

LUISS



DIPARTIMENTO DI IMPRESA E MANAGEMENT

Cattedra di Principi Contabili Internazionali

La contabilizzazione dei finanziamenti pubblici.

Chiar.ma Prof.re Fabio Fortuna
RELATORE

Chiar.mo Prof.re Fabrizio Di Lazzaro
CORRELATORE

Annamaria Simona Lamanna
Matr. 714531
CANDIDATA

Anno Accademico 2019/2020

Sommario

<i>Introduzione</i>	5
1. Le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali:	7
<i>struttura e caratteristiche del mercato</i>	7
1.1. Il concetto di impresa pubblica e di impresa a controllo pubblico	7
1.1.1. Le diverse tipologie di imprese di natura pubblica.....	7
1.1.2. Gli affidamenti <i>in house</i>	11
1.1.3. La fallibilità delle società partecipate.....	14
1.1.4. Società pubbliche e modalità di controllo	18
1.2. Le dinamiche strategiche e concorrenziali nei settori interessati dalla con-	21
tribuzione pubblica	21
1.2.1. Il tema della concorrenza negli ambiti di attività delle imprese pubbliche	21
1.2.2. Concorrenza e <i>in house providing</i>	27
1.3. La Legge di Bilancio e l'importanza dei fondi pubblici	32
1.4. Il finanziamento pubblico: i metodi di contribuzione e il vincolo di desti-	38
nazione	38
2. Lo IAS 20 e la contabilizzazione dei finanziamenti pubblici	45
<i>in relazione ai principi contabili internazionali</i>	45
2.1. Il quadro generale dell'adozione degli IAS	45
2.2. L'ambito di applicazione	50
2.3. Le precisazioni definitorie dello IAS 20	53
2.3.1. L'assistenza pubblica, contributi pubblici e finanziamenti.....	53

2.3.2. Il <i>fair value</i>	57
2.4. I contributi pubblici monetari e non monetari.....	59
2.5. I presupposti per l'iscrizione e le diverse tipologie dei contributi.....	61
2.6. La rilevazione in bilancio	69
2.6.1. Le modalità di iscrizione in bilancio dei contributi in conto capitale.....	69
2.6.2. Le modalità di iscrizione in bilancio dei contributi in conto esercizio e	72
non monetari.....	72
2.6.3. La contabilizzazione dei contributi secondo l'OIC 16	79
2.7. La restituzione dei contributi pubblici.....	82
2.8. Le informazioni integrative.....	84
3. <i>La contabilizzazione dei finanziamenti</i>	86
<i>nelle aziende di trasporto pubblico</i>	86
3.1. Il settore del trasporto pubblico locale.....	86
3.2. La natura delle imprese di trasporto pubblico.....	90
3.3. I metodi di contribuzione utilizzate dalle imprese di trasporto pubblico.....	95
partecipate da enti territoriali	95
3.4. Le imprese di trasporto pubblico e il bilancio IAS/IFRS	101
4. <i>Il caso Ferrovie Nord Milano (FNM)</i>	107
4.1. Il trasporto pubblico locale nella Regione Lombardia	107
4.2. La fisionomia e l'ambito operativo della società	110
4.3. Le tecniche di redazione del bilancio	113

4.4. I metodi di contribuzione	121
<i>Conclusioni</i>	126
<i>Bibliografia</i>	128

Introduzione

Nell'ordinamento italiano manca una nozione generale di servizio pubblico. Se infatti i servizi pubblici puri sono caratterizzati dalla non escludibilità e non rivalità, l'attività prevalente degli Enti locali è costituita da servizi misti (a volte escludibili ma non rivali, altre volte rivali ma non escludibili).

La definizione tradizionale lo identifica il servizio pubblico con un servizio di interesse generale che presuppone l'esistenza di un pubblico interesse e la cui produzione (o programmazione) spetta a un soggetto pubblico. L'attività di impresa da parte dello Stato è un fenomeno cresciuto notevolmente a partire dagli anni '90, comprendendo sia le società di proprietà pubblica (definite "imprese pubbliche in senso proprio") che le società controllate mediante una partecipazione (indicate con il termine di "imprese a controllo pubblico"). All'interno di questi due gruppi è possibile trovare società interamente controllate da una pubblica amministrazione (locale o statale); società miste pubblico-private, dove la partecipazione dell'ente pubblico può essere solo minoritaria o di maggioranza; società legali, strumentali, concessionarie di un pubblico servizio, società *in-house providing* e così via.

Questo lavoro si propone di analizzare le modalità di contabilizzazione delle erogazioni e dei finanziamenti a favore delle aziende pubbliche, soffermando l'attenzione sul caso del trasporto pubblico locale.

