniera corrente e fissa verso gli organismi partecipati. Nella classe “proventi ed oneri finanziari“ si rappresentano i proventi che derivano dalla partecipazione in società controllate, partecipate e in altri soggetti inclusi nel gruppo pubblico, traendone l’informazione necessaria circa la redditività degli investimenti operati. Nella classe “proventi ed oneri straordinari“ si evidenzia alla voce “oneri straordinari“ la sottovoce relativa ai “trasferimenti in conto capitale“ che rappresentano le risorse utilizzate dall’Ente per rifinanziare gli organismi partecipati dotati di autonomia patrimoniale come le società di capitali con trasferimenti di tipo non ordinario volti ad aumentare o reintegrare il capitale sociale degli stessi. Infine il “risultato di esercizio“ rende un’informazione contabile comprensiva anche della quota che spetta ai terzi, separata indicata nell’apposita voce “risultato dell’esercizio di pertinenza di terzi“, i quali vantano una partecipazione agli interessi del gruppo vuoi perchè possiedono in parte il capitale delle imprese dotate di autonomia patrimoniale vuoi perchè le Amministrazioni pubbliche si sono organizzate in consorzio per la gestione dei servizi pubblici locali. Gli schemi di bilancio consolidato armonizzati appena esaminati rispecchiano il dettato del principio contabile applicato in quanto, *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, pianificazione e controllo; attribuire all'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.*

### 3.4 Segue L'eliminazione delle operazioni infragruppo

Il bilancio consolidato si fonda sul presupposto che l'eliminazione dei saldi e delle operazioni intercorse fra le entità all'interno del gruppo vadano eliminate, in quanto esso deve riflettere la situazione patrimoniale, economica e reddituale di un'unica entità economica distinta dalla pluralità dei soggetti che la compongono. Dunque non eliminare le operazioni reciproche tramite un'apposito sistema di scritture di consolidamento andrebbe ad alterare la rappresentazione contabile globale del gruppo, in quanto il consolidamento dei conti deve esporre i risultati che le entità hanno intrattenuto con i soggetti estranei ad esso; tutto ciò che costituisce trasferimento di risorse interne incrementa impropriamente il valore del gruppo e per questo va eliminato. È utile tenere presente che il sistema delle rettifiche ed eliminazione dei saldi reciproci è svolto in considerazione del metodo di consolidamento prescelto in base al controllo esercitato sulle entità del gruppo, quale che sia il metodo vuoi integrale oppure quello proporzionale o ancora il metodo del patrimonio netto. Importante è identificare le operazioni infragruppo ai fini dell'eliminazione e dell'elisione dei dati contabili sulla base di informazioni trasmesse dai componenti del gruppo alla capogruppo prima di porre in essere le operazioni contabili di eliminazione dei rapporti *intercompany*, è necessario che l'Ente capogruppo sia in possesso di tali necessarie informazioni per la corretta integrazione dei bilanci e che soprattutto queste siano disponibili e reperibili. Informazioni circa: l'elenco delle partecipazioni detenute direttamente e indirettamente negli organismi rientranti nell'area di consolidamento con l'indicazione del costo storico di acquisto e il valore della partecipazione; l'elenco delle operazioni intercorse fra i membri del gruppo sia dal punto di vista patrimoniale sia da quello economico e finanziario. Tali elenchi vanno presentati secondo le modalità e i tempi stabiliti dal principio contabile applicato come previsto al paragrafo 3.2: *Prima dell'avvio dell'obbligo di redazione del bilancio del bilancio consolidato l'amministrazione pubblica capogruppo impartisce le direttive necessarie per rendere possibile la predisposizione del bilancio consolidato. Tali direttive riguardano le modalità e i tempi di trasmissione dei bilanci di esercizio, dei rendiconti o dei bilanci consolidati e delle informazioni integrative necessarie all'elaborazione del consolidato.* La documentazione integrativa si riferisce agli elenchi appena citati e va trasmessa alla capogruppo entro 10 giorni dall'approvazione dei bilanci di esercizio, e in ogni caso entro il 20 agosto dell'anno successivo a quello di riferimento. Di norma i documenti richiesti comprendono lo "Stato patrimoniale", il "Conto

economico“ e le operazioni interne quali crediti, debiti, proventi, utili e perdite conseguite all’interno del gruppo stesso. Il primo passo è predisporre una *check list* di attività da compiere preliminarmente al consolidamento delle operazioni infragruppo come definito dalla tabella che segue:

**Tavola n. 14: Check list attività preliminari al consolidamento delle operazioni infragruppo**

1. Riconciliazione dei saldi contabili e rettifiche di consolidamento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione delle operazioni avvenute nell’esercizio all’interno del gruppo dell’Ente locale distinguendo per tipologia (rapporti finanziari di debito/credito; acquisto/ vendita di beni e servizi; operazioni relative alle immobilizzazioni; pagamento dei dividendi; trasferimenti in c/capitale e di parte corrente; ecc.)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Individuazione delle modalità di contabilizzazione delle operazioni verificatesi all’interno del gruppo dell’Ente locale (es. voce di ricavo della realtà controllata collegata a voce di trasferimento di parte corrente da parte dell’Ente locale)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verifica della presenza e della corrispondenza di saldi reciproci: individuazione dei disallineamenti (in termini qualitativi e quantitativi)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistemazione contabile dei disallineamenti mediante adeguamento dei valori delle poste o attraverso scritture contabili</li> </ul>

Fonte: Giuseppe Mangano, *Il bilancio consolidato degli enti territoriali: metodi di consolidamento e controlli* (pag. 4).

Il gruppo va osservato come un’unica entità dove i singoli organismi che lo vanno a comporre sono considerati articolazioni dello stesso, perciò le operazioni che vi intercorrono non rilevano ai fini della rappresentazione veritiera e corretta. Prima di rettificare le operazioni infragruppo risulta chiaro che i saldi siano equivalenti e diametralmente opposti fra di loro ma non solo essi devono essere il frutto di quel processo di omogeneità formale e sostanziale per giungere poi alla loro aggregazione. Perciò il passaggio successivo è rappresentato dalla verifica della corrispondenza dei saldi reciproci che presuppone la loro equivalenza antitetica nei rispettivi bilanci tra la capogruppo e l’entità esaminata. Particolare attenzione meritano quelle operazioni che non trovano corrispondenza in partite equivalenti oppure nel caso di operazioni tra la controllante e le sue controllate oggetto di difforme trattamento fiscale. Per esempio l’imposta sul valore aggiunto (IVA) nei casi in cui risulta indetraibile se pagata dalla capogruppo ai componenti del gruppo per i quali l’IVA è detraibile, non è oggetto di eliminazione e rientra fra i costi del conto economico consolidato. La tabella seguente mostra la verifica della corrispondenza dei saldi reciproci che la capogruppo deve operare:

## Tavola n. 15: Verifica corrispondenza saldi reciproci

Tipologia di disallineamento	Fattispecie	Soluzione
a) Gli importi delle partite reciproche non sono equivalenti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Errori di contabilizzazione</li> <li>• Partite “viaggianti” o “in transito” (es. compravendite effettuate a fine esercizio e non contabilizzate contestualmente da unità venditrice e acquirente)</li> <li>• Difformità nella contabilizzazione (es. obbligazioni emesse da una consociata ad un valore diverso da quello nominale)</li> <li>• Applicazione di criteri di valutazione diversi (es. crediti e debiti reciproci inclusi secondo il metodo integrale per una società e secondo il proporzionale per un'altra)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rettificare gli importi correggendo il risultato o il patrimonio della partecipata</li> <li>• Rettificare i dati di bilancio dell'unità acquirente o di quella venditrice</li> <li>• In caso di obbligazioni emesse sotto la pari (sopra la pari) occorre addebitare (accreditare) il conto acceso al prestito obbligazionario, o quello relativo ai titoli, ed accreditare (addebitare) il conto acceso al disaggio (aggio) di emissione</li> <li>• Riclassificare una parte del credito, vantato dalla prima consociata, trasformandolo in credito nei confronti di terzi per la parte che è attribuibile agli azionisti di minoranza</li> </ul>
b) Gli importi non sono reciproci	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le operazioni infragruppo determinano l'insorgenza di valori reciproci che presentano però natura contabile diversa (es. transazioni che hanno per oggetto immobilizzazioni per l'unità acquirente e prodotti finiti per quella venditrice)</li> <li>• Distribuzione di utili infragruppo (da una parte abbiamo la rilevazione del provento finanziario per i proventi percepiti dalla controllante, mentre da parte della controllata abbiamo la diminuzione patrimoniale)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No eliminazione ma riclassificazione in base al significato economico dell'operazione all'interno del gruppo (ad es. mantenendo l'immobilizzazione nell'attivo del gruppo e inserendo il ricavo dell'entità venditrice fra i ricavi per incrementi di immobilizzazioni interne)</li> <li>• No rettifica pre-consolidamento ma eliminazione del provento finanziario in sede di consolidamento (infatti gli utili si riferiscono ad esercizi precedenti e pertanto già confluiti nel patrimonio netto del gruppo)</li> </ul>

Fonte: Giuseppe Mangano, *Il bilancio consolidato degli enti territoriali: metodi di consolidamento e controlli* (pag. 5).

Le partite più insidiose per il redattore del bilancio consolidato sono costituite dalle “partite in transito” in quanto queste vengono contabilizzate contestualmente da un'entità e non dall'altra generando saldi non omogenei fra di loro. A questo punto si procederà all'eliminazione delle operazioni infragruppo, tenendo sempre presente che i rapporti che intervengono fra le diverse entità giuridiche che compongono il gruppo

sono assimilabili a movimentazioni che si svolgono all'interno della singola entità e quindi non rilevano ai fini del risultato globale. Operazioni infragruppo che vengono distinte in due categorie:

- 1) Elisioni che non modificano il risultato consolidato ed il patrimonio aggregato come debiti e crediti infragruppo, costi e ricavi infragruppo, proventi e oneri relativi a compravendite all'interno del gruppo, concessioni, contributi, provvigioni, aumenti di capitale di società del gruppo, riduzione di capitale per perdite, *royalties* e interessi attivi e passivi.
- 2) Eliminazioni che modificano il risultato consolidato e il patrimonio netto di gruppo come utili e perdite infragruppo conseguiti a fronte di compravendita di beni e servizi, cessioni di immobilizzazioni e distribuzione di dividendi infragruppo.

Le prime operazioni non influenzano il risultato del gruppo in quanto hanno una manifestazione meramente patrimoniale, mentre le seconde rideterminano il risultato economico consolidato. Il procedimento da seguire conterà di eliminazione integrale delle partite<sup>162</sup> anche nel caso di partecipazione non totalitaria in una società di capitali, mentre le operazioni da eliminare sono solo quelle sorte in data successiva all'acquisto della partecipazione se trattasi di società di capitali. Andando a esaminare le operazioni che non modificano il risultato economico consolidato (comunemente denominate operazioni reciproche) in quanto sono partite di uguale importo ma antitetiche fra di loro ovvero di segno opposto nei bilanci da consolidare delle entità del gruppo. L'eliminazione di tali partite produce effetti solamente sullo "Stato patrimoniale consolidato" attivo e passivo e sulle componenti del "Conto economico consolidato" ma non influenzano il "Risultato economico consolidato"<sup>163</sup> e il "Patrimonio netto consolidato". Un esempio può tornare utile. La capogruppo Ente locale M partecipa al 70% la società A e al 30% la società B, quest'ultima è totalmente a partecipazione pubblica ed affidataria di un servizio pubblico della capogruppo. A è consolidata con il metodo di consolidamento integrale, mentre B con quello proporzionale. L'Ente capogruppo vanta crediti verso A per 200 e verso B per 800. La rettifica delle partite infragruppo comporta l'eliminazione totale delle partite contabili in caso di utilizzo del metodo di consolidamento integrale e invece *pro quota* in caso di utilizzo del metodo proporzionale. Saranno rappresentati gli Stati patrimoniali dell'Ente capogruppo e delle consolidate A e B:

---

<sup>162</sup> Le partite una volta allineate per i reciproci importi si annullano a vicenda.

<sup>163</sup> Per esempio il ripianamento di una perdita da parte dell'Ente capogruppo non produce effetti sul "risultato economico consolidato" ma ovviamente decrementa il patrimonio dell'Ente stesso.



integralmente indipendentemente dalla quota di capitale posseduta se trattasi di società di capitali<sup>164</sup>. Non solo, si riscontrano altri tipi di operazioni che normalmente vengono poste in essere all'interno del gruppo come per esempio quelle relative alle vendite effettuate all'interno del gruppo<sup>165</sup>, contributi in conto capitale e trasferimenti di immobilizzazioni. Riprendendo l'esempio precedente si ipotizzi che le due partecipate A e B abbiano distribuito l'utile dell'esercizio precedente per 100 (rispettivamente 70 A e 30 B) e la controllante M lo contabilizzi nell'esercizio successivo. Nel caso di distribuzione di utili infragruppo essi vengono eliminati perchè andrebbero ad accrescere il risultato consolidato indebitamente ma se distribuiti in esercizi precedenti andranno inseriti nelle "Riserve da consolidamento". Dunque l'utile di M (500) + l'utile di A (200) + l'utile di B *pro quota* (60) = 760 - l'utile distribuito nell'esercizio precedente ovvero 100 = 660 di "Utile consolidato" e 100 andrà a rettificare le "Riserve da consolidamento". Lo scopo perseguito è quello di evitare una doppia contabilizzazione che andrebbe ad alterare la voce "Utile consolidato"; si ripropone lo "Stato patrimoniale consolidato" di M+A+B e rinviando per i dati che riguardano la situazione patrimoniale delle società alla tavola precedente:

**Tavola n. 17: Rettifiche infragruppo che modificano il risultato economico**

M+A+B (CONSOLIDATO)			
Crediti	3060	PN. Cons	4760
Altro	2600	C.S	4000
		Utile.Cons	660
		Riserve	100
		PN.Terzi	360
		Debiti	600
	5660		5600

Fonte: Giuseppe Mangano, *Il bilancio consolidato degli enti territoriali: metodi di consolidamento e controlli* (pag. 6).

L'eliminazione di dati contabili può essere evitata se relativa ad operazioni infragruppo di importo irrilevante, indicandone il motivo nella nota integrativa. Per quanto riguarda invece particolari interventi di elisione vengono richiamati dal principio contabile applicato al bilancio consolidato ove nel caso di

<sup>164</sup> Diversamente dalle operazioni che non influenzano il risultato consolidato che abbiamo visto vengono rettifiche a seconda del metodo di consolidamento utilizzato, in questo caso invece la rettifica va operata per intero.

<sup>165</sup> Stiamo considerando operazioni intervenute all'interno del gruppo e che non hanno ancora trovato realizzazione verso i terzi. Ad esempio, se una componente del gruppo ha venduto ad un'altra un immobile ma questo è ancora presente all'interno del gruppo stesso, la plusvalenza o minusvalenza rilevata nel bilancio dell'entità venditrice va eliminata.

operazioni tra la controllante e le sue controllate oggetto di un difforme trattamento fiscale, l'imposta non è soggetta ad elisione. Per esempio l'IVA se risulta indetraibile allora verrà considerata come un costo e perciò non oggetto di elisione, figurerà nel "Conto economico consolidato" come un onere a livello di gruppo. Se per esempio la controllante M acquista dei servizi dalla società A per 100 e fatturati con IVA al 20% indetraibile il costo sostenuto sarà 120 mentre l'importo ricavato di A per la prestazione del servizio sarà 100. Dunque si realizza un'operazione infragruppo di Costi vs Ricavi e perciò dovrà essere elisa in quanto non realizzata con terze economie e andrebbe perciò ad accrescere indebitamente i valori in "Conto economico consolidato" ma in questo caso particolare l'IVA risulta indetraibile e correttamente si dovrà procedere a iscriverla come costo per l'importo di 20 ( $120-100=20$ ).

### 3.5 *Segue* Controlli e criticità del bilancio consolidato

Il tema del controllo sul bilancio consolidato (o meglio sarebbe dire dei controlli<sup>166</sup>) si rinviene nelle disposizioni del T.u.e.l, in tre articoli di carattere programmatico e generale, *in primis* all'articolo 147 comma secondo lettera d: *Il sistema di controllo interno è diretto a verificare attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto stabilito dal D.lgs n. 118/2011, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'Ente.* All'articolo 147-bis comma primo: *Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura contabile.* E infine all'articolo 147-quater: *L'Ente locale definisce secondo la propria autonomia organizzativa un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili. L'amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata secondo parametri quantitativi e qualitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.* Il Collegio dei revisori dei conti ha competenze specifiche in materia di bilancio consolidato ove dispone l'articolo 239 del T.u.e.l, lettera d-bis: *L'organo di revisione redige la relazione sulla proposta di deliberazione consiliare di approvazione del bilancio consolidato, entro il termine previsto dal regolamento di contabilità e comunque non inferiore a 20 giorni, decorrente dalla trasmissione della stessa proposta approvata dall'organo esecutivo.* L'Organo di revisione è tenuto al controllo degli equilibri espressi nel bilancio consolidato, controllo che ha per oggetto i

---

<sup>166</sup> Di controlli interni agli Enti locali e territoriali si tratta, svolti dal Collegio dei revisori dei conti interno all'Ente pubblico e da non confondere con il sistema dei controlli esterni svolti dalle sezioni regionali della Corte dei Conti cui si tratterà nel capitolo seguente. In questo paragrafo tratteremo esclusivamente dei controlli interni riferiti al bilancio consolidato rinviando per altre considerazioni nel prosieguo della trattazione (nda).

documenti che compongono il bilancio consolidato stesso ovvero Stato patrimoniale consolidato, Conto economico consolidato e Nota integrativa contenuta nella Relazione sulla gestione. Il collegio è chiamato ad esprimere un giudizio<sup>167</sup> circa la rappresentazione veritiera, fedele e corretta della complessiva situazione patrimoniale ed economica del gruppo nel rispetto dei principi di revisione espressi dall'OIC e dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali. Giudizio che verterà sull'appropriatezza della definizione dell'area di consolidamento, sulla verifica dei principi contabili applicati per il consolidamento dei conti, sulla omogeneità dei criteri di valutazione adoperati e che questi siano identici per tutte le entità del gruppo, sulla continuità aziendale delle entità all'interno del gruppo e sulla correttezza delle operazioni volte a eliminare le partite infragruppo. I documenti relativi a tali tipi di verifiche da adoperare dovrebbero essere messi a disposizione del Collegio prima della convocazione dell'assemblea Consiliare per la delibera di approvazione del bilancio consolidato. Il Revisore deve impostare le proprie attività di verifica in quanto svolge un compito di pianificazione della *governance* del gruppo, deve conoscere il contesto legale ed economico in cui va ad operare, la struttura del gruppo e come operare il consolidamento. La verifica attiene anche sul piano dei rischi economici nel contesto in cui il gruppo opera in quanto è chiamato ad esprimere un parere circa le modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione in organismi esterni, proposte di ricorso all'indebitamento e proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa. Il controllo sull'equilibrio finanziario del bilancio dell'Ente locale o territoriale deve assolutamente tenere conto dell'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni e proprio per questo il Collegio è chiamato a verificare e poi ad inserire nella Relazione sulla gestione allegata al bilancio consolidato un insieme di indici patrimoniali ed economici dei bilanci delle partecipate. Indici di natura patrimoniale come l'indice di indipendenza finanziaria dato dal Patrimonio netto/ (fratto) Totale dell'attivo, misura quanto del totale dei mezzi investiti nell'azienda è stato finanziato dal capitale proprio o di terzi e deve essere pari a 0,25/0,30. Indice di copertura delle immobilizzazioni dato dal Patrimonio netto/Totale immobilizzazioni e che deve essere superiore a 1, indicando le garanzie che l'azienda è in grado di fornire ai finanziatori esterni. Indici economici come il *return on equity* ovvero il ritorno dell'investimento dato dal Utile di esercizio/Patrimonio netto, evidenzia il tasso di ritorno del capitale di rischio utilizzato nella gestione ordinaria dell'attività di impresa. Il compito del Collegio dei revisori è dunque prevenire le criticità che possono frequentemente insorgere all'interno del gruppo, soprattutto se il gruppo è di dimensioni rilevanti allora probabilmente il Collegio sarà chiamato a valutare il sistema informativo di raccolta e di gestione dei dati. Criticità possono riguardare l'evidenza delle partite *intercompany* nel senso che i crediti/debiti vanno suddivisi fra commerciali, finanziari e diversi; la determinazione del costo delle partecipazioni inteso come spesa dell'Ente capogruppo al momento dell'acquisto o costituzione dell'entità e che può risalire a periodi anche piuttosto lontani nel tempo; le operazioni con applicazione dell'IVA;

---

<sup>167</sup> Come disposto dall'articolo 240: *I revisori rispondono della veridicità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario. Devono inoltre conservare la riservatezza sui fatti e documenti cui hanno conoscenza per ragione del loro ufficio.*

determinazione delle differenze da consolidamento date dalla discrasia fra il costo della partecipazione e la quota di patrimonio netto che può essere superiore o inferiore; quale metodo utilizzare per consolidare gli enti non societari tenuto conto della nozione di controllo come disposta nel principio contabile applicato e infine la determinazione della quota di patrimonio e del risultato di esercizio spettante ai terzi estranei al gruppo. In particolare il sistema per recepire le informazioni da e verso gli organismi all'interno del gruppo potrebbe risultare poco attendibile ed efficiente soprattutto nei tempi, vi può essere disorganizzazione nella raccolta dei dati e si può infine presentare una disattenzione verso la qualità dei servizi resi ai cittadini nel lungo periodo osservando le Amministrazioni solamente l'aspetto economico e reddituale del servizio stesso nel breve periodo. Infine la criticità che si evince dalle disposizioni del principio contabile applicato è che l'applicazione del metodo integrale e/o proporzionale, dipendente dalla tipologia degli organismi su cui l'Ente locale o territoriale esercita il controllo come definito dallo stesso principio contabile, rappresenta correttamente la consistenza patrimoniale e finanziaria del gruppo ma nello stesso tempo non rileva altrettanto correttamente il fenomeno delle esternalizzazioni. Infatti esso dispone che: *Per rappresentare la consistenza patrimoniale e finanziaria il bilancio consolidato predisposto sulla base della dimensione del controllo esercitato nei confronti dei componenti del gruppo, utilizza il metodo di consolidamento integrale o proporzionale. Per rappresentare le esternalizzazioni, invece il bilancio consolidato è elaborato sulla base dell'incidenza dei ricavi imputabili alla controllante rispetto al totale dei ricavi di ciascun componente del gruppo, comprensivi delle entrate esternalizzate.* Dunque dalla disposizione si evince che risulterebbe necessario predisporre due bilanci consolidati distinti fra di loro e redatti uno con il metodo integrale e l'altro con quello proporzionale. Perché se si utilizza il metodo del consolidamento integrale in relazione a organismi strumentali, enti strumentali controllati e a società controllate sul versante patrimoniale l'utilizzatore del bilancio ne trarrà un'informazione veritiera e corretta circa la consistenza del patrimonio globalmente considerato, mentre sul lato economico il metodo integrale tende ad aggregare/sommare per intero i "costi" e i "ricavi" in capo all'Ente controllante in virtù della teoria della capogruppo e perciò l'impatto di tali componenti risulterebbe non veritiero in quanto nella realtà questi incidono *pro quota*. Perciò secondo la disposizione si dovrebbe redigere due bilanci consolidati utilizzando per rappresentare il patrimonio globalmente considerato il metodo integrale, mentre per rappresentare l'incidenza dei "costi" e dei "ricavi" sarebbe opportuno che questi venissero considerati *pro quota* e non incidenti per il loro intero. Discorso antitetico che presenta però le stesse problematiche si presenta utilizzando il metodo di consolidamento proporzionale nei confronti di enti strumentali partecipati e società partecipate. Dal lato patrimoniale la rappresentazione non sarà veritiera circa la globale consistenza patrimoniale del gruppo come invece accade utilizzando il metodo integrale, sul versante economico però l'incidenza di "costi" e "ricavi" verrà riportata *pro quota* alla partecipazione ed evidenziando il fenomeno delle esternalizzazioni, appunto in modo proporzionale all'investimento. Dunque Il controllo politico e sociale che si attua con la predisposizione del bilancio consolidato dovrebbe rappresentare due facce della medesima medaglia ovvero l'*accountability* della Pubblica Amministrazione.

#### 4. Il bilancio consolidato della Città metropolitana di Roma Capitale

Il D.lgs n. 118/2001 ha previsto una fase di sperimentazione della nuova contabilità armonizzata per meglio rispondere alle esigenze del nuovo assetto “allargato“ della finanza pubblica e per individuare eventuali criticità. A partire dal 2012 è stata avviata tale fase con particolare riferimento all’adozione del bilancio di previsione finanziario pluriennale, all’adozione della competenza finanziaria rafforzata, all’adozione della contabilità finanziaria affiancandone a fini conoscitivi quella economica-patrimoniale, alla classificazione per missioni e programmi, alla copertura finanziaria delle spese di investimento basata sull’effettiva esigibilità delle risorse destinate alla copertura e infine prevedendo la redazione del bilancio consolidato. Il Decreto poi stabilisce che entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore saranno disciplinate con apposito D.P.C.M le specifiche modalità di attuazione. Il D.P.C.M 28 dicembre 2011 reca all’articolo 19 le modalità della sperimentazione e stabilisce che le Amministrazioni che vi aderiscono redigano il bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate secondo le modalità ed i criteri individuati dal principio contabile applicato al bilancio consolidato di cui all’allegato n. 4. Gli Enti che partecipano alla sperimentazione redigono il bilancio consolidato per sopperire alle carenze informative e valutative dei bilanci degli Enti stessi 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, pianificazione e controllo. La sperimentazione di durata triennale dovrebbe offrire agli Enti un nuovo strumento per programmare, gestire e controllare con maggiore efficacia il proprio gruppo nonché ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie del gruppo di enti e società che fanno capo ad un’Amministrazione Pubblica, incluso il risultato economico. Il D.P.C.M reca per la prima volta il termine “Gruppo amministrazione pubblica“ e inoltre prevede l’adozione di schemi di bilancio consolidato armonizzati come riportati nell’allegato n. 11 e stabilendo l’approvazione del bilancio stesso entro il 30 giugno dell’anno successivo<sup>168</sup>. Queste disposizioni si inseriscono in un contesto già in atto da tempo ovvero nel processo di razionalizzazione e riorganizzazione delle attività svolte dalle Amministrazioni Pubbliche, che consenta loro di ottimizzare il controllo delle risorse, la capacità gestionale, l’efficienza produttiva e l’efficacia dell’azione amministrativa. L’ottica sarà quella di consociare i risultati globali del gruppo pubblico in quanto i risultati economici delle società a partecipazione pubblica non possono che avere ripercussioni sul bilancio dell’Ente locale che viene perciò considerato alla stregua di un’azienda capogruppo che sulla base della rielaborazione dei dati di bilancio di ciascuna partecipata è in grado di pervenire alla redazione del bilancio consolidato. In questo ultimo paragrafo dedicato sempre al tema del “Gruppo amministrazione pubblica“ intendiamo riportare l’esperienza della Città metropolitana di Roma Capitale che a partire dal 1° gennaio 2015 è subentrata alla Provincia di Roma, succedendo ad essa in

---

<sup>168</sup> Con le modifiche apportate dal D.lgs n. 126/2014 l’approvazione avverrà entro il 30 settembre dell’anno successivo.

tutti i rapporti attivi e passivi ed esercitandone le funzioni. La scelta di illustrare questa esperienza a titolo dimostrativo delle teorie, dei metodi e delle prassi contabili esaminate nei paragrafi precedenti è mossa dalla constatazione che la Città metropolitana di Roma Capitale è stata fra i primi Enti individuati con Decreto n. 92164 del 15/11/2013 da parte del MEF a partecipare alla sperimentazione dei principi contabili armonizzati e vantando la prima redazione del bilancio consolidato con riferimento all'esercizio 2013. La redazione del bilancio consolidato è stata resa possibile in quanto l'Ente si è prontamente attivato ad integrare la propria contabilità finanziaria con le risultanze economico-patrimoniali sulla base dei principi contabili di natura civilistica e da quelli predisposti dall'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali. Intendiamo illustrare il bilancio consolidato relativo all'anno 2014 approvato con Decreto n. 116 del 30 settembre 2015 da parte del Vice sindaco metropolitano. Di seguito il portafoglio partecipazioni detenute da Città metropolitana di Roma Capitale, in quanto la prima delle operazioni da compiere consiste nel delineare la consistenza delle partecipazioni detenute per procedere poi ad individuare l'area di consolidamento:

**Tavola n. 18: Portafoglio partecipazioni di Città metropolitana di Roma Capitale**

Ragione Sociale	% Partecipazione	valore partecipazione (€)	Sede	capitale sociale (€)	oggetto sociale
ACEA ATO 2 S.p.a.	0,000002756	10,00	Piazzale Ostiense 2 – Roma	362.834.320,00	servizio idrico integrato
AEROPORTI DI ROMA S.p.a.	0,251	156.184,00	Via dell'aeroporto di Fiumicino-Fiumicino	62.224.743,00	costruzione e esercizio aeroporti
AGENZIA REGIONALE PER LA PROMOZIONE TURISTICA DEL LAZIO in liquidazione	10	100.000,00	Via Parigi,11-Roma	1.000.000,00	promozione turistica Lazio
ALTAROMA Scpa	7,27 Deliberato recesso con delibera commissario straordinario nel 2014	127.318,06	Via dell'Umiltà,48-Roma	1.751.280,00	promozione alta moda
Agenzia Sviluppo Provincia per le Colline Romane in liquidazione.	73 Società in liquidazione	17.661,30	Via XX Settembre ,28-Grottaferrata	25.500,00	sviluppo socio-economico territori colline romane
BANCA POPOLARE ETICA Coop.a.r.l.	0,12	52.644,00	Via N.Tommaseo,7-Padova	42.789.705,00	intermediazioni e monetaria
BANCA DI CREDITO COOPERATIVO ROMA S.c.a.r.l.	0,0006	1.033,00	Via sardegna,129-Roma	40.377.000,00	intermediazioni e monetaria
CAPITALE LAVORO S.p.a.	100	2.050.000,00	Via B. Franklin-Roma	2.050.000,00	attività di supporto all'esercizio attività amministrative ente proprietario
C.A.R.-CENTRO AGROALIMENTARE ROMA S.c.p.a.	2,83	1.966.469,00	Via Tenuta dei cavalieri,1-Guidonia Montecelio	63.605.982,00	promozione costruzione e gestione diretta e indiretta mercato ortofrutticolo
COTRAL PATRIMONIO S.p.a.	12,94	271.670,00	Via B.Alimena,105- Roma	2.100.000,00	la gestione e la valorizzazione del patrimonio infrastrutturale, mobiliare e immobiliare - strumentale e non strumentale - funzionale all'esercizio del trasporto pubblico regionale su

Ragione Sociale	% Partecipazione	valore partecipazione (€)	Sede	capitale sociale (€)	oggetto sociale
					gomma
<b>INVESTIMENTI S.p.a.</b> (Ex Fiera di Roma S.p.a.)	0,065	182.823,30	Via Portuense,1645/1647-Roma	280.773.207,00	realizzazione organizzazione gestione sistema fieristico
<b>TECNOPOLO S.p.a.</b>	0,014	12.280,08	via dell'Umiltà,48-Roma	85.955.518,88	promozione, riqualificazione e stimolo allo sviluppo del tessuto industriale
<b>CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE ROMA LATINA</b>	4,61	14.752,00	Via Carrera 12/A -Latina scalo	182.000,00	produzione e insediamento attività produttive
<b>CONSORZIO LAGO DI BRACCIANO</b>	70	262.500,00	Lungolago G.Argenti - Bracciano	0	gestione trasporto passeggeri lago Bracciano
<b>CONSORZIO PER IL TRASPORTO PUBBLICO LOCALE</b>	4,95	5.000,00	p.zza Marconi -Zagarolo	101.087,00	trasporto pubblico locale

Fonte: Città metropolitana di Roma capitale, Decreto n. 116 del 30.09.2015, disponibile su: [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it), ultimo aggiornamento al 31/12/2014.

Le difficoltà riscontrate nella redazione del bilancio consolidato da parte dell'Ente in questione attengono alla notevole complessità tecnica e di lettura del documento contabile in quanto basato sui principi contabili privatistici nonché come primo *step* dall'individuazione dell'area di consolidamento. Innanzitutto è stata operata una ricognizione del portaglio partecipazioni detenute dall'Ente al 31/12/2014 sulla base della nozione di controllo di diritto, di fatto e contrattuale come prevista dal principio contabile applicato di cui all'allegato n. 4. L'area di consolidamento consiste nelle aziende, enti strumentali, organismi e società la cui attività è oggetto di informazione di gruppo. Dunque è necessario individuare quali partecipate del gruppo pubblico locale siano sottoposte a controllo, influenza dominante o vincolo contrattuale da parte del soggetto economico ovvero per quali la capogruppo abbia il potere di indirizzare la politica di gestione. Nel rispetto del principio contabile applicato sono state escluse dall'area di consolidamento del gruppo le partecipazioni minime ritenute irrilevanti ovvero con incidenza inferiore al 10% rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo; in ogni caso restano escluse le quote di partecipazioni inferiori al 1%. È stata inoltre esclusa dall'area di consolidamento la partecipazione in ACEA s.p.a in quanto società quotata nel mercato regolamentato e di conseguenza da non considerarsi in prima applicazione delle disposizioni contenute nel D.lgs n. 118/2011. La tavola rappresenta gli organismi che ruotano intorno all'Ente locale, la maggior parte costituiti in forma di società di capitali e con l'oggetto sociale più vario, essi operano nell'ambito della promozione e del supporto nello sviluppo a livello locale delle infrastrutture, turismo, servizi sociali, moda, fiere, trasporti e intermediazione mobiliare. Le società partecipate sopra il 10% in termini di percentuale di capitale detenuto risultano solamente tre, adoperate le dovute esclusioni:

- L’Agenzia Sviluppo Provincia per le Colline Romane in liquidazione. È stata esclusa dall’area di consolidamento in quanto società in liquidazione<sup>169</sup>.
- Consorzio Lago di Bracciano con quota di capitale pari al 70%. Il Consorzio non è stato ricompreso nell’area di consolidamento in quanto i dati di bilancio risultavano irrilevanti ai fini della rappresentazione veritiera e corretta del gruppo.
- Capitale Lavoro s.p.a con quota di partecipazione al 100%. La società è stata inclusa nell’area di consolidamento.

Dunque come abbiamo sottolineato in precedenza l’area di consolidamento non coincide necessariamente con il gruppo ben potendo abbracciare un “perimetro“ più stretto. Tutte le restanti società di capitali sono state escluse<sup>170</sup> in quanto o la partecipazione risultava inferiore al 10% oppure il valore della partecipazione risultava irrisorio e non rilevante in relazione alla posizione patrimoniale, economica e finanziaria di Città metropolitana di Roma Capitale. Definita dunque l’area di consolidamento occorrerà procedere alla scelta del metodo di consolidamento per poi “aggregare“ le poste dei bilanci dell’Ente locale con quelli delle società incluse nell’area di consolidamento. Nel caso esaminato solo la società *in house providing* Capitale Lavoro s.p.a è stata inclusa nel consolidamento in quanto l’Ente esercita su di essa il controllo analogo e sono presenti tutti gli altri indici che la qualificano come tale. Il metodo di consolidamento adottato in applicazione del principio contabile applicato è quello integrale, adoperando le opportune rettifiche ed elisioni delle operazioni infragruppo. Applicando il metodo integrale l’Ente ha dapprima aggregato le attività, le passività e le componenti del conto economico del bilancio da consolidare con le proprie; ha operato l’elisione dei saldi reciproci sia quelli che relativi allo Stato patrimoniale sia quelli relativi al Conto economico; ha eliminato il costo della partecipazione *versus* il patrimonio netto della società; non sono state esposte in bilancio le quote di spettanza dei terzi in quanto inesistenti; non sono stati eliminati i dividendi infragruppo in quanto non distribuiti. In osservanza dei principi contenuti nel D.lgs n. 118/2011 e di quelli elaborati dall’Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali in raccordo con la Commissione Arconet i bilanci utilizzati per il consolidamento sono redatti con riferimento al termine dell’anno solare 31 dicembre, i saldi e le operazioni infragruppo sono stati eliminati, è stata fornita l’informativa supplementare con la Nota integrativa e la Relazione sulla gestione e sono stati utilizzati gli schemi di bilancio consolidato armonizzati. Nel dettaglio le operazioni di consolidamento che sono state effettuate, *in primis* vi è l’eliminazione del costo della partecipazione di Capitale Lavoro s.p.a contro il suo patrimonio netto, dato che il costo storico pari a 2.050.000,000 di euro non corrisponde ed è inferiore al patrimonio netto della

<sup>169</sup> Dall’esame della normativa si evince che nel bilancio consolidato devono essere considerate pure le entità in liquidazione per le quali non vi è alcun esonero; ciò è conforme alla *ratio* stessa del consolidamento atteso che preponderante è il rispetto del principio di veridicità delle risultanze contabili. Sarebbe stato perciò corretto escludere l’Agenzia non per il fatto che è stata posta in liquidazione ma per l’irrisorio valore della partecipazione. (vedi Capitolo 2 paragrafo 1.4 *Segue* Riflessioni sul principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato e Corte dei Conti, Sezione di controllo per la regione siciliana, Deliberazione n. 60/2014, per ulteriori approfondimenti).

<sup>170</sup> Sono state escluse dall’area di consolidamento: Centro Alimentare Roma s.c.p.a cui l’Ente vantava una partecipazione inferiore al 3% anche se il valore della partecipazione è di poco inferiore a quello di Capitale Lavoro s.p.a; Cotral Patrimonio s.p.a con una partecipazione al 12,94% ma con un valore inferiore ai 300.000 euro.

società si è perciò generata una differenza da consolidamento (se il Costo della partecipazione è < al Patrimonio netto si genera una differenza da consolidamento negativa), tale discrasia di valori si inserisce nello “Stato passivo consolidato“ alla voce “Riserva di consolidamento“. Tale riserva ha valenza prudenziale per evitare la distribuzione di valori non ancora realizzati verso economie terze, evidenzia un maggior valore acquisito dalla società di carattere potenziale in quanto non ancora realizzato per l’Ente, sarebbe realizzato se l’Ente cedesse la partecipazione verso terzi, dunque la riserva è predisposta a contenere plusvalori per il futuro in quanto se il redattore del bilancio consolidato avesse previsto la probabilità di perdite societarie tali plusvalori sarebbero stati inseriti nel Fondo di consolidamento per rischi e oneri. La differenza fra il “Patrimonio netto“ di Capitale Lavoro s.p.a e il “Valore della partecipazione“ iscritta nel bilancio dell’Ente genera la Riserva negativa come riportato di seguito:

#### Tavola n. 19: Calcolo della riserva di consolidamento

CALCOLO DELLA RISERVA DI CONSOLIDAMENTO				
Composizione del Patrimonio Netto di Capitale Lavoro Spa				Importi in unità di €
Capitale Sociale				€ 2.050.000,00
Riserva legale				€ 62.019,00
utili portati a nuovo				€ 97.965,00
<b>Patrimonio Netto Capitale Lavoro (ante utile 2014)</b>				<b>€ 2.209.984,00</b>
Valore della partecipazione iscritto nel bilancio ente				€ 2.050.000,00
<b>RISERVA DI CONSOLIDAMENTO</b>				<b>€ 159.984,00</b>

Fonte: Città metropolitana di Roma capitale, Decreto n. 116 del 30.09.2015, in [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it), ultimo aggiornamento al 31/12/2014.

#### Tavola n. 20: Eliminazione della partecipazione nell’impresa controllata

Voci di Bilancio	Bilancio di origine	Posizione nel Bilancio di origine	Rettifiche	Importo
PARTECIPAZIONI IN IMRESE CONTROLLATE	Città metropolitana di Roma Capitale	SP ATTIVO B IV 1a		€ 201.978.415,46
da elidere				
Capitale Sociale	Capitale Lavoro	SP PASSIVO A.I	€ 2.050.000,00	
Riserva legale	Capitale Lavoro	SP PASSIVO A.IV	€ 62.019,00	
Riserva da risultato economico anni precedenti	Capitale Lavoro	SP PASSIVO A.VIII	€ 97.965,00	
da inserire				
<b>Riserva da consolidamento</b>	Città metropolitana di Roma Capitale	SP PASSIVO A.II a	€ 159.984,00	
		importo netto rettifica	€ 2.050.000,00	
<b>PARTECIPAZIONI IN IMPRESE CONTROLLATE POST CONSOLIDAMENTO</b>				<b>€ 199.928.415,46</b>

Fonte: Città metropolitana di Roma capitale, Decreto n. 116 del 30.09.2015, in [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it), ultimo aggiornamento al 31/12/2014.