In questa prospettiva, il primo capitolo prende in esame le caratteristiche delle imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali. L'attenzione si focalizza innanzitutto sul concetto di impresa pubblica e di impresa a controllo pubblico, per poi illustrare le dinamiche strategiche nei settori interessati dalla contribuzione pubblica, i metodi di contribuzione e i vincoli di destinazione dei finanziamenti pubblici.

Il secondo capitolo sposta l'attenzione sullo IAS 20, vale a dire sul principio internazionale predisposto per la contabilizzazione dei contributi di natura pubblica e per l'informativa relativa a questi ultimi e ad altri tipi di assistenza pubblica. Tale principio prevede che, in base al "sistema reddituale", i contributi in conto capitale possano essere presentati in bilancio utilizzando due metodi, entrambi ritenuti validi: il metodo del ricavo differito e il metodo della rappresentazione netta, vale a dire la deduzione del contributo dal valore contabile del bene. Per quel che riguarda invece i contributi in conto esercizio (ossia le erogazioni concesse dallo Stato o da altri enti pubblici per integrare i ricavi delle società beneficiarie, per migliorarne la situazione finanziaria o per coprire specifici costi di gestione), lo IAS 20 prevede che il bilancio possa riportare tali contributi o iscrivendoli tra i proventi del conto economico, oppure deducendoli dal costo relativo.

Il terzo capitolo analizza la contabilizzazione dei finanziamenti nelle aziende di trasporto pubblico. Questa parte del lavoro illustra inizialmente le caratteristiche del trasporto pubblico locale e la natura delle imprese che vi operano. Successivamente si intendono illustrare le fonti di finanziamento del settore, vale a dire il Fondo Nazionale Trasporti (FNT), dalle risorse in conto capitale e dai contributi pubblici agli investimenti. Un'altra rilevante fonte di finanziamento è quella legata ai Fondi europei per l'avanzamento del trasporto pubblico locale. In questo caso l'ente locale deve attivarsi per la definizione di un progetto da sottoporre all'approvazione delle autorità europee di settore, le quali, una volta verificata la sua necessità, correttezza programmatica e sostenibilità finanziaria, ne ammettono il finanziamento grazie alle risorse stanziare nel quadro della politica di coesione.

Il quarto capitolo analizza i metodi di contribuzione e la prassi contabile di un attore del trasporto pubblico locale lombardo: Ferrovie Nord Milano (FNM). L'obiettivo è quello di evidenziare le modalità di utilizzo dello IAS 20 e di rendicontazione delle contribuzioni da parte di questo importante gruppo.

1. Le imprese operanti nel settore dei servizi pubblici essenziali:

struttura e caratteristiche del mercato

1.1. Il concetto di impresa pubblica e di impresa a controllo pubblico

1.1.1. Le diverse tipologie di imprese di natura pubblica

Le società pubbliche costituiscono un insieme molto variegato di enti, la cui esistenza è l'esito di «un intreccio e una sovrapposizione di disposizioni di leggi speciali che si sono succedute... spesso al di fuori di ogni visione sistematica»¹.

In generale, è possibile rilevare come lo Stato e gli altri enti pubblici possano esercitare un'attività d'impresa. Tale prerogativa è riconosciuta dalla Costituzione agli artt. 41 e 43, dedicati rispettivamente all'iniziativa economica e all'intervento dello Stato «a fini di utilità generale». L'esercizio dell'attività di impresa può essere attuato secondo tre modalità. In primo luogo lo Stato, un ente pubblico territoriale o un ente pubblico economico possono esercitare una società pubblica in modo diretto. In questo caso si parla di società pubblica in senso proprio².

In secondo luogo, lo Stato può operare attraverso enti di diritto pubblico. Gli enti pubblici economici, molto diffusi in passato, a partire dagli anni Novanta sono stati oggetto di un processo di ristrutturazione e di privatizzazione allo scopo di limitare il loro impatto sulla finanza pubblica e aumentarne l'efficienza operativa³. Una terza modalità con cui lo Stato può esercitare l'attività di impresa

¹ R. Rordorf, *Le società partecipate fra pubblico e privato*, in *Soc.*, 2013, pp. 1329.

² F. Fimmanò, A. Catricalà, *Le società pubbliche*, Napoli, Università Mercatorum Press, 2017, p. 12.

³ Cfr. d.lgs. 356/1990; d.l. 386/1991 conv. nella l. 35/1992; d.l. 333/1992 conv. nella l. 359/1992; d.l. 332/94 conv. in l. 474/94.

è quella mediante la partecipazione a istituti privatistici, vale a dire a società per azioni. La partecipazione maggioritaria o minoritaria dello Stato o di enti pubblici in società private dà luogo alle società a partecipazione statale⁴.

L'attività di impresa da parte dello Stato indica un fenomeno che è cresciuto in modo progressivo a partire dagli anni '90. Si tratta di una macrocategoria che comprende sia le società di proprietà pubblica (definite "imprese pubbliche in senso proprio") che le società controllate mediante una partecipazione (indicate con il termine di "imprese a controllo pubblico"). All'interno di questi due gruppi è possibile trovare:

- società interamente controllate da una pubblica amministrazione (locale o statale);
- società miste pubblico-private, dove la partecipazione dell'ente pubblico può essere solo minoritaria (con o senza poteri speciali, cd. *golden powers*) o di maggioranza;
- società "legali" (il cui statuto prevede una regolamentazione imposta per legge)⁵;
- società "strumentali"⁶;
- società concessionarie di un pubblico servizio (le quali possono anche essere completamente private);
- le c.d. società *in-house providing* e così via⁷.

⁴ Come ad esempio, soprattutto in passato, le banche d'interesse nazionale. Cfr. H. Bonura, *Le partecipazioni pubbliche*, in B.G. Mattarella (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2017, p. 345 ss.; F. Cerioni (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico*, Milano, Giuffrè, 2017; D. Di Russo (a cura di), *Manuale delle Società pubbliche*, Torino, Eutekne, 2017; P. Monea, S. Pozzoli (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica dopo il T.U.*, Bergamo, CEL Editrice, 2017.

⁵ Un esempio è la RAI.

⁶ Definite dall'art. 13 del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 e convertito con modificazioni dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 e successive modifiche ed integrazioni.

⁷ I dati Istat per il 2017, commentati nel rapporto dal titolo *Le partecipate pubbliche in Italia*, attestava come il 24,6% degli enti fosse partecipato al 100% da soggetti pubblici, il 30,1% per una quota tra il 50 e il 99,9%, il 17,4% tra il 50% e il 99,9% e infine il 27,9% per una quota inferiore al 20%.

L'attività economica dei soggetti pubblici è resa complessa dal fatto che si tratta di un'area di interazione tra il diritto pubblico e quello privato⁸. Tradizionalmente la partecipazione pubblica nelle imprese è stata giustificata sulla base di due ordini di ragioni: da un lato per motivi di interesse pubblico e, dall'altro, per assicurare prestazioni che il settore privato non è intenzionato a svolgere. Il legislatore italiano ha cercato, quindi, di contemperare le esigenze di interesse pubblico e i principi del libero mercato, stabilendo una disciplina specifica per le società a partecipazione pubblica. Questa normativa ha l'obiettivo di impedire che tali società costituiscano fattori di distorsione della concorrenza⁹. Il legislatore, a partire dal d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (c.d. d.l. Bersani), convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, ha imposto di distinguere tra attività amministrativa degli enti pubblici esercitata in forma privatistica e attività di impresa. Tutt'e due le attività possono essere svolte da società di capitali. Nel primo caso, però, si tratta dell'esercizio di un'attività amministrativa realizzata da società di capitali che operano per conto di un'Amministrazione Pubblica; nel secondo caso, vi è l'erogazione di servizi rivolta al pubblico/utenti in regime di concorrenza¹⁰.

Queste due sfere di attività devono rimanere separate per evitare che un soggetto affidatario della gestione dell'attività amministrativa eserciti anche attività di impresa. In questo caso, infatti, godrebbe dei privilegi di cui esso può godere in quanto Pubblica Amministrazione¹¹. In pratica, l'ente ha la libertà di esercitare l'iniziativa economica, ma deve farlo separatamente rispetto

⁸ G. Bassi, *Il sottosistema dei controlli sulle società partecipate. Questioni di interpretazione e criticità applicative sul nuovo art. 147 quater Tuel*, in *Comuni d'Italia*, 2012, 6; F. Goisis, *La natura delle società a partecipazione pubblica alla luce della più recente legislazione di contenimento della spesa pubblica*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2014.

⁹ M. Dugato, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, Relazione al Convegno di Varenna 2016.

¹⁰ Corte cost., 1° agosto 2008, n. 326, in *Foro amm.*, 2008, p. 2013, ha specificato che la *ratio* di questa disposizione sta nella necessità di evitare «alterazioni o distorsioni della concorrenza e assicurare la parità degli operatori, impedendo che i soggetti destinatari dei cosiddetti "obblighi di servizio pubblico", solo formalmente privatizzati ma di fatto soggetti a un'influenza dominante dei pubblici poteri, possano operare, avvantaggiandosi del regime speciale di cui godono, anche sul libero mercato».