Come è stato riportato nella Tavola n. 19 successivamente è necessario rettificare il “Valore delle partecipazioni in imprese controllate post consolidamento“ che l’Ente capogruppo detiene, sottraendo alla

voce “Partecipazioni in imprese controllate”<sup>171</sup> il “Valore della partecipazione” in Capitale Lavoro s.p.a. ed evidenziando la “Riserva da consolidamento”. In ossequio al principio contabile applicato il “Costo della partecipazione” in Capitale Lavoro s.p.a. si elide *versus* il “Patrimonio netto” e andando a diminuire la voce “Partecipazioni in imprese controllate” che Città metropolitana di Roma Capitale detiene, in quanto in caso contrario si sommerebbero due volte i medesimi valori andando ad accrescere la voce stessa. Il punto più problematico risulta quello relativo all’elisione dei crediti e dei debiti reciproci nonché dei costi e dei ricavi intercorsi tra l’Ente e la società, in quanto presuppone l’equivalenza delle partite stesse ed un aggiornato sistema di rilevazione. Operazione complessa che prevede il raccordo e la conoscenza dello Stato patrimoniale e del Conto economico dell’Ente proprietario e della società *in house*. Per ragioni attinenti la convenienza di riportare entrambi i documenti contabili il Decreto n. 116 del 30 settembre 2015 rinvia per la loro consultazione ai rispettivi siti istituzionali e di seguito riporto semplicemente le operazioni poste in essere:

**Tavola n. 21: Elisione dei crediti e dei debiti reciproci**

Voci di bilancio	Fonte	posizione in bilancio riclassificato art. 2424cc	Rettifiche per elisioni	importo
DEBITI VS FORNITORI da elidere	ente	SP PASSIVO D.2		€ 47.328.167,65
crediti cl x ft emesse	CL	SP ATTIVO C II.4	€ 1.798.969,00	
crediti CL x ft da emettere	CL	SP ATTIVO C II.4	€ 2.704.702,00	
crediti per contributi	CL	SP ATTIVO C II.4	€ 40.000,00	
crediti per RF	CL	SP ATTIVO C I.3	€ 7.793.507,00	
debiti per acconti su commessa	CL	SP PASSIVO D.6	-€ 8.555.024,00	
<b>importo da elidere</b>			€ 3.782.154,00	
debiti vs fornitori	CL	SP PASSIVO D.2	€ 1.112.440,00	
<b>importo da inserire</b>			€ 1.112.440,00	
SALDO DEBITI V FORNITORI <b>POST</b> CONSOLIDAMENTO				€ 44.658.453,65

**Tavola n. 22: Elisione dei costi e dei ricavi reciproci**

Voci di bilancio	bilancio di origine	posizione in bilancio di origine	rettifiche per elisioni	importo
COSTI X PRESTAZIONI DI SERVIZI	Città metropolitana di Roma	CE B.11		€ 143.182.374,00
Ricavi vendita e prestazioni	Capitale Lavoro	CE A.1	€ 3.932.562,00	
variazioni delle rimanenze lavori in	Capitale Lavoro	CE A.3	€ 2.432.618,00	
contributi in c/esercizio	Capitale Lavoro	CE A.5	€ 11.181.616,00	
<b>importo da elidere</b>			€ 17.546.796,00	
COSTI X PRESTAZIONI DI SERVIZI	Capitale Lavoro	CE B.7	€ 4.629.382,00	
<b>importo da inserire</b>			€ 4.629.382,00	
COSTI X PRESTAZIONI DI SERVIZI <b>POST</b> CONSOLIDAMENTO				€ 130.264.960,00

Fonte: Città metropolitana di Roma capitale, Decreto n. 116 del 30.09.2015, in [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it), ultimo aggiornamento al 31/12/2014.

La controllata è società *in house* che presta servizi esclusivamente nei confronti dell’Ente proprietario e perciò la totalità dei ricavi è verso di esso. Dunque l’importo da elidere è costituito dalla differenza fra i

<sup>171</sup> Il totale delle partecipazioni in imprese controllate *ante* consolidamento ammonta a 201.978.415,46 euro in quanto Città metropolitana di Roma Capitale partecipa al fondo immobiliare “Provincia di Roma”.

ricavi e i costi per la prestazione dei servizi tenendo presente che se l'IVA fatturata all'Ente Proprietario risulta indetraibile questa graverà come costo nel Conto economico consolidato. A fini di completezza della trattazione riporto il bilancio consolidato di Città metropolitana di Roma Capitale riferito all'anno 2015, redatto secondo gli schemi di bilancio di cui all'allegato n. 11 del D.lgs n. 118/2011 e nel rispetto del principio contabile applicato:

**Tavola n. 23: Bilancio consolidato di Città metropolitana di Roma Capitale**

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (ATTIVO)		2014	2013	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
<b>A) CREDITI vs.LO STATO ED ALTRE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE PER LA PARTECIPAZIONE AL FONDO DI DOTAZIONE</b>		0	0	A	A
<b>TOTALE CREDITI vs PARTECIPANTI (A)</b>		<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		
<b>B) IMMOBILIZZAZIONI</b>					
<i>Immobilizzazioni immateriali</i>					
I	1 Costi di impianto e di ampliamento	72.957,33	238.261,28	BI1	BI1
	2 Costi di ricerca sviluppo e pubblicità	7.797,00	418.064,01	BI2	BI2
	3 Diritti di brevetto ed utilizzazione opere dell'ingegno	-	875.526,92	BI3	BI3
	4 Concessioni, licenze, marchi e diritti simile	14.867,70	31.810,16	BI4	BI4
	5 Avviamento	-	-	BI5	BI5
	6 Immobilizzazioni in corso ed acconti	-	-	BI6	BI6
	9 Altre	77.615.170,76	92.927.070,56	BI7	BI7
<b>Totale immobilizzazioni immateriali</b>		<b>77.710.792,79</b>	<b>94.490.732,93</b>		
<i>Immobilizzazioni materiali (3)</i>					
II	1 Beni demaniali	-	-		
	1.1 Terreni	-	-		
	1.2 Fabbricati	16.058.722,37	16.010.605,48		
	1.3 Infrastrutture	341.369.524,73	336.625.838,59		
	1.9 Altri beni demaniali	628.952,20	645.888,97		
III	2 Altre immobilizzazioni materiali (3)	-	-		
	2.1 Terreni	1.196.746,75	1.122.295,15	BI11	BI11
	a <i>di cui in leasing finanziario</i>	-	-		
	2.2 Fabbricati	569.901.162,67	561.261.943,44		
	a <i>di cui in leasing finanziario</i>	-	-		
	2.3 Impianti e macchinari	59.368,99	72.684,17	BI12	BI12
	a <i>di cui in leasing finanziario</i>	-	-		
	2.4 Attrezzature industriali e commerciali	39.430,56	45.398,10	BI13	BI13
	2.5 Mezzi di trasporto	574.860,10	394.564,82		
	2.6 Macchine per ufficio e hardware	513.848,34	450.139,71		
	2.7 Mobili e arredi	937.232,14	892.010,23		
	2.8 Infrastrutture	-	-		
	2.9 Diritti reali di godimento	-	-		
	2.99 Altri beni materiali	516.194,45	707.881,29		
	3 Immobilizzazioni in corso ed acconti	16.621.839,17	8.602.757,18	BI15	BI15
<b>Totale immobilizzazioni materiali</b>		<b>948.417.882,47</b>	<b>926.832.007,13</b>		
<i>Immobilizzazioni Finanziarie</i>					
IV	1 Partecipazioni in			BI111	BI111
	a imprese controllate	199.928.415,46	255.050.000,00	BI111a	BI111a
	b imprese partecipate	5.175.521,88	4.795.591,99	BI111b	BI111b
	c altri soggetti	-	-		
	2 Crediti verso	-	-	BI112	BI112
	a altre amministrazioni pubbliche	-	-		
	b imprese controllate	-	-	BI112a	BI112a
	c imprese partecipate	-	-	BI112b	BI112b
	d altri soggetti	-	-	BI112c BI112d	BI112d
	3 Altri titoli	-	-	BI113	
<b>Totale immobilizzazioni finanziarie</b>		<b>205.103.937,34</b>	<b>259.845.591,99</b>		
<b>TOTALE IMMOBILIZZAZIONI (B)</b>		<b>1.231.232.612,60</b>	<b>1.281.168.332,05</b>		

		<b>C) ATTIVO CIRCOLANTE</b>			
I	<u>Rimanenze</u>	82.131,15	71.059,22	CI	CI
	<b>Totale rimanenze</b>	<b>82.131,15</b>	<b>71.059,22</b>		
II	<u>Crediti (2)</u>				
1	Crediti di natura tributaria				
a	Crediti da tributi destinati al finanziamento della sanità				
b	Altri crediti da tributi	115.143.646,58	97.468.500,83		
c	Crediti da Fondi perequativi		-		
2	Crediti per trasferimenti e contributi verso amministrazioni pubbliche	471.438.391,59	532.920.051,76		
b	imprese controllate	0	-		CII2
c	imprese partecipate		-	CII3	CII3
d	verso altri soggetti	32.975.907,90	33.835.843,81		
3	Verso clienti ed utenti	16.403.281,72	20.044.471,20	CII1	CII1
4	Altri Crediti	-	-	CII5	CII5
a	verso l'erario	708.503,00	874.860,00		
b	per attività svolta per c/terzi	30.883.452,25	32.009.383,47		
c	altri	78.826.013,20	86.899.105,78		
	<b>Totale crediti</b>	<b>746.379.196,24</b>	<b>804.052.216,85</b>		
III	<u>Attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</u>				
1	Partecipazioni		-	CIII1,2,3,4,5	CIII1,2,3
2	Altri titoli		-	CIII6	CIII5
	<b>Totale attività finanziarie che non costituiscono immobilizzi</b>		-		
IV	<u>Disponibilità liquide</u>				
1	Conto di tesoreria	98.765.092,20			
a	Istituto tesoriere	-	157.453.765,29		CIV1a
b	presso Banca d'Italia	-	-		
2	Altri depositi bancari e postali	2.549.893,00	2.359.064,00	CIV1	CIV1b e CIV1c
3	Denaro e valori in cassa	3.513,00	2.772,00	CIV2 e CIV3	CIV2 e CIV3
4	Altri conti presso la tesoreria statale intestati all'ente	-	-		
	<b>Totale disponibilità liquide</b>	<b>101.318.498,20</b>	<b>159.815.601,29</b>		
	<b>TOTALE ATTIVO CIRCOLANTE (C)</b>	<b>847.779.825,59</b>	<b>963.938.877,36</b>		
	<b>D) RATEI E RISCONTI</b>				
1	Ratei attivi	393.953,96	387.167,21	D	D
2	Risconti attivi	638.844,49	909.366,19	D	D
	<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (D)</b>	<b>1.032.798,45</b>	<b>1.296.533,40</b>		
	<b>TOTALE DELL'ATTIVO</b>	<b>2.080.045.236,64</b>	<b>2.246.403.742,81</b>		

Fonte: Città metropolitana di Roma capitale, Decreto n. 116 del 30.09.2015, in [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it), ultimo aggiornamento al 31/12/2014.

STATO PATRIMONIALE CONSOLIDATO (PASSIVO)		2014	2013	riferimento art.2424 CC	riferimento DM 26/4/95
<b>A) PATRIMONIO NETTO</b>					
	Fondo di dotazione	756.932.184,19	302.780.626,09	AI	AI
	netto da beni demaniali		353.282.333,04		
	Fondo di dotazione al netto dei beni demaniali		-		
	Riserve		-		
a	di utili -da risultato economico di esercizi precedenti	0,00	-	AIV, AV, AVI, AVII, AVII	AIV, AV, AVI, AVII, AVII
	di utili -riserva legale	0,00			
	di utili -riserva consolidamento	159.984,00	969.600,00		
b	da capitale	291.544.322,94	312.375.629,54	AII, AIII	AII, AIII
c	da permessi di costruire		-		
	Risultato economico dell'esercizio	- 46.827.552,29	101.109.609,06	AIX	AIX
		-			
	<b>TOTALE PATRIMONIO NETTO (A)</b>	<b>1.001.808.938,84</b>	<b>1.070.517.797,73</b>		
<b>B) FONDI PER RISCHI ED ONERI</b>					
1	Per trattamento di quiescenza	35.163,00	19.595,00	B1	B1
2	Per imposte			B2	B2
3	Altri	235.000,00		B3	B3
	<b>TOTALE FONDI RISCHI ED ONERI (B)</b>	<b>270.163,00</b>	<b>19.595,00</b>		
<b>C) TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO</b>					
		277.327,00	272.467,00	C	C
	<b>TOTALE T.F.R. (C)</b>	<b>277.327,00</b>	<b>272.467,00</b>		
<b>D) DEBITI (1)</b>					
1	Debiti da finanziamento	494.416.265,50	519.321.641,73		
a	prestiti obbligazionari	181.344.200,63	195.599.201,41	D1e D2	D1
b	v/ altre amministrazioni pubbliche		-		
c	verso banche e tesoriere	116,00	14,00	D4	D3 e D4
d	verso altri finanziatori		-	D5	
2	Debiti verso fornitori	44.658.453,65	53.477.853,45	D7	D6
3	Acconti	-	-	D6	D5
4	Debiti per trasferimenti e contributi				
a	enti finanziati dal servizio sanitario nazionale				
b	altre amministrazioni pubbliche	154.508.046,90	132.272.646,84		
c	imprese controllate			D9	D8
d	imprese partecipate		801.928,67	D10	D9
e	altri soggetti	8.591.522,26	30.949.560,84		
5	Altri debiti			D12,D13,D14	D11,D12,D13
a	tributari	2.630.558,36	1.634.389,30		
b	verso istituti di previdenza e sicurezza sociale	867.891,00	716.641,00		
c	per attività svolta per c/terzi (2)	39.101.484,08	38.710.868,80		
d	altri	23.312.724,12	31.365.693,48		
	<b>TOTALE DEBITI (D)</b>	<b>949.431.262,50</b>	<b>1.004.850.439,52</b>		
<b>E) RATEI E RISCONTI E CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI</b>					
	Ratei passivi	1.046.530,41	1.128.796,61	E	E
	Risconti passivi	127.211.014,89	169.614.646,95	E	E
1	Contributi agli investimenti				
a	da altre amministrazioni pubbliche				
b	da altri soggetti				
2	Concessioni pluriennali				
3	Altri risconti passivi				
	<b>TOTALE RATEI E RISCONTI (E)</b>	<b>128.257.545,30</b>	<b>170.743.442,42</b>		
	<b>TOTALE DEL PASSIVO</b>	<b>2.080.045.236,64</b>	<b>2.246.403.742,81</b>		
<b>CONTI D'ORDINE</b>					
	1) Impegni su esercizi futuri	-	-		
	2) beni di terzi in uso	237.053.716,68	237.053.716,68		
	3) beni dati in uso a terzi	-	-		
	4) garanzie prestate a amministrazioni pubbliche	-	-		
	5) garanzie prestate a imprese controllate	-	-		
	6) garanzie prestate a imprese partecipate	-	-		
	7) garanzie prestate a altre imprese	-	-		
	<b>TOTALE CONTI D'ORDINE</b>	<b>237.053.716,68</b>	<b>237.053.716,68</b>		

Fonte: Città metropolitana di Roma capitale, Decreto n. 116 del 30.09.2015, in [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it), ultimo aggiornamento al 31/12/2014.

CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO		2014	2013	riferimento art.2425 cc	riferimento DM 26/4/95
<b>A) COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE</b>					
1	Proventi da tributi	382.864.970,78	408.260.755,00		
2	Proventi da fondi perequativi	0,00			
3	Proventi da trasferimenti e contributi	82.347.331,35			
a	Proventi da trasferimenti correnti	82.347.331,35	67.875.131,23		A5c
b	Quota annuale di contributi agli investimenti	0,00			E20c
c	Contributi agli investimenti	0,00			
4	Ricavi delle vendite e prestazioni e proventi da servizi pubblici	12.954.843,51	9.638.347,14	A1	A1a
a	Proventi derivanti dalla gestione dei beni	6.349.758,22			
b	Ricavi della vendita di beni	0,00			
c	Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi	6.605.085,29			
5	Variazioni nelle rimanenze di prodotti in corso di lavorazione,	0,00		A2	A2
6	Variazione dei lavori in corso su ordinazione	0,00		A3	A3
7	Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni	0,00		A4	A4
8	Altri ricavi e proventi diversi	9.123.154,32	13.551.697,01	A5	A5 a e b
<b>TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)</b>		<b>487.290.299,96</b>	<b>499.325.929,98</b>		
<b>B) COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE</b>					
9	Acquisto di materie prime e/o beni di consumo	2.349.419,67	1.152.248,10	B6	B6
10	Prestazioni di servizi	130.264.960,94	85.386.107,10	B7	B7
11	Utilizzo beni di terzi	22.317.065,35	23.238.413,76	B8	B8
12	Trasferimenti e contributi	135.461.179,11			
a	Trasferimenti correnti	135.461.179,11	111.194.648,30		
b	Contributi agli investimenti ad Amministrazioni pubb.	0,00			
c	Contributi agli investimenti ad altri soggetti	0,00			
13	Personale	127.350.372,01	117.929.466,41	B9	B9
14	Ammortamenti e svalutazioni	56.293.539,99		B10	B10
a	Ammortamenti di immobilizzazioni immateriali	24.352.853,30	24.495.596,25	B10a	B10a
b	Ammortamenti di immobilizzazioni materiali	27.840.686,69	27.240.852,37	B10b	B10b
c	Altre svalutazioni delle immobilizzazioni	0,00	74.256,00	B10c	B10c
d	Svalutazione dei crediti	4.100.000,00	15.500.000,00	B10d	B10d
15	Variazioni nelle rimanenze di materie prime e/o beni di consumo (+/-)	-11.071,93		B11	B11
16	Accantonamenti per rischi	235.000,00		B12	B12
17	Altri accantonamenti	0,00		B13	B13
18	Oneri diversi di gestione	33.855,00	81.770,00	B14	B14
<b>TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)</b>		<b>474.294.320,14</b>	<b>406.293.358,29</b>		
<b>DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)</b>		<b>12.995.979,82</b>	<b>93.032.571,69</b>		
<b>C) PROVENTI ED ONERI FINANZIARI</b>					
<u>Proventi finanziari</u>					
19	Proventi da partecipazioni da società controllate			C15	C15
a	da società controllate				
b	da società partecipate				
c	da altri soggetti				
20	Altri proventi finanziari	764.593,40	1.734.739,26	C16	C16
<b>Totale proventi finanziari</b>		<b>764.593,40</b>	<b>1.734.739,26</b>		
<u>Oneri finanziari</u>					
21	Interessi ed altri oneri finanziari	25.787.986,01	27.908.758,54	C17	C17
a	Interessi passivi	25.788.487,01			
b	Altri oneri finanziari				
<b>Totale oneri finanziari</b>		<b>25.788.487,01</b>	<b>27.908.758,54</b>		
<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)</b>		<b>-25.023.893,61</b>	<b>26.174.019,28</b>		
<b>D) RETTIFICHE DI VALORE ATTIVITA' FINANZIARIE</b>					
22	Rivalutazioni		0	D18	D18
23	Svalutazioni	-55.121.584,54	0	D19	D19
<b>TOTALE RETTIFICHE (D)</b>		<b>-55.121.584,54</b>	<b>0</b>		
<b>E) PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI</b>					
24	Proventi straordinari	73.245.394,22		E20	E20
a	Proventi da permessi di costruire	0,00			
b	Proventi da trasferimenti in conto capitale	0,00			
c	Sopravvenienze attive e insussistenze del passivo	73.245.394,22	105.251.262,98		E20b
d	Plusvalenze patrimoniali	0,00			E20c
e	Altri proventi straordinari				
<b>Totale proventi straordinari</b>		<b>73.245.394,22</b>	<b>105.251.262,98</b>		
25	Oneri straordinari	42.763.180,36		E21	E21
a	Trasferimenti in conto capitale	0,00			
b	Sopravvenienze passive e insussistenze dell'attivo	25.294.215,61	32.120.505,84		E21b
c	Minusvalenze patrimoniali	0,00	25.205,00		E21a
d	Altri oneri straordinari	17.468.964,75	30.367.432,12		E21d
<b>Totale oneri straordinari</b>		<b>42.763.180,36</b>	<b>62.513.142,96</b>		
<b>TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)</b>		<b>30.482.213,86</b>	<b>42.738.120,02</b>		
<b>RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)</b>		<b>+36.667.284,47</b>	<b>109.596.672,43</b>		
26	Imposte	10.160.267,82	8.487.063,35	E22	E22
27	<b>RISULTATO DELL'ESERCIZIO</b>	<b>-46.827.552,29</b>	<b>101.109.609,08</b>	<b>E23</b>	<b>E23</b>

Fonte: Città metropolitana di Roma capitale, Decreto n. 116 del 30.09.2015, in [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it), ultimo aggiornamento al 31/12/2014.

## Capitolo 3

### I sistemi di controllo, giurisdizione e responsabilità degli organismi partecipati

#### 1. La qualificazione del controllo

Il tema del controllo negli Enti locali e territoriali assume una connotazione biunivoca in quanto da una parte tale fase si inserisce nel processo di formulazione delle decisioni indirizzate a soddisfare l'interesse pubblico, dall'altra nella valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità delle stesse. Il controllo è una funzione giuridica che consiste nella verifica amministrativa di conformità a determinati canoni o prescrizioni, al fine di garantire la regolarità formale e sostanziale del processo decisionale. L'interesse da tutelare è quello di garantire alla collettività il corretto uso delle risorse pubbliche ovvero che l'attività amministrativa sia svolta secondo gli indirizzi formulati dagli organi preposti, che vi sia corrispondenza tra i risultati voluti e quelli realizzati. Il controllo è una funzione di tipo secondaria ma non necessariamente successiva ad un'altra attività o ad atti che rivestono carattere primario, è una funzione eterogenea in quanto non possiamo inquadrarla in relazione ad un solo tipo di attività o ad un solo tipo di atto e neppure dal punto di vista temporale possiamo inquadrarla come solamente preventiva o esclusivamente successiva, ecco perchè nel nostro ordinamento non di "sistema controllo" si tratta ma di "sistemi di controllo". I controlli nell'ambito pubblicistico acquisiscono la qualifica di riscontro, di verifica sull'operato altrui in base ad un modello o ad un parametro di valutazione vuoi su di un'attività vuoi su di un atto e producono effetti nei confronti dei soggetti coinvolti. È un controllo giuridico in quanto di corrispondenza e di conformità alle norme dell'ordinamento si deve fare riferimento. Si possono individuare elementi comuni che ruotano intorno alla funzione del controllo: i soggetti, l'oggetto, il parametro di valutazione e gli effetti. In riferimento ai soggetti questi si dividono in chi riveste il ruolo attivo del controllore, titolare del rispettivo potere e il controllato ovvero il soggetto passivo cui si riferisce l'esercizio del controllo. Il controllo può essere esercitato tra soggetti diversi e assume la qualifica di controllo intersoggettivo oppure all'interno degli organi del medesimo soggetto qualificandosi come controllo interorganico. Da non confondere con la qualifica di controlli interni ed esterni che non necessariamente vi coincide in quanto nel controllo intersoggettivo e interorganico vi è l'appartenenza o meno del soggetto controllato e controllore alla medesima persona giuridica, mentre nel secondo caso il controllo interno è svolto da organi accessori ed indipendenti al medesimo apparato amministrativo, invece il controllo esterno si riferisce ad un controllo esercitato da organi esterni ed indipendenti dalla stessa Amministrazione. Il controllo interorganico può dunque assumere la veste interna od esterna o perchè svolto tra organi di un medesimo soggetto o da organi separati ma sempre all'interno del medesimo soggetto<sup>172</sup> mentre quello intersoggettivo necessariamente è

---

<sup>172</sup> Il controllo della Corte dei Conti svolto nei confronti delle Amministrazioni statali può considerarsi interorganico esterno in quanto svolto tra soggetti separati ma che appartengono alla medesima Amministrazione appunto statale, mentre il controllo

esterno in quanto il controllore si trova in una posizione di alterità gerarchica e di potere sul soggetto controllato. Il controllo interno è prossimo e congiunto all'Amministrazione e ne valuta l'adeguatezza, il miglior uso delle risorse e gli interessi propri, il controllo esterno invece è di tipo neutrale perché persegue non gli interessi della singola Amministrazione ma gli interessi generali della collettività valutando l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'agire amministrativo ma non per questo privo di effetti sanzionatori nei confronti dei soggetti controllati. Nel nostro ordinamento l'attività svolta da coloro che sono preposti al controllo interno fornisce supporto necessario all'attività di coloro che invece svolgeranno il controllo esterno, come per esempio avviene negli Enti locali ove il controllo sulla regolarità amministrativa contabile è svolto dal Collegio dei revisori dei conti che coadiuva con la Sezione regionale del controllo della Corte dei Conti nel suo ruolo esterno. In relazione all'oggetto del controllo si distingue quello sugli atti che si fonda su valutazioni di conformità alla legge, con carattere preventivo o successivo; quello sulle attività che consiste in valutazioni di carattere giuridico-economico con valenza successiva. Il momento del controllo sull'agire amministrativo può essere preventivo o successivo, avente ad oggetto atti o attività ma comunque deve trovare una via di mezzo fra le esigenze di legalità e di celerità nell'agire amministrativo. La grande differenza fra controllo interno ed esterno risiede nel fatto che il primo è frutto di scelte organizzative all'interno dell'Amministrazione in base all'autonomia organizzativa e normativa, mentre il secondo deve essere stabilito dalla legge che ne limiti i poteri, individui i soggetti e ne circoscriva l'ambito. Il parametro da utilizzare nella valutazione delle attività o degli atti oggetto del controllo può avere natura giuridica o metagiuridica. Se il modello cui si fa riferimento è giuridico ovvero ad un insieme di disposizioni normative allora si avrà un controllo di legittimità o preventivo o successivo; il controllo di merito invece insiste su parametri di convenienza, opportunità ed economicità dell'agire amministrativo. Da ultimo gli effetti del controllo si suddividono in preventivi e successivi. È preventivo se svolto su di un atto non ancora perfezionato oppure dopo la sua formazione ma prima che produca effetti giuridici, i controlli preventivi sono di legittimità e possono attribuire efficacia all'atto oppure annullarne gli effetti. Il controllo successivo interviene dopo che l'attività o l'atto è stato posto in essere e si sostanzia in una funzione collaborativa nell'eliminare le criticità emerse, *in extremis* sanzionatoria.

## 1.1 *Segue* Il controllo interno

L'articolo 147 del T.u.e.l specifica che: *Gli enti locali nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa individuano strumenti e metodologie per garantire attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.* Con il T.u.e.l, dunque si supera l'atavico concetto dell'amministrazione per atti per giungere all'amministrazione

---

esercitato dalla Corte dei Conti sulle Regioni e gli Enti locali è da qualificarsi intersoggettivo esterno perché svolto tra soggetti diversi appartenenti ad Amministrazioni diverse e nell'ottica di gerarchia.

per risultati, ove si delineano responsabilità, obiettivi di gestione, controlli non solo formali e valutazione dell'operato degli amministratori e dirigenti pubblici. Il sistema dei controlli interni è volto a valutare la gestione delle risorse pubbliche in termini di osservanza delle regole giuridiche, canoni di efficienza, efficacia ed economicità. Il controllo interno non si incentra sulla legittimità degli atti ma piuttosto sulla verifica della gestione pubblica. Il sistema di controllo interno è diretto a verificare per mezzo del controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzarne il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate nonché tra risorse impiegate e risultati. Sua prerogativa è valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti; esso è chiamato a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione del bilancio in termini di competenza e di cassa non solo in riferimento all'Ente ma anche agli organismi partecipati dallo stesso. L'Ente ha l'obbligo di adottare specifiche forme di controllo sugli organismi partecipati e per assolvere ai propri doveri di socio è tenuto a dotarsi di strumenti di controllo interno per monitorare il valore della partecipazione. Tali controlli interni devono poi essere misurabili concretamente dall'esterno come chiarito dalla Corte dei Conti Sezione di controllo del Piemonte Sentenza n. 498/2012, in relazione ad una controversia fra Ente locale e sua società *in house* ove: *In base ai principi del controllo analogo l'ente avrebbe dovuto esaminare la gestione in modo accurato, che risulta incomprensibile che l'ente locale non sia intervenuto prima per dirimere l'eventuale contestazione e che considerata l'entità della somma in contestazione, l'assenza di azioni di responsabilità nei confronti degli amministratori che hanno gestito la società, è opportuno che la presente pronuncia venga trasmessa alla procura regionale della Corte dei Conti.* Nel ruolo di azionista, titolare del servizio e Pubblica Amministrazione l'Ente locale o territoriale è chiamato a costituire un apposito ufficio preposto alla gestione e al controllo delle società partecipate. L'articolo 147-quater prevede che: *L'Ente locale definisce secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili.* Stabilendo infatti al comma 4 che: *I risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante il bilancio consolidato, secondo la competenza economica.* Negli Enti locali il controllo interno va ad assumere quattro dimensioni secondo il dettato dell'articolo 147-bis e seguenti del T.u.e.l il controllo di regolarità amministrativa e contabile il quale è assicurato nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa è assicurato nella fase successiva di formazione dell'atto, secondo i principi generali di revisione aziendale e dalle modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente. Nella sua seconda dimensione il controllo strategico è finalizzato alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, in

relazione agli aspetti puramente economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, alle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, alla qualità dei servizi erogati sotto l'aspetto socio-economico. I controlli interni inoltre si sostanziano sulle società partecipate non quotate, in quanto l'Ente locale definisce secondo la propria autonomia organizzativa una struttura al suo interno che ne è responsabile. L'Amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata secondo parametri qualitativi e quantitativi, organizzando un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari fra l'Ente proprietario e le società, nonché la situazione contabile, gestionale, organizzativa e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Sulla base di tali informazioni raccolte l'Ente proprietario effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società, analizzandone gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuandone le opportune azioni correttive, anche in riferimento ai possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente. Infine il controllo sugli equilibri finanziari che è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione. Il controllo sugli equilibri finanziari non può prescindere dal monitoraggio dell'andamento economico-finanziario degli organismi partecipati in quanto il nuovo contesto della finanza "allargata" oggi lo richiede anche attraverso la redazione di quel documento contabile che è il bilancio consolidato. Queste quattro dimensioni del controllo interno come appena descritte sono state introdotte dapprima con il D.lgs n. 286/1999 e poi incardinate nel T.u.e.l, successivamente il D.lgs n. 150/2009 ha inserito un organismo indipendente all'interno dell'Ente locale volto a monitorare il grado di *performance* dei funzionari e dei dirigenti. Oggi la valutazione dell'operato e dell'adeguatezza dei sistemi di controllo interno rientrano nelle attività della Corte dei Conti, la quale è preposta a valutare l'efficienza e la funzionalità di tali controlli dal punto di vista esterno ed assumendo il controllo interno valenza "esterna" in quanto deve essere lo specchio dell'efficienza dell'Ente locale. Quindi il monitoraggio del grado di efficienza dei controlli interni costituisce accanto ai risultati di gestione un ulteriore oggetto del controllo esterno. Non esistendo nell'ordinamento un quadro che definisca gli elementi comuni del controllo interno l'interprete deve fare riferimento agli *standard* privati che dapprima ritenevano i controlli interni all'impresa di esclusiva pertinenza degli amministratori con valenza meramente conoscitiva, mentre oggi avendo assunto una valenza esterna anche per mezzo dei sistemi di *audit* contabile è strumento di garanzia per gli azionisti e gli investitori. Il controllo interno sia nella realtà privata sia in quella pubblica deve avere carattere sistematico e continuo, non frammentario e occasionale in quanto gli interessi coinvolti sono meritevoli di tutela, da una parte investitori e azionisti dall'altra cittadini contribuenti ed utenti dei servizi. Dunque il controllo esercitato all'interno dell'Ente deve perseguire obiettivi che attengono al rispetto della norma, all'affidabilità delle informazioni contabili e all'efficienza ed efficacia della gestione in rapporto agli obiettivi prefissati e a quelli raggiunti. Per concludere il sistema dei controlli interni è caratterizzato da tali punti chiave ovvero dalla verifica preventiva degli atti e delle attività della Amministrazione Pubblica per correggerne *in itinere* le deviazioni dalla normativa, e di collegamento con chi esercita la funzione di controllo esterno al fine di verificarne oltre alla regolarità e legittimità della

gestione dell'Ente pure il grado di affidabilità degli stessi controlli interni. Negli Enti locali l'attività svolta dal Collegio dei revisori dei conti si inquadra all'interno del sistema dei controlli interni collaborando con le competenti Sezioni regionali della Corte dei Conti come stabilito dall'articolo 240 del T.u.e.l, esso svolge diverse funzioni fra cui quella collaborativa e consultiva in materia di bilancio dell'Ente locale, in materia di gestione degli organismi partecipati, in materia di approvazione del bilancio consolidato e di tutto ciò che afferisce al regolamento di contabilità dell'Ente locale. L'attività di revisione deve essere guidata nel rispetto dei *Principi di revisione e comportamento dell'organo di revisione degli enti locali* pubblicati dal Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ed Esperti Contabili nel 2011, il principio n. 14 si riferisce a tutti gli adempimenti che devono essere tenuti presenti in relazione alla gestione degli organismi partecipati. È uno strumento guida per gli Enti locali in quanto stabilisce in relazione ai fini perseguiti che occorre elencare tutte le disposizioni legislative in materia di organismi partecipati, disciplinare gli adempimenti da porre in essere e attuare i sistemi di verifica attraverso i controlli interni. L'articolo 239 del T.u.e.l individua le funzioni dell'Organo di revisione il quale è chiamato a collaborare con il Consiglio dell'Ente, attraverso il rilascio di pareri, rilievi e osservazioni tra cui le modalità di gestione dei servizi e le proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni, in base a ciò che è disposto nel regolamento di contabilità dell'Ente. È un'attività di collaborazione nelle materie economico-finanziarie, ed è propedeutica all'assunzione delle decisioni di competenza del Consiglio dell'Ente il quale è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'Organo di revisione. All'Organo di revisione compete inoltre la funzione di vigilanza sulla gestione del bilancio dell'Ente, sia in fase di programmazione sia in fase di rendicontazione emanando pareri, rilievi ed osservazioni. Il Collegio dei revisori si inserisce a pieno titolo all'interno del ciclo di bilancio, in quanto il bilancio preventivo è approvato dal Consiglio dell'Ente in quanto organo politico e ne autorizza la gestione da parte della Giunta. Il Consiglio poi approverà il rendiconto a consuntivo il quale dovrà passare al vaglio del controllo di regolarità amministrativa e contabile operato dal Collegio dei revisori che valuterà la corrispondenza del rendiconto e delle risultanze della gestione, come stabilito dall'articolo 239 del T.u.e.l.

## 1.2 *Segue* Il controllo esterno e il ruolo della Corte dei Conti

Con l'istituzione della Corte dei Conti avvenuta con Legge n. 800/1862 si sopprime la magistratura di controllo degli Stati preunitari concentrando il controllo preventivo e a consuntivo in capo ad un magistrato inamovibile, avente giurisdizione in tutto il Regno e con la missione di tutelare la pubblica fortuna dagli sprechi e dalle cattive gestioni e curare l'osservanza della Legge da parte del potere esecutivo<sup>173</sup>. La Costituzione all'articolo 100 ne circoscrive la portata: *La Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di*

---

<sup>173</sup> Cavour sottolineava che: *Gli atti più importanti di Governo sono quelli che si riferiscono al pubblico tesoro, e devono quindi dare ai contribuenti che sacrificano parte dei loro averi a prò di uno Stato, l'assurgenza che quei denari si riscuotono legalmente e ricevono la loro destinazione.*

legittimità sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa nei casi e nelle forme stabilite dalla legge al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito. E all'articolo 103 ove: *La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.* Ai sensi dell'articolo 1 comma 166 della legge finanziaria 2006, nell'ambito del controllo esterno intersoggettivo svolto dalla Corte: *Ai fini dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.* La Corte dei Conti infatti definisce le linee guida cui debbono attenersi gli organi di revisione degli Enti locali, riscontrando il raggiungimento degli obiettivi come stabiliti dal Patto di stabilità interno nel rispetto dell'articolo 119 della Costituzione e sanzionando quelle gravi irregolarità contabili e finanziarie ove l'Amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'Organo di revisione. Le Sezioni regionali di controllo qualora accertino comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'Ente locale delle misure correttive per il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Il controllo esterno svolto dalla Corte stessa in collaborazione con gli Organi di revisione interna si sostanzia da un lato nel rendere l'informazione circa costi, modi, tempi ed efficacia dell'agire amministrativo verso i cittadini, valutando la rispondenza tra obiettivi programmati e risultati raggiunti nell'ottica più generica della gestione delle risorse pubbliche, dall'altro lato invece l'attività di controllo si pone in chiave collaborativa con gli Organi di revisione all'interno dell'Amministrazione locale stimolando l'autocorrezione dei comportamenti inefficienti e valutando l'operato dei controlli interni stessi. La funzione perseguita dal controllo esterno non è di conoscenza o di consulenza ma di collaborazione volta ad instillare processi di autocorrezione da parte degli organi interni all'Ente locale nel perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica. L'articolo 148 del T.u.e.l specifica che: *Le Sezioni regionali della Corte dei Conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei Conti e sui controlli effettuati nell'anno; il referto è altresì inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.* Inoltre in caso di inadeguatezza o assenza degli strumenti e delle metodologie atte a verificare il controllo interno le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti irrogano agli amministratori responsabili una sanzione pecuniaria. Di fatto l'articolo 148- bis al secondo comma rafforza il controllo esterno in quanto: *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i*

*rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.* In caso di accertamento di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal Patto comporta per gli Enti interessati l'obbligo di adottare entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione di tali provvedimenti o la verifica da parte della Sezione regionale competente dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. La funzione del controllo sugli Enti locali è stata rafforzata con la Legge finanziaria 2006 di cui all'articolo 1 comma 166, che ha rinnovato il ruolo di controllore esterno con l'introduzione nel T.u.e.l dell'articolo 148-bis. Il controllo sugli Enti locali e sugli organismi partecipati si pone nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica cosiddetta "allargata" ove la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale la garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive. Il ruolo della Corte dei Conti in materia di giurisdizione e controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle Amministrazioni Pubbliche come sancito dalla Legge n. 20/1994, è avvalorato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 181/1999 nella quale si afferma che il ruolo della Corte dei Conti è inteso ad adeguare le forme di controllo sulle Amministrazioni Pubbliche alle esigenze derivanti dalla moltiplicazione dei centri di spesa connessi a loro volta anche allo sviluppo del decentramento amministrativo; ribadendo la sua natura di organo posto al servizio dello Stato Comunità e non già dello Stato Governo. Dunque il controllo esterno interorganico svolto dalla Corte dei Conti sulle Amministrazioni Statali e quello intersoggettivo svolto nei confronti delle Regioni e degli Enti locali assolve una funzione di garanzia vuoi di tipo preventivo sugli atti per mezzo della parifica ovvero giudizio di conformità al dato normativo, vuoi di tipo successivo sulle attività di gestione per mezzo del referto, una valutazione critica sulla gestione trascorsa. Non di controllo si tratta ma di controlli in quanto questi si diversificano in base all'oggetto esaminato in virtù del già richiamato contesto di finanza pubblica "allargata" in cui è chiamata ad operare la Corte dei Conti e nel nuovo ruolo che assumerà nei prossimi anni in vista del riassetto e della razionalizzazione degli organismi partecipati oggetto di consolidamento dei conti da parte delle Regioni e degli Enti locali. Procedendo con ordine il controllo esterno si suddivide in:

- 1) Il controllo preventivo di legittimità sugli atti;
- 2) Il controllo successivo sulla gestione;
- 3) Il controllo economico-finanziario sugli enti ai sensi della Legge n. 259/1958;

La Legge n. 20/1994 ridimensiona il controllo della Corte dei Conti che in base alla Costituzione accerta che gli atti dell'esecutivo siano conformi a norme di legge, in particolar modo a quelle del bilancio. Ai sensi dell'articolo 3 comma 1 della presente legge sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità: i provvedimenti emanati a seguito della deliberazione del Consiglio dei ministri; gli atti del Presidente del