¹¹ Corte cost., 1° agosto 2008, n. 326, in *Foro amm.*, 2008, p. 2013.

all'espletamento delle proprie funzioni amministrative per evitare pratiche distorsive della concorrenza. La stessa *ratio* caratterizza il divieto di detenere partecipazioni in altre società o enti che operino in settori che sono preclusi alle società affidatarie di attività amministrativa. Esso, infatti, ha l'obiettivo di evitare che queste società svolgano indirettamente, attraverso proprie partecipazioni o articolazioni, le attività che sono loro precluse.

Una semplificazione è stata introdotta dal decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, il quale ha delineato il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica" (TUSPP). L'art. 1 del decreto include nella categoria delle "società pubbliche" anche società partecipate indirettamente, in via minoritaria, dalle pubbliche amministrazioni. Se l'art. 2 fa riferimento alle società a controllo pubblico, la riforma definisce i concetti e gli istituti di controllo, controllo analogo, controllo analogo congiunto e società *in house* (caratterizzate dal controllo analogo)¹².

Secondo il TUSPP, le società a partecipazione pubblica sono le società a controllo pubblico e le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico. Le società a controllo pubblico sono quelle in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo, dove per controllo si intende la situazione descritta nell'art. 2359 c.c. Il controllo può sussistere, inoltre, quando in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo¹³.

¹² H. Bonura, G. Fonderico, *Il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2016, p. 724.

¹³ V. Donativi, *Le società a partecipazione pubblica*, Milano, Wolters Kluwer, 2016, p. 1193.

1.1.2. Gli affidamenti *in house*

L'affidamento *in house* è una modalità di affidamento che ha origine comunitaria e riguarda prevalentemente la gestione dei servizi pubblici¹⁴. Questo tipo di affidamento si verifica quando il servizio viene affidato senza gara (in via diretta) a società a capitale interamente pubblico, a condizione che si verifichino due presupposti:

a) che l'Ente o gli Enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un "controllo analogo" a quello esercitato sui propri servizi (criterio del controllo analogo);

b) e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'Ente o gli Enti pubblici che la controllano (criterio della prevalenza)¹⁵.

L'art. 2, comma 1, lett. o), del Testo Unico definisce le società cd. *in house* come «le società per le quali sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 50 del 2016».

La soluzione della gestione *in house* dei servizi pubblici locali era considerata in passato uno strumento che permette di derogare ai principi in materia di concorrenza stabiliti dal Trattato dell'Unione europea. La gestione dei servizi pubblici locali è sottoposta, infatti, alla regola generale della concorrenza¹⁶. L'affidamento *in house* era considerato, quindi, una fattispecie speciale cui si poteva ricorrere solo in alcune ipotesi, dal momento che permetteva di non rispettare i principi costitutivi del Trattato comunitario (principio di non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, pubblicità, proporzionalità e

¹⁴ G. Morbidelli, *Imprese pubbliche e settori speciali. L'autonomia contrattuale e le regole dell'evidenza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2018; C. Lavaca, G. Mazzantini, *Affidamenti in house e regole di concorrenza*, in L. Fiorentino (a cura di), *Lo Stato compratore*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 161.

¹⁵ S. Monzani, *Controllo analogo e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2009, p. 87 ss.

¹⁶ M. Giorgio, *L'affidamento in house è sempre un'eccezione? Il caso di Catania Multiservizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 5, p. 544.

pubblicità) e le direttive sugli appalti pubblici¹⁷. La giurisprudenza più recente ha sottolineato, al contrario, fondandosi sulla sentenza della Corte Costituzionale, n. 199/2012, che l'affidamento diretto o *in house*, se è conforme ai principi stabiliti a livello comunitario, è una normale modalità di gestione dei servizi pubblici locali (alternativo rispetto al ricorso al mercato o alla società cd. mista)¹⁸.

L'affidamento diretto viene considerato, in particolare, come l'espressione del potere di autorganizzazione della Pubblica Amministrazione. Come ha osservato la dottrina, la scelta dell'*in house* «si giustifica con la volontà dell'amministrazione di provvedere al perseguimento dell'interesse pubblico o all'acquisizione delle risorse necessarie mediante lo svolgimento di un'attività all'interno del proprio apparato organizzativo»¹⁹. Si tratta di una forma di affidamento opposta al c.d. *outsourcing*, in cui la Pubblica Amministrazione sceglie di rivolgersi al privato esternalizzando alcuni processi dell'attività amministrativa. La necessità che l'affidatario sia una società controllata dalla stessa Pubblica Amministrazione garantisce, in particolare:

- a) l'assenza di situazioni di pregiudizio per la parità di trattamento degli altri operatori economici;
- b) il rispetto delle regole della concorrenza;
- c) la tutela dei terzi, dal momento che i soggetti affidatari rientrano tra gli organismi di diritto pubblico²⁰.

Come è stato chiarito dalla stessa Corte europea, queste ultime società, anche se sono formalmente soggetti terzi rispetto all'amministrazione aggiudicatrice, dotati di propria personalità giuridica, danno luogo a una specie di «amministrazione indiretta dell'attività». La gestione del servizio resta infatti

¹⁷ Oltre al modello *in house* per la gestione dei servizi pubblici si è affermato il modello della società mista, in cui la gara per la scelta del socio privato ha per oggetto, nello stesso tempo, anche l'attribuzione del servizio.

¹⁸ Cons. St., 22 gennaio 2015, n. 257, in *Foro amm.*, 2015, p. 76.

¹⁹ G. Piperata, *L'affidamento in house nella giurisprudenza del giudice comunitario*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 2, p. 135.

²⁰ S. Monzani, *Controllo analogo e governance societaria*, cit., p. 90.

nelle mani dell'ente concedente, attraverso un controllo totale sull'attività della società affidataria. Quest'ultima, a sua volta, deve operare in favore dell'*in house* in una forma di subordinazione gerarchica²¹.

Fino all'entrata in vigore del d.lgs. 50/2016 l'istituto dell'*in house providing* non era stato disciplinato in modo organico in Italia. Il legislatore non aveva indicato, in particolare, l'ambito di applicazione di questo strumento e le sue caratteristiche strutturali. L'affidamento *in house* si era assestato, quindi, sulla base del presupposto che tale rapporto sussisteva se ricorrevano tre requisiti:

- a) l'affidatario era un soggetto a esclusivo capitale pubblico;
- b) tra l'affidante e l'affidatario dovevano intercorrere rapporti per cui il primo poteva controllare il secondo in modo analogo a come poteva controllare un proprio ufficio interno;
- c) l'affidatario non doveva svolgere attività ulteriori rispetto a quelle affidate in via diretta se non in via marginale²².

Il legislatore aveva escluso, peraltro, il ricorso all'affidamento *in house* in particolari settori (soprattutto con riferimento ad alcuni servizi che rientravano nella nozione di servizio pubblico locale). L'evoluzione normativa ha limitato, inoltre, la possibilità per le amministrazioni pubbliche, ed in particolare per gli enti locali, di costituire o mantenere partecipazioni societarie, con la previsione di specifici obblighi di dismissione.

Il legislatore europeo, con le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, si è proposto di adeguare la normativa all'evoluzione della giurisprudenza della Corte europea di giustizia. A sua volta, il legislatore italiano, recependo le nuove direttive in materia di appalti pubblici, ha inserito nel d.lgs.

²¹ L. Mangiavacchi, *L'affidamento in house tra capitale pubblico e partecipazione privata*, in *Giust. amm.*, 2006, 5, pp. 1011-1023.

²² D. Garzia, *I presupposti degli affidamenti "in house" nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Nuove frontiere del diritto*, 2016, p. 2 ss.

50/2016 una specifica disciplina dell'istituto dell'*in house providing*, articolata in due articoli.

L'art. 2, comma 1, lett. o), del Testo Unico definisce le società cd. *in house* come «le società per le quali sono soddisfatte le condizioni di cui all'art. 5, comma 1, del decreto legislativo n. 50 del 2016». In linea con le direttive comunitarie, inoltre, la nuova disciplina ha previsto che le società possono ricevere affidamenti diretti dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo «solo se non vi è partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata» (art. 16, comma 1).

Il Testo Unico definisce, inoltre, il controllo cd. analogo come «la situazione in cui l'amministrazione esercita su una società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi, esercitando un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della società controllata» (art. 2, comma 1, lett. c). A sua volta, l'art. 16, comma 2, stabilisce che per realizzare questo assetto organizzativo: «a) gli statuti delle società per azioni possono contenere clausole in deroga delle disposizioni dell'articolo 2380-bis e dell'articolo 2409-novies del codice civile; b) gli statuti delle società a responsabilità limitata possono prevedere l'attribuzione all'ente o agli enti pubblici soci di particolari diritti, ai sensi dell'articolo 2468, terzo comma, del codice civile; c) in ogni caso, i requisiti del controllo analogo possono essere acquisiti anche mediante la conclusione di appositi patti parasociali».

1.1.3. La fallibilità delle società partecipate

L'art. 1, comma 3, del d.lgs. 175/2016 afferma che le società a partecipazione pubblica sono sottoposte alle norme sulle società contenute nel

codice civile e alle norme generali del diritto privato, «per tutto quanto non derogato» dalle disposizioni dello stesso TUSPP²³. Questo principio è confermato all'art. 14, il quale stabilisce definitivamente la soggezione delle società pubbliche alle disposizioni sul fallimento e sul concordato preventivo, oltre che, se ne ricorrono i presupposti, a quelle in materia di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in stato di insolvenza.