Consiglio dei ministri e gli atti dei Ministri aventi ad oggetto la dotazione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali, le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa; gli atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie; i provvedimenti dei comitati interministeriali di riparto o di assegnazione dei fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui sopra; i provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare; i decreti che approvano contratti delle Amministrazioni dello Stato escluse le aziende autonome; attivi di qualunque importo tra cui appalti d'opera se di importo superiore al valore stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi e altri contratti passivi se superiori al valore stabilito dalla normativa comunitaria; i decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero del tesoro all'impegno di spese a carico degli esercizi successivi; gli atti per il cui corso sia stato impartito ordine scritto del Ministro; gli atti che il Presidente del Consiglio dei ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei Conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo, in relazione a situazioni di continua e diffusa irregolarità rilevante in sede di controllo successivo. Il procedimento inizia con l'invio dell'atto sottoposto a controllo al competente ufficio della Corte dei Conti in materia rientrante nelle previsioni dell'articolo 7 comma 6 del D.lgs n. 165/2001, per gli atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1 comma 9 della legge n. 266/2005 è competente in ogni caso la Sezione centrale del controllo di legittimità. Ove l'atto sia ritenuto legittimo la Corte lo ammette al visto e alla registrazione, da questo momento l'atto acquista efficacia e produce effetti giuridici con la parifica. Nell'eventualità in cui la Corte dubiti della legittimità dell'atto inizia una fase del procedimento disciplinata dalla legge n. 340/2000 che per evitare ritardi nel compimento dell'azione amministrativa deve essere ultimata entro il termine perentorio di sessanta giorni. Nel caso in cui il controllo riguardi un atto governativo ai sensi del T.U n. 1214 del 1934, l'Amministrazione interessata in caso di rifiuto di registrazione può chiedere un'apposita deliberazione da parte del Consiglio dei ministri, il quale a propria volta può ritenere che l'atto risponda ad interessi pubblici superiori e debba avere comunque corso. In questo particolare caso la Corte dei Conti pronuncia a Sezioni riunite le quali ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto, ordinano la registrazione dell'atto e vi appongono il visto con riserva. L'atto registrato con riserva acquista piena efficacia ma può dare luogo ad una responsabilità politica per il Governo in quanto la Corte trasmette periodicamente al Parlamento l'elenco degli atti registrati con riserva. La caratteristica del controllo preventivo di legittimità sugli atti si pone in *media res* tra il procedimento amministrativo *ex lege* n. 241/1990 e il processo giurisdizionale ma la Corte Costituzionale con sentenza n. 226/1976 ha riconosciuto alla Corte dei Conti il potere di sollevare in via incidentale eccezioni di legittimità costituzionale, con ciò stesso assimilando il procedimento di controllo ad un procedimento di natura giurisdizionale in quanto la Corte dei Conti, "si trova come qualunque altro giudice a dover raffrontare i fatti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono". La legge n. 20/1994 ha ampliato le funzioni della Corte, diventando organo di controllo sulla gestione dell'intero sistema di

finanza pubblica che non fa capo solo allo Stato ma anche agli Enti decentrati di potere amministrativo come le Regioni e gli Enti locali. Nell'esercizio di detta funzione è chiamata a verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna Amministrazione. Accerta anche in base all'esito dei controlli la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Successivamente la legge n. 131/2003 di riordino dell'ordinamento della Repubblica in base alla legge Costituzionale n. 3/2001 individua fra le competenze della Sezione regionale del controllo la verifica sulla gestione e del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni in base ai vincoli imposti dall'Unione europea. La Corte può richiedere alle Amministrazioni Pubbliche e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni ed accertamenti diretti. Per quanto riguarda le Regioni la Corte esercita il controllo sulla gestione al fine della verifica del rispetto dei risultati previsti dalle leggi di principio o di programma, la Corte Costituzionale nelle sentenze n. 29/1995, n. 335/1995 e n. 470/1997 ha ritenuto compatibile tale funzione di controllo di gestione con l'autonomia delle Regioni. Per la Corte Costituzionale il sistema dei controlli non contrasta con l'asserita autonomia regionale garantita dalla Costituzione ma si armonizza con essa per assicurare che ogni settore della Pubblica Amministrazione risponda al modello tracciato dall'articolo 97 della Costituzione. Il fondamento Costituzionale del controllo sulla gestione è stato individuato oltre che nel citato articolo 97 anche nell'articolo 28, 81 e 119 in combinato disposto, inserendosi all'interno delle modifiche del titolo V della Costituzione che hanno investito Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane ampliandone l'autonomia organizzativa di entrata e di spesa. Il controllo successivo sulla gestione si esplica poi nei confronti di tutte le Amministrazioni dello Stato compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e le Amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi case popolari, tutti gli Enti pubblici non economici nazionali, territoriali e locali, le aziende del servizio sanitario nazionale, le gestioni fuori bilancio e i fondi di provenienza comunitaria. Con riguardo all'ultimo aspetto dei fondi di provenienza comunitaria la Corte verifica l'utilizzazione dei finanziamenti e la loro efficacia in relazione agli obiettivi nazionali e comunitari, verificandone la consistenza e le cause di possibili frodi collaborando con la Corte dei Conti Europea e riferendo in audizione al Parlamento e alle Amministrazioni coinvolte. Di programmazione dell'attività del controllo si tratta, in quanto le aree di gestione da sottoporre all'analisi sono individuate in un programma di lavoro che la Corte dei Conti approva ogni anno per l'anno successivo<sup>174</sup>. L'ambito oggettivo e soggettivo del controllo sulla gestione viene individuato sulla base di vari parametri quali l'importanza finanziaria, l'esistenza di notevoli rischi di irregolarità, i risultati di precedenti controlli, le richieste pervenute alla Corte da parte di altre istituzioni pubbliche e le risorse umane

---

<sup>174</sup> Per approfondimenti circa il programma 2016 della Sezione del controllo sugli enti vedi, Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, Determinazione n. 9/2016.

e strumentali sulle quali la Corte può contare per l'esercizio del controllo<sup>175</sup>. Il programma annuale viene preventivamente comunicato agli organi elettivi tra cui il Presidente di Camera e Senato, Presidenti di Regioni, Presidenti di Consigli regionali e nei confronti di tutte le altre Amministrazioni controllate. A differenza del controllo preventivo di legittimità, l'esito del controllo non consiste nel mancato perfezionamento dell'efficacia di un atto ma nella predisposizione di apposite relazioni (il referto) e osservazioni destinate alle Amministrazioni controllate. Scopo del controllo sulla gestione è infatti quello di verificare se l'azione amministrativa sia stata economica, efficiente ed efficace raggiungendo gli obiettivi prestabiliti in fase di programmazione. In caso di giudizio negativo, le Amministrazioni dovranno attenersi alle indicazioni del controllore per eliminare i fattori di scarsa efficacia della gestione e migliorare la propria azione. La Corte riferisce annualmente al Parlamento e ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito, le relazioni della Corte vengono anche comunicate alle Amministrazioni interessate alle quali poi formula le proprie osservazioni cui devono seguire le misure da adottarsi in base a queste ultime. La valutazione dell'efficacia del controllo sulla gestione è volta a provocare dei meccanismi di correzione spontanei da parte delle Amministrazioni controllate, nell'ipotesi in cui non si attengano alle indicazioni sollevate dal controllore può scattare la responsabilità politica dei titolari degli organi e degli uffici, sussistendone i presupposti anche giuridica dei singoli funzionari ed amministratori ove dalla condotta dei medesimi sia derivato un danno pubblico patrimoniale e di immagine. La differenza tra il controllo di gestione e il controllo di legittimità sugli atti investe l'oggetto in quanto il primo si riferisce ad attività nel loro complesso e il secondo ad atti, investe il parametro in quanto il primo verifica *ex post* i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati e il secondo invece la conformità *ex ante* dell'atto a norme di legge. Infine l'esito che porta in caso sia negativo nel primo caso all'attivazione di meccanismi di adeguamento ed autocorrezione da parte dell'Amministrazione controllata e nel secondo all'inefficacia dell'atto. Il procedimento di controllo della gestione a differenza del procedimento di controllo preventivo sulla legittimità degli atti è di tipo collaborativo ed empirico compiuto sulla base di modelli operativi basati sulla migliore prassi di revisione aziendale e per questo non assimilabile ad un procedimento di natura giurisdizionale ai sensi della sentenza n. 29/1995 della Corte Costituzionale che impedisce alla Corte dei Conti nell'esercizio delle funzioni del controllo sulla gestione di sollevare questioni incidentali di legittimità costituzionale o pregiudiziali innanzi alla Corte di Giustizia CE. Infine vi è il controllo economico-finanziario che si concretizza in un controllo di gestione successivo sugli enti *ex lege* n. 259/1958: enti che godono di contribuzione periodica a carico dello Stato; enti che si finanziano con imposte, contributi, tasse e sono autorizzati ad imporre; enti che godono di un'apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni ovvero mediante concessione di garanzie; le società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici in società per azioni, fino a quando permanga la partecipazione totalitaria dello Stato o degli altri pubblici poteri al capitale sociale ( es. ENI, ENEL, ENAV,

---

<sup>175</sup> Nella Determinazione n. 9/2016 appena citata la Corte riscontra al paragrafo 2 delle criticità circa l'aumento del numero degli organismi controllati e l'insufficienza di organico per espletare correttamente l'attività di controllo.

Poste Italiane, Ferrovie dello Stato, CDP ecc<sup>176</sup>). La finalità di tale controllo è di vigilanza affinché gli enti che gestiscono ingenti quote di risorse pubbliche, si attengano a parametri di legittimità ed improntino la loro gestione a criteri di efficacia e di economicità. La legge n. 259/ 1958 ha previsto due modalità di controllo: il primo svolto direttamente dall'ufficio preposto della Corte dei Conti ovvero dalla Sezione del controllo sugli enti; il secondo *ex* articolo 12 svolto da un magistrato della Corte che partecipa alle sedute degli organi di amministrazione e revisione dell'ente. In entrambi i casi il controllo è sia di legittimità sia di merito in quanto volto a verificare il rispetto delle norme sulla contabilità pubblica e sui profili di responsabilità degli amministratori ed avente per oggetto l'intera gestione finanziaria e amministrativa dell'ente stesso. La Corte in caso di accertata irregolarità nella gestione può in ogni momento formulare rilievi al Ministro del tesoro e al Ministro competente. Al termine di ogni esercizio finanziario la Corte adotta una pronuncia nella quale effettua le proprie valutazioni sulla gestione finanziaria dell'ente controllato, poi inviata al Parlamento e ai Ministeri competenti per rimuovere le eventuali irregolarità contabili, amministrative e gestionali riscontrate. Il controllo sugli enti rappresenta il terzo *genus* del controllo esterno svolto dalla Corte dei Conti differendo dai precedenti appena esaminati, la Corte Costituzionale ha ammesso nella sentenza n. 457/1999 la legittimazione in capo al Presidente della Corte dei Conti in quanto potere dello Stato, legittimato a sollevare conflitto di attribuzione con gli altri poteri dello Stato. In questa sede accenniamo brevemente che il ruolo della Corte dei Conti non si limita solo a questi tre aspetti del controllo esterno<sup>177</sup> ma è chiamata ad esprimere un giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato in conformità alla Legge di bilancio, in base al dettato Costituzionale e al Patto di stabilità e crescita e verificando la copertura delle leggi di spesa in base alla legge n. 468/1978. È chiamata a certificare la compatibilità dei costi derivanti dal contratto collettivo di lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni con gli strumenti di programmazione e del bilancio. Alla funzione del controllo sulle Regioni e gli Enti locali si affianca la funzione consultiva in materia di contabilità pubblica attribuita alle Sezioni regionali di controllo e disciplinata attraverso l'atto di indirizzo 27 aprile 2014 approvato dalla Sezione delle Autonomie con il quale sono stati dettati i criteri per individuare i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione, l'ufficio competente a rendere il parere e il procedimento da seguire. Ai fini dell'ammissibilità della richiesta di parere si richiede la sussistenza del requisito soggettivo e oggettivo, quindi sono legittimate le Regioni e gli Enti locali in capo al Presidente o al Sindaco; l'oggetto deve essere circoscritto alla materia della contabilità pubblica che secondo la giurisprudenza della Sezione Autonomie "è in continua evoluzione in relazione alle materie che incidono direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

---

<sup>176</sup> Nel 2015 gli enti sottoposti al controllo della Corte hanno raggiunto complessivamente il numero di trecentotré. Di essi duecentosedici sono enti pubblici, trentacinque società e cinquantadue persone giuridiche private diverse dalla società (Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, Determinazione n. 9/2016)

<sup>177</sup> I temi della giurisdizione e della responsabilità sono trattati rispettivamente al paragrafo 3 e 4.

## 2. Gli organismi partecipati

Le funzioni di controllo esterno e consultive da parte della Corte dei Conti si riferiscono alle Pubbliche Amministrazioni vuoi a livello statale vuoi nelle forme più prossime alla Comunità. Gli enti di diritto privato di regola sono sottratti a tale controllo ma la progressiva esternalizzazione dei servizi pubblici e l'utilizzo di risorse pubbliche per costituire o partecipare a società di capitali ha allargato il contesto della finanza pubblica. Il controllo da parte delle Sezioni regionali della Corte verterà sull'analisi dei rapporti finanziari e patrimoniali fra società ed Enti proprietari nonché sulla corretta *governance* delle stesse. Sul punto si richiama la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, n. 903/2012 nella quale si sottolinea che gli Enti proprietari che detengono partecipazioni in società pubbliche devono effettuare: *Un costante ed effettivo monitoraggio sull'andamento della società, con una verifica costante della permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale, nonché tempestivi interventi correttivi in relazione ad eventuali mutamenti che intercorrano, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati, al fine di prevenire ricadute negative sul bilancio dell'Ente. L'intera durata della partecipazione deve essere accompagnata dal diligente esercizio di quei compiti di vigilanza (es., sul corretto funzionamento degli organi societari, sull'adempimento degli obblighi scaturenti dalla convenzione di servizio, sul rispetto degli standard di qualità ivi previsti) di indirizzo (es., attraverso la determinazione degli obiettivi di fondo e delle scelte strategiche) e di controllo (es., sotto l'aspetto dell'analisi economico-finanziaria dei documenti di bilancio e della verifica dell'effettivo valore della partecipazione detenuta) che la natura pubblica del servizio (e delle correlate risorse), che la qualità di socio comportano.* La scelta di utilizzare lo strumento privatistico non deve essere mossa dall'intenzione di eludere i vincoli di finanza pubblica e dunque la giustificazione delle scelte di indirizzo e le verifiche all'interno degli organismi partecipati risultano necessarie in special modo in quelle gestioni connotate da risultati negativi o perdite reiterate. L'Ente proprietario è chiamato a valutare la permanenza di quelle condizioni di natura tecnica e convenienza economica o sociale che hanno giustificato l'esternalizzazione del servizio attraverso forme di natura privata. La gestione degli organismi partecipati rappresenta un profilo rilevante delle verifiche di competenza delle Sezioni regionali di controllo delle Corti dei Conti, ai sensi della Legge n. 213/2012, verifiche che hanno per oggetto i riflessi delle gestioni stesse sui bilanci degli Enti proprietari. Secondo le linee guida predisposte dalla Sezione delle Autonomie la *governance* sugli organismi partecipati si attua attraverso il potenziamento dei controlli interni all'Ente proprietario e al raccordo/collaborazione con i controlli esterni. La massiccia presenza di organismi partecipati a livello locale e territoriale è altresì ampiamente testimoniata da numerose pronunce della Corte dei Conti fra cui richiamiamo la Deliberazione N.24/SEZAUT/2015, nonché da studi e ricerche che sottolineano il fenomeno come “capitalismo municipale”<sup>178</sup>. Il lato oscuro che avvolge l'universo degli organismi partecipati non

---

<sup>178</sup> Cit. In Riv. Corte dei Conti, 2012, n. 3-4, pag. 510

ottiene solamente ai numeri considerevoli ma anche alle attività da essi svolte che non sempre sono attinenti alla *mission* degli Enti proprietari e proprio per questo motivo è in atto un processo di razionalizzazione e progressiva dismissione degli organismi non funzionali all'attività dell'Ente pubblico proprietario. Abbiamo esaminato nel capitolo precedente l'evoluzione che ha portato le Amministrazioni locali dapprima ad esercitare per conto proprio le attività e i servizi, poi costituendo aziende speciali e municipalizzate, costituendo o partecipando a società di capitali in parte pubbliche e in parte private ed esternalizzando loro i servizi ed infine giungendo all'utilizzo del modello *in house*. Tale spinta verso l'esterno è sempre stata mossa dall'esigenza di fuggire dai controlli e dai vincoli di finanza pubblica a fronte di gestioni cosiddette in "libertà" dalla *mission* dell'Ente proprietario e dai vincoli di finanza pubblica su i compensi, numero degli amministratori, cumulo di cariche, numero di dipendenti, acquisto di beni e servizi ecc. Ciò ha comportato il proliferare di gestioni incontrollate e nebulose, alcune di rilievo per la Comunità locale mentre altre ingiustificate. La risposta al problema risiede nella regolamentazione del fenomeno in quanto nel corso degli anni sono sorti dei dubbi circa la natura degli organismi partecipati, una natura "anfibia" alimentata dalla commistione di pubblico a privato. Oggi possiamo concordemente affermare che l'utilizzo di un modello giuridico di tipo privato non è sufficiente per mutare la natura di un ente da pubblica a privata ma il criterio per individuarne la sostanza risiederà non nella forma rivestita bensì nelle risorse utilizzate per lo svolgimento dell'attività. Questo però non vuol dire che la società per azioni per il solo fatto che sia partecipata da un Ente locale o territoriale muti la sua natura di soggetto privato, anzi l'Ente proprietario dovrà assoggettarsi ai moduli privatistici nell'esercizio dei suoi doveri e poteri; la qualificazione o meno di società pubblica interessa squisitamente nel definire con chiarezza l'ambito delle norme da applicarsi, dei controlli, della responsabilità degli amministratori della società e dell'Ente proprietario e infine della giurisdizione. Il problema rimane circa la convivenza tra principi, norme e istituti di carattere privatistico con quelli pubblicistici soprattutto in materia di crisi e fallimento delle società in ragione della asserita limitazione della responsabilità al capitale conferito. L'indagine dovrà vertere non tanto sui rapporti fra società e terzi in quanto questi seguono le norme del diritto civile ma i rapporti fra Ente proprietario e società circa la gestione corretta ed efficiente della stessa in modo da non alterare gli equilibri finanziari dell'Ente locale (tra cui rientrano aumenti di capitale e ripianamento delle perdite). Con la Legge finanziaria per il 2007 e poi per il 2008 abbiamo assistito alla regolamentazione del fenomeno degli organismi partecipati circa la gestione degli stessi introducendo limiti al numero degli amministratori, limiti ai compensi ed obblighi di razionalizzazione e dismissione degli organismi non funzionali alla *mission* dell'Ente proprietario<sup>179</sup>. Nelle more della piena attuazione dei principi di consolidamento la Sezione delle Autonomie

---

<sup>179</sup> L'articolo 3 comma 27 della legge n. 244/2007 prevede che le Amministrazioni Pubbliche non possano costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessari per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché assumere o mantenere partecipazioni anche di minoranza in questo tipo di società. Occorre perciò valutare ai fini della necessità del mantenimento della partecipazione lo statuto dell'Ente pubblico con lo statuto della società. Tali valutazioni prese dall'Organo di consiglio dell'Ente vanno poi trasmesse alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

nella Deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR ha richiamato l'attenzione per gli Enti territoriali di costituire nel bilancio di previsione 2015 un fondo vincolato (nella parte della spesa) in caso di perdite reiterate nelle aziende speciali, istituzioni e società partecipate in base all'articolo 1 commi 551 e 552 della Legge n. 147/2013. Sono disposizioni di carattere prudenziale volte a evitare che la mancata considerazione delle perdite eventualmente riportate dall'organismo possano incidere negativamente sugli equilibri di bilancio attraverso un più appropriato accantonamento di risorse. L'importo da accantonarsi sarà relativo al risultato negativo non immediatamente ripianato dall'Ente socio in proporzione della quota posseduta. Infine la Legge finanziaria n. 190/2014 all'articolo 1 comma 611 dispone che: *Le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali a decorrere dal 1° gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente e indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31 dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri: eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione; soppressione delle società che risultano composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni; aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.* Il comma 612 impone che gli Enti locali dispongano: *Un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano correlato da una relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata.* Il problema risulta di difficile soluzione in quanto le esigenze da contemperare riguardano da una parte la salvaguardia delle finanze pubbliche per il rispetto dei limiti imposti dalla normativa nazionale e Costituzionale ex articolo 81 di recepimento del Patto di stabilità e crescita e dall'altro il mantenimento dei livelli occupazionali delle società partecipate dagli Enti locali e dal mantenimento di *standard* quantitativi e qualitativi dei servizi erogati. La nuova normativa sul bilancio consolidato che responsabilizza gli Enti soci in relazione all'indirizzo e al controllo della situazione finanziaria e patrimoniale delle società partecipate si auspica possa essere una soluzione al contemperamento di tali esigenze contrapposte.

## 2.1 *Segue* I rapporti finanziari-patrimoniali tra Enti proprietari e organismi partecipati

L'Ente è tenuto a svolgere l'attività di indirizzo e di vigilanza in qualità di socio pubblico che gestisce risorse in nome della collettività. È necessario che nell'ambito della sua autonomia, valuti se la sola verifica dei bilanci degli organismi partecipati sia sufficiente ad assicurare il raggiungimento degli obiettivi prefissati in fase di programmazione. I controlli di carattere generale sui bilanci e sulla *governance* degli organismi partecipati non bastano, in quanto riveste carattere fondamentale una conoscenza continua sull'effettiva situazione finanziaria ed economica degli stessi, poichè essi hanno un'influenza diretta sull'Ente pubblico vuoi in caso di perdite e di diminuzione del patrimonio l'Ente è tenuto ad istituire in bilancio un fondo vincolato per le perdite in base all'articolo 1 commi 551 e 552 della Legge n. 147/2013, avendo perciò un'incidenza "quantomeno diretta" sul bilancio dell'Ente di riferimento. Il non corretto esercizio di quei poteri di monitoraggio che spettano al socio in base alle disposizioni del Codice civile, l'inerzia nell'esercizio delle azioni di responsabilità verso gli amministratori delle società partecipate e gli interessi di varia natura politica, sociale e personale che portano ad utilizzare in modo distorsivo lo strumento societario sono solamente alcune di quelle criticità che si inseriscono nel più ampio contesto che porta le Amministrazioni locali a disinteressarsi del controllo sulla gestione e sull'andamento dei propri organismi partecipati. Un disinteressamento che non può non avere riflessi sui rapporti di natura finanziaria intercorrenti fra Ente proprietario e organismi partecipati, rapporti che rimangono oscuri al controllo interno e tanto più a quello esterno. Inizialmente l'interesse del Legislatore si è rivolto alla conciliazione dei rapporti debitori e creditori che con l'articolo 6 comma 4 della Legge n. 95/2012 sanciva che: *A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, i Comuni e le Province allegano al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci fra l'Ente e le società partecipate. La predetta nota asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione.* Poi con l'articolo 11 comma 6 del D.lgs n. 118/2011: *La relazione sulla gestione allegata al rendiconto è un documento illustrativo della gestione dell'ente, nonchè dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili. In particolare la relazione illustra gli esiti della verifica dei crediti e dei debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie.* La mancata conciliazione dei rapporti creditori/debitori fra Enti proprietari e organismi partecipati assume carattere endemico secondo la pronuncia espressa da Corte dei Conti, Sezione di controllo regione Basilicata, Deliberazione n. 91/2014 nella quale si critica la mancata adozione di un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra la Regione e le sue società partecipate, unitamente alla carenza di procedure idonee ad assicurare la conciliazione dei rapporti creditori/debitori tra l'Ente e gli organismi.

La rilevanza della mancata conciliazione delle partite debitorie/creditorie tra Enti ed organismi è di particolare evidenza nelle pronunce della Corte dei Conti, Sezione di controllo del Piemonte, Deliberazioni n. 115/2011 e n. 279/2011 con le quali si contestano ad un Comune rilevanti crediti vantati dalle società nei suoi confronti, peraltro non registrati dall'Ente come residui passivi (debito latente), nonché situazioni di vendite di beni a società partecipate rubricate come cartolarizzazioni concretizzatesi in operazioni di anticipazioni di credito bancario su future vendite. L'abuso dello schema societario ha perciò per molti anni celato gestioni laterali maturando debiti che non configuravano nei bilanci degli Enti proprietari, in questo modo la reale situazione finanziaria dell'Ente socio apparentemente in equilibrio sconta la possibilità che la situazione parallela in capo agli organismi partecipati possa deteriorarsi. Importante da ribadire è che nelle more dell'attuazione del consolidamento dei conti l'articolo 6 comma 4 del D.l n. 95/2012 convertito in legge. 135/2012 ha obbligato i Comuni e le Province ad allegare al rendiconto della gestione una nota informativa contenente la verifica dei crediti e dei debiti reciproci fra Ente e società partecipate.

## 2.2 *Segue* Le operazioni sul capitale: il ripianamento delle perdite

Operazioni particolari che investono i rapporti tra Ente socio e organismo partecipato riguardano le operazioni sul capitale, oggi disciplinate dall'articolo 6 comma 19 del D.l n. 78/2010 convertito legge n. 122/2010 che vieta alle Amministrazioni Pubbliche di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito e rilascio di garanzie verso le società non quotate che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Tutto ciò dunque non vieta *tout court* tali operazioni sul capitale in mancanza di perdite reiterate per tre esercizi sociali ma ne limita la portata in relazione al principio di sana gestione finanziaria e non per sanare le perdite derivanti dalla gestione corrente della partecipata. La Corte dei Conti, Sezione di controllo della Lombardia, Deliberazione n. 437/2012 sottolinea che: *L'Ente locale sia tenuto a porre in essere nei confronti delle società direttamente o indirettamente partecipate, i provvedimenti più opportuni allo scopo di evitare che le loro protratte perdite di esercizio determinino la progressiva erosione del patrimonio netto e la conseguente diminuzione del valore reale della quota di partecipazione posseduta dall'Ente. La situazione finanziaria negativa ha due fattori nel senso che o scaturisce dalle politiche del bilancio dell'Ente proprietario che non fornisce risorse necessarie all'organismo per lo svolgimento dei servizi effettuati e che non stabilisce tariffe adeguate nel contratto di servizio in modo da coprire completamente i costi con i ricavi oppure da problemi gestionali interni alla società che porta ad inefficienze e a sprechi di risorse*<sup>180</sup>. Un cambio di rotta è stato effettuato dal Legislatore con la Legge di stabilità n. 147/2013 (per l'anno 2014) all'articolo 1 commi 550 e seguenti incentivando l'emersione di

---

<sup>180</sup> Da non escludere i rischi derivanti dal mercato se la società opera in un contesto liberalizzato ed aperto alla concorrenza di più operatori. In proposito vedi Corte dei Conti, Deliberazione n. 24/SEZ/AUT/2015, paragrafo 2.3.2 ove: *La preferenza del diritto civile postula l'eliminazione dei regimi di esclusiva e la piena espansione della concorrenza nel mercato.*

situazioni deficitarie degli organismi partecipati al fine di consentirne un progressivo riequilibrio nel corso degli anni e maggiormente responsabilizzare la Pubblica Amministrazione attraverso piani di razionalizzazione degli stessi piuttosto che obbligare a dismettere, liquidare o cedere entro termini perentori. L'articolo 1 comma 550 stabilisce ove le aziende speciali, le istituzioni e le società partecipate dagli Enti locali che presentino un risultato di esercizio o un saldo finanziario negativo, le Pubbliche Amministrazioni partecipanti sono tenute ad accantonare nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Tali accantonamenti si applicano a decorrere dall'anno 2015, qualora i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti, l'importo accantonato viene reso disponibile agli Enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione. Sono disposizioni volte ad incentivare una "progressiva responsabilizzazione" degli Enti soci e degli amministratori degli organismi partecipati, tra le quali il comma 554 dell'articolo 1 stabilisce che le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione di maggioranza diretta e indiretta delle Pubbliche Amministrazioni locali titolari di affidamento diretto da parte di soggetti pubblici per una quota superiore all'80% del valore della produzione, che nei tre esercizi precedenti abbiano conseguito un risultato economico negativo, procedono alla riduzione del 30% del compenso dei componenti degli organi di amministrazione. Riportare un risultato economico negativo per due anni consecutivi rappresenta giusta causa ai fini della revoca degli amministratori. A decorrere dall'esercizio 2017, in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti, i soggetti di cui al comma 554 diversi dalle società che svolgono servizi pubblici locali sono posti in liquidazione entro sei mesi dall'approvazione del bilancio o del rendiconto relativo all'ultimo esercizio. Il comma altresì sottolinea che gli atti di gestione successivi sono nulli e la loro adozione comporta responsabilità erariale da parte dei soci. Quanto previsto non si applica nei confronti di quei soggetti il cui risultato economico benchè negativo sia coerente con un piano di risanamento approvato dall'Ente proprietario. Tra le operazioni inerenti al capitale vi è quella relativa al ripianamento delle perdite da parte dell'Ente socio nei confronti dell'organismo partecipato che si trova in *media res* fra due esigenze contrapposte, la prima relativa al mantenimento degli *standard* quantitativi e qualitativi erogati, l'altra relativa alla ricaduta degli effetti negativi sul bilancio dell'Ente proprietario. È da sottolineare ancora una volta che le risorse utilizzate a titolo di capitale di rischio dall'Ente pubblico vuoi locale o territoriale provenienti per la maggior parte dalle entrate tributarie riscosse fra i cittadini, non trovano alcun riscontro nella volontà della collettività di "rischiare" un capitale che invece dovrebbe servire a redistribuire le risorse prelevate, in servizi efficienti e di qualità. Ecco perchè la questione risulta difficile circa la scelta se intervenire per ripianare la perdita oppure no. La magistratura contabile fin da sempre si è interessata al fenomeno che riguarda la scelta se intervenire o meno, in una interessante pronuncia della Corte dei Conti, Sezione di controllo dell'Abruzzo, n. 578/2007 si rileva come la ricapitalizzazione di una società partecipata integralmente da un Ente locale, che abbia subito delle perdite per più anni sino ad azzerare il capitale, rendendo necessario l'intervento patrimoniale del Comune per poterla poi liquidare, incide sulla sana

gestione dell'Ente locale che in quanto azionista doveva evitare che si venisse a creare la situazione finanziaria pregiudizievole, intervenendo tempestivamente per liquidare la società ovvero modificarne l'attività o sostituendone l'organo amministrativo. Allo stesso modo rileva la Corte dei Conti, Sezione di controllo del Lazio, Deliberazione n. 46/2008 in cui ha osservato che un Comune che partecipa a società di capitali non per perseguire profitti ma per fornire servizi pubblici e in quanto tenuto alla direzione e al coordinamento delle società, attraverso le proprie strutture organizzative, può ritenersi soggetto all'obbligo dell'assunzione in via sussidiaria dei debiti delle controllate con le conseguenti responsabilità. Ciò stando le cose non sembrerebbe rispondere a principi di corretta amministrazione instradare le società in perdita verso una procedura concorsuale che per quanto possa apparire più tutelante per gli amministratori dell'Ente, non sembra coincidere a criteri di imparzialità e di tutela del principio di affidabilità e buona fede che ogni Pubblica Amministrazione è tenuta ad osservare nei rapporti con i propri fornitori. D'altro canto se l'Ente socio non interviene per migliorare la situazione deficitaria, i terzi danneggiati possono far valere le loro ragioni creditorie in sede concordataria o in caso estremo in quella fallimentare. Dunque secondo gli orientamenti della magistratura contabile l'accantonamento di risorse in un'apposito fondo vincolato risulterebbe la soluzione più prudentiale ma se l'intervento in ripianamento risulta necessario ai fini di scongiurare un'eventuale insolvenza allora occorre individuare quali risorse utilizzare. Per quanto riguarda l'operazione di ripianamento delle perdite la giurisprudenza è costante<sup>181</sup>, per coprire le perdite devono essere utilizzate solo risorse correnti da parte dell'Ente socio in quanto ciò è coerente con i principi di sana gestione. Utilizzare in caso contrario risorse in conto capitale andrebbe a depauperare il patrimonio degli Enti proprietari stessi e ad accrescere l'esborso non limitato esclusivamente al ripianamento della perdita ma a produrre le cause di possibili reiterazioni del fenomeno deficitario anche per il futuro. L'operazione di ripianamento delle perdite si distingue ontologicamente dall'operazione di aumento di capitale in quanto non comporta un incremento del capitale sociale ma anzi un suo ripristino al valore precedente. La giurisprudenza contabile richiamata ribadisce l'utilizzo dell'entrata corrente per ripianare i debiti delle partecipate perchè conforme ad una gestione finanziaria sana e prudente da parte dell'Ente socio, ovviamente negli anni successivi la parte di entrata corrente utilizzata dovrà essere recuperata aumentando la capacità di accertamento dell'Ente e vincolando la quota corrispondente in parte entrate. Sconsigliando il ricorso all'alienazione di beni patrimoniali rientranti nel patrimonio disponibile dell'Ente per ottenere entrate in conto capitale, in questo modo si utilizzerebbero entrate in conto capitale come se fossero entrate correnti per ripianare le perdite nelle partecipate e in sostanza si verificherebbe una situazione in contrasto con l'articolo 119 della Costituzione che vieta il ricorso all'indebitamento. La questione sembra di non poco conto ma la gestione complessiva dell'Ente proprietario ne risentirebbe nel futuro in quanto da una parte si depaupera il patrimonio dell'Ente cedendo beni patrimoniali per ottenere entrate in conto capitale che verrebbero utilizzate come entrate correnti per ripianare un debito, negli anni successivi però l'Ente pubblico

---

<sup>181</sup> Corte dei Conti, Sezione di controllo dell'Abruzzo, Deliberazione n. 578/2007, Corte dei Conti, Sezione di controllo dell'Abruzzo, n. 1/2008, Corte dei Conti, Sezione di controllo della Puglia, n. 65/2007.

dovrà aumentare gli accertamenti in entrata vincolando le risorse in un apposito fondo per coprire quella parte in conto capitale utilizzata per ripianare la perdita con il concreto rischio di diminuire la quota di entrata corrente da utilizzare per le spese correnti e creando un circolo vizioso che si sostanzia di fatto in un indebitamento da parte dell'Ente pubblico socio. La Corte dei Conti, Sezione di controllo del Lazio, Deliberazione n. 46/2008 ritiene possibile utilizzare la sola plusvalenza derivante dalla cessione di beni immobili che può essere destinata a sostenere spese correnti di carattere straordinario e non ripetitivo ai sensi dell'articolo 193 comma 3 del T.u.e.l, utilizzare la sola plusvalenza sarebbe una soluzione quanto meno più prudentiale. Ultima questione da considerare per il ripianamento delle perdite è il debito fuori bilancio ai sensi dell'articolo 194 comma 1 lettera c) del T.u.e.l, che esclude categoricamente fra le ipotesi eccezionali che giustificano il debito fuori bilancio rientri la copertura delle perdite. In sostanza la scelta se intervenire o meno al di là dei limiti normativi spetta esclusivamente all'Ente socio data l'autonomia patrimoniale della società, deve fondarsi sull'economicità che governa l'esercizio dell'attività amministrativa e che costituisce uno dei parametri fondamentali sulla base dei quali deve essere orientato ogni atto di autorizzazione della spesa. La base normativa in materia di operazioni sul capitale oggi è rappresentata dall'articolo 6 comma 19 del D.l n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 che ha previsto per le Amministrazioni Pubbliche il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento delle perdite, salvo quanto previsto dall'articolo 2447 c.c. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti alle società di cui al primo periodo a fronte di convenzioni, contratti di servizio, o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti. Il divieto in questione è stato introdotto per favorire una maggiore efficienza delle società pubbliche, evitando che l'Ente socio utilizzi lo schermo societario per eludere vincoli di finanza pubblica non registrando i reali costi del servizio o dell'attività svolta. L'Ente socio è chiamato a stipulare nel contratto di servizio affidamenti al costo effettivo degli stessi evitando che questi siano superiori ai futuri ricavi. La Corte dei Conti, Sezione di controllo della Lombardia, Deliberazione n. 19/2012, richiama un concetto fondamentale: *Le disposizioni restrittive, dettate specificatamente per le società pubbliche, in realtà impongono un abbandono della logica del "salvataggio a tutti i costi" di strutture e di organismi partecipati o variamente collegati alla Pubblica Amministrazione che versano in situazione di irrimediabile dissesto. Non sono ammissibili interventi "tampone" con dispendio di disponibilità finanziarie a fondo perduto, erogate senza un programma industriale o una prospettiva che realizzi l'economicità o l'efficienza della gestione nel medio e lungo periodo.* La norma in questione assurge a principio generale diretto ad impedire che gli Enti locali procedano al ripiano di perdite di organismi partecipati a vario titolo. Le uniche ipotesi che consentono di derogare al divieto di finanziamento dell'organismo partecipato sono poste in relazione ai trasferimenti effettuati in ragione di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse o alla realizzazione di investimenti. Inoltre riguardo ad operazioni rese necessarie da eventi straordinari ed

eccezionali al fine di salvaguardare la continuità del servizio pubblico e che devono essere autorizzate a richiesta dell'Amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze con atto soggetto a registrazione da parte della Corte dei Conti in sede di controllo preventivo di legittimità. Infine è possibile ricapitalizzare la società a seguito della riduzione del capitale sociale al di sotto del limite legale *ex* 2447 c.c. La questione si pone a livello più alto in quanto l'articolo 119 della Costituzione vieta l'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento ma allo stesso modo una lettura interpretativa ci suggerisce il divieto da parte della Amministrazione Pubblica di salvare situazioni strutturalmente disastrose e di dissesto finanziario mediante la creazione di nuovo debito, così facendo il danno sarebbe doppio, deresponsabilizzazione dell'Amministrazione e oneri futuri. La soluzione dunque risiederebbe nell'anticipare l'eventuale e/o probabile situazione deficitaria in sede di rafforzamento dei controlli interni sulla gestione degli organismi partecipati<sup>182</sup>, accantonare risorse in entrata per spese future tramite apposizione in bilancio di un'apposito fondo in parte della spesa futura in modo da destinare le entrate correnti a copertura delle perdite. Infine predisporre il consolidamento dei conti per avere contezza oltre che della complessiva situazione economica, finanziaria e patrimoniale del gruppo anche dei rapporti finanziari intercorrenti tra Ente socio ed organismi partecipati, in modo da intervenire tempestivamente.

### 2.3 *Segue* Altre operazioni sul capitale

La riduzione del capitale sociale per perdite è istituto disciplinato dall'articolo 2446 c.c, concernente le azioni da intraprendere da parte del *management* della società per far fronte alla situazione in cui il capitale a seguito delle perdite diminuisca di oltre un terzo, in via analogica è applicabile anche alle società partecipate da Enti pubblici in quanto essi si sottopongono alla disciplina societaria del Codice civile. Deve essere convocata l'assemblea ordinaria senza indugio da parte degli amministratori o dal consiglio di gestione, dal collegio sindacale o dal consiglio di sorveglianza in caso di loro inerzia, per prendere gli opportuni provvedimenti. All'assemblea deve essere sottoposta una relazione sulla situazione patrimoniale della società, con le osservazioni del collegio sindacale o del comitato per il controllo sulla gestione.

Nell'assemblea gli amministratori sono chiamati a dare conto dei fatti di rilievo avvenuti dopo la redazione della relazione. In caso di mancata adozione dei provvedimenti, se entro l'esercizio successivo la perdita non risulta diminuita a meno di un terzo, l'assemblea ordinaria o il consiglio di sorveglianza che approva il bilancio di tale esercizio deve ridurre il capitale in proporzione delle perdite accertate. In via successiva *ex* articolo 2447 c.c se la perdita di oltre un terzo del capitale riduce quest'ultimo al di sotto del limite legale

---

<sup>182</sup> Secondo Corte dei Conti, Sezione di controllo della Lombardia, Deliberazione n. 464/2011, l'articolo 6 comma 19 del D.l n. 78/2010 invidua nella perdita di esercizio un sintomo di inefficienza a fronte del quale dovrebbe sovvenire all'Ente socio la scelta di ripianare la perdita prima che questa si produca fino a giungere a tre esercizi consecutivi mostrando la situazione di *stress* strutturale.

stabilito dall'articolo 2327, gli amministratori o il consiglio di gestione e in caso di loro inerzia il consiglio di sorveglianza, devono senza indugio convocare l'assemblea ordinaria per deliberare la riduzione del capitale ed il contemporaneo aumento del medesimo ad una cifra non inferiore al detto minimo legale oppure procedere alla trasformazione della società. In caso di inerzia si verificherà lo scioglimento della società ai sensi dell'articolo 2484 comma 1 n. 4, c.c. Sulla stessa linea di pensiero Corte dei Conti, Sezione di controllo del Piemonte, Deliberazione n. 61/2010 la quale sostiene che qualora si opti per una riduzione ed un contestuale aumento del capitale sociale, per quanto l'articolo 2447 c.c, faccia riferimento ad una cifra non inferiore al minimo, in ossequio alla nuova disciplina dettata dall'articolo 6 comma 19 del D.l n. 78/2010, non si deve procedere ad un aumento del capitale superiore al detto minimo, in caso contrario si potrebbe incorrere in uno di quei divieti circa il "salvataggio a tutti i costi o in interventi tampone". Tale disciplina non si pone in contrasto con quanto dettato dalla normativa appena esaminata in virtù del fatto che l'articolo 2447 c.c si pone come eccezione, attenzione però, nel considerare che è discrezione dell'Ente socio comunque intervenire. La Corte dei Conti, Sezione di controllo della Lombardia, Deliberazione n. 96/2014 evidenzia che la delibera che autorizza la ricapitalizzazione: *Deve essere adeguatamente motivata in relazione alla prevalenza dei benefici sui correlativi costi e, non rappresentando un mero atto di indirizzo, anche corredata dai pareri obbligatori dei responsabili del servizio interessato e di quello finanziario, giusta il disposto dell'articolo 49 del T.u.e.l.* Regole comuni si applicano in caso di scioglimento della società a partecipazione pubblica relative alla procedura di liquidazione della stessa ai sensi dell'articolo 2484 c.c, liquidazione che è influenzata dalla particolarità del socio. Problemi potrebbero sorgere in relazione alla sussistenza di debiti residui della società verso terzi non soddisfatti a seguito della liquidazione, che comporterebbero la scelta discrezionale da parte dell'Ente socio di accollarsi i debiti della partecipata.