La riforma del 2016 non si è limitata, quindi, a chiudere il dibattito circa la fallibilità delle società pubbliche, ma ha contribuito a confermare l'approccio privatistico puro. Secondo questo approccio, le società partecipate sono soggetti di diritto privato a cui si applica la disciplina comune, salvo una deroga espressa. Il fatto che esse siano soggette alla disciplina concorsuale ne costituisce, quindi, una conseguenza.

La dottrina si è chiesta, peraltro, se il TUSPP contenga una deroga espressa alla regola dell'assoggettamento delle società pubbliche alle procedure concorsuali. L'art. 1, comma 3, TUSPP dispone, infatti, il principio della sottoposizione delle società pubbliche alle regole di diritto comune «per tutto quanto non derogato dalle disposizioni del presente decreto». A conferma di ciò, l'art. 12 TUSPP²⁴, per esempio, riconosce la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house*. Questa disposizione recepisce l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, definito dalla sentenza n. 26283/2013. Questa pronuncia, con riferimento alla questione circa il riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice contabile con riguardo al tema della responsabilità degli amministratori, ha qualificato in termini pubblicistici l'ente *in house*²⁵.

²³ In questa disposizione è confluita quella contenuta nell'art. 4, comma 13, del d.l. n. 95/2012, convertito nella legge n. 135/2012, poi abrogata dal TUSPP.

²⁴ L'art. 12 TUSPP stabilisce il principio della soggezione degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, facendo salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house*.

²⁵ Cass., 27 Settembre 2013, n. 22209, cit.

La riforma del 2016 ha definito all'art. 14 le regole generali relative alla crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica. La regola generale, come si è visto, riguarda la sottoposizione di queste alla disciplina delle procedure concorsuali (comma 1). Successivamente si prevede l'obbligo, per l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico (se emergono uno o più indicatori di crisi aziendale)²⁶, di adottare "senza indugio" i provvedimenti necessari a prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause. Ciò deve essere effettuato mediante un idoneo piano di risanamento (comma 2). La mancata adozione di provvedimenti adeguati costituisce una grave irregolarità sanzionata dall'art. 2409 c.c. (comma 3)²⁷.

Il legislatore precisa, inoltre, che non costituisce un provvedimento adeguato 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 a un trasferimento straordinario di partecipazioni o al rilascio di garanzie o in qualsiasi altra forma giuridica»²⁸, a meno che tale intervento sia accompagnato da un piano di ristrutturazione aziendale (approvato in conformità al comma 2). Da questo piano deve risultare che vi sono concrete prospettive di recupero dell'equilibrio economico delle attività svolte. Quest'ultima disposizione vieta, in sostanza, alle amministrazioni di sottoscrivere aumenti di capitali, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, o di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate. L'unica eccezione è rappresentata dalle società quotate e dagli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite²⁹.

²⁶ Nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio che queste società sono tenute a predisporre ai sensi dell'art. 6, comma 2, TUSPP.

²⁷ F. Goisis, E. Codazzi, *Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 422.

²⁸ V. Donativi, *Le società a partecipazione pubblica*, cit., p. 1189.

²⁹ F. Goisis, E. Codazzi, *Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 422.

Il divieto di ricapitalizzazione della società partecipata da parte del socio pubblico è in linea con la volontà del legislatore di ridurre gli abusi che derivano da un utilizzo improprio della società a partecipazione pubblica. Il socio pubblico è tenuto, infatti, ad agire «in conformità alla vocazione lucrativa della società che, grazie ai dividendi, deve contribuire all'equilibrio delle finanze pubbliche e non alla dissipazione dell'investimento pubblico»³⁰. Sono permessi, invece, i trasferimenti straordinari alle società partecipate, sulla base di convenzioni, contratti di servizio, o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse, oppure alla realizzazione di investimenti. Queste misure devono essere, però, previste in un piano di risanamento, approvato dall'autorità di regolazione di settore e comunicato alla Corte dei conti, che preveda il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni³¹.

La letteratura, commentando la riforma, ha evidenziato come il legislatore abbia voluto in questo modo tutelare in modo ancora maggiore (rispetto a quanto alle altre società) la vocazione imprenditoriale e lucrativa delle società in mano pubblica³². L'obiettivo è quello di realizzare l'interesse pubblico erariale (che coincide con lo scopo di lucro), delineando una disciplina che attua l'art. 97, comma 1, Cost., secondo cui le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Sulla base di queste considerazioni, non sembra esserci una deroga espressa, contenuta nel TUSPP, alla regola della soggezione delle società pubbliche alla disciplina delle procedure concorsuali. Il comma 6 dell'art. 14 fa

³⁰ F. Goisis, E. Codazzi, *Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 416.