## 2.4 *Segue* La concessione di garanzie

Il rilascio di garanzie reali o personali da parte dell'Ente socio alla società partecipata in relazione al finanziamento erogato da terzi per l'esercizio dell'attività stessa, alla costituzione di patrimoni destinati o per finanziamenti destinati ad uno specifico affare, è anch'essa una modalità di intervento de parte dell'Ente pubblico per sostenere la sua partecipata. Il T.u.e.l all'articolo 206 e seguenti disciplina le tipologie di garanzie che possono essere rilasciate, stabilendone i limiti in ragione dell'asserito divieto sancito dall'articolo 119 della Costituzione che vieta il ricorso all'indebitamento per spese diverse da quelle di investimento. Tra queste vi è la garanzia fideiussoria disciplinata dall'articolo 207 del T.u.e.l che ne definisce le forme e i limiti in ragione del fatto che l'Ente pubblico potrebbe essere esposto al rischio di escussione da parte del creditore in caso di insolvenza del debitore principale: *I Comuni, le Province, le Città metropolitane possono rilasciare a mezzo di deliberazione consiliare garanzia fideiussoria per l'assunzione di mutui destinati ad investimenti e per altre operazioni di indebitamento da parte di aziende da essi*

*dipendenti, da consorzi cui partecipano nonché dalle Comunità montane di cui fanno parte che possono essere destinatari di contributi agli investimenti finanziati da debito, come definiti dall'articolo 3, comma 18, lettera g) ed h), della legge 24 dicembre 2003 n. 350. Il comma 2 specifica che: La garanzia fideiussoria può essere inoltre rilasciata a favore delle società di capitali, costituita ai sensi dell'articolo 113, comma 1, lettera e), per l'assunzione di mutui destinati alla realizzazione delle opere di cui all'articolo 116, comma 1. In tali casi i comuni, le province e le città metropolitane rilasciano la fideiussione limitatamente alle rate di ammortamento da corrispondersi da parte della società sino al secondo esercizio finanziario successivo a quello dell'entrata in funzione dell'opera ed in misura non superiore alla propria quota percentuale di partecipazione alla società.* Dunque la possibilità è limitata a favorire l'assunzione di mutui da parte di quelle società la cui attività è destinata alla realizzazione di opere pubbliche o a gestire servizi pubblici. Fatta salva comunque la possibilità di definire nel Regolamento di contabilità dell'Ente il rilascio di fideiussioni anche in altri casi. Secondo Corte dei Conti, Sezione di controllo del Piemonte, Deliberazione n. 14/2007, non contrasta con i principi della contabilità pubblica il rilascio da parte di un Ente locale di una garanzia fideiussoria a favore di una società mista a partecipazione pubblica maggioritaria, purchè in relazione a operazioni di investimento comportanti futuri vantaggi per la comunità locale. Quanto piuttosto alla rappresentazione in bilancio dell'Ente della garanzia concessa, questa deve essere inserita nell'ammontare dei debiti, informazione di dubbia lettura in quanto non viene specificata la destinazione della garanzia che si confonde con il resto dei debiti dell'Ente. Nel bilancio consolidato la Nota integrativa come stabilito dal principio contabile applicato deve indicare distintamente per ciascuna voce, l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni, e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni di imprese incluse nel consolidamento, con specifica indicazione della natura delle garanzie. Dopo aver trattato i lineamenti di portata generale, per quanto riguarda la concessione di garanzie alla società *in house* risulta vincente richiamare la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 30/2015 alla quale viene sottoposto un quesito circa la possibilità per l'Ente Provincia Autonoma di Trento di rilasciare garanzie a favore della società *in house* o comunque a beneficio di qualsiasi altro organismo rientrante nel conto economico consolidato delle Pubbliche Amministrazioni. La Provincia Autonoma precisamente sottopone alla Corte in sede di parere consultivo il quesito circa se il rilascio di garanzie solo a favore dei soggetti che possono essere destinatari di contributi agli investimenti vi rientri pure la società *in house*, in base alla nuova normativa in materia di armonizzazione dei principi contabili *ex* D.lgs n. 118/2011. In base all'articolo 3, comma 17 della legge n. 350/2003 poi sostituito dall'articolo 75 del D.lgs n. 118/2011 con efficacia a partire dal 1° gennaio 2016, *costituiscono investimenti i contributi agli investimenti e i trasferimenti in conto capitale a seguito di escussione delle garanzie destinate specificatamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni.* L'Ente in sostanza domanda se in base alla norma rientrerebbero nel novero degli enti ed organismi appartenenti al settore delle Pubbliche Amministrazioni anche le società *in house* della Provincia, in favore delle quali pertanto potrebbero essere rilasciate garanzie. Tale interpretazione estensiva sarebbe

avvalorata dal fatto che le società in esame costituiscano articolazioni organizzative della Provincia a cui demanda l'organizzazione e la gestione dei servizi pubblici a livello provinciale. La Sezione regionale riguardo a tale quesito muovendo da una nozione mutevole e non univoca di Ente pubblico, dal momento che l'ordinamento ha riconosciuto natura pubblicistica a soggetti formalmente privati, ha ritenuto che le società *in house* della Provincia Autonoma di Trento sembrerebbero potersi includere tra i soggetti beneficiari delle garanzie rilasciate dall'Ente territoriale, laddove tali organismi siano effettivamente inclusi nell'elenco delle Pubbliche Amministrazioni e comunque rientrino nel conto consolidato del Gruppo Provincia Autonoma di Trento. Le nuove disposizioni dettate dalla normativa in tema di armonizzazione contabile ben si inseriscono all'interno del contesto delineato dall'articolo 119 della Costituzione che enuncia la regola aurea del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti, vietando inoltre di finanziare spese correnti con il ricorso all'indebitamento. Le società *in house* in base alla giurisprudenza di legittimità<sup>183</sup> rientrano nel più ampio settore della finanza pubblica allargata pur preservando la forma societaria di diritto privato. In coerenza con tale quadro normativo la giurisprudenza amministrativa<sup>184</sup> riferisce di una nozione funzionale di Ente pubblico, destinata a mutare in relazione all'istituto o al regime normativo applicabile. Perciò la natura dei soggetti destinatari rimane sullo sfondo in quanto la società *in house* è formalmente privata ma in sostanza è *longa manus* dell'Amministrazione, ciò cui si deve tener conto invece è la natura degli stessi investimenti e la loro finalizzazione. Per quanto riguarda poi l'aspetto contabilistico della questione sancisce l'allegato n. 2 del D.lgs n. 118/2011 al punto 5.5 che: *Nel rispetto del principio della prudenza, si ritiene opportuno che nell'esercizio in cui è concessa la garanzia l'ente effettui un accantonamento tra le spese correnti tra i fondi di riserva e altri accantonamenti. Tale accantonamento consente di destinare una quota del risultato di amministrazione a copertura dell'eventuale onero a carico dell'ente in caso di escussione del debito garantito.* La giurisprudenza delle Sezioni regionali di controllo antecedentemente alla normativa in tema di armonizzazione contabile aveva già sottolineato il principio secondo cui l'Ente che rilascia garanzie deve predisporre adeguati accantonamenti al fondo rischi. Anche l'accollo di un mutuo della partecipata si sostanzia in una garanzia personale dell'Ente socio e che comunque rimane un scelta discrezionale da parte dello stesso<sup>185</sup>. L'operazione di accollo deve seguire ad un'apposita decisione amministrativa nella quale l'Organo Consiliare dell'Ente deve valutare la compatibilità di tale negozio con i limiti posti all'indebitamento, nonché all'economicità e convenienza dell'operazione. L'accollo non deve risultare elusivo dei vincoli di finanza pubblica in quanto normalmente il socio di una impresa privata si accolla la parte dei debiti *pro quota* e non oltre misura, lo stesso deve fare L'Ente pubblico socio, in quanto se l'accollo non è *pro quota* potrebbe sostanziarsi un'elusione dell'articolo 6, comma 19 del D.l n. 78/2010 e qualificarsi perciò come forma opaca di soccorso finanziario. Tenuto conto

---

<sup>183</sup> Cass., Sez. I, 27 settembre 2013, n. 22209

<sup>184</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 26 maggio 2015, n. 2660

<sup>185</sup> Cit. Corte dei Conti, Sezione di controllo della Lombardia, Deliberazione n. 337/2013: *La possibilità di procedere all'accollo di debiti di un ente partecipato a responsabilità patrimoniale limitata costituisce una scelta rimessa all'ente.*

per tale soccorso finanziario non opererebbe per il Comune quella limitazione di responsabilità che invece gode il socio di una impresa privata, ecco perchè la decisione circa il suo rilascio deve seguire ad una valutazione sulla convenienza economica della stessa.

## 2.5 *Segue* L'insolvenza e le procedure concorsuali dibattito ed orientamenti giurisprudenziali

Il tema dell'insolvenza riferito alle società partecipate da Enti pubblici rimane di per sè affascinante in quanto diverse e contrapposte scuole di pensiero vi si sono avvicinate nel corso degli anni, pur non giungendo ancora oggi a soluzioni convincenti ed univoche. L'articolo 2201 del c.c prevede che gli Enti pubblici che hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di un'attività principale sono soggetti all'obbligo di iscrizione nel registro delle imprese e contestuale assoggettamento allo statuto dell'imprenditore commerciale, mentre dall'altra parte l'articolo 2221 del c.c e l'articolo 1 della legge fallimentare lo escludono in modo categorico andando a creare perciò il divario fra chi propugna la fallibilità e chi invece la esclude<sup>186</sup>. La società partecipata da un Ente locale può fallire posto che essa è frutto della capacità di diritto privato della Pubblica Amministrazione e non è costituita per legge? Un quesito interessante che presuppone di percorrere a ritroso il dibattito e la giurisprudenza in materia. Secondo la Dottrina puramente commerciale se la società è partecipata da un Ente pubblico vuoi statale vuoi locale, è indifferente il fatto che il capitale sia pubblico in quanto ciò non influisce sulla disciplina applicabile che è quella stabilita dallo statuto dell'imprenditore commerciale. Se la Legge permette agli Enti pubblici di svolgere attività che concorrono al raggiungimento delle finalità istituzionali dell'Amministrazione per mezzo dell'utilizzo di società di capitali, si accetta il rischio che l'attività comporti dei costi che superano i ricavi generando perdite e dunque l'assoggettamento a procedure concorsuali per il soddisfacimento degli interessi dei terzi. La giurisprudenza consolidata della Cassazione<sup>187</sup> ammette il ricorso delle procedure concorsuali nei confronti delle società partecipate da Enti pubblici; secondo tale orientamento la costituzione di una società di capitali è di per sè momento generatore della qualifica di imprenditore commerciale in virtù

---

<sup>186</sup> D'altro canto anche la Relazione al Codice civile n. 998 evidenziava che: *La disciplina comune della società per azioni deve applicarsi anche alle società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici senza eccezioni, in quanto norme speciali non dispongano diversamente.*

<sup>187</sup> Cass. 6 dicembre 2012, n. 2199, in *il Fallimento*, 2013, 1273 con nota di L. Balestra, *Concordato di società a partecipazione pubblica e profili di ammissibilità della domanda*. Cit. Dalla pronuncia: *Le società costituite nelle forme previste dal Codice civile ed aventi ad oggetto un'attività commerciale sono assoggettabili a fallimento, indipendentemente dall'effettivo esercizio di una siffatta attività, in quanto esse acquistano la qualità di imprenditore commerciale dal momento della loro costituzione non dall'inizio del concreto esercizio dell'attività d'impresa, al contrario di quanto avviene per l'imprenditore commerciale individuale* (sottolineatura aggiunta). Sicchè, mentre quest'ultimo è identificato dall'esercizio effettivo dell'attività, relativamente alle società commerciali è lo statuto a compiere tale identificazione, realizzandosi l'assunzione della qualità in un momento anteriore a quello in cui è possibile, per l'impresa non collettiva, stabilire che la persona fisica abbia scelto, tra i molteplici fini potenzialmente raggiungibili, quello connesso alla dimensione imprenditoriale. Nel caso in esame la Corte ha confermato la sentenza di merito, che aveva attribuito la qualità di impresa commerciale ad una società mista, nel cui oggetto sociale erano ricomprese attività pacificamente esercitabili da società di diritto privato.

del principio disposto dall'articolo 2247 del c.c, *con il contratto di società due o più persone conferiscono beni o servizi per l'esercizio in comune di un'attività economica allo scopo di dividerne gli utili*. Dunque la qualifica di imprenditore commerciale si pone *ex ante* con la costituzione della società e non dal momento dell'esercizio dell'attività, rimanendo perciò assoggettabili al fallimento anche le società partecipate da Enti pubblici. La società partecipata da un Ente pubblico non perde la sua natura privata in ragione della specialità del socio o delle risorse investite, dunque non assimilabile ad un Ente pubblico perchè non costituita per legge, non fallisce. Il susseguirsi però di ripetute situazioni di *stress* e debitorie nel settore delle partecipazioni pubbliche ha portato a un distacco da questa teoria e l'avvicinamento ad una seconda scuola di pensiero in quanto bisogna oggi osservare il contesto della finanza pubblica non solo in riferimento allo Stato e alle sue articolazioni ma in un quadro più allargato e comprensivo del principio della non applicabilità integrale ed automatica della disciplina privatistica, tenendo conto invece del principio della prevalenza della sostanza sulla forma. L'esclusione dall'assoggettamento delle società partecipate dagli Enti territoriali alle procedure concorsuali non risiede nella loro qualificazione di Enti pubblici in quanto è Ente pubblico se costituito per Legge, secondo quanto stabilito dall'articolo 4, legge n. 70/1975 e dalla giurisprudenza amministrativa consolidata. Risiede bensì nella disposizione della legge fallimentare di cui all'articolo 1 prevedendo che, *sono soggetti alle disposizioni sul fallimento gli imprenditori che esercitano un'attività commerciale, esclusi gli enti pubblici*. Le società partecipate dagli Enti territoriali dunque non sarebbero imprenditori che esercitano un'attività commerciale, oppure sono imprenditori commerciali ma se ne esclude il fallimento in deroga alla disciplina ordinaria. La risposta risiede nel tipo di attività svolta, se la società risulta affidataria della gestione di un servizio pubblico di rilevanza economica rivolto ai cittadini allora non si giustifica l'esclusione dalle procedure concorsuali ma se la società non opera sul mercato e non presta servizi in concorrenza, non dirigendo la sua attività verso i consumatori e ponendosi come articolazione della Amministrazione allora si giustifica l'esclusione dalle procedure concorsuali. In quest'ultimo caso l'attività esercitata non avrebbe natura commerciale e/o industriale, se la società è strumentale all'Ente locale per lo svolgimento di attività rivolte esclusivamente verso di essa e non verso il pubblico fuori dalle logiche del mercato è ovvio che ci troveremo davanti ad un ente assimilabile all'Amministrazione proprietaria, escludendone perciò il fallimento. La società che svolge attività strumentale a favore dell'Ente proprietario, anche al di fuori della qualifica *in house*, non svolgendo attività commerciale non è iscritta nel registro delle imprese in quanto non qualificabile come imprenditore commerciale, inoltre i poteri esercitati su di essa sono di stampo pubblicistico e quindi più penetranti rispetto ai poteri che competono al socio di un'impresa privata. Il capitale essendo pubblico e potendo essere suddiviso fra altre Amministrazioni locali snatura la società da qualsiasi influenza privata rimanendo essa un mero strumento utilizzato dall'Amministrazione per svolgere in modo separato un'attività non commerciale. La questione risulta delicata in ragione del contemperamento di interessi contrapposti da una parte le ragioni creditorie dei terzi e il rischio sotteso all'esercizio di un'attività economica dall'altro il pregiudizio che deriverebbe dalla cessazione di un'attività di pubblico servizio. Secondo il Tribunale di Palermo, Sentenza n.

99/2013 in questo modo anche le società *in house* che gestiscono servizi pubblici locali in affidamento diretto da parte dell'Amministrazione locale che esercita su di loro poteri di controllo analogo dovrebbero essere escluse dalle procedure concorsuali. In definitiva se la società partecipata dall'Ente locale svolge la propria attività al servizio dell'Ente proprietario stesso e non ha vocazione commerciale, è sottoposta per le decisioni di rilievo ai poteri penetranti dell'Ente socio, è finanziata dallo stesso allora non dovrebbe essere assoggettata a procedure concorsuali in quanto società strumentale all'Ente ma se ha vocazione commerciale allora logica impone di soggiacere alle norme di diritto comune che tutelano i terzi e il mercato. L'indagine circa la natura commerciale o meno del soggetto va espletata in base all'oggetto dello statuto sociale e dall'attività concretamente posta in essere. Soluzioni convincenti non si riescono a raggiungere neppure accedendo alla seconda teoria in quanto se è vero che la società che non esercita attività commerciale ma è strumentale/servente all'Ente proprietario e non ha rilevanza esterna verso utenti/consumatori e terzi non fallisce; non si spiega la logica che assoggerrebbe a medesima disciplina la società *in house* posto che questa può svolgere attività di rilevanza economica/commerciale verso utenti/consumatori pur essendo sottoposte a controllo analogo da parte dell'Amministrazione proprietaria ed interamente partecipate da capitali pubblici. Il profilo della responsabilità è interessante perchè se la società è partecipata da un Ente pubblico ed è rimasto inerte dinnanzi alle situazioni di *stress* subite dalla società, questo è un sintomo che preannuncia il disastro. Se l'Amministrazione Pubblica è l'unica beneficiaria del servizio reso dalla società strumentale oppure è a capo della società *in house* che gestisce un servizio pubblico locale, è necessario individuare di chi sia la responsabilità del dissesto. Amor per la giustizia ci induce a ritenere che la responsabilità sia dell'Ente socio che non ha vigilato e/o è rimasto inerte, dunque sarebbe tenuto a "ristrutturare" la situazione deficitaria pagando i debiti però con le risorse pubbliche prelevate alla collettività. Oppure ammettere l'assoggettamento a procedura concorsuale facendo gravare l'onere sui terzi creditori che rischiano di non essere soddisfatti per l'intero e ponendo a rischio la continuità dell'erogazione del servizio pubblico in caso di società *in house*. Nel quadro normativo odierno l'articolo 6 comma 19 del D.l n. 78/2010 convertito in legge n. 122/2010 ha previsto per le Amministrazioni Pubbliche il divieto di effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato per tre esercizi consecutivi perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento delle perdite, in ossequio al dettato dell'articolo 119 della Costituzione ma questo non impedisce interventi tempestivi da parte dell'Ente socio per evitare la situazione di crisi. È coerente con la normativa che i debiti della società pubblica siano considerati debiti dell'Ente socio il quale è chiamato a non disinteressarsi delle proprie società partecipate, posto che un intervento è ammissibile per ripianare le perdite purchè queste non si siano registrate oltre i tre esercizi sociali, auspicando perciò la norma come *best practices* il rafforzamento dei controlli interni e la vigilanza preventiva. L'Ente socio sarà chiamato a coprire il *deficit* della società partecipata in misura proporzionale alla propria partecipazione e non oltre in quanto configurerebbe un indebitamento in violazione dell'articolo 119 della Costituzione e presupposto per un configurabile danno all'erario, accertando ovviamente le cause che hanno portato al

dissesto e le conseguenti responsabilità del *management* della società e degli amministratori pubblici. I terzi creditori in questo modo sarebbero soddisfatti direttamente e subito dall'Ente socio chiamato a rispondere dei debiti della partecipata e trasferendo loro il rischio connaturato alla concessione del credito, d'altro canto l'eventuale inclinazione verso la teoria che propugna l'assoggettamento alle procedure concorsuali da un lato soddisferebbe i creditori in base alle logiche del rischio insito nel mercato, dall'altra gli utenti/consumatori del servizio ne subirebbero un detrimento doppio in quanto verrebbe meno l'erogazione del servizio e dovrebbero versare nuove risorse all'Ente locale per la costituzione di una nuova società o rivitalizzare quella ormai decotta.

## 2.6 *Segue* La fallibilità della società *in house*

La società *in house* essendo *longa manus* dell'Amministrazione, secondo gli orientamenti giurisprudenziali per essere sottratta alle procedure concorsuali dovrebbe svolgere la maggior parte dell'attività in favore o per conto dell'Ente pubblico, non avere natura commerciale, subire il controllo analogo dell'Ente socio, avere il capitale interamente pubblico. Tanto più però che la società *in house* non necessariamente non ha natura commerciale in quanto può benissimo essere costituita per lo svolgimento di servizi pubblici di rilevanza economica. A sostegno della tesi che qualifica la società *in house* come *longa manus* dell'Amministrazione vi è la giurisprudenza della Cassazione<sup>188</sup> che in ambito della giurisdizione sulla responsabilità degli amministratori di quest'ultima radica la giurisdizione da parte del giudice contabile anziché quella del giudice ordinario. Secondo tale giurisprudenza la società *in house* si organizza come una società di capitali ed è strumento di separazione patrimoniale *ma di una persona giuridica autonoma cui corrisponda un autonomo centro decisionale non si può parlare, se non risulta possibile configurare un rapporto di alterità tra l'ente pubblico partecipante e la società in house che ad esso fa capo, è gioco forza concludere che anche la distinzione tra il patrimonio dell'ente e quello della società si può porre in termini di separazione patrimoniale ma non di distinta titolarità*. Dunque la società *in house* in base a queste confutazioni non potrebbe essere assoggettata alle procedure concorsuali, in quanto qualificabile come soggetto non distinto dall'Ente socio. La giurisprudenza in materia di società *in house* è spesso contraddittoria e non univoca anche all'interno delle stesse giurisdizioni, in quanto se da un lato si sostiene l'assoggettamento alle procedure concorsuali anche per la società *in house* che svolga attività commerciale pur gestendo servizi pubblici locali<sup>189</sup>; dall'altro lato la società *in house* che è totalmente partecipata da un Ente locale si qualifica come

---

<sup>188</sup> Cassazione Civile, Sezioni Unite, 25 novembre 2013. n. 26283. Per la teoria che esclude la fallibilità e l'assoggettamento alle procedure concorsuali della società *in house*.

<sup>189</sup> Tribunale di Nola, 3 febbraio 2009, citata da Corte di Appello di Napoli 24 aprile 2013. Tribunale di Palermo, 11 febbraio 2010, in *osservatorio-oci.org*, massima n. 154. Più rilevante di tutte e a capostipite della teoria della fallibilità della società *in house* vi è Cassazione Civile, 27 settembre 2013, n. 22209, la quale conferma l'applicazione alle società *in house* dello statuto dell'imprenditore commerciale. Nel caso in esame trattasi di s.r.l a capitale pubblico maggioritario esercente in regime di concessione il pubblico servizio di smaltimento dei rifiuti urbani a livello provinciale. La Corte ha rilevato che il tema delle società pubbliche non è nuovo ma anzi risale al Codice civile del 1942, nel quale vi si dettavano disposizioni speciali. Tali norme

sua *longa manus* ovvero articolazione della stessa Amministrazione e perciò non assoggettabile alle procedure concorsuali<sup>190</sup>. Propendere per una teoria o per un'altra è scelta dell'interprete e dipende dal caso concreto, la sentenza della Cassazione Civile, Sezioni Riunite n. 26283/2013 sembrerebbe essere la più convincente. Posto che la società *in house* è *longa manus* dell'Amministrazione, l'ente non può ritenersi terzo rispetto all'Amministrazione e dunque si radica la giurisdizione della Corte dei Conti in relazione a far valere l'azione di responsabilità degli amministratori, anche se il danno è recato al patrimonio della società proprio perchè esso rimane indistinto rispetto all'Ente socio, il velo che cela il socio dietro la società si squarcia<sup>191</sup>. Se è assimilabile all'Amministrazione allora non fallisce in ragione dell'articolo 2221 c.c. Il fenomeno dell'*in house proving* ha carattere limitato e non sistemico in ragione della possibilità per la Pubblica Amministrazione di autoprodotte beni e servizi ex articolo 113 del T.u.e.l non espletando la gara pubblica e proprio per questo motivo per dirimere i contrasti giurisprudenziali dovrebbe essere regolamentato con disposizioni *ad hoc*.

## 2.7 Segue Le “prospettive“ del Decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175

(Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica)

Originale e del tutto innovativo è il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica<sup>192</sup>, che si inserisce a pieno titolo come conclusione di quell'*iter* iniziato dall'articolo 148-bis, comma 2, del D.lgs n. 267/2000<sup>193</sup>, e, proseguito dall'articolo 11-bis del D.lgs n. 118/2011 che stabilisce l'ambito di

---

secondo la Suprema Corte: *Non costituiscono un corpus unitario, sufficiente a regolamentarne attività e funzionamento ed a modificare la natura di soggetti di diritto privato, così da sottrarle esplicitamente dalla materia civilistica. Di tal che può ricavarsi a contrario, che ad ogni altro effetto, tali soggetti continuano a soggiacere alla disciplina privatistica. Il rapporto tra società ed ente pubblico è di assoluta autonomia, posto che l'ente può incidere sul funzionamento e sull'attività della società non già attraverso l'esercizio di poteri autoritativi o discrezionali ma solo avvalendosi degli strumenti previsti dal diritto societario, da esercitare a mezzo dei componenti degli organi sociali di sua nomina.* Il Tribunale di Reggio Emilia, Sez. Fall., 18 dicembre 2014 n. 150, ha disatteso la sentenza della Cassazione Civile, Sez., Un., n. 26283/2013, dichiarando il fallimento di una società *in house*, sull'assunto che, *ben potendo le condotte dei soggetti essere considerate plurioffensive e, cioè, lesive del patrimonio pubblico e, nel contempo, pregiudizievoli per i creditori o i terzi.* La finalità di lucro invece si può individuare nel perseguimento da parte della società quantomeno del pareggio di bilancio. Tribunale di Modena, Sez., Fall., 10 gennaio 2014 nella quale: *In difetto di diversa qualificazione legislativa, deve ritenersi valido il principio generale dell'assoggettabilità alle procedure concorsuali delle imprese che abbiano assunto la forma societaria iscrivendosi nell'apposito registro e quindi volontariamente assoggettandosi alla disciplina privatistica.*

<sup>190</sup> Tribunale di Napoli, 1° agosto 2014, n. 514; e Tribunale di Reggio Emilia, 18 dicembre 2014 nella quale specifica che: *Se è vero che gli enti pubblici sono sottratti al fallimento, anche la società in house integralmente partecipata dagli stessi, non potrà essere soggetta alla liquidazione fallimentare, in quanto concreta mero patrimonio separato dell'ente pubblico e non distinto soggetto giuridico, centro decisionale autonomo e distinto dal socio pubblico titolare della partecipazione, che esercita sullo stesso un potere di governo del tutto corrispondente a quello esercitato sui propri organi interni.*

<sup>191</sup> Ammettere invece la giurisdizione del giudice civile permetterebbe all'Ente socio di rimanere inerte e di non esercitare l'azione di responsabilità verso gli amministratori della società, in quanto essa andrebbe a suo detrimento, posta la mancanza di autonomia della stessa in quanto articolazione dell'Amministrazione. L'azione di responsabilità invece è esercitata da un organo terzo e imparziale, il pubblico ministero contabile che persegue non gli interessi dell'Ente socio ma della Comunità.

<sup>192</sup> Le “prospettive“ del Decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175, *incipit* non peregrina e non destituita di fondamento alcuno, dato che siamo chiamati a trattarne in un momento anteriore alla sua entrata in vigore, prevista per il 23 settembre 2016. (nda)

<sup>193</sup> *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti accertano altresì che i rendiconti degli Enti locali tengano conto delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'Ente.*

consolidamento del bilancio degli Enti territoriali, consentendo di pervenire ad un risultato economico unitario dell'Amministrazione e, dei profitti e delle perdite degli organismi partecipati. La legge 7 agosto 2015 n. 124 dedica l'articolo 18 al riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle Amministrazioni pubbliche, in questo modo il Testo unico frutto dell'esercizio della delega di cui all'articolo 16 della suddetta legge si pone sulla strada del riassetto normativo del settore degli organismi partecipati. L'attenzione nutrita dagli organi comunitari, in special modo dalla Commissione Europea<sup>194</sup> ha esortato l'Italia ad adottare nuove iniziative nell'ambito della riforma della Pubblica Amministrazione per rimediare alle cause all'origine dell'inefficienza delle imprese a partecipazione pubblica e dei servizi pubblici locali, per giungere alla fine ad una disciplina organica del settore e, non come è avvenuto nel passato, prettamente frammentaria. Il riordino delle partecipazioni pubbliche non si riferisce esclusivamente a quelle locali o territoriali ma, vuole essere una disciplina completa delle società che producono beni e servizi di interesse generale, o che comunque sono strumentali all'Ente di riferimento; nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione degli Enti proprietari nella gestione delle partecipazioni societarie. Già nell'ottica di responsabilizzazione della P.A. il quadro di riferimento seppur "frammentario" è costituito dall'articolo 3 commi 27 e 28, della legge n. 244/2007 che aveva previsto la dismissione delle società svolgenti attività estranee alle finalità istituzionali dell'Ente, allo stesso modo l'articolo 1 comma 611, della legge n. 190/2014 ai fini della "razionalizzazione" delle partecipazioni azionarie, dettava i seguenti criteri: eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione; soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni. La previsione dell'obbligatoria costituzione nel bilancio di previsione dell'Ente già a partire dal 2015 di un fondo vincolato in caso di perdite reiterate nelle aziende speciali, istituzioni e nelle società partecipate come stabilito dall'articolo 1, commi 551 e 552 della legge n. 147/2013. E infine dall'articolo 11-bis del D.lgs n. 118/2011, che attraverso la predisposizione del bilancio consolidato delle Regioni e degli Enti locali ha permesso di raggiungere dal punto di vista dell'informazione contabile l'obiettivo della "neutralità" del fenomeno delle esternalizzazioni, riportando "dentro" il bilancio dell'Ente i costi per la gestione dei servizi e rendendo noti i debiti/crediti reciproci fra Enti proprietari ed organismi partecipati. Sarà pertanto appropriato passare all'analisi del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, senza peraltro tralasciare critiche e differenze rispetto allo schema di Decreto legislativo inizialmente predisposto sulla base dell'articolo 18 della legge 7 agosto 2015 n. 124. L'articolo 1 definisce l'oggetto di applicazione del Testo unico: *Le disposizioni del presente decreto hanno a oggetto la costituzione di società da parte di amministrazioni pubbliche, nonché l'acquisto, il mantenimento e la*

---

<sup>194</sup> European Commission, *Country report 2016, SWD, 81 final*. Bruxelles 26 febbraio 2016.

*gestione di partecipazioni da parte di tali amministrazioni, in società a totale o parziale partecipazione pubblica, diretta o indiretta. Al comma 2 si dispone che: Le disposizioni contenute nel presente decreto sono applicate avendo riguardo all'efficiente gestione delle partecipazioni pubbliche, alla tutela e promozione della concorrenza e del mercato, nonché alla razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica. La previsione della "razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica" dimostra la volontà di ridurre in modo sistematico o quanto meno limitare nel futuro il proliferarsi di partecipazioni disutili e/o volte ad eludere le norme di finanza pubblica. Interessante è la oramai atavica questione circa la disciplina delle società pubbliche, risolta dal comma 3, il quale: Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e le norme generali di diritto privato. Dunque la società costituita ex novo o acquisita dall'Ente pubblico comporta l'applicazione del diritto comune, facendo salve il comma 4: Le specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l'esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse; le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni. La Corte dei Conti ha evidenziato<sup>195</sup> l'esigenza che le deroghe alla disciplina civilistica siano dettagliate e circoscritte, al fine di non alterare il regime della concorrenza ed eludere i vincoli di finanza pubblica. Ed infine al comma 5: Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p). Espunto invece il sesto comma della bozza del Decreto legislativo, evidentemente in contrasto con il tanto travagliato obiettivo dell'uniformità del settore delle società a partecipazione pubblica, il quale recitava così: Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze o dell'organo di vertice dell'amministrazione partecipante, motivato con riferimento alla misura e qualità della partecipazione pubblica, agli interessi pubblici a essa connessi e al tipo di attività svolta, anche al fine di agevolare la quotazione ai sensi dell'articolo 18, può essere deliberata l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni del presente decreto a singole società a partecipazione pubblica. L'articolo 3 definisce i tipi di società cui è ammessa la partecipazione pubblica: Le amministrazioni pubbliche possono partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa. Nelle società a responsabilità limitata a controllo pubblico l'atto costitutivo o lo statuto in ogni caso prevede la nomina dell'organo di controllo o di un revisore. Nelle società per azioni a controllo pubblico la revisione legale dei conti non può essere affidata al collegio sindacale. L'articolo 4 invece si pone come conclusione circa le finalità*

---

<sup>195</sup> Corte dei Conti, Deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/14 del 9 ottobre 2014 (Audizione della Corte dei Conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) e Corte dei Conti, Deliberazione n. 10/SSRRCO/AUD/15 del 3 giugno 2015 (Audizione della Corte dei Conti presso la Commissione affari istituzionali della Camera dei Deputati nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche- AC 3098).

perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche: *Le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.* Le rinnovate funzioni della Corte dei Conti sono ascrivibili all'ambito materiale dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, come statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza del 6 marzo 2014 n. 39, ed infatti critiche sono state sollevate riguardo il comma 3 dell'articolo 5 dello schema di Decreto legislativo, che poneva seri dubbi circa il nuovo ruolo della Corte stessa, così recitava: *Prima dell'adozione, l'amministrazione che costituisce la società o acquisisce la partecipazione diretta o indiretta invia lo schema di atto deliberativo alla sezione della Corte dei Conti competente ai sensi dell'articolo 4. La Corte dei Conti può formulare rilievi sul rispetto delle disposizioni di cui al comma 1 nonché sulla coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall'articolo 20, ove adottato, entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione dell'atto deliberativo. La Sezione può chiedere per una sola volta, chiarimenti all'amministrazione pubblica interessata, con conseguente interruzione del suddetto termine. L'atto deliberativo deve essere motivato con specifico riferimento ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti.* La bozza del Decreto prevedeva che la Corte dei Conti destinataria dello schema di atto deliberativo ne valutasse la congruità anche in relazione al piano di razionalizzazione, già rilevava la stessa Corte<sup>196</sup> che sarebbe stata opportuna la trasmissione dello schema di atto deliberativo non *in itinere* ma dopo la sua adozione, limitando l'articolo al primo periodo ed eliminando il resto; precisando che la Corte valuti la congruità dello schema di costituzione di nuove società (o di acquisizione di nuove partecipazioni in società costituite) anche in relazione alla "coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall'articolo 20, ove adottato". Si tratterebbe comunque in questo modo di un controllo successivo e non preventivo. Un'attento Autore<sup>197</sup> ha riscontrato profili di illegittimità costituzionale e di incoerenza con la tipologia e i requisiti dei controlli esercitati dalla Corte dei Conti, proprio in relazione al terzo comma dell'articolo 5 appena richiamato. Posto che l'articolo al comma 1 prevede che l'atto deliberativo di costituzione di una società a partecipazione pubblica, o di acquisto di partecipazioni anche indirette, da parte di Amministrazioni pubbliche in società già costituite deve essere analiticamente motivato con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, evidenziando le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinare in modo alternativo le risorse pubbliche<sup>198</sup>. Motivazione che deve essere

---

<sup>196</sup> Corte dei Conti, Sez. Riunite in sede di controllo, Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli Organismi partecipati, Commissioni congiunte I-(affari costituzionali) Senato della Repubblica e V-(bilancio) Camera dei deputati, giugno 2016.

<sup>197</sup> Innocenza Zaffina, Magistrato della Corte dei Conti. *Controlli sugli atti di costituzione delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili di incostituzionalità e incoerenza con il sistema dei controlli intestati alla corte dei conti.* Disponibile accedendo su: [www.contabilità-pubblica.it](http://www.contabilità-pubblica.it) (sezione Dottrina) 14 gennaio 2016.

<sup>198</sup> Anche se non possiamo esimerci dal commentare il comma 2 della disposizione che presenta notevoli perplessità, così recita: *L'atto deliberativo di cui al comma 1 da atto della compatibilità dell'intervento finanziario previsto con le norme dei trattati europei, e in particolare con la disciplina europea in materia di aiuti di Stato alle imprese. Gli enti locali sottopongono lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica* (sottolineatura aggiunta). Ci pare quanto meno assurdo e irrealizzabile

compatibile anche con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Il primo rilievo mosso dall'alacre Autore in relazione alla lettura del comma 1 e 3 è se “possano o meno essere sottoposti a controllo preventivo di legittimità gli atti deliberativi delle Regioni e degli Enti locali”. Non rientrano ai sensi dell'articolo 3 comma 1 della legge n. 20/1994 tra gli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità, gli atti deliberativi delle Regioni che abbiano forma di legge, ed infatti non inusuale è la costituzione di società di capitali da parte delle stesse per mezzo di legge regionale. La Corte dei Conti ha visto nel corso degli anni diminuire le proprie prerogative in ambito di controllo preventivo di legittimità sugli atti delle Regioni e degli Enti locali, proprio perché in contrasto con la loro “autonomia” sancita in Costituzione; rafforzando però il controllo successivo sulla gestione ovvero sulla legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché a verificare il funzionamento dei controlli interni a ciascuna Amministrazione vuoi delle Regioni *ex art. 1 comma 2, D.lgs n. 29/1993* vuoi degli Enti locali *ex art. 148 del T.u.e.l.* Con la riforma costituzionale l'ago della bilancia si è spostato dai controlli preventivi di legittimità a quelli successivi sulla gestione, come evidenzia la stessa Corte dei Conti nelle deliberazioni n. 20/2009 e n. 24/2009, Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ove: *Sarebbe difficilmente concepibile che il legislatore ignorasse che dopo la riforma del titolo V della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, i controlli preventivi di legittimità sugli atti di Regioni ed Enti locali sono venuti meno, non solo per l'abrogazione espressa degli articoli 125, comma 1, e 130 della Costituzione, ma anche perché il nuovo articolo 114 della Costituzione ha posto su un piano di equiordinazione Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, tutti - pur con le innegabili differenze- dotati di pari dignità e, dunque, non più assoggettabili a controlli “centralizzati”.* L'Autore rimarca che con l'asserita autonomia delle Regioni e degli Enti locali un sistema di controlli preventivi sugli atti come delineato dal comma 3 dell'articolo 5 dello schema di Decreto legislativo sarebbe in contrasto con gli articoli 114 e 119 della Costituzione, quantunque fosse invocato l'articolo 117 comma 2, lett. e) ove lo Stato ha legislazione esclusiva in ambito di armonizzazione dei bilanci pubblici; verrebbe compromessa tale autonomia qualora lo Stato intervenisse sulle scelte politiche degli Enti, anziché limitarsi al coordinamento della finanza pubblica sancendo i principi che stanno alla base dei loro bilanci. Queste le premesse per affrontare il problema del comma 3 dell'articolo 5 del richiamato decreto, *l'amministrazione che costituisce la società o acquisisce la partecipazione diretta o indiretta invia lo schema di atto deliberativo alla sezione della Corte dei Conti competente*, in quanto si attribuirebbero alla Corte dei Conti “nuove competenze” che esulano dalle previsioni normative della legge n. 20/1994 e del T.u.e.l e dall'articolo 103 della Costituzione. Ciò che più colpisce dalla disposizione è che tale tipo di controllo sarebbe del tutto innovativo rispetto ai canoni del passato in quanto la Corte sarebbe chiamata a valutare nel

---

sottoporre lo schema di atto deliberativo a forme di consultazione pubblica, altresì vero che non se ne rinverrebbe alcuna utilità pratica, data la complessità delle regole che insistono sulla costituzione di una società e la non inusuale mancanza di *expertise* fra le fila della collettività locale, chiamata ipoteticamente a decidere circa una questione quantomeno complessa nei suoi aspetti giuridici ed economici. (nda)

“merito” *la necessità della società per il perseguimento delle finalità istituzionali, altresì le ragioni e le finalità che giustificano tale scelta, anche sul piano della convenienza economica e della sostenibilità finanziaria e in considerazione della possibilità di destinazione alternativa delle risorse pubbliche impegnate, nonché sulla coerenza con il piano di razionalizzazione previsto dall’articolo 20.* Perché di controllo del tutto innovativo e di nuovo ruolo della Corte dei Conti si tratta? proprio in ragione del fatto che i controlli di legittimità hanno come parametro un dato normativo cui confrontarsi, adeguarsi e uniformarsi, in questo caso il parametro è costituito da scelte rimesse alla mera valutazione della “necessità”, “convenienza”, “sostenibilità” e “coerenza”, tutti concetti non giuridici e indeterminati che personalizzano il controllo rendendolo anziché neutrale e indipendente bensì soggettivo<sup>199</sup>. Il giudizio cui sarebbe chiamata (o meglio sarebbe stata chiamata) la Corte dei Conti risulta disancorato dalla valutazione sulla logica e non contraddittoria motivazione dell’atto e/o ad una sua astratta conformità a norme di legge, bensì ricadente nella sfera delle scelte discrezionali dell’Amministrazione che sono insindacabili, quantopiù ricadenti nella sfera residuale del merito che comporterebbe un controllo di tipo “politico” che di certo la Corte dei Conti non può svolgere. L’apprezzamento o meglio la valutazione se costituire una società o acquisirla richiederebbe alla Corte stessa competenze proprie di un aziendalista in quanto questa è volta a valutare la *performance* futura della società in termini di costi, ricavi e di analisi di mercato; perdendo perciò il proprio ruolo di magistratura indipendente, terza e neutrale diventando così “consulente generale delle Pubbliche Amministrazioni”<sup>200</sup>. Tale norma contrasterebbe con la Costituzione proprio perché attribuirebbe una funzione ulteriore alla Corte dei Conti che esula dal controllo esterno sulla gestione perché successivo e dal controllo preventivo di legittimità sugli atti il quale ha come parametro il dato normativo cui confrontarsi e non di certo lasciando al magistrato la valutazione circa le scelte discrezionali e di merito proprie dell’Amministrazione circa l’opportunità o meno di costituire una società o acquisirla. Il Testo unico nella versione del 19 agosto 2016 lasciando inalterato il comma 1, ha modificato il richiamato comma 3 oggetto di dubbi di costituzionalità, che *status quo* recita così: *L’amministrazione invia l’atto deliberativo di costituzione della società di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi* (sottolineatura aggiunta), *e all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può esercitare i poteri di cui all’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990, n. 287. La locuzione richiamata ovvero ”a fini conoscitivi ” risulta in ogni modo disancorata da misure sanzionatorie da parte della Corte dei Conti, e neppure la norma fa riferimento ad alcuna relazione critica circa la costituzione della società da parte della Corte stessa.* Eliminando inoltre il comma 5 che nella previgente disposizione: *Successivamente l’amministrazione invia l’atto deliberativo all’Autorità garante della concorrenza e del mercato, che può utilizzare i poteri di cui all’articolo 21-bis della legge 10 ottobre 1990 n. 287.* Per quanto riguarda a chi

---

<sup>199</sup> Cit. Corte Costituzionale, sentenza n. 226 del 1976, il controllo preventivo di legittimità si sostanzia nel: *Valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico.*

<sup>200</sup> Cit. Innocenza Zaffina, *Controlli sugli atti di costituzione delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili di incostituzionalità e incoerenza con il sistema dei controlli intestati alla corte dei conti.* Pag. 5

competete la scelta di costituire una società pubblica l'articolo 7 pone dei limiti e dispone che: *La deliberazione di partecipazione di un' amministrazione pubblica alla costituzione di una società è adottata con: a) decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con i ministri competenti per materia, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, in caso di partecipazioni statali; b) provvedimento del competente organo della regione, in caso di partecipazioni regionali; c) deliberazione del consiglio comunale, in caso di partecipazioni comunali; d) delibera dell'organo amministrativo dell'ente, in tutti gli altri casi di partecipazioni pubbliche. L'atto deliberativo è redatto in conformità a quanto previsto all'articolo 5, comma 1. L'atto deliberativo contiene altresì l'indicazione degli elementi essenziali dell'atto costitutivo, come previsti dagli articoli 2328 e 2463 del codice civile, rispettivamente per le società per azioni e per le società a responsabilità limitata. L'atto deliberativo è pubblicato sui siti istituzionali dell'amministrazione pubblica partecipante. Nel caso in cui sia prevista la partecipazione all'atto costitutivo di soci privati, la scelta di questi ultimi avviene con procedure di evidenza pubblica a norma dell'articolo 5, comma 9, del decreto legislativo n. 50 del 2016. Nel caso in cui una società a partecipazione pubblica sia costituita senza l'atto deliberativo di una o più amministrazioni pubbliche partecipanti, o l'atto deliberativo di partecipazione di una o più amministrazioni sia dichiarato nullo o annullato, le partecipazioni sono liquidate secondo quanto disposto dall'articolo 24, comma 5. Se la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo riguarda una partecipazione essenziale ai fini del conseguimento dell'oggetto sociale, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2332 del codice civile. Sono, altresì, adottati con le modalità di cui ai commi 1 e 2: a) le modifiche di clausole dell'oggetto sociale che consentano un cambiamento significativo dell'attività della società; b) la trasformazione della società; c) il trasferimento della sede sociale all'estero; d) la revoca dello stato di liquidazione. Allo stesso modo l'articolo 8 pone dei limiti all'acquisto di partecipazioni in società già costituite: *Le operazioni, anche mediante sottoscrizione di un aumento di capitale o partecipazione a operazioni straordinarie, che comportino l'acquisto da parte di un' amministrazione pubblica di partecipazioni in società già esistenti sono deliberate secondo le modalità di cui all'articolo 7, commi 1 e 2. L'eventuale mancanza o invalidità dell'atto deliberativo avente ad oggetto l'acquisto della partecipazione rende inefficace il contratto di acquisto della partecipazione medesima. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche all'acquisto, da parte di pubbliche amministrazioni, di partecipazioni in società quotate, unicamente nei casi in cui l'operazione comporti l'acquisto della qualità di socio. Per ciò che concerne la titolarità nell'esercizio dei diritti di socio, l'articolo 9 dispone che: *Per le partecipazioni pubbliche statali i diritti del socio sono esercitati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con altri Ministeri competenti per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento ministeriale. Per le partecipazioni regionali i diritti del socio sono esercitati secondo la disciplina stabilita dalla regione titolare delle partecipazioni. Per le partecipazioni di enti locali i diritti del socio sono esercitati dal sindaco o dal presidente o da un loro delegato. In tutti gli altri casi i diritti del socio sono esercitati dall'organo amministrativo dell'ente. La conclusione, la modificazione e lo scioglimento di patti parasociali sono***

*deliberati ai sensi dell'articolo 7, comma 1. La violazione delle disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 e il contrasto con impegni assunti mediante patti parasociali non determinano l'invalidità delle deliberazioni degli organi della società partecipata, ferma restando la possibilità che l'esercizio del voto o la deliberazione siano invalidate in applicazione di norme generali di diritto privato. Qualora lo statuto della società partecipata preveda, ai sensi dell'articolo 2449 del codice civile, la facoltà del socio pubblico di nominare o revocare direttamente uno o più componenti di organi interni della società, i relativi atti sono efficaci dalla data di ricevimento, da parte della società, della comunicazione dell'atto di nomina o di revoca. È fatta salva l'applicazione dell'articolo 2400, secondo comma, del codice civile. Nei casi di cui al comma 7, la mancanza o invalidità dell'atto deliberativo interno di nomina o di revoca rileva come causa di invalidità dell'atto di nomina o di revoca anche nei confronti della società. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche alle partecipazioni di pubbliche amministrazioni nelle società quotate. Resta fermo quanto disposto dal decreto-legge 15 marzo 2012, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 maggio 2012, n. 56. Anche l'alienazione delle partecipazioni deve essere frutto di una decisione presa dagli organi competenti ai sensi dell'articolo 7 comma 1, nel rispetto dei principi di pubblicità, trasparenza, non discriminazione ed economicità come stabilito all'articolo 10. Di rilievo è la previsione dell'amministratore unico ex art. 11 comma 2, per evitare la non inusuale fattispecie di società con più amministratori che dipendenti. Degno di nota è l'articolo 12 che sancisce la responsabilità degli enti partecipanti e dei componenti degli organi delle società partecipate, posto che l'articolo 1 comma 3 chiarisce che: *Per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto, si applicano alle società a partecipazione pubblica le norme sulle società contenute nel codice civile e in leggi speciali*. Perciò anche i componenti degli organi di amministrazione e di controllo saranno soggetti alla responsabilità come delineata dagli articoli 2392 e seguenti del Codice civile, con riferimento ai danni cagionati al patrimonio della società stessa<sup>201</sup>. Così dispone l'articolo 12: *I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione*. Recependo la giurisprudenza<sup>202</sup> ancorchè a nostro avviso in contrasto con la normativa speciale<sup>203</sup> viene riconosciuta la sussistenza della giurisdizione contabile per i*

---

<sup>201</sup> Recependo l'orientamento giurisprudenziale consolidato da Cassazione Civile, Sez. Un., 19 dicembre 2009, n. 26806.

<sup>202</sup> Con riferimento al danno prodotto dagli amministratori al patrimonio della società *in house* vedi, Cassazione. Sez. unite, 25 novembre 2013, n. 26283.

<sup>203</sup> Art 16-bis, D.l 31 dicembre 2007, n. 248, convertito in legge 28 febbraio 2008, n. 31.

danni subiti dagli Enti partecipanti, danni che possono essere prodotti dagli stessi amministratori pubblici per colpevole omissione dell'esercizio dei diritti di socio e delle azioni ad esso spettanti. Dubbi notevoli vengono sollevati circa la responsabilità erariale degli amministratori delle società partecipate non *in house* in quanto in prima approssimazione verrebbero esclusi da tale responsabilità<sup>204</sup>. Non vi è dubbio alcuno che la disposizione più innovativa e prorompente del Decreto legislativo 19 agosto 2016 n. 175 sia quella relativa alla disciplina della crisi d'impresa di società a controllo pubblico, rubricata all'articolo 14: *Le società a partecipazione pubblica sono soggette alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, nonché, ove ne ricorrano i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi di cui al decreto legislativo 8 luglio 1999, n. 270, e al decreto-legge 23 dicembre 2003, n. 347, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 febbraio 2004, n. 39. Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 3, 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, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento. Quando si determini la situazione di cui al comma 1, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile. Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 4, anche in deroga al comma 5. Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nè rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purchè le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio*

---

<sup>204</sup> Rinviamo volutamente al Capitolo 4 paragrafo 3 per maggiori digressioni e critiche.

dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma. Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, nè acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita. È evidente l'impatto che avrà tale disposizione nell'immediato futuro in quanto anche le società pubbliche saranno soggette alle disposizioni sul fallimento e del concordato preventivo, superando l'oramai ossidato articolo 1 del Regio decreto 16 marzo 1942 n. 267. Un caso interessante che ha anticipato il cambiamento di rotta intrapreso con il Decreto legislativo n. 175/2016 è rappresentato dal Decreto di ammissione al concordato preventivo con riserva ai sensi dell'articolo 161 comma 6 della Legge Fallimentare di A.A.M.P.S Azienda Ambientale Di Pubblico Servizio s.p.a, emanato dalla Sezione Fallimentare del Tribunale di Livorno nella procedura di concordato preventivo iscritta al numero di registro 5/2016. Il Tribunale ritiene ammissibile il concordato preventivo in considerazione dell'articolo 1 della Legge Fallimentare statuendo che sono soggetti alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, gli imprenditori che esercitano attività commerciali, esclusi gli enti pubblici. Asserendo che “la debitrice è una società per azioni ed esercita senz'altro un'impresa commerciale, con ad oggetto il servizio di gestione dei rifiuti nel Comune di Livorno (essendo individuabile l'attività di impresa tutte le volte in cui sussista una obiettiva economicità dell'attività esercitata, intesa come proporzionalità tra costi e ricavi; Cass. Civile. Sez. I, 24/03/2014, n. 6835)”, escludendo perciò la società in questione dalla qualifica di Ente pubblico in ragione della obiettiva economicità dell'attività esercitata ed inoltre asserendo il principio generale secondo cui nessun ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge ex art. 4, l. 70/1975<sup>205</sup>. Né tanto meno può essere utilizzato il concetto di società *in house* per ottenere l'esclusione dal fallimento e/o dalle procedure concorsuali “in quanto non può essere revocato in dubbio che la società conserva distinta personalità giuridica rispetto all'Ente pubblico socio, che impedisce di affermare in via interpretativa l'assenza di alterità soggettiva tra socio e società”. Il Collegio ritiene che: *Innanzitutto, nel caso in cui si escludesse l'applicabilità della legge fallimentare, sarebbe totalmente frustrato il sistema di pubblicità legale del registro delle imprese, che suscita nei terzi un legittimo affidamento sull'assoggettabilità delle società al regime dell'imprenditore commerciale. Inoltre, si violerebbero clamorosamente i principi di concorrenza e di parità di trattamento tra imprese, e soprattutto si lascerebbe ai creditori la possibilità di azioni esecutive individuali che potrebbero impedire, di fatto, la prosecuzione dell'attività economica e la conservazione dei valori aziendali. Infine, non solo non sussiste alcun obbligo da parte dell'Ente pubblico di finanziare la società partecipata in perdita, ma anzi*

---

<sup>205</sup> È da menzionare inoltre l'articolo 4, comma 13 del D.l. n. 95/2012, secondo il quale: *Le disposizioni del presente articolo e le altre disposizioni, anche di carattere speciale, in materia di società a totale o a parziale partecipazione pubblica si interpretano nel senso che, per quanto non diversamente stabilito e salvo deroghe espresse, si applica comunque la disciplina dettata dal codice civile in materia di società di capitali.*

*l'intervento pubblico teso a ricapitalizzare la società in caso di perdite non è ammesso se non in casi eccezionali, dovendo le società pubbliche essere gestite sulla base di principi di economicità, efficienza e legalità finanziaria (cd. divieto di soccorso finanziario): escludere la fallibilità contrasterebbe anche con tale principio.* L'articolo 15 stabilisce che il Ministero dell'economia e delle finanze individua una struttura competente per il controllo e il monitoraggio dell'attuazione del Decreto, stabilendo all'interno dell'organigramma un'apposito ufficio separato da quello preposto all'esercizio dei diritti sociali. I commi 3, 4 e 5 invece stabiliscono che: *La struttura di cui al comma 1 tiene un elenco pubblico, accessibile anche in via telematica, di tutte le società a partecipazione pubblica esistenti, utilizzando le informazioni della banca dati di cui all'articolo 17, comma 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. Fermo restando quanto disposto dal citato articolo 17, comma 4, del decreto-legge n. 90 del 2014, le amministrazioni pubbliche e le società a partecipazione pubblica inviano alla struttura cui al comma 1, con le modalità e nei termini da essa stabiliti, le segnalazioni periodiche e ogni altro dato o documento richiesto. Esse trasmettono anche i bilanci e gli altri documenti obbligatori, di cui all'articolo 6 del presente decreto, con le modalità e nei termini stabiliti dalla medesima struttura. In relazione agli obblighi previsti dal presente decreto, i poteri ispettivi di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, sono esercitati nei confronti di tutte le società a partecipazione pubblica.* Interessante è l'incentivazione dei piani di razionalizzazione delle società pubbliche ex articolo 20, da predisporre annualmente e non *una tantum* con l'obiettivo di ridurre il numero delle stesse in modo sistematico ma graduale e non *ex abrupto*. Dispone il comma 2 dell'articolo 20: *I piani di razionalizzazione, corredati di un'apposita relazione tecnica, con specifica indicazione di modalità e tempi di attuazione, sono adottati ove, in sede di analisi di cui al comma 1, le amministrazioni pubbliche rilevino: a) partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie di cui all'articolo 4; 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 similari 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; g) necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite all'articolo 4.* L'articolo 21 richiama le disposizioni dell'articolo 1, commi 551 e 552 della legge n. 147/2013 circa l'obbligatoria costituzione di un fondo per le perdite reiterate negli organismi partecipati, sancendo l'oramai consolidato principio del "divieto di soccorso finanziario a tutti i costi". Disponendo al comma 1 e 2 che: *Nel caso in cui società partecipate dalle pubbliche amministrazioni locali comprese nell'elenco di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, presentino un risultato di esercizio negativo, le pubbliche amministrazioni locali partecipanti, che adottano la contabilità finanziaria, accantonano nell'anno successivo in apposito fondo vincolato un importo pari al*

*risultato negativo non immediatamente ripianato, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Le pubbliche amministrazioni locali che adottano la contabilità civilistica adeguano il valore della partecipazione, nel corso dell'esercizio successivo, all'importo corrispondente alla frazione del patrimonio netto della società partecipata ove il risultato negativo non venga immediatamente ripianato e costituisca perdita durevole di valore. Per le società che redigono il bilancio consolidato, il risultato di esercizio è quello relativo a tale bilancio. Limitatamente alle società che svolgono servizi pubblici a rete di rilevanza economica, per risultato si intende la differenza tra valore e costi della produzione ai sensi dell'articolo 2425 del codice civile. L'importo accantonato è reso disponibile in misura proporzionale alla quota di partecipazione nel caso in cui l'ente partecipante ripiani la perdita di esercizio o dismetta la partecipazione o il soggetto partecipato sia posto in liquidazione. Nel caso in cui i soggetti partecipati ripianino in tutto o in parte le perdite conseguite negli esercizi precedenti l'importo accantonato viene reso disponibile agli enti partecipanti in misura corrispondente e proporzionale alla quota di partecipazione. Gli accantonamenti e le valutazioni di cui al comma 1 si applicano a decorrere dall'anno 2015. In sede di prima applicazione, per gli anni 2015, 2016 e 2017, in presenza di adozione della contabilità finanziaria. Infine dispone l'articolo 26 che le società già costituite prima dell'entrata in vigore del decreto adeguano i propri statuti sociali alle disposizioni dello stesso entro il 31 dicembre 2016, facendo salvo comunque il mantenimento delle società quotate detenute dalle Pubbliche Amministrazioni al 31 dicembre 2015. Il Testo unico si inserisce in una fase che ha già visto l'affermarsi del consolidamento dei conti a livello locale, nella consapevolezza che i modelli organizzativi utilizzati in passato hanno "portato fuori" dal bilancio pubblico costi e spese; l'intento è perciò riordinare il frammentato universo degli organismi partecipati, contribuendo a sciogliere l'intreccio di discipline e disposizioni speciali che da sempre contribuiscono a renderli "ambigui"<sup>206</sup>.*

### 3. La giurisdizione sugli organismi partecipati

Ai sensi dell'articolo 103 comma 2 della Costituzione, *la Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge*, la Corte Costituzionale nella sentenza del 24 luglio 1998 n. 327 ha sottolineato che alla Corte dei Conti è riservata la giurisdizione in materia di contabilità pubblica ma *secondo ambiti la cui concreta determinazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore*<sup>207</sup>. In ambito di organismi partecipati da Enti pubblici la giurisprudenza è stata nel corso degli anni contraddittoria e nebulosa, interessante è percorrerla per approdare ad un soluzione certa perchè il tema della giurisdizione si lega inevitabilmente al profilo della responsabilità degli amministratori degli organismi

---

<sup>206</sup> Corte dei Conti, Sez. Riunite in sede di controllo, Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli Organismi partecipati, Commissioni congiunte I-(affari costituzionali) Senato della Repubblica e V-(bilancio) Camera dei deputati, giugno 2016.

<sup>207</sup> Cit. E. Cannada Bartoli, *Materie di contabilità pubblica e giurisdizione della Corte dei Conti*, in Foro Amm., 1967, II, pag. 61. L'Autore sostiene che: *La materia della contabilità pubblica sta alla Corte dei Conti come la tutela degli interessi legittimi sta al Consiglio di Stato.*

partecipati. La Corte di Cassazione Civile, Sezioni Unite, 22 dicembre 2003, n. 19667 sostiene che: *Alla Corte dei Conti spetta la giurisdizione nei giudizi di responsabilità amministrativa per i fatti commessi dai dipendenti o dagli amministratori degli enti pubblici economici dopo l'entrata in vigore della L. 14 gennaio 1994, n.20. Sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti di amministratori e dipendenti di enti pubblici economici per i giudizi di responsabilità amministrativa conseguenti alla commissione di fatti dannosi. A seguito delle innovazioni apportate dalla L. n. 20 del 1994, peraltro, il dato essenziale dal quale scaturisce la giurisdizione contabile è dato dall'evento dannoso verificatosi in pregiudizio ad un'amministrazione pubblica e non più in relazione al quadro di riferimento di diritto pubblico o privato nel quale si colloca la condotta produttiva del danno stesso.* Sulla stessa linea di pensiero anche la Corte di Cassazione Civile, Sez. Un., 26 febbraio 2004, n. 3889, la quale afferma che: *L'organismo esterno che sia legato ad un rapporto di servizio con un ente locale è assoggettato alla giurisdizione della Corte dei Conti e, per conseguenza, anche i suoi amministratori.* La giurisdizione sugli organismi partecipati verte sui profili di responsabilità degli amministratori di quest'ultimi, l'incertezza sviluppatasi nel corso degli anni è legata alla qualificazione del rapporto degli stessi con l'Amministrazione proprietaria. Il settore degli organismi partecipati presenta notevoli dubbi circa la responsabilità degli amministratori degli stessi in quanto convivono regole del diritto societario con regole proprie della contabilità pubblica, rendendo gli stessi organismi "anfibi". Un cambiamento di rotta ed un'arresto alla giurisprudenza si è avuto nel 2009 ove la Corte di Cassazione ha delineato un riparto di giurisdizione sulla base che le regole del diritto societario siano prevalenti e che quindi la responsabilità degli amministratori delle società partecipate da Amministrazioni Pubbliche debba essere incardinata dinnanzi al giudice ordinario. Precisando inoltre che dinnanzi al giudice contabile possano essere fatte valere unicamente condotte che integrano gli estremi del danno all'immagine dell'Amministrazione Pubblica. In tal senso la Cassazione Civile, Sez. Un., 19 dicembre 2009, n. 26806: *Il danno inferto dagli amministratori di una società a partecipazione pubblica al patrimonio sociale configura un'ipotesi di responsabilità disciplinata dalle regole societarie e non di responsabilità amministrativa perchè non implica alcun danno erariale bensì unicamente un danno sofferto da un soggetto privato. Conseguentemente, in caso di danno alla società sussiste la giurisdizione del giudice ordinario con esclusione di quella della Corte dei Conti. Nel caso in cui l'evento dannoso sia prodotto dagli amministratori di una società a partecipazione pubblica direttamente a carico del socio ente pubblico si configura la responsabilità amministrativa con sussistenza della giurisdizione contabile. Dinnanzi al giudice contabile può essere proposta unicamente l'azione diretta ad ottenere il risarcimento del danno patito dal singolo socio (quale, in particolare, il danno all'immagine dell'ente pubblico). Agli amministratori di società di diritto privato partecipate da un ente pubblico non si applicano le norme proprie della responsabilità amministrativa, bensì quelle del diritto societario. In tali casi infatti, non può parlarsi di un rapporto di servizio tra l'agente e la pubblica amministrazione ed il danno subito dall'ente pubblico, per quanto destinato a riflettersi sulle risultanze finanziarie di quest'ultimo, non può qualificarsi come danno erariale, costituendo un danno meramente riflesso rispetto a quello arrecato al patrimonio sociale,*

*patrimonio che deve intendersi quale patrimonio privato*. La giurisprudenza della Cassazione<sup>208</sup> ha da tempo evidenziato che ai fini del radicamento della giurisdizione della Corte dei Conti è influente la veste formale societaria o meno dell'ente danneggiato, in quanto è sempre più frequente da parte dell'Amministrazione operare al di fuori degli schemi della contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, l'ago della bilancia nel riparto di giurisdizione oggi pende non verso la qualità formale dell'organismo ma verso la natura del danno, gli scopi perseguiti e le risorse utilizzate<sup>209</sup>. Una regolamentazione sistematica del fenomeno si è avuta con l'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248 convertito in legge 28 febbraio 2008 n. 31, ove si chiarisce che l'azione sociale di responsabilità così come configurabile dall'articolo 2392 c.c con la quale possono essere riconosciuti eventuali danni che gli amministratori hanno recato al patrimonio sociale, non genera alcun danno erariale posto il principio di autonomia e separazione patrimoniale della società. Ma se è vero che il danno arrecato al patrimonio non ricade nella giurisdizione contabile, questa si riepande nei casi di omesso/ritardato esercizio di tale azione da parte dell'Ente socio. È stato stabilito un criterio generale di riparto applicabile ogniqualvolta si ravvisi la presenza di una Pubblica Amministrazione nel capitale sociale, consistente nell'elemento discriminante della produzione di un danno arrecato direttamente al socio pubblico, o invece, al patrimonio sociale. Ciò corrisponde ad affermare che non sussiste la giurisdizione contabile sugli amministratori della società *tout court* ma bisogna indagare quale patrimonio sia stato inciso dal danno. A conseguenza di ciò, la

---

<sup>208</sup> In materia vedi. Cassazione, Sezioni Unite, 3 marzo 2010, n. 5019/ord; Cassazione, Sezioni Unite, 1° marzo 2006, n. 4511; Cassazione, Sezioni Unite, 20 novembre 2007, n. 24002.

<sup>209</sup> Importanti a riguardo. Cassazione Civile, Sezioni Unite, 22 dicembre 2009, n. 27092 con riferimento alla RAI S.p.a dispone che: *Spetta alla Corte dei Conti la giurisdizione in tema di risarcimento del danno cagionato alla Rai Radio televisione Italiana S.p.a, da componenti del consiglio di amministrazione e da dipendenti di tale società e degli enti pubblici azionisti, in relazione alla nomina del direttore generale e al trattamento economico dello stesso e degli ex direttori generali; la Rai infatti, nonostante la veste di società per azioni (peraltro partecipata totalitariamente da enti pubblici), ha natura sostanziale di ente pubblico, con uno statuto assoggettato a regole legali, per cui essa è: designata direttamente dalla legge quale concessionaria dell'essenziale servizio pubblico radiotelevisivo; sottoposta a penetranti poteri di vigilanza da parte di un'apposita commissione parlamentare; destinataria di un canone di abbonamento avente natura d'imposta; compresa fra gli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti; né l'esperibilità dell'azione amministrativa è ostacolata dalla possibilità di promuovere l'ordinaria azione civilistica di responsabilità, poiché la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali; sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività, dando luogo a questioni non di giurisdizione ma di proponibilità della domanda*. Cassazione Civile, Sezioni Unite, 9 luglio 2014, n. 15594, con riferimento ad ANAS s.p.a, la Suprema Corte ha evidenziato che rientra nella giurisdizione della Corte dei Conti la proposizione dell'azione di responsabilità nei confronti degli organi e dei dipendenti della società, poiché la trasformazione in società per azioni non ha modificato le caratteristiche pubblicistiche dell'organismo, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa corrispondente a quella della società azionaria. Statuisce che: *Spetta alla Corte dei Conti la giurisdizione sull'azione di responsabilità promossa nei confronti degli organi e dei dipendenti dell'ANAS S.p.a., poiché la sua trasformazione in società per azioni non ne ha modificato gli essenziali connotati pubblicistici, essendosi tradotta nella mera adozione di una formula organizzativa corrispondente a quella della società azionaria. Né del resto, il regime legale comporta la sua assimilabilità ad una società azionaria di diritto privato atteso che, da un lato, la stessa è stata istituita con atto normativo e il relativo statuto è stato approvato con D.M., mentre, dall'altro, è titolare di diritti il cui esercizio è condizionato dall'esistenza di concerto ministeriale, restando destinataria di entrate derivanti dall'utilizzazione di beni demaniali oltre che di funzioni pubbliche inerenti alle strade statali, con il correlato esercizio di potestà autoritative e diritto a fruire del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato*. In senso opposto invece Cassazione Civile, Sezioni Unite, 22 gennaio 2015, n. 1159, in relazione alle società appartenenti al gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a., ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario: *Spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite dei dipendenti, non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, né un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, né un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei Conti*.

giurisdizione della Corte dei Conti è limitata alla cognizione dei danni subiti dal socio pubblico, mentre il danno patito dalla società resta affidato all'ordinaria azione sociale di responsabilità da incardinarsi dinanzi al giudice ordinario<sup>210</sup>. In ogni caso è interessante notare che il giudice contabile è ritenuto competente a conoscere dell'omesso/ritardato esercizio dell'azione di responsabilità da parte del rappresentante dell'Ente socio, così come negli altri casi di *mala gestio*. La sussistenza della giurisdizione contabile è altresì certa qualora sia contestato all'amministratore della società il danno all'immagine, trattandosi di un nocumento arrecato alla reputazione dell'Ente proprietario e che di conseguenza va ripristinata. In virtù dell'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248 e della conseguente interpretazione giurisprudenziale, coesistono fra di loro diverse fattispecie:

1. La Corte dei Conti è sempre priva di giurisdizione nei danni cagionati dagli amministratori delle società quotate partecipate in misura inferiore al 50%.
2. Nelle altre società (non quotate e quotate maggioritarie) il giudice competente va individuato in base alla tipologia del danno; in caso di danno al patrimonio del socio pubblico è competente il giudice contabile, un esempio fra tutti riguarda il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione; in caso di danno al patrimonio della società, insiste la giurisdizione ordinaria per mezzo dell'azione di responsabilità *ex* 2393 c.c.

L'utilità che deriva dal tracciare i confini della giurisdizione ordinaria da quella contabile si riversa anche sul tema del controllo, in quanto oggi non possiamo più prescindere da una conoscenza parziale della contabilità pubblica in virtù dell'asserito contesto "allargato" cui essa si riferisce, non ricomprendendo più lo Stato e le sue articolazioni ma anche i livelli di Governo più prossimi al cittadino ed organismi che formalmente sono di diritto privato ma che sostanzialmente esercitano funzioni tipiche dell'Amministrazione.

### 3.1 *Segue* La giurisdizione sulla società *in house*

Secondo l'orientamento della Cassazione espresso nel 2009<sup>211</sup> la giurisdizione sulla responsabilità degli amministratori di società partecipate si diversifica a seconda che il danno colpisca il patrimonio sociale o

---

<sup>210</sup> Sulla stessa linea di pensiero. Cassazione Civile, Sezioni Unite, 19 dicembre 2009, n. 2680, nella quale ha ritenuto che: *Trattandosi di società a partecipazione pubblica, il socio pubblico è di regola in grado di tutelare egli stesso i propri interessi sociali mediante l'esercizio delle suindicate azioni civili. Se ciò non faccia e se, in conseguenza di tale omissione, l'ente pubblico abbia a subire un pregiudizio derivante dalla perdita di valore della partecipazione, è sicuramente prospettabile l'azione del procuratore contabile nei confronti (non già dell'amministratore della società partecipata, per il danno arrecato al patrimonio sociale, bensì nei confronti) di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio ed abbia perciò pregiudicato il valore della partecipazione. Ed è ovvio che, con riguardo ad un'azione siffatta, vi sia piena competenza giurisdizionale della Corte dei Conti. Tale orientamento è poi ripreso da Cassazione Civile, Sezioni Unite, 9 marzo 2012 n. 3692, secondo cui: L'azione di responsabilità a carico degli amministratori o dipendenti di una società per azioni a partecipazione pubblica anche se totalitaria, come nella fattispecie per Poste Italiane S.p.a., è assoggettata alla giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice contabile atteso che, da un lato, l'autonoma personalità giuridica della società porta ad escludere l'esistenza di un rapporto di servizio fra amministratori, sindaci e dipendenti e P.A. e, dall'altro, il danno cagionato dalla mala gestio incide in via diretta solo sul patrimonio della società, che resta privato e separato da quello dei soci.*

<sup>211</sup> Cassazione Civile, Sez. Un., 19 dicembre 2009, n. 26806.

quello dell'Ente pubblico. Posto che la giurisdizione del giudice ordinario si avrebbe in virtù dell'asserita autonomia patrimoniale della società pubblica, in quanto essa non muta la sua natura di soggetto di diritto privato solo per il rapporto di dipendenza con l'Ente pubblico, di modo che tutti i rapporti che derivano restano di assoluta autonomia. All'Ente pubblico non è permesso esercitare poteri autoritativi o discrezionali che vadano a incidere unilateralmente sullo svolgimento dell'attività della società, non prevedendo la legge alcuna apprezzabile deviazione rispetto alla disciplina comune applicabile alle società per azioni. La giurisdizione contabile sussisterebbe d'altro canto qualora gli amministratori e i sindaci della società partecipata abbiano cagionato all'Ente pubblico un danno qualificabile come erariale diretto ovvero quando il socio pubblico abbia trascurato/omesso di esercitare le azioni di responsabilità nei confronti di tali soggetti e di conseguenza arrecando un danno al valore della partecipazione<sup>212</sup>. La giurisprudenza si basa sul richiamo dell'articolo 4 della legge n. 70/1975 secondo il quale, *nessun ente pubblico può essere istituito o riconosciuto se non per legge*, pacificamente si sostiene la natura privatistica della società pubblica. Questi principi sono tenuti presenti per la società a partecipazione pubblica ma il fenomeno della società *in house*<sup>213</sup> si pone come eccezione a tali principi giurisprudenziali. Il punto di partenza è offerto dalla Cassazione Civile, Sezioni Unite, 22 dicembre 2009, n. 27092 con riferimento alla RAI S.p.a. che per la natura del patrimonio, controlli, attività svolta e soci proprietari è assimilabile ad una Pubblica Amministrazione, formalmente è società per azioni ma la disciplina civilistica risulta recessiva con la conseguente sussistenza della giurisdizione contabile per i danni arrecati al patrimonio di questa da parte dei suoi amministratori. La società *in house* avrebbe della società per azioni solamente la forma esteriore, essendo un'articolazione della Pubblica Amministrazione da cui promana e non del soggetto giuridico esterno di cui prende la forma. Risulterebbe mancante un rapporto di alterità tra Ente pubblico partecipante e società *in house*, posto che il patrimonio dell'Ente socio e quello della società si porrebbe in termini di separazione patrimoniale ma non

---

<sup>212</sup> In tal senso. Cassazione Civile, Sezioni Unite, 12 ottobre 2011, n. 2094, nella quale: *In tema di rapporti fra giurisdizione ordinaria e contabile, nella società di diritto privato a partecipazione pubblica, il pregiudizio patrimoniale arrecato dalla "mala gestio" dei suoi organi sociali non integra il danno erariale in quanto si risolve in un "vulnus" gravante in via diretta esclusivamente sul patrimonio della società stessa, soggetta alle regole di diritto privato e dotata di autonoma e distinta personalità giuridica rispetto ai soci; l'azione di responsabilità per danno erariale può eventualmente legittimare un'azione di responsabilità della procura contabile nei confronti di chi, essendo incaricato di gestire tale partecipazione, non abbia esercitato i poteri e i diritti sociali spettanti al socio pubblico al fine di indirizzare correttamente l'azione degli organi sociali o di reagire correttamente agli illeciti da quest'ultimi perpetrati.*

<sup>213</sup> La società *in house* sarebbe configurabile in presenza di specifici indici sintomatici quali la natura pubblica dei soci, il fatto di svolgere attività in via quasi esclusiva nei confronti dell'Ente pubblico socio, il quale detiene la totalità del capitale sociale ed esercita sulla società un controllo cosiddetto analogo a quello che esplica sui propri uffici. Tali requisiti sono codificati dalle Direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE, 2014/25/UE. Il controllo cosiddetto analogo sarebbe configurabile quando l'Amministrazione eserciti un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata. È caratterizzato da una particolare intensità dovendo essere effettivo, strutturale e funzionale nonché talmente incisivo da risultare incompatibile con i più ampi poteri esercitabili in maniera autonoma dall'organo amministrativo. Esclude la qualifica dell'*in house* la previsione statutaria che riservi agli amministratori la facoltà di adottare tutti gli atti ritenuti necessari per il conseguimento dell'oggetto sociale. Il consiglio di amministrazione della società non deve avere rilevanti poteri gestionali e dall'altra parte l'Ente pubblico controllante deve essere in grado di esercitare poteri maggiori rispetto a quelli che il diritto societario riconosce normalmente alla maggioranza sociale (per approfondimenti vedi Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 3 giugno 2011, n. 10). Corte dei Conti, Sezione di controllo della Lombardia n. 358/2013 ribadisce che: *In tale orizzonte prospettico, occorre superare il dogma della personalità giuridica intesa quale entità esterna all'ente di appartenenza, squarciandone il velo. Qualora un giurista dovesse contemplare con le lenti del diritto amministrativo e comunitario l'ente pubblico e la società in house da questo costituita, noterebbe sostanzialmente un solo soggetto che agisce per il perseguimento di finalità pubbliche.*

di distinta personalità, di conseguenza il danno cagionato al patrimonio della società da atti illegittimi degli amministratori si configurerebbe come un danno al patrimonio dell'Ente socio. La questione è stata risolta dalla pronuncia della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 25 novembre 2013, n. 26283 la quale ha stabilito che: *La Corte dei Conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità esercitata dalla Procura presso detta Corte quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio di una società in house, per tale dovendosi intendere quella costituita da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi, di cui esclusivamente tali enti possano essere soci, che statutariamente espliciti la propria attività prevalente in favore degli enti partecipanti e la cui gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici.* La Corte ha rimarcato la distinzione esistente fra soggetto giuridico società e socio, quindi a ciascuno di essi occorre applicare il regime proprio richiamando la giurisprudenza passata<sup>214</sup> ma senza qualificare la società *in house* come Ente pubblico e, così stabilendo: *Lungi dal ravvisarsi disposizioni normative che inequivocabilmente attribuiscono loro la qualifica di ente pubblico, si è già visto come il legislatore si sia preoccupato a più riprese di ribadire, in via generale e fatta salva l'applicazione di singole regole speciali, l'assoggettamento alla disciplina dettata dal codice civile per le società di diritto privato, con le già richiamate conseguenze in punto di riparto di giurisdizione. È evidente l'anomalia del fenomeno in *in house* rispetto alle società per azioni posto che: Pur trattandosi all'origine di una figura di stampo eminentemente giurisprudenziale, la società *in house* non ha tardato ad acquisire cittadinanza anche nella legislazione nazionale. I connotati qualificanti della società *in house*, costituita per finalità di gestione di pubblici servizi e definita dai tre requisiti già più volte ricordati: la natura esclusivamente pubblica dei soci, l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi e la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici. È necessario che detti requisiti sussistano tutti contemporaneamente e che tutti trovino il loro fondamento in precise e non derogabili disposizioni dello statuto sociale. La società *in house* come in qualche modo già la sua stessa denominazione denuncia, non pare invece in grado di collocarsi come un'entità posta al di fuori dell'ente pubblico, il quale ne dispone come di una propria articolazione interna. La sussistenza della giurisdizione del giudice civile sugli amministratori e dipendenti delle società pubbliche è inequivocabile ma la stessa cosa non si può affermare per la società *in house* in quanto queste hanno della società solo la forma esteriore costituendo in realtà delle articolazioni della Pubblica Amministrazione cui promanano. Gli organi della stessa sono assoggettati a vincoli gerarchici facenti capo alla Pubblica Amministrazione e non possono essere considerati: Come investiti di un mero munus privato, inerente ad un rapporto di natura negoziale instaurato con la medesima società. Essendo essi preposti ad una struttura corrispondente ad un'articolazione interna alla stessa Pubblica Amministrazione, è da ritenersi che essi siano personalmente a questa legati da un vero e proprio rapporto di servizio, non altrimenti di quel che accade per i dirigenti preposti ai servizi erogati direttamente*

---

<sup>214</sup> Cassazione Civile; Sezioni Unite, n. 26806/2009 che ha sancito la prevalenza della giurisdizione del giudice civile sulle società pubbliche.

dall'ente pubblico. Il che mostra in conclusione: *In questo caso, il danno eventualmente inferito al patrimonio della società da atti illegittimi degli amministratori, cui possa aver contribuito un colpevole difetto di vigilanza imputabile agli organi di controllo, è arrecato ad un patrimonio (separato, ma pur sempre) riconducibile all'ente pubblico: è quindi un danno erariale, che giustifica l'attribuzione alla Corte dei Conti della giurisdizione sulla relativa responsabilità.* Tale giurisprudenza consolidandosi è andata perfezionandosi negli anni come statuito da Cassazione Civile, Sezioni Unite, 24 febbraio 2015, n. 3677, nella quale: *Sussiste la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti degli amministratori e dipendenti di una società partecipata da un Ente locale in relazione ai soli comportamenti tenuti nel periodo nel quale la società è da considerare in house, in base agli elementi ricostruttivi operati dalle stesse Sezioni unite della Corte di cassazione. In relazione ai fatti commessi negli altri periodi la giurisdizione è del giudice ordinario.* La qualificazione che la società *in house* riveste nel nostro ordinamento è peculiare<sup>215</sup> e deve risultare oltre che dai requisiti stabiliti dalla giurisprudenza anche dallo statuto della stessa società che deve attribuire all'Ente socio poteri più penetranti rispetto a quelli normalmente esercitati dal socio di una società per azioni vuoi anche socio unico. Nuovi sviluppi giurisprudenziali sono costituiti dalla Direttiva 2014/24/UE<sup>216</sup> la quale ha esteso il modello della società *in house* alla partecipazione privata di minima entità che non comporta l'esercizio di un'influenza dominante sulla persona giuridica controllata, in questo modo estendendo la giurisdizione della Corte dei Conti<sup>217</sup>. E per quanto occorrer possa adesso possiamo delineare con chiarezza il perimetro della giurisdizione della Corte dei Conti sugli organismi partecipati inserendo pure le società *in house*, in virtù dell'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248 e della conseguente interpretazione giurisprudenziale, coesistono fra di loro diverse fattispecie:

1. La Corte dei Conti è sempre priva di giurisdizione nei danni cagionati dagli amministratori delle società quotate partecipate in misura inferiore al 50%<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> La sentenza della Cassazione Civile, Sezioni Unite, n. 26283/2013 esaminata in questo paragrafo esclude la riqualificazione della società *in house* in Ente pubblico ma allo stesso tempo distinguendola dalle "comuni" società a partecipazione pubblica, ecco perché di peculiarità si tratta. Posto che la qualificazione della stessa in Ente pubblico trova ostacolo nel disposto dell'articolo 4 della legge n. 70/1975 a tenore del quale occorre l'intervento del legislatore per l'istituzione di un Ente pubblico.

<sup>216</sup> La Direttiva 2014/24/UE, all'articolo 12 chiarisce che ci si trova di fronte a tale figura quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: 1) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; 2) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice cui trattasi; 3) nella persona giuridica controllata non vi è 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 disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata.

<sup>217</sup> Tale ultimo approccio è rappresentato da Corte dei Conti, App. I, 20 febbraio 2015 n. 178, nella quale si sostiene che in passato il modello della società *in house* è stato ritenuto insussistente qualora la previsione statutaria non prevedesse espressamente l'esclusione del concorso dell'azionariato privato. Oggi invece la normativa comunitaria introducendo l'ammissione se pur minima di capitali privati anche se privi dei diritti spettanti ai soci e di veto, anche per mezzo di collocazione di obbligazioni convertibili in azioni, ha sancito una dilatazione della giurisdizione della Corte dei Conti.

<sup>218</sup> In tema di giurisdizione sulle società quotate vedi caso ENI s.p.a. (società quotata non maggioritaria) in Corte dei Conti, Sezione terza giurisdizionale centrale, 14 marzo 2012 n. 228. Nella quale si statuisce che: *Risulta devoluta a questa Corte soltanto la cognizione del danno all'immagine subito dal Ministero dell'Economia e delle Finanze poiché partecipe (azionista di maggioranza) al capitale sociale di ENI s.p.a. Il problema si risolve considerando l'articolo 16 bis della legge 28 febbraio 2008, n. 31 (che ha convertito il D.l 31 dicembre 2007, n. 248) applicabile alla fattispecie, trattandosi di giudizio già promosso al momento di entrata in vigore della normativa, secondo cui: "per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con*

2. Nelle altre società (non quotate e quotate maggioritarie) il giudice competente va individuato in base alla tipologia del danno; in caso di danno al patrimonio del socio pubblico è competente il giudice contabile, un esempio fra tutti riguarda il danno all'immagine della Pubblica Amministrazione; in caso di danno al patrimonio della società<sup>219</sup>, insiste la giurisdizione ordinaria per mezzo dell'azione di responsabilità *ex* 2393 c.c.
3. La Corte dei Conti è sempre competente nelle ipotesi di danno cagionato al patrimonio di società *in house*.