³¹ Viene inoltre stabilito che per 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 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 comma 5, analizzato in trattazione (comma 5, ult. periodo).

³² F. Goisis, E. Codazzi, *Crisi d'impresa di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 419.

riferimento, del resto, alla «dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti» per stabilire il divieto da parte delle pubbliche amministrazioni controllanti, nei successivi cinque anni, di costituire nuove società, o di acquisire o mantenere partecipazioni in società, nel caso in cui esse gestiscano gli stessi servizi di quella dichiarata fallita. Questa disposizione non solo conferma la fallibilità delle società *in house*, ma esprime la volontà del legislatore di sanzionare i risultati negativi della gestione delle società pubbliche³³.

Attualmente, quindi, il dibattito sulla fallibilità delle società a partecipazione pubblica risulta ridotto alla possibilità che esse possano essere qualificate come un “ente pubblico societario”. Solo in questo caso, infatti, una società viene esentata dall’applicazione della disciplina fallimentare (artt. 1 legge fall. e 2221 c.c.). Lo schema di decreto legislativo recante codice della crisi di impresa e dell’insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155, approvato nel gennaio del 2019, stabilisce al comma 1 dell’art. 1 che «il presente codice disciplina le situazioni di crisi o insolvenza del debitore, sia esso consumatore, professionista o imprenditore, che eserciti, anche non a fini di lucro, un’attività commerciale, industriale, artigiana o agricola, operando quale persona fisica, persona giuridica o altro ente collettivo, gruppo di imprese o società pubblica, con esclusione dello Stato e degli enti qualificati pubblici dalla legge».

1.1.4. Società pubbliche e modalità di controllo

Nell’ambito del diritto dell’impresa, l’espressione “controllo societario” viene utilizzata con due diversi significati. Il primo fa riferimento al rapporto di “influenza dominante” che lega una società controllante e uno o più società

³³ F. Goisis, E. Codazzi, *Crisi d’impresa di società a partecipazione pubblica*, cit., p. 424.

controllate. Il secondo richiama invece la funzione che, nelle società per azioni, si contrappone agli organi dell'amministrazione nel sistema della *corporate governance*³⁴. Il termine "controllo", in questo secondo significato, indica l'attività di verifica, di accertamento o di assicurazione che l'attività di amministrazione della società risponda a determinate regole³⁵. Il controllo riguarda, quindi, l'esame e la gestione dei fattori di rischio (endogeno ed esogeno) che possono emergere nel momento in cui la società persegue i suoi obiettivi generali. Ciò è necessario per assicurare, rispettando i principi di *control governance*, l'operatività della singola società o del gruppo. L'art. 6, comma 3, del d.lgs. del 2016, prendendo in considerazione la *governance* delle società a controllo pubblico fa riferimento agli "organi di controllo" e prevede la possibilità che esse adottino strumenti di governo e presidi di tipo organizzativo ulteriori rispetto a quelli individuati dal diritto comune.

Il regolamento (UE) n. 549/2013 (SEC 2010) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali, definisce il controllo pubblico come la «capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale, se necessario scegliendo gli amministratori o i dirigenti»³⁶.

Questa definizione è funzionale al tema dei deficit eccessivi regolati dal Trattato di Maastricht. Viene confermata, quindi, la centralità dell'azione della Corte dei conti circa l'obiettivo della "correttezza dei conti pubblici"³⁷. Il Testo unico del 2016 ha valorizzato la funzione di questo organismo sotto diversi profili.

³⁴ Cfr. P. Ferro-Luzzi, *Per una razionalizzazione del concetto di controllo*, in M. Bianchini, C. Di Noia (a cura di), *I controlli societari. Molte regole, nessun sistema*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 116.

³⁵ Il Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti ha definito il sistema di controllo come «l'insieme delle direttive, delle procedure e delle tecniche adottate dall'azienda (controllo interno) o stabilite per legge (controllo esterno), allo scopo di raggiungere i seguenti obiettivi: la conformità delle attività degli organi aziendali all'oggetto che l'impresa si propone di conseguire ed alle direttive ricevute; la salvaguardia del patrimonio aziendale; l'attendibilità dei dati»: cfr. Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, *Guida operativa sulla vigilanza del sistema di controllo interno*, ottobre 2000.

³⁶ All. A par 4.1.

³⁷ Corte. conti, 22 settembre 2015, n. 52 in corteconti.it; Cons. Stato, 10 dicembre 2015, n. 5617.