#### 4. Profili di responsabilità amministrativo-contabile

La responsabilità amministrativo-contabile che possiamo chiamare anche più comunemente “responsabilità erariale” è configurabile sia nei confronti degli amministratori<sup>220</sup> e dei dipendenti degli Enti pubblici sia nei confronti degli amministratori e dei dipendenti degli organismi partecipati, in ragione del fatto che il danno vuoi diretto vuoi indiretto si ripercuote sull'Amministrazione Pubblica. La responsabilità amministrativo-contabile costituisce una figura specifica della responsabilità patrimoniale, è contabile perchè riferita a soggetti che abbiano recato un danno all'Amministrazione a seguito del maneggio di denaro pubblico, è amministrativa nei confronti di quei soggetti che a seguito dell'inosservanza degli obblighi di servizio abbiano arrecato un danno all'Amministrazione vuoi diretto vuoi indiretto. La struttura di questo tipo di responsabilità si indentifica in quella di diritto comune *ex* articolo 2043 c.c, in quanto vi sono elementi

---

*partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici, inferiore al 50%, nonchè per le loro controllate, la responsabilità egli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute esclusivamente alla giurisdizione del giudice ordinario“. Date queste premesse, nel coordinamento sistematico tra l'azione di responsabilità dinanzi al giudice contabile e l'esercizio delle azioni di responsabilità (sociale e dei creditori sociali) contemplate dal codice civile, la Cassazione (Sent. S.U. 19/12/2009 n. 26806) ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei Conti relativamente al risarcimento del danno all'immagine anche di società partecipate quale “effetto del clamore dell'illecito presso l'opinione pubblica sulla base delle notizie divulgate dai mezzi di comunicazione di massa“. Il danno all'immagine è “pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente“ secondo l'articolo 1, comma 1 sexies, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (introdotto dalla legge n. 190/2012 c.d. “legge anticorruzione“).*

<sup>219</sup> Sul tema del danno arrecato al patrimonio della società non quotata a capitale pubblico maggioritario, con conseguente devoluzione della giurisdizione al giudice ordinario vedi caso di Poste Italiane s.p.a. in Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale della Calabria, 3 luglio 2012, n. 184. Nel caso in specie la giurisdizione contabile non sussisterebbe stante l'autonomia patrimoniale della società e la conseguente autonoma personalità giuridica e, in mancanza di un danno direttamente apportato allo Stato o ad un Ente pubblico, nonchè in mancanza di un rapporto di servizio tra l'autore dell'illecito e l'Ente pubblico titolare della partecipazione. Il collegio giudicante sostiene che: *La natura privata della società per azioni comporta l'applicazione delle norme contenute nel codice civile che non sono derogabili neanche in presenza di una partecipazione totalitaria e costituiscono un sistema compiuto nel cui ambito è prevista una responsabilità degli organi sociali nei confronti della società, dei singoli soci e direttamente dei terzi. Deve pertanto essere esclusa la giurisdizione della Corte dei Conti quando il danno cagionato dalla mala gestio incide direttamente sul patrimonio della società e solo indirettamente su quello del socio partecipante, la stessa potrà essere ammessa nel caso in cui l'ente pubblico sia stato direttamente danneggiato dall'azione illegittima (es. danno all'immagine dello Stato titolare della partecipazione sociale). Resta da ribadire che dall'autonoma personalità giuridica della società deriva la necessità di distinguere la posizione della società partecipata legata da un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione da quella personale dei suoi amministratori e dipendenti cui non è riferibile il rapporto medesimo.*

<sup>220</sup> Per amministratore locale si intende in base all'articolo 77 comma 2 del T.u.e.l: *I sindaci, anche metropolitani, i presidenti delle province, i consiglieri dei comuni anche metropolitani, i componenti delle giunte comunali, metropolitane e provinciali, i presidenti dei consigli comunali, metropolitani e provinciali, i presidenti, i consiglieri e gli assessori delle comunità montane, i componenti degli organi delle unioni di comuni e dei consorzi fra enti locali, nonchè i componenti degli organi di decentramento.*

costitutivi la cui presenza è necessaria ai fini della configurazione di tale responsabilità, sono elementi che riguardano la condotta imputabile, l'elemento soggettivo, il danno e il rapporto di causalità fra condotta ed evento dannoso. Ciò che contraddistingue il tipo di responsabilità che stiamo esaminando da quella di diritto comune rendendola quantomeno peculiare è la presenza di due elementi necessari affinché vi sia il radicamento della giurisdizione dinnanzi alla Corte dei Conti, *in primis* il danno deve essere recato alla Pubblica Amministrazione, *in secundis* l'agente deve essere legato a quest'ultima da un certo tipo di rapporto sulla cui qualificazione la giurisprudenza si è a lungo affaticata nel corso degli anni. Sotto il primo profilo il soggetto danneggiato deve appartenere al contesto afferente la P.A., solo in questo modo avrà diritto al ristoro del danno subito attraverso l'esercizio dell'azione da parte del pubblico ministero contabile, in caso contrario potrà far valere solamente l'azione di risarcimento dei danni in sede civile. Sulla qualifica del soggetto danneggiato non basta quanto disposto dall'elenco ISTAT redatto annualmente che individua il perimetro della Pubblica Amministrazione, dato che oggi la stessa Amministrazione ha subito una destrutturazione potendo operare anche tramite soggetti privati per il perseguimento di fini pubblici<sup>221</sup>. Importante è richiamare la pronuncia della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, 19 dicembre 2009 n. 26806, che invece ha distinto il danno prodotto dall'amministratore della società partecipata in capo all'Ente pubblico radicandolo sotto la giurisdizione contabile, invece il danno prodotto sul patrimonio della società non è qualificabile come erariale rimanendo incardinata la giurisdizione ordinaria. Per poi correggere il tiro con la sentenza n. 26283 del 25 novembre 2013 con la quale le Sezioni Unite valutando la peculiarità nel nostro ordinamento della società *in house* hanno precisato che la Corte dei Conti ha giurisdizione sull'azione di responsabilità quando tale azione sia diretta a far valere la responsabilità degli organi sociali per danni da essi cagionati al patrimonio della società *in house*. Per quanto riguarda il tipo di rapporto che deve intercorrere tra soggetto agente e Amministrazione Pubblica la legge n. 20/1994 ha specificato all'articolo 1 comma 4, che non necessariamente l'Amministrazione danneggiata sia quella di appartenenza dell'agente<sup>222</sup>. La qualificazione di questo tipo di rapporto che costituisce il presupposto della responsabilità amministrativo-contabile è il frutto di un lungo *iter* giurisprudenziale, l'attività illecita deve essere connessa a tale rapporto o perchè costituisce svolgimento diretto della funzione o anche perchè riveste carattere strumentale per l'esercizio della stessa, sempre che detta attività rinverga nel rapporto l'occasione necessaria del suo manifestarsi, ancorchè rappresenti un indebita deviazione dalle attribuzioni proprie del servizio<sup>223</sup>. Inizialmente la prima giurisprudenza propende per l'incardinamento della giurisdizione contabile nella sussistenza di un rapporto di impiego fra agente danneggiante e P.A. danneggiata in base all'articolo 52 del

---

<sup>221</sup> Cassazione Civile, Sezioni Unite, 22 dicembre 2003 n. 19667, è giunta alla conclusione che un ente è pubblico allorchè prescindendo dalla veste giuridica adottata sono pubblici i fini perseguiti e le risorse finanziarie utilizzate. Tale giurisprudenza ormai risalente considerava la fattispecie in un periodo immediatamente successivo alle privatizzazioni che ha portato alla trasformazione di enti pubblici economici in società per azioni con partecipazione pubblica maggioritaria ed incardinando la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti degli amministratori e dipendenti delle suddette società in virtù semplicemente dei fini pubblici perseguite e dalle risorse impiegate.

<sup>222</sup> In questo modo si è delineato un contesto di P.A. "allargata" spezzando l'antico carattere "unitario" della stessa, in quanto il danno può essere cagionato da amministratori e dipendenti ad un'Amministrazione che non è quella di loro appartenenza.

<sup>223</sup> Cit. Cassazione Civile, Sezioni Unite, 25 novembre 2008, n. 28048.

D.p.r. n. 3 del 1957 e dal più recente articolo 55, comma 1 del D.lgs n. 165/2001 che ha stabilito per i dipendenti delle Pubbliche Amministrazioni che hanno perduto lo *status* pubblicistico per essere stati ricondotti alla disciplina del codice civile, la permanenza del regime di responsabilità amministrativa nei loro confronti. Successivamente per rapporto di impiego si è inteso in senso più lato il rapporto di servizio che si contraddistingue dal primo per la mancanza di stabilità, professionalità, retribuzione e volontarietà. Quindi ai fini dell'assoggettamento alla giurisdizione contabile è sufficiente che sia una relazione funzionale fra privato e Pubblica Amministrazione non necessariamente ricompresa nel rapporto di impiego, è sufficiente l'inserimento del privato all'interno dell'apparato organizzativo pubblico a detta della Corte Costituzionale, sentenza 24 ottobre 2001, n. 340. Questo nuovo filone giurisprudenziale ha aperto la strada per la soggezione alla giurisdizione contabile anche di quei soggetti che amministratori e dipendenti pubblici non sono<sup>224</sup>, la sottile linea rossa si è spostata sulla qualificazione soggettiva dell'agente che ben può essere un privato che riceva denaro pubblico sotto forma di finanziamenti per l'impresa per la realizzazione di un'opera pubblica, ed essere assoggettato per questo alla giurisdizione contabile in caso di utilizzo per finalità difformi cui gli stessi finanziamenti sono stati erogati. Dunque anche se non esiste un rapporto di servizio fra agente e P.A. danneggiata ma vi è utilizzo di denaro pubblico allora la giurisdizione sarà quella contabile<sup>225</sup>. Il rapporto di servizio va inteso in senso lato potendosi configurare a differenza del rapporto di impiego in assenza di investitura a seguito di provvedimento amministrativo, convenzione o contratto e potendosi inoltre radicare la giurisdizione contabile nei confronti di privati persone fisiche e giuridiche che ricevano denaro pubblico per la realizzazione di finalità pubbliche, in questo modo allargandosi la platea in ragione della spendita di risorse pubbliche. L'agire amministrativo perde oggi il suo carattere di soggettività destrutturizzandosi, divenendo oggettivo e di conseguenza la giurisdizione contabile spostandosi esclusivamente sulla natura del danno, le finalità perseguite e la spendita di denaro pubblico<sup>226</sup>. Per quanto più concerne gli elementi

---

<sup>224</sup> La Corte dei Conti ha in questo modo sottoposto alla propria giurisdizione funzionari onorari, concessionari di lavori pubblici, professionisti incaricati della direzione lavori o del collaudo di opere pubbliche, i consulenti tecnici di ufficio, i curatori fallimentari, i militari di leva, i sanitari convenzionati con le strutture pubbliche e i titolari delle ricevitorie del lotto. Vedi a riguardo: Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Regione Lombardia, 28 giugno 2006, n. 553 in ambito di assoggettamento alla giurisdizione contabile del consulente tecnico di ufficio; Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Regione Siciliana, 11 ottobre 2011, n. 3662 con riguardo al curatore fallimentare; Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Regione Lombardia, 11 aprile 2005, n. 249 e Sezione giurisdizionale Regione Veneto, n. 80/2012, in relazione al professionista privato che partecipa alla fase di programmazione urbanistica ed edilizia dell'Amministrazione Comunale; Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Regione Puglia, 4 agosto 2004, n. 646, in relazione al progettista e direttore dei lavori di costruzione di un'opera pubblica; Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Regione Umbria, 28 giugno 2004, n. 275, con riferimento ai medici di base e farmacisti che operano in rapporto convenzionale con il Servizio Sanitario Nazionale. La Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza n. 4511 del 1° marzo 2006 ha chiarito che ai fini del riconoscimento della giurisdizione contabile per il danno all'erario, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del denaro pubblico è svolta potendo tranquillamente configurarsi come rapporto di impiego o di servizio ma anche di concessione amministrativa o contratto di diritto privato. Tutto ciò in ragione dell'operare della P.A. al di fuori degli schemi tradizionali e utilizzando soggetti esterni alla stessa.

<sup>225</sup> Corte di Cassazione, Sezioni Unite, sentenza n. 5163 del 12 marzo 2004 e n. 377 del 25 gennaio 2006.

<sup>226</sup> La Corte di Cassazione, Sezioni Unite, ordinanza n. 15599 del 3 luglio 2009 ha individuato nell'affidamento di un contratto di appalto *global service* da parte di un Ente pubblico ad un'impresa privata la presenza di una relazione funzionale di servizio e la conseguente assoggettabilità alla giurisdizione contabile per il danno derivante dall'illecita attività svolta dal privato sulla base di un contratto. Posto che l'attività svolta era da riconfigurare tra i compiti istituzionali spettanti all'Ente pubblico quali la gestione degli interventi di manutenzione del patrimonio dell'Ente stesso, la responsabilità per danno alle finanze pubbliche è configurabile in quanto vi è stata spendita di risorse pubbliche.

costitutivi dell'illecito la condotta imputabile deve comportare una violazione dolosa o colposa degli obblighi inerenti al rapporto di servizio quali efficienza, economicità ed adeguatezza rispetto ai fini pubblici perseguiti e che produca un danno all'erario. Dunque quello che conta non è l'illegittimità della condotta ben potendosi configurare un comportamento legittimo ma che arrechi un danno all'Ente pubblico, in quanto la condotta non è stata posta in essere secondo i criteri di economicità, convenienza e adeguatezza, viceversa vi può essere attività illegittima che non produce alcun danno per l'erario ma solamente l'attivazione della responsabilità disciplinare e/o penale del dipendente o amministratore pubblico. L'illegittimità della condotta non riveste carattere di presupposto ai fini della responsabilità amministrativa ma certamente riveste carattere ai fini della qualificazione dell'elemento psicologico al momento del giudizio di responsabilità. La condotta posta in essere può consistere in un *facere* o in un *non facere* ovvero in un'azione od omissione, che arrechi un danno alla P.A. in modo diretto<sup>227</sup> o indiretto<sup>228</sup>. L'elemento psicologico soggettivo dell'agente rileva per il dolo<sup>229</sup> e la colpa grave<sup>230</sup> secondo quanto espresso dalla legge n. 639/1996 non rilevando invece la colpa lieve. L'elemento oggettivo è costituito dal danno inteso come materiale nella sua accezione di lesione e qualsivoglia disutilità economica arrecata alla P.A., nella veste di danno emergente per la perdita subita e di lucro cessante per il mancato guadagno<sup>231</sup>. Il danno deve essere certo, effettivo ed attuale a seguito di una condotta ancorchè legittima che abbia pregiudicato l'Amministrazione. Il danno dunque deve essere patrimoniale in quanto comporta una spesa maggiore per l'Amministrazione e/o un detrimento di risorse pubbliche ma la giurisprudenza contabile ha creato anche il cosiddetto danno all'immagine, il danno cosiddetto da tangente e il danno da disservizio. Il danno all'immagine

---

<sup>227</sup> Il danno è diretto se l'azione od omissione reca pregiudizio nell'immediato alla P.A., non necessariamente a quella di appartenenza.

<sup>228</sup> Il danno è indiretto se l'Amministrazione è tenuta a titolo di rivalsa a risarcire un terzo in conseguenza del danno prodotto dall'agente (si pensi a titolo d'esempio al danno cagionato a terzi posto a seguito di una condotta legittima come guidare un'autoveicolo della pubblica sicurezza e provocare un sinistro o, ai danni da risarcire da parte della P.A. per l'allunno feritosi a causa dell'omessa vigilanza dell'insegnante, ancora, ai danni risarciti agli eredi di un cittadino ucciso da un militare per imperito uso dell'arma). Il terzo danneggiato chiederà il ristoro dei danni patiti all'Ente al quale la condotta dell'agente è imputabile in base al principio dell'immedesimazione organica. Nel caso di danno diretto l'agente pone in essere una condotta qualificabile *ex* 2043 c.c. ovvero extracontrattuale, se l'agente risulta responsabile l'Amministrazione sarà tenuta a risarcire il terzo del danno subito e poi agirà in rivalsa nei confronti dell'agente nel giudizio dinanzi alla Corte dei Conti. Se la qualificazione dell'elemento soggettivo rimane confinata alla *culpa lieve* il danno rimarrà a carico dell'Amministrazione non potendo agire in rivalsa nei confronti dell'agente. Nel caso di danno indiretto il terzo danneggiato se intende denunciare la lesione di un proprio diritto o interesse legittimo, leso da un comportamento o da un atto di un dipendente o amministratore pubblico allora agirà nella sede giurisdizionale consono, ovvero civile o amministrativa, convenendo oltre al responsabile pure la P.A. per ottenerne la condanna. Ottenuta la condanna la P.A. erogherà la somma convenuta al terzo danneggiato e poi agirà in via di regresso verso il responsabile attraverso un giudizio promosso dinanzi alla Corte dei Conti. L'azione di regresso verso il funzionario pubblico responsabile potrà essere adita solo dopo il passaggio in giudicato della sentenza civile o amministrativa che dispone il risarcimento del danno verso il terzo, in caso contrario l'azione promossa dalla procura contabile risulterebbe improponibile per carenza di danno attuale. Per approfondimenti sul tema del danno erariale indiretto vedi, Vito Tenore *il danno erariale c.d. indiretto è configurabile ed azionabile solo dopo il previo giudicato risarcitorio che condanni la P.A.*, Rivista di diritto amministrativo, Anno XIII, settembre 2016, Dottrina n. 8-2016 (consultabile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)).

<sup>229</sup> Dolo che può essere diretto oppure eventuale nell'accezione che l'agente preficurandosi l'eventualità che il fatto si verifichi ha agito accettando il rischio. Oppure del dolo contrattuale qualificabile come intenzione consapevole di non adempiere gli obblighi derivanti dal rapporto di servizio.

<sup>230</sup> La colpa consiste nella negligenza, imprudenza, imperizia, inosservanza delle norme e trascurazione dei propri doveri. Il giudice contabile deve valutare il minimo di diligenza richiesto dal rapporto di servizio per qualificare tale elemento psicologico, se l'operare è al di sotto di tale *standard* vi è colpa. La valutazione della colpevolezza è da effettuarsi *ex ante* attraverso ragionamento che riconduca al momento in cui l'agente si è trovato ad operare nel concreto e non *ex post*.

<sup>231</sup> Il mancato guadagno consiste nella concreta probabilità di perdita di risorse pubbliche per realizzare un risultato utile.

si configura come lesione all'immagine, al prestigio e al nome dell'Ente pubblico comportando un deterioramento nella fiducia dei cittadini verso l'Amministrazione, il discredito che ne deriva è conseguenza del principio di immedesimazione organica in quanto l'Ente parla, agisce e vuole per mezzo dei suoi funzionari. Tale tipo di danno è qualificabile in virtù del disposto dell'articolo 7 comma 2, lettera e) della legge n. 15/2009. Il risarcimento del danno all'immagine è configurabile nei casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge n. 97/2001 a seguito della condanna penale dell'agente comunicata alla procura regionale della Corte dei Conti affinché promuova l'azione di responsabilità per danno erariale. L'entità del danno è pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente in base all'articolo 1 comma 1-sexies della legge n. 20/1994, come inserito dall'articolo 1 comma 62 della legge n. 190/2012 in materia di prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A. Il danno da tangente a favore di amministratori e dipendenti pubblici in occasione di un appalto costituisce pregiudizio per la P.A. in quanto il privato appaltatore per garantirsi comunque un profitto è portato a trasferire l'importo che ha versato sui prezzi dei beni e servizi oggetto del contratto, a detrimento dell'Amministrazione che dovrà sostenere costi maggiori e dei cittadini che riceveranno servizi quantomeno scadenti. Il danno comunque deve essere accertato in sede giurisdizionale e provato dal pubblico ministero contabile. Il danno da disservizio si verifica quando l'agente con la sua condotta abbia sviato risorse, mezzi e uomini dai fini pubblici perseguiti disarticolando l'organizzazione amministrativa stessa e provocando rallentamenti e inefficienze nell'erogazione di servizi. Infine vi deve essere il nesso di causalità tra condotta dell'agente ed evento dannoso per integrare l'illecito, la causa dell'evento è individuata nell'antecedente necessario anche se non sufficiente purchè astrattamente idoneo a produrlo in base al principio *id quod plerumque accidit*. Abbiamo avuto modo di evidenziare che i presupposti della responsabilità amministrativa ripercorrono quelli della responsabilità civile ma se ne distanziano per quanto riguarda il regime sostanziale in quanto insistono elementi di peculiarità quali il termine quinquennale di prescrizione legato al carattere personale dell'illecito, l'intrasmissibilità agli eredi dell'obbligazione risarcitoria, l'elemento psicologico confinato al dolo e alla colpa grave, l'insindacabilità delle scelte discrezionali, l'esenzione da responsabilità dei titolari di organi politici per gli atti di competenza di uffici tecnici ed amministrativi, la valutabilità dei vantaggi conseguiti dall'Amministrazione, la parzialità dell'obbligazione di risarcimento e il potere di riduzione dell'addebito. Il carattere della quinquennialità della prescrizione<sup>232</sup> introdotto con l'articolo 1 comma 2, della legge n. 20/1994 dapprima sembra richiamare la responsabilità extracontrattuale per poi discostarsene con la previsione che la responsabilità ha carattere personale ed il relativo debito è trasmissibile agli eredi nei soli casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguente indebito arricchimento degli eredi stessi<sup>233</sup>. In questo modo configurando la specialità della responsabilità

---

<sup>232</sup> La prescrizione decorre dalla data in cui si è verificato il fatto dannoso ovvero dalla data della sua scoperta in caso di omissione.

<sup>233</sup> La chiamata in causa degli eredi è possibile solo se l'agente ha realizzato un vantaggio economico per sé ed un ingiustificato arricchimento degli eredi che si presume fino a prova contraria. Nel caso di danno all'immagine vige l'intrasmissibilità agli eredi del relativo debito.

amministrativa per il danno all'erario dinnanzi alla magistratura contabile come una responsabilità che ha un *quid* di quella civile e un *quid* di quella penale, non solo dal punto di vista sostanziale ma anche processuale<sup>234</sup>. Un profilo interessante è che il giudice contabile ai fini della quantificazione del danno deve valutare d'ufficio senza richiesta di parte i vantaggi comunque conseguiti dall'Amministrazione operando la *compensatio lucri cum damno*. Altre peculiarità della responsabilità amministrativa è se accertata in capo a più agenti vige il principio della parziarietà dell'obbligazione ovvero valutando le singole responsabilità ciascuno risponde per la parte che vi ha presa, diversamente dal principio civilistico della solidarietà dell'obbligazione fra più condebitori in base all'articolo 2055 c.c.<sup>235</sup>. Il carattere più saliente della

---

<sup>234</sup> Per quanto riguarda il regime processuale ci limiteremo a fini di completezza didattica ad esporlo in questa sede nei suoi lineamenti essenziali, senza alcuna presunzione di completezza. La giurisdizione sulla responsabilità amministrativa vuoi degli amministratori e dipendenti di Enti pubblici vuoi degli amministratori e dipendenti degli organismi partecipati, quando questa è configurabile, è incardinata presso la Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei Conti competente per territorio. L'azione non è lasciata alla libera iniziativa della parte danneggiata come avviene nel processo civile ma esercitata dal Procuratore regionale presso la Procura regionale della Corte dei Conti che nelle vesti di pubblico ministero contabile al pari di quello penale è titolare dell'azione e l'esercita nell'interesse dello Stato-Comunità. L'azione ha carattere obbligatorio al pari di quella penale risolvendosi nel dovere di valutare la fondatezza dell'ipotesi di danno erariale attraverso un'istruttoria. Il Procuratore regionale ha contezza della *notizia damni* per mezzo della denuncia cui sono tenuti i dirigenti delle diverse strutture pubbliche, in relazione ai fatti dannosi posti in essere dai dipendenti. In caso di mancata denuncia si potrebbe configurare un'omissione con conseguente concorso nell'illecito. Altra fonte è rappresentata dalle segnalazioni che pervengono dagli uffici di controllo interni all'Ente oppure in caso di apertura di un procedimento penale è il pm penale che comunica la notizia al pm contabile. L'azione può essere promossa anche in assenza di notizia qualificata sulla base di fonti non qualificate come stampa o esposti di privati, al pari dell'azione penale. Il Procuratore regionale nelle vesti di pm contabile non agisce negli interessi dell'Amministrazione la quale può non essere a conoscenza del pregiudizio, l'obbligatorietà dell'azione si fonda sull'assunto Costituzionale dell'articolo 112, pur non esistendo alcuna disposizione normativa che lo richiami espressamente. Il Procuratore regionale sulla base delle notizie acquisite apre una fase istruttoria per raccogliere elementi probatori, il Procuratore può o archiviare la notizia di reato e non esercitare l'azione prima dell'avvio della fase istruttoria o procedere con l'acquisizione di elementi anche per mezzo dell'ausilio della Guardia di Finanza operando sequestri e ispezioni. Nella fase preprozessuale il pm emana un invito a dedurre e a depositare documenti entro 30 giorni rivolto ai presunti responsabili del danno i quali sono chiamati a portare elementi che inducano il pm a desistere dall'azione e chiedere l'archiviazione tale fase preprozessuale si può chiudere con la richiesta di archiviazione del Procuratore per la mancanza di elementi probatori. Nel caso in cui le deduzioni non siano sufficienti a escludere un accertamento sulla responsabilità dell'indagato il Procuratore emette l'atto di citazione in giudizio entro 120 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione delle deduzioni. Con l'atto di citazione si chiude la fase istruttoria preprozessuale ed inizia il giudizio dinnanzi alla competente Sezione giurisdizionale regionale. La giurisdizione della Corte dei Conti è separata ed autonoma sia dal giudizio civile sia da quello penale non sussistendo pregiudizialità tra i giudizi. Le sentenze penali di condanna fanno stato nel giudizio sulla responsabilità amministrativa circa l'accertamento della sussistenza del fatto, dell'illiceità penale e che l'imputato lo ha commesso ma non della responsabilità per danno all'erario che invece è d'accertare. Lo svolgimento del processo, il contenuto dell'atto di citazione, le relative nullità sono disciplinate dal Regolamento per la procedura dei giudizi dinnanzi alla Corte dei Conti e dal rinvio alle norme del codice di procedura civile. Ciò che non manca di colpire è la peculiarità di tale giudizio, esso sta nel fatto che se l'azione si instaura sul modello di quella penale, il giudizio si svolge sul modello del processo civile per quanto riguarda l'introduzione per mezzo dell'atto di citazione, lo svolgimento stesso e il regime delle impugnazioni e, infine, con alcune influenze di quello amministrativo per ciò che riguarda la richiesta di documenti all'Amministrazione o al giudizio dinanzi le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale per dirimere questioni di massima nell'interpretazione uniforme delle norme di contabilità pubblica. E per quanto occorrer possa è da menzionare la riforma del processo dinanzi alla Corte dei Conti, avvenuta per mezzo del Decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (Codice di giustizia contabile) in vigore dal 7 ottobre 2016, il quale disciplina nei suoi duecentodiciannove articoli l'intero processo. Icastico l'articolo 1 delinea l'ambito della giurisdizione contabile: *La Corte dei Conti ha giurisdizione nei giudizi di conto, di responsabilità amministrativa per danno all'erario e negli altri giudizi in materia di contabilità pubblica. Sono devoluti alla giurisdizione della Corte dei Conti i giudizi in materia pensionistica, i giudizi aventi per oggetto l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e gli altri giudizi nelle materie specificate dalla legge. La giurisdizione della Corte dei Conti è esercitata dai giudici contabili secondo le norme del presente codice.* L'articolo 2 sancisce il principio di effettività, secondo il quale: *La giurisdizione contabile assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo.* E l'articolo 3 il principio della concentrazione: *Nell'ambito della giurisdizione contabile, il principio di effettività è realizzato attraverso la concentrazione davanti al giudice contabile di ogni forma di tutela degli interessi pubblici e dei diritti soggettivi coinvolti, a garanzia della ragionevole durata del processo contabile.* Il nuovo codice della giustizia contabile in vigore da 7 ottobre 2016 disciplina in modo sistematico e completo l'intero processo dinanzi alla Corte dei Conti, dunque rinviamo allo stesso per ulteriori digressioni.

<sup>235</sup> Eccezione alla regola della parziarietà dell'obbligazione fra più condebitori si ha se i coautori abbiano conseguito un illecito

responsabilità amministrativa è dato dal potere del giudice contabile di ridurre l'addebito in sede di giudizio, come stabilito dall'articolo 1-bis della legge n. 20/1994. Il potere riduttivo non attiene alla fase dell'accertamento del danno ma al *quantum* di danno da porre a carico dell'agente responsabile, ponendo una linea fra danno accertato e danno risarcibile in relazione a diversi fattori fra i quali la disfunzione generale dell'apparato amministrativo e all'adeguamento del danno al livello di dolo o colpa dell'agente. La valutazione da parte del giudice risulta fondamentale anche in relazione alle possibilità economiche dell'agente, alla sua giovane età, all'inesperienza, alla gravosità del servizio, al concorso con altri agenti ecc, tutte esimenti che qualificano l'istituto come una sorta di "rimprovero" verso l'amministratore pubblico o dipendente dall'altra come "grazia" rendendo il regime processuale dinnanzi alla Corte dei Conti squisitamente sanzionatorio. Differenziandosi profondamente per questo dalla responsabilità di diritto civile ove il giudice accertato il danno e l'elemento psicologico, liquida il *tantundem* da risarcire, mentre in questo caso è il giudice che accertato il danno decide quanta parte del danno vada risarcita dal responsabile operando la riduzione.

#### 4.1 *Segue* La responsabilità degli amministratori degli organismi partecipati

Abbiamo delineato sul versante della giurisdizione il riparto esistente tra quella ordinaria e contabile in ambito di responsabilità degli amministratori e dei dipendenti degli organismi partecipati. Ciò che rileva è a chi è stato recato il danno in base all'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248 posto che la società partecipata ha una propria autonomia patrimoniale/gestionale distinta da quella dell'Ente socio. È interessante notare che se risulta un danno cagionato dagli amministratori della società al patrimonio della stessa, rimane scelta discrezionale del socio esercitare l'azione di responsabilità *ex* 2393 c.c.<sup>236</sup> dinnanzi al giudice ordinario ma se egli rimanendo inerte o omettendo l'esercizio di tale azione subisce un danno al valore della partecipazione ripercuotendosi sul patrimonio dell'Ente pubblico allora la competenza a promuovere l'azione spetta al pubblico ministero contabile. Non è altresì accreditabile la tesi con la quale si tende semplicisticamente ad assimilare le due tipologie di responsabilità civile e amministrativa, già diverse sia dal punto di vista sostanziale sia da quello processuale, perciò mutano le caratteristiche dell'azione sia la punibilità o meno dei comportamenti illeciti stessi. Questo per evidenziare che la normativa permette un'ampia interpretazione giurisprudenziale del fenomeno e che, se anche non prevista la giurisdizione contabile per il danno al patrimonio della società, questa può sempre attivarsi pur in assenza ed indipendentemente dalla volontà della Pubblica Amministrazione. A sostegno di queste argomentazioni che non pongono su due versanti opposti ed incompatibili tali responsabilità ma su di un binario parallelo, è

---

arricchimento o abbiano agito con dolo, in base all'articolo 1, comma 1-quater e 1-quinquies della legge n. 20/1994.

<sup>236</sup> La responsabilità verso la società da parte degli amministratori è sancita dall'articolo 2392 c.c, *gli amministratori devono adempiere i doveri ad essi imposti dalla legge e dallo statuto con la diligenza richiesta dalla natura dell'incarico e delle loro specifiche competenze.*

vincente richiamare la pronuncia della Corte dei Conti, App. I, 21 settembre 2011, n. 402 nella quale la magistratura contabile ha ampliato il concetto di danno al patrimonio del socio pubblico, oltre il limite del danno all'immagine, potendosi configurare un danno inizialmente rivolto e subito dal patrimonio della società per poi riverberarsi a danno delle casse dell'Ente pubblico socio con la conseguente giurisdizione contabile. Nella fattispecie il Procuratore regionale afferma che la costituzione della società partecipata per l'esercizio di pubblici servizi è priva della volontà di perseguire i dichiarati fini istituzionali, in quanto lo strumento societario è stato piegato per conseguire altre finalità, come quella dell'occupazione illegittima di lavoratori socialmente utili. L'aspetto diseconomico risulta palese in relazione al crescendo esponenziale nel corso degli anni delle spese legate al personale e agli automezzi, sintomi di una gestione non sana derivante non dal contesto negativo del mercato ma da scelte assennate da parte del *management* sia della società sia dell'Ente locale. Nel caso in esame si sottolinea che il fine per cui è stata costituita la società ovvero garantire la stabilità a lavoratori socialmente utili per l'esercizio di servizi pubblici non può giustificare tutti quei comportamenti dannosi posti in essere, ove il costo del personale superava di gran lunga il fatturato della società, anche se il fine era meritevole di tutela. Il fine che era compatibile con quello istituzionale dell'Ente, è divenuto motivo ispiratore di comportamenti contrari ai criteri di buona amministrazione e foriero di danno all'erario posto che l'Ente socio si è poi trovato a ripianare perdite e versa in situazione di disequilibrio finanziario. Il Comune ha in particolare rinunciato ai crediti verso la società partecipata e accollandosi la quota parte di mutuo contratto con Cassa Depositi e Prestiti. Si specifica che: *Il danno erariale per il quale si è agito è la risultante di una gestione assennata della società la quale, in dispregio di ogni regola di sana amministrazione, ha assunto spese di personale incompatibili con le proprie evidenze economiche ed ha piegato la propria organizzazione al perseguimento di fini estranei allo scopo sociale. L'analisi dei flussi finanziari è servita a dimostrare come le perdite di gestione si siano risolte in un danno per le casse comunali e come siano divenute pregiudizio per l'ente locale intervenuto a sostegno della società. La vicenda ha visto infatti un Comune che pagava al proprio prestatore di servizi non soltanto il corrispettivo previsto nei contratti di appalto ma forniva altresì allo stesso ulteriori provviste finanziarie sottoforma di contributi a fondo perduto, anticipazioni e accollo di mutui per l'acquisto dei beni strumentali alla prestazione dei servizi stessi. In tal modo il disavanzo economico della società si è trasformato in pregiudizio finanziario per il Comune a seguito di trasferimento indebito di tali risorse aggiuntive (sottolineatura aggiunta). Non trova allora giustificazione alcuna l'accollo effettuato dal Comune di un tale onere finanziario, che in buona sostanza ha comportato il pagamento, oltre che del corrispettivo del servizio, anche dei mezzi per fornirlo. Quanto avvenuto, oltre ad essere contrario alle regole della logica e del buon senso, trovando la propria motivazione solo nelle ragioni di carattere politico-occupazionale che sottostavano all'operazione e che richiedevano il finanziamento da parte del Comune di oneri economicamente insostenibili, si pone in contrasto con i principi comunitari in materia di aiuti di Stato che vietano, da parte degli Stati membri, ogni tipo di aiuto ai soggetti economici in grado di alterare la concorrenza. La vicenda si conclude affermando la responsabilità degli amministratori della società per*

danno all'erario recato al patrimonio del Comune come conseguenza e riverbero del danno al patrimonio della società e dunque oltre il limite del mero danno all'immagine, e sancendo inoltre la responsabilità anche per gli amministratori del'Ente locale, quali Sindaco ed Assessore e per la parte minore del danno da dividersi in parti uguali fra i membri della Giunta Comunale. E per quanto occorrer possa sottolineare se anche vero fosse che i due tipi di responsabilità civile e amministrativa corrono su due binari paralleli fra di loro, è da escludere invece che le stesse si sommino, ovvero nella denegata e non creduta delle ipotesi che l'una si sommi all'altra si avrebbe a carico degli amministratori delle società pubbliche una doppia responsabilità, invece l'espletamento di una esclude l'altra<sup>237</sup>. Il Legislatore per mezzo dell'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248 ha escluso l'evenienza della somma delle due responsabilità, in quanto se si radica la giurisdizione ordinaria si avrà espletamento dell'azione ex 2393 c.c da parte del socio, invece se si radica la giurisdizione contabile l'azione sarà esercitata dal pm contabile. Il problema comunque persiste e lo abbiamo sottolineato, nell'individuazione della giurisdizione in relazione al danno subito, che in questa materia più che mai è legata agli orientamenti della giurisprudenza civile e contabile, spesso non sempre univoca. È palese la condizione di "smarrimento giurisprudenziale", nel caso in questione Corte dei Conti, App. I, 19 novembre 2012, n. 673. Nella richiamata pronuncia<sup>238</sup> si afferma l'assoggettamento a responsabilità erariale di quegli amministratori di società nascenti dalla trasformazione di precedenti enti pubblici economici, in virtù della specialità della società stessa e non distinguendo a chi il danno è stato prodotto, se al patrimonio della società con conseguente assoggettamento alla responsabilità civile o al patrimonio dell'Ente pubblico con conseguente assoggettamento all'azione promossa dal pm contabile. La pronuncia specifica che: *In relazione alle società pubbliche che derivano dalla trasformazione di precedenti enti pubblici economici deve ritenersi che per soggetto, per contenuto, per finalità, per riferibilità non solo all'ordinamento nazionale ma a quello comunitario, il danno assume valenza collettiva laddove sia stato determinato da un soggetto, solo formalmente privato, la cui discrezionalità dell'agire sia limitata dalla sua "missione istituzionale"*. Occorre sottolineare che la Corte è a conoscenza che il danno se dedotto a carico della società non è erariale perchè non è imputabile direttamente all'Ente socio, stante la distinta personalità giuridica e autonomia patrimoniale della società. Posto che: *Sebbene tale danno possa indirettamente ripercuotersi anche sui soci e sul valore della partecipazione, si tratta di un danno subito in via diretta dal patrimonio sociale della società alla quale solo spetta il risarcimento. Se si ipotizzasse il possibile concorso tra l'azione del procuratore contabile e l'azione sociale di responsabilità contemplata dal Codice civile,*

---

<sup>237</sup> Corte dei Conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, Sentenza n. 228/2012, ove al paragrafo 4.2: *Nè può essere di ostacolo, al ragionamento fin qui seguito la circostanza della possibile concorrenza con l'azione in sede civile, ipotizzata dagli artt. 2395 e 2476, co. 6 c.c., nella supposizione che l'una e l'altra mirerebbero, in definitiva, allo stesso risultato. Sul punto del ne bis in idem è sempre la Cassazione a chiarire che la giurisdizione contabile e quella (risarcitoria) del Giudice ordinario sono reciprocamente indipendenti nei profili istituzionali, anche quando investono uno stesso fatto materiale, poiché l'interferenza può avvenire tra giudizi e non tra giurisdizioni. L'unico limite potrebbe derivare dal divieto di duplicazione di condanna ma questa circostanza è (eventualmente) eccezionale in sede di opposizione all'esecuzione, ivi dimostrando l'intervenuto (parziale) pagamento da scompularsi dalla condanna in sede di giudizio di responsabilità amministrativa (c.d. effetto decurtante della pretesa erariale).*

<sup>238</sup> Anche in questa fattispecie la condotta negligente da cui poi è scaturito il danno erariale è conseguenza di un comportamento violativo delle norme privatistiche in materia di assunzione di personale.

occorrerebbe poter individuare il modo di disciplinare tale concorso, stante la diversità delle rispettive caratteristiche che delle rispettive azioni. La peculiarità della fattispecie risiede nella constatazione che la società per azioni partecipata da Enti pubblici è frutto della trasformazione dell'antico Ente pubblico economico e quindi il mero cambio di veste non rileva ai fini della qualificazione della responsabilità degli amministratori al patrimonio della società, che risulta danno all'erario. In numerose altre occasioni invece la Corte dei Conti ha riconosciuto la natura di Amministrazione Pubblica a società a totale partecipazione pubblica qualificabili come società *in house* e sancendo *ex tunc* che il danno prodotto dagli amministratori è qualificabile come danno erariale, in linea con quanto disposto dall'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248 è da segnalare Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Piemonte, 29 gennaio 2008, n. 11<sup>239</sup>. Nel caso in esame la Corte qualifica la società partecipata come organismo di diritto pubblico in quanto subisce l'influenza dominante di un Ente pubblico, ha personalità giuridica e requisito teologico volto a soddisfare interessi di carattere generale e non industriale. Perciò senza dubbio organismo *in house* dell'Ente locale posto che successivamente vengono accertati i tre requisiti fondamentali<sup>240</sup>. In tal guisa si evince che il far emergere una responsabilità piuttosto che l'altra non dipenda tanto dal dato normativo ma dalla non sempre facile qualificazione dell'ente sottoposto ad esame e di conseguenza porta il giudice a calibrare la portata delle azioni degli amministratori e dipendenti in base a tale qualificazione piuttosto che indagare quale patrimonio il danno è andato a pregiudicare. È palese riscontrare recentemente e con efficacia gli effetti della nozione sostanziale di Pubblica Amministrazione di stampo comunitario cui la pronuncia in questione si fonda, ovvero dando conto più all'elemento funzionale della relativa attività per il soddisfacimento di interessi pubblici piuttosto che la disciplina privatistica che deriva dalla forma *societatis* assunta. A detta di chi scrive<sup>241</sup> la soluzione per dirimere la non sempre univoca giurisprudenza è da ravvisarsi nella pronuncia della Corte di Cassazione Civile, Sezioni Unite, 19 dicembre 2009, n. 26806, spesso evocata nella quale: *Spetta al giudice ordinario la giurisdizione in ordine all'azione di risarcimento dei danni subiti da una società a partecipazione pubblica per effetto di condotte illecite degli amministratori o dei dipendenti. Non essendo in tal caso configurabile, avuto riguardo all'autonoma personalità giuridica della società, nè un rapporto di servizio tra l'agente e l'ente pubblico titolare della partecipazione, nè un danno direttamente arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico, idonei a radicare la giurisdizione della Corte dei Conti.*

---

<sup>239</sup> Vedi anche Corte dei Conti, Sez. giurisdiz. Abruzzo, 21 marzo 2012, n. 84.

<sup>240</sup> La natura esclusivamente pubblica dei soci, l'esercizio dell'attività in prevalenza a favore dei soci stessi e la sottoposizione ad un controllo corrispondente a quello esercitato dagli Enti pubblici sui propri uffici. Tali requisiti devono risultare dallo Statuto della società, in questo modo il patrimonio della società *in house* viene considerato come "patrimonio separato" ma pur sempre patrimonio dell'Ente pubblico socio.

<sup>241</sup> Ai sensi dell'articolo 12 del nuovo "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", Decreto legislativo 19 agosto, 2016 n. 175: *I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.*

*Sussiste invece la giurisdizione di quest'ultima quando l'azione di responsabilità trovi fondamento nel comportamento di chi, quale rappresentante dell'ente partecipante o comunque titolare del potere di decidere per esso, abbia colpevolmente trascurato di esercitare i propri diritti di socio, in tal modo pregiudicando il valore della partecipazione, ovvero in comportamenti degli amministratori o dei sindaci tali da compromettere la ragione stessa della partecipazione sociale dell'ente pubblico, strumentale al perseguimento di finalità pubbliche ed implicante l'impiego di risorse pubbliche, o da arrecare direttamente pregiudizio al suo patrimonio<sup>242</sup>.*

#### 4.2 *Segue* La responsabilità degli amministratori e dirigenti dell'Ente locale per omesso esercizio dell'azione sociale di responsabilità

In aggiunta alla fattispecie appena esaminata nel paragrafo precedente, corre l'obbligo di segnalare i doveri e le responsabilità che fanno capo agli amministratori e ai dirigenti dell'Ente socio in termini di indirizzo, controllo e verifica sull'attività delle società e degli organismi partecipati<sup>243</sup>. L'Ente socio oggi è chiamato ad esercitare una vera e propria attività di controllo sugli organismi partecipati in base alle disposizioni del T.u.e.l. in qualità di Pubblica Amministrazione<sup>244</sup>, e che, in veste di azionista si sostanzia in diritti e doveri in base al Codice civile. È peraltro da segnalare la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Toscana, 28 aprile 2009, n. 267 nella quale si evince che: *Il controllo dell'Amministrazione Pubblica, nei confronti delle società a partecipazione totale, non possa limitarsi ad una verifica successiva sulla gestione, attraverso l'approvazione del bilancio, nè ridursi al mero esercizio del potere di nomina dei rappresentanti dell'Ente in seno al Consiglio di Amministrazione della società partecipata, ma deve essere un controllo attuale, puntuale e concomitante all'attività gestionale della società, da effettuarsi anche con l'ausilio di specifici poteri ispettivi*. Pacifico ci sembra a questo punto l'orientamento che incardina in capo agli amministratori e ai dirigenti dell'Ente socio i doveri di controllo e di vigilanza sugli equilibri del bilancio della società partecipata per salvaguardare il patrimonio dell'Ente pubblico socio stesso, nè ci sembra che debba essere disatteso l'orientamento ben rappresentato dalla pronuncia della Corte dei Conti, App. II, 26 marzo 2002, n. 96. In tale pronuncia si evidenzia che è nei rappresentanti dell'Ente locale unico azionista della società al 100%, che deve ravvisarsi la responsabilità amministrativa dato che essi avevano il ruolo di soggetti costituenti l'assemblea sociale. Tali rappresentanti dell'Ente socio avrebbero, contravvenendo ai

---

<sup>242</sup> Se la condotta dell'amministratore è idonea a ledere direttamente l'immagine dell'Ente pubblico allora in questo caso non vi sono dubbi sull'esperibilità dell'azione da parte del pm contabile, in ossequio all'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248. Astrattamente riteniamo che il danno all'immagine si configuri se posto in essere dal Presidente del c.d.a della società partecipata o dall'Amministratore Delegato, difficilmente sembra potersi configurare da parte di un amministratore non esecutivo.

<sup>243</sup> Merita peraltro attenzione rimarcare ancora una volta la Sentenza della Corte di Cassazione Sezioni Unite, 19 dicembre 2009 n. 26806, che ha radicato la giurisdizione della Corte dei Conti in ordine alle azioni di responsabilità degli amministratori e funzionari pubblici, qualora gli atti di *mala gestio* rechino danni riferibili al patrimonio dell'Ente, come per esempio il danno all'immagine ma non solo anche l'omesso esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti degli amministratori delle partecipate.

<sup>244</sup> Articolo 147-quater e articolo 147-quinquies del T.u.e.l.

loro doveri di amministratori pubblici, omesso di esercitare l'azione di responsabilità verso gli amministratori della società recando perciò un danno alle finanze del Comune unico azionista. Nel caso in esame i Sindaci del Comune che si sono susseguiti nel corso degli anni sarebbero rimasti inerti dinanzi all'accollo di debiti ingiustificati della società in capo al bilancio pubblico, senza peraltro considerare il vasto eco prodotto in seno alla cittadinanza dello scandalo finanziario e che avrebbe *ictu oculi* giustificato una reazione tempestiva per mezzo dell'esercizio dell'azione di responsabilità ex 2393 c.c. Il Collegio giudicante ravvisa che: *La gestione degli amministratori della società, poi revocati dall'assemblea sociale e da cui ha tratto origine la vicenda in parola, può considerarsi una "mala gestio" che ha causato alla società danni per alcuni miliardi. Tali danni si sono riversati "de plano" ai sensi dell'articolo 2362 c.c. sulle finanze del Comune, unico azionista della società. Vi era inoltre una notevole probabilità di ottenere una condanna in sede civile degli ex amministratori della società, con ristoro, sia pure parziale, del patrimonio sociale e, quindi, delle finanze comunali. Nessuna azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 2393 c.c. venne mai esperita e nel 1996 ogni azione di siffatta tipologia risultava prescritta, rendendo certo il danno subito del patrimonio sociale e conseguentemente lo speculare depauperamento delle finanze comunali. A fronte del su delineato quadro giuridico-fattuale, il comportamento dei Sindaci evocati in giudizio, non può non apparire gravemente colpevole.* I Sindaci come organi di vertice del Comune e rappresentanti nell'assemblea sociale della società avevano l'elementare dovere di intervenire esperendo l'azione di responsabilità. Il danno subito dalle casse comunali consiste nella perdita della possibilità di ottenere tramite il risarcimento dei danni il ristoro del danno, per questo è da porre a capo degli stessi Sindaci. È stata riconosciuta la responsabilità amministrativa a loro carico e quantificata o meglio ridotta in via equitativa in base alla durata della carica di ogni singolo Sindaco che si è succeduto nel corso degli anni. Dal caso citato non si avrà difficoltà nell'intuire che la partecipazione sociale viene considerata come un "bene patrimoniale"<sup>245</sup> dell'Ente pubblico, per questo va valorizzata e conservata nel corso degli anni per mezzo di un puntuale esercizio dei poteri di controllo e di vigilanza sull'ente societario, dettati più che altro dai canoni di economia, efficacia, efficienza e buona amministrazione. Centrale risulta l'obbligo di controllo degli Enti locali in relazione alle società partecipate, in generale la sfera di pertinenza di questo tipo di valutazioni risulta pressochè infinita, ma riteniamo, particolare pregio assuma il controllo sull' "irregolarità contabile" di talune tipologie di operazioni. A testimoniare ciò si richiama la pronuncia della Corte dei Conti, Sez. contr. Lazio, 15 luglio 2009, n. 67 in cui si evidenziano le spese sostenute dal Comune per il ripiano delle perdite della partecipata fossero state considerate nel bilancio dell'Ente socio come spese di investimento utilizzando le entrate in conto capitale, in questo modo ricorrendo all'indebitamento con ulteriore incremento delle passività patrimoniali e degli oneri finanziari a carico di ogni esercizio. Nel caso in esame

---

<sup>245</sup> Vedi a riguardo Corte dei Conti, Sez. giurisd. Friuli Venezia Giulia, 18 marzo 2009, n. 98, in cui: *Nella fase gestionale della società, la cognizione del giudice contabile si estende, oltre che all'operato degli amministratori e dipendenti dell'ente, anche alla condotta del socio pubblico sul quale gravano obblighi di tutela del patrimonio comunale conseguenti al prescelto modulo organizzativo societario, tra i quali si annovera anche l'esercizio delle prerogative a tutela del capitale sociale.*

la spesa di investimento prendeva la veste di trasferimento in conto futuro aumento di capitale sociale ma che nella sostanza non era, bensì un'operazione di ripianamento perdite<sup>246</sup>. Il Collegio giudicante chiarisce che: *Appare infatti censurabile il comportamento degli amministratori comunali e degli stessi amministratori della società partecipata volto a far passare un'operazione di mero ripiano perdite come una operazione di incremento del capitale sociale ai fini di investimento. Tale "modus operandi", oltre a contravvenire al principio di attendibilità e veridicità del bilancio, contravviene anche al principio desumibile dall'articolo 162, comma 6 del T.u.e.l nella parte in cui pone un ulteriore vincolo alla deliberazione, in pareggio finanziario complessivo del bilancio di previsione, disponendo che le previsioni di competenza relative alle rate di ammortamento dei mutui e dei prestiti obbligazionari, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata. È appena il caso, poi, di notare che la Finanziaria per l'anno 2004 (l. n. 350 del 2003), nel contribuire a delineare in maniera più compiuta i profili attuativi e la portata applicativa del vincolo costituzionale previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, comma 6 della Costituzione, ha fissato normativamente sia il concetto di investimento, sia quello di indebitamento, escludendo la possibilità di considerare la fattispecie in esame come un'operazione di investimento. Risulta vincente poi la statuizione circa: La qualità di società partecipata al 100% dall'Ente sta a significare che l'attività che essa svolge è nell'esclusivo interesse dell'Ente locale; in ciò va individuata la ragione del perdurante collegamento che giustifica l'esercizio, da parte di quest'ultimo, di poteri di ingerenza e di controllo su detti soggetti, poteri peraltro in linea con gli orientamenti espressi sia dalla giurisprudenza nazionale che europea nella materia "de qua", atteso che l'Ente esercita sul soggetto erogatore del servizio pubblico un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi. Ne consegue che l'Ente è responsabile anche delle irregolarità contabili (sottolineatura aggiunta) della propria partecipata, sulle quali è tenuto a svolgere un attento e costante controllo, al fine di rilevare ed impedire l'utilizzo di risorse in maniera non conformi a criteri di sana gestione, tale da poter causare squilibri sul bilancio dell'Ente. Perciò non deve essere trascurato l'obbligo di conservazione del patrimonio pubblico da parte degli amministratori e dei dirigenti di quest'ultimo. Vale la pena citare ancora a proposito dell'omesso esercizio dell'azione sociale di responsabilità due pronunce della Corte dei Conti, la prima della Sezione giurisdizionale Toscana, 3 giugno 2008 n. 372, la quale ha condannato i componenti della Giunta comunale per aver costituito una società partecipata al solo scopo di assumere personale per il tramite dello schermo societario e gestendo la società stessa inefficientemente e in maniera diseconomica. In specie, il Comune non aveva esercitato alcuna azione di responsabilità nei confronti degli organi societari, il danno da risarcire all'Ente socio poteva quantificarsi in misura pari alla perdita subita ma, i rappresentanti dell'Ente rimasero inerti. La seconda pronuncia sempre della stessa Sezione giurisdizionale Toscana, 28 aprile 2009, n. 267, la quale contesta ai Sindaci di Comuni quotisti la nomina a componenti del Consiglio di amministrazione della società partecipata persone inesperte e non qualificate, nonché la loro omessa*

---

<sup>246</sup> Per approfondimenti sul tema vedi paragrafo 2.2 *Segue* Le operazioni sul capitale: il ripianamento delle perdite.

vigilanza sulla gestione. Confermata dall'approvazione della relazione del presidente del c.d.a. e dalle relazioni negative dei revisori contabili che evidenziavano una situazione non ottimale della società e auspicando un intervento dell'Ente socio. I sindaci dei Comuni quotisti omettendo l'esercizio dell'azione di responsabilità non hanno impedito la delibera di scioglimento della società e successivamente l'intervenuta istanza per il fallimento, aggravando la situazione. L'omissione e/o inerzia nell'esercizio dell'azione di responsabilità *ex art. 2393 c.c* non rientra nelle valutazioni discrezionali dell'Amministrazione sottratte al vaglio del giudice (cd. discrezionalità amministrativa) ma sono sindacabili nel merito, consistendo in una violazione degli obblighi posti a tutela della conservazione del patrimonio comunale.

### 4.3 *Segue* Inutilità, diseconomia della società e incompetenza degli amministratori

Appartiene al vasto repertorio della responsabilità amministrativa in capo agli amministratori e dirigenti dell'Ente pubblico, tutti quei fenomeni legati alla negligenza. Nella pronuncia della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale Marche, 12 luglio 2005, n. 492, si condanna il Consiglio comunale al risarcimento dei danni causati dall'adozione della delibera di ricapitalizzazione di una società partecipata, in assenza di progetti e piani di gestione ponendo in essere un'operazione volta alla privatizzazione della società e alla contestuale distribuzione di utili ai privati e le perdite in capo al bilancio pubblico. Condannando l'amministratore unico e il Sindaco del Comune per danno all'erario in quanto la scelta di costituire una società mista ben poteva essere giustificata all'inizio della sua vita: *Certamente contraddice i canoni di buona amministrazione la decisione di mantenerla in vita, una volta emersa la sua inidoneità funzionale. Infatti la società ricapitalizzata era completamente priva di qualsiasi struttura ed autonoma capacità operativa, tanto che l'unica iniziativa assunta dalla società stessa è stata quella di trasferire a terzi la gestione effettiva e lucrativa del patrimonio immobiliare. A ciò deve aggiungersi che appena tre mesi dopo la ricapitalizzazione (8 maggio 2001), la società già addiveniva alla stipula di un contratto di collaborazione con terzi soggetti (27 agosto 2001), rinunciando in pratica alla gestione diretta dell'intera struttura. E sta proprio in tale rinuncia la dimostrazione di quanto fosse inutile la società, cosicché se per realizzare il progetto sociale fosse stato proprio necessario ricorrere a soggetti privati, tanto valeva che il Comune stipulasse direttamente il contratto di collaborazione, senza ricorrere all'artificio di creare (o più propriamente di mantenere in vita) una società che da un lato, era priva di contenuti e, dall'altro, comportava in ogni caso spese continue di mantenimento. Posta dunque la non convenienza, già evidente ex ante, di non procedere al rifinanziamento della società, il danno derivante dall'inutilità di tale rifinanziamento deve farsi risalire alla deliberazione n. 24 dell'8 maggio 2001, della quale devono rispondere, in eguale misura, i componenti del Consiglio che la votarono, ossia il Sindaco e i Consiglieri comunali.* È altresì richiamabile la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale per il Trentino, 10 aprile 2008, n. 19, nella quale il Collegio giudicante rileva che: *La Procura regionale ha prospettato l'inutilità economica della società per azioni, per*

*l'impossibilità giuridica e fattuale, di realizzare le finalità di pubblica rilevanza, costituenti la causa negoziale della 'accesso della P.A al modello societario, e la conseguente fattispecie di danno erariale in misura corrispondente all'investimento finanziario nella costituzione della società per azioni, ed ai versamenti destinati alle operazioni di ripianamento delle perdite sociali e di aumento del capitale, indicando quali ulteriori componenti patrimoniali lesive dell'integrità del bilancio pubblico, le spese ed i costi di costituzione della società per azioni, ed il disservizio connesso alle disfunzioni arrecate all'organizzazione dell'ente locale per l'accertamento e la eliminazione degli effetti negativi e diseconomici della gestione societaria. L'attore ha contestato l'ipotesi della responsabilità amministrativa agli amministratori i quali avevano deliberato la costituzione della società di capitali e provveduto al ripianamento delle perdite nonché all'aumento di capitale sociale, nella piena consapevolezza dell'inutilità economica e della inidoneità dello strumento societario alla realizzazione delle aree di parcheggio. A ben considerare la non convenienza di tutte le suddette operazioni era chiaramente intuibile e/o individuabile a priori alla luce della palese irrealizzabilità dell'effettivo scopo societario sotto il profilo giuridico ancor prima che fattuale. Nonostante ciò, la condotta degli amministratori comunali fu caratterizzata, dapprima, da massima disattenzione nell'utilizzazione dello strumento societario per il perseguimento di un fine non immediatamente e concretamente realizzabile e, in seguito, da progressivo disinteresse per le vicende della società da loro stessi creata e forzosamente alimentata con apporto di fondi pubblici. Un comportamento, dunque, che palesa evidente carenza del dovuto e minimo grado di diligenza nella cura dell'interesse pubblico e che appare scriteriato. Nè ci sembra che vada disdetta la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale del Lazio, 7 maggio 2008, n. 765, che ha condannato il Sindaco, gli Assessori e i Consiglieri comunali per l'indebita riduzione del canone di locazione alla società partecipata, con effetto *ex tunc*: Quello che si censura è una sostanziale "rinuncia al credito" che concretizza un puro atto di liberalità non ammissibile, ove non si rivolga un interesse pubblico significativamente idoneo a supportarlo. Non sembrano congrui, a questo fine, nè l'asserita sovraestimazione originaria del canone di locazione nè le riferite difficoltà gestionali della società, che non si sarebbe dimostrata in grado di sostenere il peso finanziario della locazione. La Giunta, assumendo come dato favorevole il ripianamento delle perdite (effettuato dallo stesso Comune), ha deciso ugualmente (e contraddittoriamente rispetto alle attestate potenzialità economiche dell'iniziativa) la riduzione del canone d'affitto anche per il 1997. Una tale decisione, ad avviso del Collegio, dimostra una disattenta e riprovevole gestione delle risorse finanziarie pubbliche, vulnerate dalla rinuncia ad una risorsa economica non giustificata da alcuna esigenza di soddisfazione di un pubblico interesse, neanche di supporto all'iniziativa imprenditoriale, ma solo da una sorta di "assistenzialismo" che appare fuor di luogo ove si voglia intraprendere un'attività collocata sul libero mercato. Altresì si richiama in *brevis* la pronuncia della Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale della Sardegna, 20 ottobre 2008, n. 2051, nella quale si condanna il Sindaco e il responsabile amministrativo del Comune al risarcimento di una somma erogata per: La partecipazione a cooperativa sociale come socio sovventore e per la mancata realizzazione del piano di impresa in relazione al quale l'intervento finanziario*

*pubblico era stato deliberato dal Consiglio comunale. Il pregiudizio subito dallo stesso Comune infatti sarebbe casualmente riferibile, secondo l'assunto di parte attrice, nella elevata negligenza della condotta tenuta dal Sindaco in occasione della valutazione del piano d'impresa presentato dalla Cooperativa.*

#### 4.4 *Segue* Danno al patrimonio dell'Ente per cessione di società

Nè d'altro canto si può negare la fattispecie di danno causato al patrimonio dell'Ente socio per la cessione di una società partecipata ad un valore inferiore a quello effettivo. Fattispecie evidenziata dalla Corte dei Conti, App. I, 2 settembre 2009, n. 518<sup>247</sup> nella quale si conferma il danno diretto all'erario arrecato dal Sindaco, dal Vice segretario generale e responsabile di settore, da quattro Assessori e dai revisori legali, ripartendone la responsabilità; per la cessione di una società partecipata, senza gara e con perizia affidata a soggetto in conflitto di interessi che ha consentito per l'acquirente il realizzo di importanti plusvalenze. Come si apprende seguendo la vicenda in merito alla responsabilità del Sindaco, il Collegio statuisce che: *Il Sindaco infatti ha incaricato il perito di redigere la stima, pur essendo il medesimo legato da pregressi rapporti professionali con la s.p.a.; il medesimo ha gestito di propria iniziativa la trattativa con la ditta, esternando una volontà dell'Amministrazione mai espressa in precedenti delibere di alienare la quota societaria al prezzo risultante dalla perizia; ha trascurato la doverosa attenzione da prestare a sensibili preoccupazioni dei Consiglieri di minoranza e alle reiterate rimostranze emerse dalla discussione in seno all'organo consiliare, dando corso ad una procedura svolta con approssimazione, in tempi insolitamente solleciti e alla dismissione patrimoniale secondo un prezzo contrattuale stabilito, con erronea sottovalutazione sulla base della sola perizia, senza avvalersi di alcun riferimento comparativo. È altresì configurabile la responsabilità del Vice segretario, secondo il Collegio: Il Vice segretario, pur avendo un minore coinvolgimento nella vicenda rispetto al Sindaco, ha tuttavia dimostrato notevole superficialità esprimendo parere favorevole di regolarità tecnica sulla proposta di delibera e confermando la correttezza della procedura seguita rispetto alla decisione di non procedere, come dovuto a gara pubblica, senza segnalare l'esistenza di richieste di supplemento istruttorio della commissione consiliare e la mancanza di pronuncia del collegio dei revisori, in ciò condizionando in maniera rilevante la votazione da parte dei Consiglieri comunali. Infine il Collegio statuisce circa la responsabilità del Collegio dei revisori: Responsabilità in primo luogo, del Presidente del collegio dei revisori dell'ente, che in totale accordo con il Sindaco respinse le richieste del consigliere di procedere ad una più approfondita valutazione della perizia in considerazione dell'errore in cui era incorso il perito, ritenendo erroneamente che ciò lo avrebbe indotto a sindacare le scelte politiche dell'ente a lui precluse. Già all'atto del deposito della perizia, un consigliere comunale, e dunque un soggetto giuridicamente qualificato, aveva manifestato la perplessità sul reale valore del cespite e sollecitato specificatamente il collegio, così potendo destare, in qualsiasi controllore minimamente avveduto, almeno*

---

<sup>247</sup> Che conferma la sentenza di Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale del Veneto, 31 ottobre 2005, n. 1375.

*un dubbio in ordine all'opportunità di invitare l'ente locale a svolgere ulteriori approfondimenti. Prosegue il Collegio giudicante: Obbligo dei revisori non era quello di sostituirsi al perito e di procedere a valutare, essi stessi, il cespite patrimoniale oggetto di cessione ma, come non ha trascurato di rilevare la sentenza, di accertare l'esistenza di un evidente errore nel computo delle immobilizzazioni materiali, di conseguenza semmai suggerendo all'Ente un più adeguato e attento approfondimento tecnico sul punto, tanto più che la questione oggetto di richiesta di parere rivestiva un particolare rilievo contabile, di incidenza sul bilancio e sul patrimonio comunale e gestionale, specie se rapportata alla dimensione del comune, la cui unica partecipazione societaria esterna era oggetto di ipotesi di dismissione, con manifestate segnalazioni di rischi di una notevole sottovalutazione del cespite.*

#### 4.5 *Segue* Danno derivante dal fallimento della società partecipata

È chiara la natura paradossale del fallimento, fenomeno di impatto assai superiore alla semplice perdita di esercizio e, non v'è dubbio alcuno che sia stato individuato come evento specifico che arrechi un danno all'Ente socio in misura pari al capitale di rischio investito, senza peraltro considerare il danno che ne deriva in termine di perdita di immagine a causa degli amministratori dell'Ente socio. Pregevole di trattazione risulta la pronuncia della Corte dei Conti, Sez. giurisd. Toscana, 28 aprile 2009, n. 267, nella quale si afferma che la riduzione per *mala gestio* del patrimonio di un ente di cui il pubblico potere è socio unico, costituisce danno erariale. Danno erariale che deve essere certo, attuale e concreto affinché sussista e, a detta del Collegio giudicante, le semplici perdite della società partecipata non possono considerarsi danno erariale in quanto prive di certezza, attualità e concretezza non avendo determinato effettivi esborsi finanziari da parte dei Comuni soci, attesa l'intervenuta richiesta e successiva dichiarazione di fallimento della società. Per l'asserita autonomia giuridica e patrimoniale della società si dovrebbe escludere la responsabilità dei soci per i debiti sociali, i quali rimangono a carico dei creditori privilegiati o chirografari. Altresì però il Collegio giudicante riconosce addebitabili quale danno erariale agli amministratori dei Comuni soci la somma che risulta effettivamente versata a copertura di perdite relative ad un periodo anteriore. A detta del Collegio le ripetute omissioni in termini di vigilanza, controllo e l'attribuzione della carica di amministratore a soggetti incompetenti avrebbero portato al fallimento, con conseguente danno all'erario: *Per completezza di esposizione e con riferimento agli stessi Sindaci quotisti, è da sottolineare, con riferimento alla fase consortile ed a quella societaria, che condiviso orientamento dottrinario ritiene che il controllo dell'Amministrazione pubblica, nei confronti della società a partecipazione totale, non possa limitarsi ad una verifica successiva sulla gestione, attraverso l'approvazione del bilancio, nè ridursi al mero esercizio del potere di nomina dei rappresentanti dell'Ente in seno al Consiglio di Amministrazione della società partecipata, ma deve essere un controllo attuale, puntuale e concomitante all'attività gestionale della società, da effettuarsi anche con l'ausilio di specifici poteri ispettivi: deve essere un controllo gestionale*

*stringente su tutte le attività investendo non soltanto gli atti di gestione straordinaria, ma anche la gestione ordinaria e gli organi stessi della società partecipata. Accertato il danno erariale questo poi è stato suddiviso tra i membri del c.d.a., del collegio sindacale e tra i Sindaci quotisti non sussistendo incompatibilità all'interno dello stesso tipo di responsabilità, quale è quella amministrativa ove: Qualora una società venga dichiarata fallita, la perdita del capitale investito dall'ente pubblico costituisce un danno alle finanze della collettività che deve essere risarcito dai responsabili che possono essere sia gli amministratori dell'ente socio che quelli della società (sottolineatura aggiunta).*

#### 4.6 *Segue* La responsabilità degli amministratori dell'Ente socio nella società *in house*

Pacifica sul punto è la giurisprudenza già richiamata ed espressa dalla Corte dei Conti, sez. contr. Lombardia, 26 gennaio 2015, n. 20, nella quale si sancisce la responsabilità erariale degli amministratori dell'Ente socio, in conseguenza del controllo analogo esercitato sulla società *in house*<sup>248</sup>: *La descritta operazione di riduzione volontaria del capitale sociale di una società partecipata finalizzato all'ottenimento, da parte del socio, di liquidità necessaria al conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, pone alla luce delle evidenziate circostanze del caso concreto, il problema di valutare eventuali responsabilità del socio discendenti dall'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento (art. 2497 c.c). Nel caso di specie, come esposto, la decisione della Provincia socia di procedere alla riduzione volontaria del capitale di ASAM s.p.a. ha comportato, quale diretta conseguenza, la produzione di un danno (in parte attuale, in altra potenziale) al patrimonio della società, espletante attività strumentale (gestione di pacchetti azionari) nei confronti degli enti pubblici proprietari in virtù di affidamento diretto (ricorrendo i presupposti del c.d. in house). A seguito della riduzione di capitale, infatti, la società ha violato alcuni impegni assunti contrattualmente nei confronti delle banche finanziatrici, con aumento del costo dei mutui concessi ed esposizione al pagamento di penali e altre commissioni. L'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento da parte dei rappresentanti dell'ente pubblico socio di maggioranza (la Provincia di Milano) avrebbe, in sostanza, prodotto un danno alla società partecipata, titolare di affidamento diretto c.d. in house. i responsabili, alla luce della disciplina civilistica (art. 2497 c.c), nonchè dell'elaborazione della giurisprudenza di legittimità nell'affine materia del danno arrecato dagli amministratori di società in house (cfr. Cass. Sez. Un. N. 26283/2013), potrebbero essere chiamati a rispondere innanzi alla magistratura contabile per danno erariale. Non manca altresì di proseguire affermando che: L'attività di dominio diviene fonte di responsabilità diretta verso soci e creditori se abusiva, ovvero se, in primo luogo, l'ente pubblico dominus la esercita nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui e, in secondo luogo, se tale esercizio è contrario ai criteri di corretta gestione imprenditoriale e societaria. La responsabilità dell'ente pubblico*

---

<sup>248</sup> In virtù dell'articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248 la Corte dei Conti è sempre competente per il danno cagionato al patrimonio della società *in house*.

*dominus* sorge per effetto della violazione di un dovere specifico derivante da un persistente rapporto obbligatorio verso soggetti determinati, individuato e qualificato dalla legge (non dal generico dovere del *neminem ledere* verso qualsiasi soggetto dell'ordinamento). Pertanto in una situazione in cui l'interesse della società controllata diverge quasi necessariamente da quello del socio pubblico controllante, occorre valutare quando, nella ricorrenza degli altri presupposti previsti dalla legge, può scattare la responsabilità dell'ente capogruppo nei confronti dei soci della società partecipata. Può infatti ritenersi che l'esercizio dei poteri concretanti il c.d. analogo a quello esercitato sui propri uffici integri, senza bisogno di ulteriori accertamenti, gli estremi dell'attività di direzione e coordinamento prevista dalla disciplina civilistica. Sotto il profilo della legittimazione passiva, l'azione del procuratore contabile appare ammissibile in quanto diretta ad ottenere il risarcimento del danno arrecato a società c.d. in house (cfr. Citata Cass., Sez. Un. n. 28283/2013) dai rappresentanti dell'ente socio, sia in sede di adozione dei provvedimenti amministrativi di autorizzazione al compimento dell'operazione di riduzione volontaria del capitale sociale, che di voto nelle assemblee straordinarie della società che le hanno concretamente deliberate. In sostanza, la violazione degli obblighi di diligenza comportamentale sanzionati dall'articolo 2497 c.c costituisce il fondamento sostanziale della responsabilità dei rappresentanti del socio (trattandosi di ente e non di persona fisica), allo stesso modo in cui gli articoli 2392 c.c e seguenti fondano la responsabilità degli amministratori per il danno arrecato alla società (sottolineatura aggiunta). In entrambi i casi, alla luce della recente elaborazione della giurisprudenza di legittimità (Cass. Sez. Un. n. 26283/2013, essendo l'ipotizzato danno arrecato a società c.d. in house, si tratta di un'ipotesi di lesione al patrimonio di un soggetto considerato pubblico dalla giurisprudenza contabile e di legittimità e, di conseguenza, permette l'attivazione di un eventuale giudizio di responsabilità da parte del procuratore contabile (sottolineatura aggiunta). L'articolo 2497 c.c nel sanzionare l'ente pubblico socio che, esercitando attività di direzione e coordinamento di società, agisce nell'interesse imprenditoriale proprio o altrui, in violazione dei principi di corretta gestione societaria e imprenditoriale, con la responsabilità diretta nei confronti dei soci della società dominata per il pregiudizio arrecato alla redditività e al valore della partecipazione, nonché nei confronti dei creditori sociali per la lesione cagionata all'integrità del patrimonio, prospetta, infatti, una potenziale assunzione di spese di ammontare indeterminato (quantificabili genericamente nel "pregiudizio arrecato alla redditività ed al valore della partecipazione"). Le direttive impartite dal socio pubblico ai propri rappresentanti eletti nel c.d.a, devono adeguatamente tenere conto dei precetti comportamentali enucleabili dalla fattispecie di responsabilità descritta all'articolo 2497 c.c. A tali concetti di condotta devono altresì adeguarsi i comportamenti e le manifestazioni di voto dei rappresentanti del socio nelle assemblee, ordinarie e straordinarie.

#### 4.7 Segue Il danno all'erario, una visione critica

Merita peraltro attenzione la qualificazione della natura della responsabilità amministrativa, che non senza ragione qualifichiamo come “ambigua“. Diverse e contrapposte scuole di pensiero si sono avvicinate sul tema vuoi identificandola come responsabilità civilistica e risarcitoria vuoi prettamente pubblicistica e sanzionatoria. Secondo la prima accezione questa sarebbe volta a recuperare la perdita finanziaria subita dall’Ente pubblico nell’ottica del risarcimento del danno, nella seconda invece si sostanzierebbe in una sanzione rivolta al funzionario pubblico con contestuale potere di riduzione dell’addebito al grado di colpevolezza dell’agente<sup>249</sup>. Ciò che emerge dalla disamina della responsabilità amministrativa è che questa prevede una residualità della solidarietà dell’obbligazione sancendo che la responsabilità è personale ed intrasmissibile agli eredi sullo stampo di quella penale *ex* articolo 27 della Costituzione. Una visione sanzionatoria del danno all’erario si giustificherebbe nel *discrimen* tra danno cagionato e danno da risarcire il quale è quantificato in base a diversi parametri che tengono conto tra l’altro delle risorse economiche del responsabile, dalla sua inesperienza, del concorso, dal grado di colpa ecc. La responsabilità amministrativa mira ad avere una funzione deterrente verso gli amministratori e i dipendenti pubblici sottoponendoli ad una responsabilità personale come conseguenza di una loro condotta pregiudizievole verso la Pubblica Amministrazione; di fatto l’articolo 3, comma 59, della legge n. 244/2007 riprendendo il filone della responsabilità personale prevede la nullità del contratto con il quale un Ente pubblico assicura i propri amministratori per i rischi connessi alla responsabilità per danni cagionati all’Amministrazione Pubblica, derivanti dall’espletamento dei compiti istituzionali, la violazione di tale divieto costituisce danno erariale per una somma pari a dieci volte l’ammontare dei premi stabiliti nel contratto. La legge finanziaria per il 2003, legge n. 289/2002 ha iniziato a delineare fattispecie tipizzate di responsabilità amministrativa tra le quali rientra la stipula di contratti di assicurazione avverso la stessa, la violazione degli obblighi e dei divieti sanciti dalle convenzioni con Consip s.p.a., mancata comunicazione dei dati diretti a impedire l’erogazione del trattamento pensionistico a soggetti deceduti, indebitamento dell’Ente oltre le spese di investimento, mancato rispetto dei limiti della spesa prevista, inserimento di clausole compromissorie nei contratti di lavoro, assenza fraudolenta dal servizio ecc. Il danno all’erario può consistere nel deterioramento o nella perdita di beni o denaro pubblici, costituendo danno emergente (es. danneggiamento di beni pubblici, appropriazione indebita di risorse pubbliche, ecc) o lucro cessante (es. omissione di un’atto dovuto, perdita di *chance*, ecc), tali fattispecie sono frutto di un’elaborazione da parte della giurisprudenza contabile, poi in alcuni casi trasfusa in legge. Emblematica risulta ancora una volta la questione circa la qualificazione di tale responsabilità che si pone sia dal punto di vista sostanziale sia da quello processuale, al limite tra quella di diritto civile e quella di diritto penale, al fine di individuare le forme di tutela del responsabile dell’illecito. Mentre la responsabilità civile mira a risarcire il danneggiato, presupponendo il compimento di un illecito civile sulla base dei suoi elementi costitutivi come il danno, la condotta, il nesso causale e l’elemento psicologico; la responsabilità amministrativa pur richiedendo la sussistenza di tali elementi costitutivi mira a

---

<sup>249</sup> Nella responsabilità civile il risarcimento del danno è pari al danno cagionato mentre in quella amministrativa varia a seconda dell’elemento psicologico con facoltà del giudice di ridurre l’addebito.

tutelare non solo le ragioni del danneggiato ma anche di sanzionare la condotta del responsabile, dunque ottenendo il risarcimento verso il danneggiato “creditore“ e sanzionando il responsabile dell’illecito per il danno cagionato. Un passo in avanti nell’indagine è stato compiuto da un illustre Autore che rinvenendo nell’articolo 1, commi 1-quater e 1-quinquies della legge n. 20 del 1994, scrive: *Una norma forse c’è ed è quella che, dopo aver affermato che la responsabilità dei soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità pubblica è personale stabilisce che “il relativo debito si trasmette agli eredi secondo le leggi vigenti nei casi di illecito arricchimento del dante causa e di conseguito arricchimento degli eredi stessi“.* Non solo, ma che quando il fatto dannoso è causato da più persone, in deroga al nuovo principio che la condanna vada riferita solo per la parte che vi ha preso il danneggiante, i concorrenti che abbiano conseguito un illecito arricchimento sono responsabili solidalmente secondo le normali regole civilistiche in materia di obbligazioni sociali. Ne deriva che, quando c’è stato un indebito arricchimento, la responsabilità appare senz’altro una responsabilità di diritto comune poichè corrisponde al principio che nel patrimonio del danneggiante è sorta un’obbligazione da fatto illecito che, come tutte le obbligazioni, si estende agli eredi o è solidale con altri nell’ipotesi di concorso nella determinazione della medesima fonte di obbligazione. Di qui la conclusione che nel caso di illecito arricchimento la responsabilità del pubblico funzionario rimane una responsabilità di diritto civile, o meglio, come tosto vedremo, una responsabilità di diritto comune. E le deroghe al regime codicistico? rimane pur sempre, non tanto un giudice speciale, che non sarebbe di per sè un problema di organizzazione dell’ordine giudiziario, quanto un’azione affidata non al danneggiato, l’amministrazione che subisce il danno, quanto ad un organo, il pubblico ministero presso la Corte dei Conti, che ha il compito oggettivo di tutelare la legge sul modello dell’azione penale; la prescrizione quinquennale in deroga a quella che sembrerebbe la soluzione codicistica per una responsabilità che sembrerebbe, almeno nella maggior parte dei casi, di natura contrattuale; la limitazione al dolo e alla colpa grave e all’apparente insindacabilità di quel particolare profilo della condotta che può essere qualificato come merito amministrativo; nonchè l’estensione al danno anche ad amministrazioni diverse da quelle di appartenenza, secondo il principio dell’unità dell’<esecutivo>, anzichè in base a quello della soggettività dell’amministrazione di appartenenza. Si tratta pur sempre di deroghe al diritto civile che portano a concludere che la responsabilità amministrativa, anche quella connessa ad un arricchimento illecito, che sembrerebbe più prossima alla responsabilità civile, è una responsabilità sui generis, qualificabile come responsabilità amministrativa e, come tale di diritto pubblico<sup>250</sup>?. Dunque la regola generale della divisione dell’obbligazione senza solidarietà alcuna è derogata nell’ipotesi di illecito arricchimento ove i coautori rispondono solidalmente; negli altri casi la responsabilità è personale, intrasmissibile agli eredi e non solidale. Sempre il medesimo Autore teorizza che se la responsabilità è personale allora deve essere coperta da riserva di legge, ovvero vi deve essere una norma che al pari di quelle penali “circoscriva“ il comportamento da reprimere in modo certo, ovvero qualifichi il fatto attraverso

---

<sup>250</sup> Fabio Merusi, *Sentieri interrotti della legalità*, citazione, pag. 163-164.

la previsione dei presupposti della sanzione e della misura della stessa, essendo la responsabilità penale “tipica“. D’altro canto la responsabilità per illecito civile è “atipica“, in quanto la norma delineando una fattispecie astratta pone i contorni della responsabilità stessa, potendovi configurare più e più comportamenti e/o atti non tipizzati, essendovi tanti illeciti quante sono le pluralità della manifestazione del danno. Quello che da sempre contraddistingue la responsabilità amministrativa sia dal punto di vista sostanziale che processuale è la “incertezza“ sia della sanzione sia della qualificazione dell’illecito, lasciate la prima alla valutazione del giudice con il potere di ridurla, la seconda allo stratificarsi della giurisprudenza contabile. Nè destituita di fondamento ci par d’essere la conclusione, il danno all’erario è temuto proprio perchè incerto nella sua qualificazione e nella sua sanzione, la giurisprudenza e non la legge identifica caso per caso le fattispecie di danno all’erario, poi in via successiva l’intervento della legge stessa lo codifica ma, essendo la responsabilità amministrativa “personale“ vi dovrebbe essere “certezza“ nei comportamenti condannabili previa la riserva di legge.

## Capitolo 4

### Conclusioni

#### 1. Il bilancio consolidato come strumento di informazione e di controllo

Ciò che è stato evidenziato nei capitoli precedenti è che il bilancio consolidato è volto ad assumere un ruolo fondamentale nel contesto dell'informazione del Gruppo pubblico locale. Esso riveste una funzione di *accountability* in quanto tende a responsabilizzare la Pubblica Amministrazione nelle scelte operate già in fase di programmazione e, di controllo in quanto è volto a monitorare successivamente la gestione trascorsa ricomprendendo o meglio "riportando dentro" al bilancio pubblico i costi, le spese, gli oneri e i ricavi derivanti dall'esternalizzazione dei servizi per mezzo dei propri organismi partecipati. È altresì vero e, tendiamo a rimarcarlo, che la valenza informativa non esplica la sua efficacia solamente verso l'esterno offrendo un'informazione globale agli *stakeholders* ma anche interna. L'informazione interna interessa gli amministratori pubblici e ai dirigenti preposti dei servizi per meglio programmare l'attività futura dell'Ente, ma non solo, i controlli interni ne vengono rafforzati in sede di monitoraggio continuo e periodico degli organismi partecipati. La funzione del bilancio consolidato infine non si limita solamente ai controlli interni ma anche a quelli esterni svolti dalle Sezioni regionali della Corte dei Conti, nell'ottica della sempre di più valenza dei controlli esterni sui controlli interni, anche perchè la Corte stessa per mezzo del bilancio consolidato riuscirà a meglio comprendere, o forse sarebbe opportuno dire, a "inquadrare" la complessiva attività svolta dall'Ente pubblico in riferimento all'universo di organismi partecipati che intorno ad esso inevitabilmente ruotano. Coerente dunque è il ragionamento che al moltiplicarsi dei centri di spesa moltiplichino anche i "destinatari" del bilancio consolidato, i quali possono essere così indicati:

1. Sindaco e Giunta dell'Ente di riferimento ai quali spettano le decisioni in materia di programmazione e indirizzo. Tale strumento è per loro un "cannocchiale" sulla complessiva attività dell'Ente.
2. Il Consiglio dell'Ente che sarà chiamato ad approvarlo al 30 settembre dell'anno successivo cui la gestione interessa.
3. I dirigenti e i controllori interni all'Ente.
4. I cittadini e gli utenti.
5. La Pubblica Amministrazione stessa, vuoi lo Stato o la Regione.
6. I creditori dell'Ente pubblico, tra cui banche private e CDP.
7. Gli stessi organismi partecipati nei rapporti con gli Enti proprietari.

## 8. Clienti, fornitori e personale degli organismi partecipati.

Ciò che mancava era una vera e propria attività di programmazione e gestione degli organismi partecipati; blande erano le disposizioni del T.u.e.l, prima dell'introduzione delle regole dettate dall'armonizzazione contabile. Prevedendo l'articolo 152 del T.u.e.l che, *il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti ed organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi*, l'articolo 172 invece che, *le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni dei comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce*, ed infine l'articolo 230 comma 6, *il regolamento di contabilità può prevedere la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne e esterne*. È altresì vero che l'introduzione del bilancio consolidato si inserisce a nostro avviso sulla scia dell'articolo 119 della Costituzione che ha sancito l'autonomia di entrata e di spesa delle Regioni e degli Enti locali, disponendo loro risorse autonome, perciò la programmazione e il controllo delle risorse pubbliche diviene oggi un tema centrale della finanza pubblica "allargata", certamente complesso. Non bisogna poi trascurare che la predisposizione del bilancio consolidato non è avvenuta *ex abrupto* ma è frutto del progressivo "tridimensionamento" della Pubblica Amministrazione, quale Istituzione a livello più o meno prossimo al cittadino, Titolare del servizio pubblico e garante della qualità e continuità dello stesso verso i cittadini e Azionista in quanto è chiamata oggi più che mai a "seguire" la propria partecipazione evitando situazioni di *stress* che compromettano la sua redditività futura e, nel qual caso tempestivamente intervenire sempre in un'ottica non di "salvataggio a tutti i costi" bensì di prevenzione della crisi. Il bilancio consolidato presuppone necessariamente l'adozione della contabilità economico-patrimoniale sia da parte dell'Ente proprietario sia da parte degli enti in contabilità finanziaria, consistendo sostanzialmente in un'operazione di "aggregazione" e non di mera "somma" di valori contabili derivanti dai singoli bilanci di esercizio, di modo che sia data contezza del patrimonio del gruppo pubblico locale e della sua capacità reddituale. Patrimonio e capacità reddituale "globale" in quanto esso è lo strumento che tende a "riportare dentro" al bilancio pubblico le attività che sono state esternalizzate, è strumento conoscitivo da parte dei controllori esterni per valutare il rispetto degli equilibri di bilancio che in caso di assenza verrebbero solo apparentemente rispettati<sup>251</sup>. A nostro avviso è particolarmente degno di nota l'articolo 244 del T.u.e.l, il

---

<sup>251</sup> Da non sottovalutare peraltro l'importanza che riveste la conoscenza dei rapporti debitori/creditori tra Ente proprietario ed organismi partecipati. Nonché fondamentale risulta la Nota integrativa al bilancio consolidato la quale indica: *Distintamente per ciascuna voce, l'ammontare dei crediti e dei debiti di durata residua superiore a cinque anni, e dei debiti assistiti da garanzie reali su beni di imprese incluse nel consolidamento, con specifica indicazione della natura delle garanzie*. Inoltre una conoscenza globale delle attività che ruotano intorno all'Ente pubblico di riferimento sarà necessaria a prevenire situazioni di assunzione di debiti fuori bilancio come la ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio dei servizi pubblici locali e a copertura dei disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purchè sia stato rispettato l'obbligo di pareggio di bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione *ex art. 194 T.u.e.l*, o situazioni croniche di dissesto finanziario per il mancato rispetto degli equilibri di bilancio *ex art. 242 T.u.e.l*.

quale dispone che: *Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonchè con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste. Le norme sul risanamento degli enti locali dissestati si applicano solo a province e a comuni.* Perciò secondo l'articolo 193 del T.u.e.l, l'Organo consiliare dell'Ente provvede a dare atto al mantenimento degli equilibri generali di bilancio ed in caso di accertamento negativo ad adottare: *Le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui. I provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'articolo 194.* Perciò la predisposizione del bilancio consolidato con i propri organismi partecipati, rafforzando la fase di programmazione, indirizzo e di controllo sarebbe idoneo a prevenire la situazione di crisi, avendo contezza prima e nell'immediato di una probabile nonchè futura situazione di dissesto. Altro elemento essenziale infine è che la riuscita del consolidamento dei conti prima a livello locale e territoriale e poi a livello statale riuscirà a permettere l'osservanza e il monitoraggio dei parametri finanziari stabiliti dall'Unione europea con il Fiscal Compact, squarciando quel velo "opaco" o meglio quelle gestioni nebulose che circondano la Pubblica Amministrazione. Il bilancio consolidato dunque va ad inserirsi in tale contesto divenendo strumento di controllo e di monitoraggio dell'Amministrazione sugli organismi partecipati e strumento di conoscenza dell'effettiva consistenza economica e patrimoniale del gruppo pubblico, senza tralasciare i rapporti creditori e debitori intercorrenti fra Ente proprietario ed ente socio, che fino ad oggi erano rimasti oscuri, non permettendo di conoscere il vero debito delle Amministrazioni locali. Esso diviene momento di giuntura fra la ricerca di "efficienza", vuoi in senso giuridico vuoi in senso economico, e "responsabilità" nelle funzioni e nelle decisioni proprie dell'Amministrazione. L'efficienza, l'economicità e il buon andamento degli stessi organismi partecipati, oggi, con il consolidamento dei conti possono essere considerati, o almeno ci si augura possano esser considerati, "specchio fedele" di una nuova Pubblica Amministrazione. L'impiego dello strumento societario è stato mosso dall'esigenza di maggiore efficienza nello svolgimento dell'azione amministrativa ma, è altresì vero e lo abbiamo sottolineato nel corso della trattazione, che ciò ha portato ad un'ap-pesantimento dei doveri dell'Ente socio, in termini di maggiori controlli, monitoraggio continuo, ricapitalizzazioni, rilascio di garanzie ecc. Lo scenario delineatosi con l'armonizzazione contabile e l'introduzione del bilancio consolidato andrà necessariamente ad evolversi con l'avvento del Decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica". In quanto esso va ad incidere sulla materia del controllo e della giurisdizione sugli organismi partecipati, codificando quella che è la giurisprudenza consolidata della magistratura contabile circa la responsabilità, il regime delle perdite, le operazioni sul capitale, limiti alla costituzione di società, crisi di impresa e procedure concorsuali, gestione e razionalizzazione delle partecipazioni detenute ecc. A detta di chi scrive il passo compiuto in questo settore richiede particolare spirito di analisi poichè sostanzialmente si cerca di coniugare i principi del diritto societario quali l'economicità, intesa come fine di lucro, e l'oggettività dell'attività d'impresa con i principi della

contabilità pubblica, ovvero della redistribuzione delle risorse pubbliche alla Comunità in termini di investimenti e servizi, cioè alimentando quella che è la spesa pubblica.

## 2. L'armonizzazione contabile

Trattando esclusivamente di un punto saliente, dato che il tema dell'armonizzazione contabile è stato ampiamente discusso, introdurremo qualche novità in materia di pareggio di bilancio anche in termini di continuità logica con quanto abbiamo appena chiarito riguardo al consolidamento dei conti. In conclusione l'armonizzazione contabile avvenuta per mezzo del D.lgs n. 118/2011 si inserisce in quella strada intrapresa dalla riforma della contabilità pubblica con la legge n. 196/2009 e la legge n. 243/2012 che ha modificato l'articolo 81 della Costituzione, nell'ottica di una maggiore responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione nel perseguire l'equilibrio delle entrate e delle spese dei bilanci, nonché la sostenibilità nel lungo periodo del debito pubblico. La riforma va ad eliminare quel "disguido" avvenuto con la previsione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, che è stata mal interpretata portando a considerare "l'autonomia contabile come riflesso dell'autonomia finanziaria stessa". Autonomia contabile non deve essere considerata come mero arbitrio da parte degli Enti nel contabilizzare le proprie gestioni ma, come capacità di definire proprie discipline e procedure di bilancio, nonché di realizzare gli obiettivi programmati in ossequio al "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario come stabilito dall'articolo 117<sup>252</sup>". Perciò la programmazione da parte delle Regioni e degli Enti locali non può essere avulsa dal contesto generale come definito dallo Stato; autonomia finanziaria dunque sì e pure autonomia contabile ma sempre nell'ottica del coordinamento con i livelli più alti di Governo. L'armonizzazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio degli Enti territoriali, di cui abbiamo trattato nel Capitolo 1, è volta a soddisfare l'esigenza di disporre di dati di bilancio omogenei, aggregabili e confrontabili in quanto elaborati con gli stessi metodi e criteri contabili; dunque l'autonomia contabile sta proprio in questo, nel poter liberamente programmare e gestire le proprie attività ma secondo regole comuni a tutte le Amministrazioni del settore. Armonizzazione contabile sta a significare uniformità e adozione di un comune quadro per la classificazione e registrazione sotto il profilo finanziario, economico e patrimoniale dei dati contabili in modo da fornire un'informazione diffusa e comparabile ai fini di assicurare trasparenza e intelligibilità dei bilanci pubblici; armonizzazione sta a significare più responsabilità fra i diversi livelli di Governo.

---

<sup>252</sup> L'articolo 5 della legge n. 42/2009 prevede l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica quale organismo stabile, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali, la quale concorre a definire gli obiettivi di finanza pubblica e le procedure atte a verificare eventuali scostamenti.

## 2.1 *Segue* Il superamento del Patto di stabilità interno

Quello che abbiamo voluto dimostrare è che l'osservanza di vincoli stringenti in materia di bilancio come definiti dall'Unione europea e poi recepiti dall'Italia, ha portato non poche riforme tra le quali abbiamo ampiamente trattato, circa l'armonizzazione contabile e il consolidamento dei conti a livello locale ed infine l'emanazione del Testo unico in materia di società partecipate. Le Regioni e gli Enti locali con l'adesione al Patto di stabilità e crescita sono chiamati a concorrere agli obiettivi generali di finanza pubblica come stabiliti dall'Unione europea, lo strumento utilizzato dal Legislatore è stato il Patto di stabilità interno introdotto nel 1999. La legge n. 1/2012 modificando l'articolo 119 della Costituzione introduce il pareggio di bilancio affermando che l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti locali è assicurata nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e quindi concorrendo gli stessi alla sostenibilità del debito pubblico. La legge n. 243/2012 ha ampliato l'obbligo di pareggio di bilancio anche per le Regioni e gli Enti locali, superando in questo modo il Patto di stabilità interno. Infine la legge n. 208/2015 all'articolo 1 commi 707, 713, 719 e 734 ha previsto che dal 2016 le Regioni e gli Enti locali partecipano agli obiettivi di finanza pubblica attraverso l'assoggettamento della regola del pareggio di bilancio. Sostanzialmente il Patto di stabilità interno per le Regioni prescriveva il contenimento delle spese finali, mentre per gli Enti locali l'equilibrio dei saldi finanziari, in questo modo responsabilizzandoli; mentre il principio di pareggio di bilancio introdotto dalla legge n. 1/2012 e ridefinito per le Regioni e gli Enti locali dalla legge n. 243/2012 supera lo stesso Patto interno sancendo oggi la regola dell'equilibrio dei bilanci fra le entrate e le spese a preventivo e a consuntivo. In particolar modo si rinviene all'articolo 9 della legge n. 243/2012, secondo il quale: *L'equilibrio dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali corrisponde ad una situazione di pareggio o di avanzo, sia in fase di previsione che di rendiconto, tanto in termini di saldo complessivo di bilancio quale differenza fra entrate finali e spese finali quanto di saldo di parte corrente includendo tra le spese correnti anche le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti.* Inoltre il pareggio di bilancio deve essere assicurato sia in termini di competenza che di cassa. Per le Regioni a statuto ordinario la regola del pareggio di bilancio è stata introdotta dalla legge di stabilità n. 190/2014 a decorrere dall'esercizio finanziario 2015, per gli Enti locali dal 2016 con cessazione delle vecchie regole relative al Patto di stabilità interno. Dunque la legge di stabilità n. 208/2015 per il 2016 abroga le disposizioni relative al Patto di stabilità interno, introducendo l'obbligo del pareggio di bilancio. La novità sta proprio nel superamento delle vecchie e complesse regole con l'introduzione di una normativa più semplice in quanto l'equilibrio di bilancio si ha in termini di competenza e di cassa fra entrate e spese finali a preventivo e a consuntivo. Non bisogna confondere il Patto di stabilità interno con le nuove disposizioni in materia di equilibrio di bilancio, il primo è volto a contenere la spesa degli Enti lasciandoli più liberi nelle scelte gestionali, il secondo invece è più stringente perchè volto a salvaguardare gli equilibri di bilancio effettivi in termini di cassa e di competenza e la riduzione progressiva del debito nel lungo peri-

odo. A corredo della nuova disciplina vi sono anche le misure sanzionatorie in caso di mancato conseguimento dell'equilibrio, come per esempio il divieto di impegnare spese correnti o a procedere all'assunzione di personale, nonché l'accertamento da parte delle Sezioni regionali della Corte dei Conti per stabilire le responsabilità connesse. Mentre per le Regioni a statuto speciale il pareggio di bilancio non si applica per gli anni 2016 e 2017, basandosi ancora la disciplina sul contenimento della spesa. È altresì degno di nota evidenziare che è presente al Governo il disegno di legge S.2344 recante "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243 in materia di equilibri dei bilanci delle regioni e degli enti locali", in modo da rendere coerente la disciplina dei vincoli di finanza pubblica che gli Enti territoriali devono rispettare ai sensi della suddetta legge, con il nuovo quadro di regole contabili di cui al D.lgs n. 118/2011 come modificato dal D.lgs n. 126/2014 che ha recato modifiche alla disciplina dell'armonizzazione contabile. Dunque sarebbero i vincoli di finanza pubblica a piegarsi ai nuovi principi contabili armonizzati, e non viceversa, al fine di perseguire una gestione più efficiente delle risorse pubbliche a livello locale e in modo da incrementare la spesa per investimenti futuri. Le modifiche verterebbero per le Regioni e gli Enti locali, sulle modalità e i limiti per il conseguimento dell'equilibrio dei bilanci, il ricorso all'indebitamento, il concorso dello Stato al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali, nonché il concorso dei medesimi Enti alla sostenibilità del debito pubblico (art 9-12 capo IV legge n. 243). Il provvedimento in questione intende sopprimere i vincoli previsti per l'equilibrio i bilancio, ovvero stabilendo che l'equilibrio è perseguito assicurando un saldo non negativo solo in termini di competenza e non più anche di cassa tra entrate finali e spese finali sia in fase di previsione che di consuntivo. La giustificazione secondo la Relazione illustrativa risiederebbe nel fatto che il pareggio di parte corrente non incide direttamente sui saldi di finanza pubblica ma sulla composizione della spesa, dall'altro lato l'introduzione del principio della competenza "rafforzata"<sup>253</sup> renderebbe pleonastica la previsione circa anche il raggiungimento dell'equilibrio anche in termini di cassa, in quanto ne sarebbe ontologicamente assorbita. La Corte dei Conti<sup>254</sup> rileva in modo critico che:

*L'eliminazione dall'ambito di diretta applicazione della legge n. 243 di due parametri fondamentali per la tenuta degli equilibri di bilancio quali il saldo corrente e il saldo di cassa, indebolisce notevolmente il sistema di garanzie la legge costituzionale n. 1/2012 ha posto a presidio del corretto raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Non a caso le lettere a) ed e) dell'articolo 5, primo comma, demandano alla legge rinforzata l'individuazione delle "verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pub-*

---

<sup>253</sup> Secondo il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria ex Allegato n. 2 al D.lgs n. 118/2011: *Le obbligazioni giuridiche perfezionate sono registrate nelle scritture contabili al momento della nascita dell'obbligazione, imputandole all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. La scadenza dell'obbligazione è il momento in cui l'obbligazione diviene esigibile. La consolidata giurisprudenza della Corte di Cassazione definisce come esigibile un credito per il quale non vi siano ostacoli alla sua riscossione ed è consentito, quindi, pretendere l'adempimento. Non si dubita quindi della coincidenza tra esigibilità e possibilità di esercitare il diritto di credito.*

<sup>254</sup> Cit. Paragrafo 3. Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge di bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344), Commissioni di bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Maggio 2016.

blica pubblica“ e “l’introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio nel lungo periodo“. Si è inteso, cioè, assicurare che l’insieme delle verifiche dirette a salvaguardare gli equilibri strutturali nel lungo periodo del bilancio fossero individuate direttamente dalla legge rinforzata e non dalle leggi di contabilità, soggette, com’è noto, a periodici adattamenti. Non vi è dubbio poi che alla fine di garantire un equilibrio stabile e duraturo, le dinamiche della cassa e la tenuta della gestione corrente del bilancio costituiscono i principali aspetti da monitorare per individuare la presenza di eventuali segnali di criticità. Dunque ai fini dell’introduzione del nuovo principio di equilibrio di bilancio come in sostituzione delle regole del Patto di stabilità interno, sarebbe auspicabile mantenere i due parametri della competenza e della cassa ai fini delle verifiche della Corte stessa, tenendo presente anche il principio della competenza finanziaria “rafforzata“ in modo da evitare che gli eventuali squilibri di parte corrente si possano poi riverberare sulla parte in conto capitale e quindi sul patrimonio dell’Ente, in assenza del parametro della cassa. Anche in questo caso la conclusione cui dovrebbe giungere la novella citata è univoca e pacifica, maggiore responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione sia nelle azioni sia nei risultati da perseguire, in termini di riduzione progressiva del debito pubblico.

### 3. Il controllo e la giurisdizione sugli organismi partecipati

Controllo e giurisdizione con l’introduzione del consolidamento dei conti prima e con il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica ex Decreto legislativo n. 175/2016, divengono oggi “momenti imprescindibili“ nella trattazione del più vasto tema della “responsabilizzazione“ delle scelte della Pubblica Amministrazione. Nel contesto della finanza “allargata“ non possiamo più prescindere da una conoscenza separata dei temi del controllo e della giurisdizione da parte della Corte dei Conti<sup>255</sup>, in quanto abbiamo precedentemente evidenziato nel capitolo 3 la loro non incomunicabilità ma anzi la reciproca interdipendenza poichè la Corte stessa, oggi, nel verificare il rispetto degli equilibri di bilancio degli Enti locali deve pure valutare l’incidenza sugli stessi delle gestioni relative agli organismi partecipati. Saranno pertanto sottolineati in conclusione taluni aspetti del “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica“ in quanto rappresenta novità assoluta in questo campo, e per il futuro, il punto di partenza dei controlli affidati alla Corte dei Conti sugli organismi partecipati e della giurisdizione vuoi in un caso vuoi in un’altro devoluta alla magistratura ordinaria e a quella contabile, secondo la codificazione della giurisprudenza consolidata della Suprema Corte di Cassazione. Certamente uno dei primi adempimenti da parte degli Enti locali sarà quello relativo all’adeguamento degli statuti delle società partecipate al nuovo Testo unico, ai sensi dell’articolo 26

---

<sup>255</sup> Per ulteriori approfondimenti a riguardo vedi: Giovanna Colombini, *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei Conti*. Riv. Corte dei Conti, anno LIX n. 1-2 gennaio-aprile 2016. Pag. 477. Consultabile accedendo su: [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)

comma 1: *Le società a controllo pubblico già costituite all'atto dell'entrata in vigore del presente decreto adeguano i propri statuti alle disposizioni del presente decreto entro il 31 dicembre 2016.* Dunque la critica sollevata è circa i tempi troppo stringenti per apportare le modifiche richieste da parte dell'Assemblea dei soci, trovando un'accordo comune in caso di pluralità di Enti pubblici partecipanti. Modifiche statutarie dunque continue ai sensi dell'articolo 11 comma 3, in quanto se lo statuto deve adattarsi alle nuove disposizioni poi in seguito dovrà essere di nuovo modificato in caso l'Ente decida di aumentare il numero di amministratori con le relative spese notarili richieste per tale modifica: *Con decreto del Presidente del consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delegato per la semplificazione e la pubblica amministrazione, adottato entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, sono definiti i criteri in base ai quali, per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, l'assemblea della società a controllo pubblico può disporre, che la società sia amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre o cinque membri, ovvero che sia adottato uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dai paragrafi 5 e 6 della sezione VI-bis del capo V del titolo V del libro V del codice civile. Nel caso in cui sia adottato uno dei sistemi alternativi, il numero complessivo dei componenti degli organi di amministrazione e controllo non può essere superiore a cinque.* Ai fini di semplificare il controllo da parte delle Sezioni regionali della Corte dei Conti l'articolo 20 commi 1 e 3 dispongono che gli Enti locali entro il 31 dicembre di ogni atto debbano adottare un atto deliberativo sull'assetto complessivo delle società partecipate: *Fermo quanto previsto dall'articolo 24 comma 1, le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengano partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione.* I provvedimenti vanno poi trasmessi entro il 31 dicembre di ogni anno alla Sezione di controllo della Corte dei Conti competente. Se dalla delibera di analisi dell'assetto complessivo delle società partecipate dall'Ente emergano delle criticità come elencate al comma 2 dello stesso articolo 20<sup>256</sup>, l'Ente dovrà redigere un piano di razionalizzazione delle proprie partecipazioni da trasmettere al MEF e alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Tale adempimento però non risulta imminente in quanto alla prima razionalizzazione periodica si procede a partire dal dal 2018 in riferimento alla situazione al 31 dicembre 2017 ai sensi dell'articolo 26 comma 11. L'attenzione del Legislatore si è rivolta anche alle società quotate ex articolo 1 comma 5, *le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera o,* data la rilevanza del fenomeno fra gli Enti locali ( es. Il Comune di Torino e il Comune di Genova partecipano in IREN società quotata in Borsa Italiana, il Comune di Bologna partecipa in HERA, il Comune di Milano in A2A, ecc.), e dall'articolo 8 relativo alla necessaria delibera da parte dell'Ente per l'acquisto di una partecipazione in una società quotata,

---

<sup>256</sup> Criticità circa partecipazioni societarie che non rientrino in alcuna delle categorie cui all'articolo 4, società prive di dipendenti o con numero di amministratori superiore agli stessi dipendenti, partecipazioni in società che svolgono attività analoghe, società in perdita ecc.

nonchè medesime sono le previsioni circa l'esercizio dei diritti spettanti al socio da parte dell'Organo consiliare dell'Ente. Non si applicano invece le disposizioni di cui all'articolo 14 circa la crisi d'impresa che vietano la ricapitalizzazione delle società che hanno registrato perdite negli ultimi tre esercizi, dato che in questo caso è il mercato che decide. Inoltre si applica la disposizione di cui all'articolo 26 ove, *le pubbliche amministrazioni possono comunque mantenere le partecipazioni in società quotate detenute al 31 dicembre 2015*. Ed infine recependo le disposizioni del D.lgs n. 118/2011, articolo 11-quater comma 4, in materia di redazione del bilancio consolidato, ove non vengono considerate in prima applicazione le società quotate e quelle da esse controllate ai sensi della definizione di controllo di cui all'articolo 2359 c.c. È da segnalare in quanto codifica nel Testo unico la giurisprudenza consolidata della Cassazione in materia di riparto di giurisdizione tra quella ordinaria e contabile l'articolo 12 del richiamato Testo unico; tale la ragione per cui abbiamo più volte sostenuto la tesi secondo cui la conoscenza dei temi del controllo e della giurisdizione sono oramai insuscettibili di una trattazione separata ma anzi integrata: *I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei Conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house. È devoluta alla Corte dei Conti nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. Costituisce danno erariale il danno patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione*. Un'ulteriore aspetto collegato e già altresì stato sottolineato nel capitolo terzo, riguarda la tematica della crisi d'impresa e delle soluzioni concordate per prevenire la crisi, a nostro avviso la disposizione più incisiva, su due fronti, *in primis* statuisce la "fallibilità" delle società pubbliche dirimendo tutto il contrasto giurisprudenziale sorto in passato, *in secundis* volta ad incoraggiare gli Enti proprietari a gestioni più efficienti e accurate, ma non solo, si auspica che il controllo della Corte dei Conti sull'operato della società per mezzo delle scelte del suo *management* sia più incisivo. Infatti il comma 2 dell'articolo 14, dispongono che: *Qualora emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 3, 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* (sottolineatura aggiunta), *di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento*. E il comma 3: *Quando si determini la situazione di cui al comma 1, la mancata adozione di provvedimenti adeguati, da parte dell'organo amministrativo, costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile*. Dunque l'organo di amministrazione della società è chiamato ad essere ancor più diligente e, ad adattare al meglio l'organizzazione contabile della società alla nuova disciplina, anche attraverso un più adeguato sistema di *audit* interno al fine di "captare" prima l'emersione di una futura crisi. I provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi sono quelli mutuati dal mondo delle imprese private, ovvero le soluzioni "negoziare" della crisi come i Piani di risanamento attestati di cui all'articolo 67 comma 3 della

Legge fallimentare, con il fine di risanare l'esposizione debitoria e ritrovare l'equilibrio finanziario, che attestati dal professionista sotto il duplice profilo della fattibilità e veridicità e depositati presso il registro delle imprese comportano l'esonero dalla revocatoria fallimentare degli atti compiuti in esecuzione del piano stesso. L'accordo di ristrutturazione dei debiti cui all'articolo 182-bis stipulato con i creditori rappresentanti almeno il sessanta per cento dei crediti, il quale attestato deve essere idoneo ad assicurare l'integrale pagamento dei creditori estranei entro i termini stabiliti dalla norma stessa, i quali impediscono l'esperimento di azioni esecutive e cautelari da parte dei creditori per sessanta giorni dalla data di pubblicazione del piano nel registro delle imprese. Ed infine il concordato preventivo di cui all'articolo 161, cui al momento della presentazione della domanda vengono bloccate le azioni esecutive e cautelari dei creditori sociali. A sostegno di questa tesi vi è il comma 4: *Non costituisce provvedimento adeguato, ai sensi dei commi 1 e 2, la previsione di un ripianamento delle perdite da parte dell'amministrazione o delle amministrazioni pubbliche socie, anche se attuato in concomitanza a un aumento di capitale o ad un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale, dal quale risulti comprovata la sussistenza di concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte, approvato ai sensi del comma 4, anche in deroga al comma 5.* Perciò l'attenzione da parte dei soci pubblici sulle scelte operate dal *management* della società, soprattutto ma non esclusivamente nella prevenzione della crisi, dovrà essere massima. Ma adesso seguiamo d'altro, un'ultimo aspetto critico da sollevare si rinviene interpretando il comma 2 dell'articolo 12 ove emerge la tematica del controllo da parte della Corte dei Conti; vero che l'azione di responsabilità per danno al patrimonio di una società che non sia *in house* è da attivarsi dinanzi al giudice ordinario ma è altresì vero che l'omissione/ritardo da parte degli Enti soci nel promuovere l'esercizio dell'azione di responsabilità verso gli amministratori della società costituisce danno all'erario perché ciò ha comportato un detrimento del valore della partecipazione sociale con impatto sul bilancio pubblico dell'Ente di riferimento e, comporta l'attivazione dell'azione pubblica del Procuratore regionale della Corte dei Conti. Come d'altro canto recita il comma 1 dell'articolo 12: *I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house (sottolineatura aggiunta). È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2.* Notevoli dubbi però sorgono circa la disposizione appena richiamata, quale il comma 2 dell'articolo 12: *Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente dalla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dai titolari del potere di decidere per essi (sottolineatura aggiunta), che, nell'esercizio dei propri diritti di socio abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.* Mal si comprende e risulta di non agevole interpretazione, e anzi rimanendo "oscura" la disposizione circa chi dovrebbero essere "i rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque i titolari del potere di decidere per

essi”. Talchè la norma sembra sottrarre definitivamente dal danno all’erario gli amministratori e i dipendenti della società partecipata che non sia *in house*, superando e qualsivoglia contraddicendo l’articolo 16-bis del D.l 31 dicembre 2007, n. 248. A meno che un’interpretazione in tal senso sia data: “i rappresentanti degli enti pubblici partecipanti” siano gli amministratori della società partecipata (*melius* “i rappresentanti in seno all’organo amministrativo della società eletti dagli enti pubblici partecipanti”), i quali possono con la loro condotta arrecare un danno al patrimonio della società e perciò radicarsi la responsabilità ordinaria oppure causare danno patrimoniale all’erario proprio perchè riflesso sul patrimonio dell’Ente socio avendo pregiudicato con la loro *mala gestio* il valore della partecipazione e/o arrecando un danno non patrimoniale inteso come danno all’immagine o da tangente<sup>257</sup>. Mentre si potrebbe interpretare che “i titolari del potere di decidere per essi” siano gli amministratori pubblici a capo dell’Ente socio i quali rimanendo inerti nell’esercizio dei propri diritti o omettendoli abbiano pregiudicato il valore della partecipazione, in quanto dovevano esercitare l’azione di responsabilità sociale verso gli amministratori negligenti. Interpretando in tal guisa la disgiunzione “o” come se fosse una “e”, si giungerebbe alla conclusione espressa dalla giurisprudenza oramai consolidata della Cassazione e della Corte dei Conti. D’altro canto se invece si interpreta la locuzione “i rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque i titolari del potere di decidere per essi” come gli amministratori pubblici, ovvero dell’Ente socio allora in tal modo si escluderebbe qualsiasi tipo di responsabilità per danno erariale in capo agli amministratori della società, sottoposti esclusivamente alla responsabilità civile. Come si evince dal comma 1 della disposizione “I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house”, rimanendo quantomeno dubbi seri su chi siano in realtà “i titolari del potere di decidere per essi”, data anche la cripticità della disgiunzione “o”. Il problema a nostro avviso resta sempre quello relativo alla “mancanza di volontà” e alla “assenza di convenienza” da parte dell’Ente socio di esercitare l’azione di responsabilità nei confronti degli amministratori della società rivelatisi negligenti; perciò se il danno loro arrecato investe il patrimonio della società pacifico è l’assoggettamento alla giurisdizione ordinaria, troppo tardi potrebbe giungere invece l’azione pubblica da parte del Procuratore regionale della Corte dei Conti nei confronti degli amministratori pubblici che abbiano omesso e/o ritardato l’esercizio dell’azione di responsabilità. Tuttavia data la nuova disposizione e i relativi dubbi interpretativi ci domandiamo se sarà possibile in futuro radicare la giurisdizione contabile per il danno arrecato direttamente o indirettamente al patrimonio dell’Ente socio dagli amministratori di una società che non sia *in house*. Questo, a nostro avviso è un tema ancora aperto vuoi a critiche vuoi ad approfondimenti di più ampi orizzonti e vedute, in quanto la norma rimane pressochè “misteriosa” all’interprete.

---

<sup>257</sup> Recependo il Testo unico in questo modo e anzi consolidando la giurisprudenza della Cassazione e della Corte dei Conti. Vedi a proposito: Cassazione Civile, Sez., Unite, 19 dicembre 2009, n. 26806; Corte dei Conti, Sez., giurisd. Toscana, 28 aprile 2009, n. 267; Corte dei Conti, App. I, 21 settembre 2011, n. 402, ove in particolare: *Spetta alla cognizione del giudice contabile la cognizione delle situazioni di responsabilità nelle quali il danno prodotto dagli amministratori della società partecipata abbia danneggiato il patrimonio comunale e, dunque il socio pubblico (ipotesi di danno patrimoniale)*.

## Fonti

### Bibliografia essenziale (monografie)

- Giancarlo Astegiano, *Società pubbliche Insolvenza e Responsabilità*. 1° edizione Wolters Kluwer Leggi d'Italia IPSOA Milanofiori Assago (MI) 2015.
- Elena Brandolini-Valeria Zambardi, *La contabilità pubblica*. 2° edizione Wolters Kluwer CEDAM Milano 2015.
- Renato Loiero, *Compendio di contabilità di stato e degli enti pubblici*. Dike Giuridica Editrice Roma 2015.
- Il bilancio consolidato degli enti locali*, Coordinamento scientifico a cura di Luigi Puddu, Davide Russo, Leonardo Falduto e Silvana Secinaro. Studio condotto dall'Ordine dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di Ivrea, Pinerolo e Torino. Editore MAP servizi s.r.l Torino 2013.
- Massimo Anzalone-Indra Macri-Stefano Siragusa, *La nuova contabilità delle amministrazioni pubbliche. Principi e strumenti dell'armonizzazione contabile nel rinnovato contesto tecnico e normativo europeo*. Wolters Kluwer, LEGGI D'ITALIA IPSOA, Milanofiori Assago (MI) 2015.
- Giuseppe Grossi, *Il bilancio consolidato negli enti locali*, CEDAM Padova 2002.
- Quaderni Fondazione Cesifin Alberto Predieri, a cura di Fabrizio Guerrera, *Le società a partecipazione pubblica*, volume n. 46, Giappichelli editore Torino 2010.
- Fabio Merusi, *Sentieri interrotti della legalità*. Il Mulino Saggi Bologna 2007.

### Articoli di riviste (articoli di periodici)

- Giovanna Colombini, *Evoluzione della contabilità pubblica e Corte dei Conti*. Riv. Corte dei Conti, anno LIX n. 1-2 gennaio-aprile 2016. Pag. 477. Consultabile accedendo su: [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)
- Giovanna Colombini, *Partecipate degli enti locali e ruolo della Corte dei Conti*. Riv. Corte dei Conti, anno LIX n. 1-2, 2015, pag. 428-438. Consultabile accedendo su: [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)
- Giovanna Colombini, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei Conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*. Riv. Corte dei Conti, anno LIX n. 3-4, 2015, pag. 588ss. Consultabile accedendo su: [www.rivistacorteconti.it](http://www.rivistacorteconti.it)
- Daniela Preite, *I principi contabili per la misurazione della performance negli enti locali*. Riv. Dottori comm, fasc.2, 2011 pag. 303

Giuseppe Mangano, *Il bilancio consolidato degli enti territoriali*, Riv. Azienditalia Pubblica Amministrazione, 2015, 7, 559 (commento alla normativa).

Giuseppe Mangano, *Il bilancio consolidato degli enti territoriali: metodi di consolidamento e controlli*, Riv. Azienditalia Pubblica Amministrazione, 2015, 8-9, 643 (commento alla normativa).

Gabriele Racugno, *Bilancio consolidato e bilancio d'esercizio di società non quotate*. Rapporti ed effetti. Riv. Giurisprudenza commerciale, fasc.2, 2016, pag. 122.

Elisabetta Codazzi, *Enti pubblici e direzione e coordinamento di società: considerazioni alla luce dell'art.2497 comma 1, cc.* Riv. Giurisprudenza commerciale, fasc.6, 2015, pag. 1041.

Marco Antonioli, *Riflessioni in tema di giurisdizione sulla responsabilità degli amministratori delle società in mano pubblica, di sollecitazione del contraddittorio su questioni rilevabili d'ufficio e di effetti negli altri processi delle sentenze delle sezioni unite che si pronunziano sulla giurisdizione*, Riv. Diritto Processuale Amministrativo, fasc.2, 2014, pag. 524

Giancarlo Montedoro, *Il regime della responsabilità degli amministratori nelle società pubbliche- the regime of directors and management liability in public companies*, Riv. Foro Amministrativo. TAR, fasc.11, 2013, pag. 3589

Elisabetta Codazzi, *La giurisdizione sulle società cd. in house: spuntiper una riflessione sul tema tra "anomalia" del modello e (in)compatibilità con il diritto societario*, Riv. Giurisprudenza Commerciale, fasc.2, 2015, pag. 236

Gianpaolo Sina, *Fallibilità delle società pubbliche in house: una questione riaperta (o una falasa questione)? tra l'incidenza delle nuove direttive U.E in tema di house providing e la (in)validità delle relative clausole societarie*, Rivista dei Dottori Commercialisti, fasc.1, 2016, pag. 0099\_1

Giuseppe Caia, *La giurisdizione della Corte dei conti nel sistema amministrativo e della contabilità pubblica*, Giustamm Rivista di Diritto Amministrativo, Anno XII, novembre 2015, Dottrina n. 6-2008 (consultabile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it))

Vito Tenore, *Il danno erariale c.d. indiretto è configurabile ed azionabile solo dopo il previo giudicato risarcitorio che condanni la P.A.*, Rivista di diritto amministrativo, Anno XIII, settembre 2016, Dottrina n. 8-2016 (consultabile su [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it))

Letteratura grigia (documenti prodotti da un Ente ma non pubblicati da un editore)

Decreto n. 116 del 30.09.2015, ad oggetto approvazione dello schema di bilancio consolidato relativo all'esercizio 2014, disponibile su sito istituzionale dell'Ente Disponibile accedendo su: [www.cittametropolitana.gov.it](http://www.cittametropolitana.gov.it) (<http://portaleragioneria.provincia.roma.it>).

Deliberazione n. 902/41 del 27.10.2010, Giunta provinciale di Roma, disponibile su sito istituzionale dell'Ente ( <http://portaleragioneria.provincia.roma.it>).

Deliberazione n. 32 del 09.07.2009, Consiglio provinciale di Roma, ad oggetto partecipazioni societarie adeguamento alle disposizioni previste dall'articolo 3 comma 27 della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), disponibile su sito istituzionale dell'Ente (<http://portaleragioneria.provincia.roma.it>).

*Responsabilità degli amministratori degli enti pubblici per i danni derivanti da perdite patrimoniali causati dalla gestione delle società partecipate*. Documento Maggio 2010. Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili. Disponibile accedendo su: [www.Fondazioneoic.eu](http://www.Fondazioneoic.eu)

## Documenti in rete

Innocenza Zaffina, Magistrato della Corte dei Conti. *Controlli sugli atti di costituzione delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche: profili di incostituzionalità e incoerenza con il sistema dei controlli intestati alla corte dei conti*. Disponibile accedendo su: [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it) (sezione Dottrina) 14 gennaio 2016.

Lio Sambucci, *Autonomia contabile delle regioni e armonizzazione dei bilanci pubblici*, 25/9/2014. Disponibile accedendo su: [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it) (sezione Dottrina).

Angelo Masciello, *TU Partecipate: prime scadenze*, 11/9/2016. Disponibile accedendo su: [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it) (sezione Articoli).

Roberto Camporesi, *Le società quotate in borsa e testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, 2/8/2016. Disponibile accedendo su: [www.dirittodeiservizipubblici.it](http://www.dirittodeiservizipubblici.it) (sezione Articoli).

Onelio Pignatti, *Dal patto di stabilità interno al "pareggio di bilancio" in Costituzione*. Federalismo in Toscana, Articolo n. 2/2016. Disponibile accedendo su: [www.irpet.it](http://www.irpet.it)

## Disposizioni normative

Consultabili su sito istituzionale di Gazzetta Ufficiale Italiana.

Costituzione della repubblica italiana, Gazzetta ufficiale 1947, n. 298, entrata in vigore il 1° gennaio 1948  
D.lgs 23 giugno 2011, n. 118 come modificato dal D.lgs 126/2014- Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni e degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42

Legge 5 maggio 2009, n. 42 Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della costituzione

D.lgs 18 agosto 2000, n. 267- Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali

Legge n. 1/2012 "Legge costituzionale sulla contabilità di Stato"

Legge n. 196/2009 "Legge quadro sulla contabilità pubblica"

D.lgs 19 agosto 2016, n. 175 "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica ". Vigente al 23/9/2016.

D.lgs 26 agosto 2016, n. 174 "Codice di giustizia contabile". Vigente al 7/10/2016.

Legge n. 20/1994

Legge n. 243/2012

## Giurisprudenza

Disponibile accedendo su sito istituzionale: [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

Corte dei Conti, Adunanza N.4/SEZAUT/2015

Corte dei Conti, Adunanza N.14/SEZAUT/2015

Corte dei Conti, Deliberazione N.24/SEZAUT/2015

Corte dei Conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, Deliberazione n. 60/2014/PAR

Corte dei Conti, Audizione sul decreto ministeriale recante regolamento di disciplina dello schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, (atto del Governo n.252), Commissione V di Bilancio della Camera dei deputati, febbraio 2016.

Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia, Deliberazione n. 20/2015

Corte dei Conti, Adunanza, N.6/SEZAUT/2016

Corte dei Conti, Adunanza, N.32/SEZAUT/2015

Corte dei Conti, Deliberazione N.30/SEZAUT/2015

Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per il Veneto, Deliberazione N. 182/2015

Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, Determinazione N.9/2016

Corte dei Conti, Adunanza N.1/SEZAUT/2015

Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale della Calabria, 3 luglio 2012 n. 184

Corte dei Conti, Sezione giurisdizionale del Lazio, 29 gennaio 2013 n. 98

Corte dei Conti, Sezione terza giurisdizionale centrale d'appello, 14 marzo 2012 n. 228

Corte dei Conti, Sezione del controllo sugli enti, Determinazione N.9/2016

Corte dei Conti, App I, 21 settembre 2011, n. 402

Corte dei Conti, Sez. giurisd. Abruzzo, 21 marzo 2012, n. 84

Corte dei Conti, App. I, 19 novembre 2012, n. 673

Corte dei Conti, Sez. giurisd. Piemonte, 29 gennaio 2008, n. 11

Corte dei Conti, App. II, 26 marzo 2002, n. 96

Corte dei Conti, Sez. giurisd. Friuli Venezia Giulia, 18 marzo 2009, n. 98

Corte dei Conti, Sez. giurisd. Toscana, 28 aprile 2009, n. 267

Corte dei Conti, Sez. contr. Lombardia, 26 gennaio 2015, n. 20

Corte dei Conti, Sez. Riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei Conti nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul disegno di legge in materia di Riorganizzazione delle Amministrazioni pubbliche (AC 3098), I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, giugno 2015.

Corte dei Conti, Sez. Riunite in sede di controllo, Audizione sull'Atto di Governo 297 riguardante gli Organismi partecipati, Commissioni congiunte I-(affari costituzionali) Senato della Repubblica e V-(bilancio) Camera dei deputati, giugno 2016.

Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Indagine conoscitiva in materia di contenuto della nuova legge di bilancio dello Stato e di equilibrio di bilancio delle Regioni e degli Enti locali, di cui alla legge n. 243 del 2012 (A.C. n. 3828 e A.S. n. 2344), Commissioni di bilancio riunite del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati. Maggio 2016.