Oltre al suo ruolo giurisdizionale, l'art. 12 riconosce al giudice contabile una posizione di verifica molto rilevante. La Corte dei conti, infatti, deve essere informata delle scelte gestionali e organizzative più importanti adottate dagli enti (costituzione di società, acquisto di partecipazioni, quotazione di società partecipata, crisi d'impresa, atti di ricognizione e relativi piani di razionalizzazione), mediante una specifica comunicazione³⁸. Le Sezioni territoriali sono competenti, in particolare, ad analizzare i bilanci preventivi e consuntivi delle partecipate in quanto l'analisi degli obiettivi di gestione perseguiti dagli Enti locali deve prendere in considerazione anche i loro enti strumentali e le società controllate e partecipate. La Corte dei Conti deve verificare, quindi, che l'Ente locale abbia documentato la situazione finanziario-patrimoniale e il risultato economico delle società partecipate in modo veritiero e corretto³⁹.

L'art. 148-*bis* Tuel, comma 2, 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 locale e di servizi strumentali all'ente». Inoltre, la legge 30 ottobre 2014, n. 161, stabilisce che la Corte dei conti può chiedere dati economici e patrimoniali agli enti e alle società partecipate, per valutare il loro impatto sui conti delle pubbliche amministrazioni⁴⁰. In particolare, gli aspetti analizzati dalle Sezioni di controllo riguardano:

a) la correttezza della rilevazione relativa ai rapporti di debito e credito reciproco fra l'ente partecipante e i soggetti partecipati; questa verifica ha lo scopo di accertare la situazione debitoria dell'Ente locale e la presenza di debiti occulti;

³⁸ Inoltre l'art. 20, comma 7, Testo unico, prevede che la mancata adozione degli atti relativi alla razionalizzazione delle partecipazioni, da parte degli enti locali, comporta una sanzione amministrativa, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile, comminata dalla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti. Cfr. V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensione, controlli*, Milano, Giuffrè, 2013.

³⁹ All. n. 4/4 al d.lgs. n. 118/2011.

⁴⁰ V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensione, controlli*, cit., p. 68.

b) la congruità del fondo per le perdite delle società partecipate⁴¹; questo fondo è accantonamento che l'ente partecipante deve effettuare (nell'anno successivo) se le società partecipate chiudono l'esercizio in perdita; il ripiano delle perdite deve tenere conto, però, sia del c.d. divieto di soccorso finanziario, sia del fatto che l'ente partecipante deve dimostrare di avere interesse a mantenere la partecipazione nella società;

c) la concessione di prestiti o di garanzie a favore di soggetti partecipati; questa concessione non deve dare luogo a un "soccorso finanziario" e non deve violare l'art. 119, comma 6, Cost., che ammette il ricorso all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento;

d) la presenza di situazioni di "soccorso finanziario" (Milano-Rossi, 2019).

Va notato, infine, il ruolo della Corte dei conti anche in relazione alla definizione del perimetro delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato⁴²

1.2. Le dinamiche strategiche e concorrenziali nei settori interessati dalla contribuzione pubblica

1.2.1. Il tema della concorrenza negli ambiti di attività delle imprese pubbliche

La letteratura economica distingue, nell'ambito dell'attività delle imprese pubbliche e a partecipazione pubblica, due tipi di servizi: quelli puri e quelli misti⁴³. I primi sono non escludibili e non rivali, nel senso che vengono erogati in modalità tali da escludere forme di concorrenza. Un bene è qualificato come non rivale se la sua utilizzazione da parte di un soggetto non riduce la quantità

⁴¹ Disciplinato dall'art. 21 d.lgs. n. 175/2016.

⁴² Art. 1, comma 3, l. 31 dicembre 2009, n. 196.

⁴³ F. Fimmanò, A. Catricalà, *Le società pubbliche*, cit., p. 82.

disponibile del bene a disposizione degli altri soggetti. La non rivalità si associa all'indivisibilità dell'uso. I servizi pubblici misti costituiscono, invece, l'attività prevalente delle Amministrazioni e degli Enti locali e presentano a volte un carattere escludibile ma non rivali, altre volte un carattere rivale ma non escludibile. In Italia, inoltre, il termine "servizio pubblico" si differenzia dalla nozione di *public utilities* dei paesi anglosassoni. In questi ultimi, infatti, il servizio è inteso come un servizio di interesse generale, non fa riferimento al soggetto che lo fornisce, ma «assicura che sia un servizio universale attraverso l'azione di regolamentazione di autorità indipendenti»⁴⁴. I servizi pubblici sono caratterizzati da una serie di elementi specifici:

- la produzione da parte di un soggetto pubblico (ente o azienda) o a controllo pubblico;

- l'esercizio in regime di monopolio⁴⁵ o di concorrenza controllata;

- l'esistenza di un pubblico interesse, cioè di un interesse della collettività al fatto che il settore pubblico soddisfi un particolare bisogno cui il mercato non è in grado di provvedere⁴⁶. Vi sono inoltre valutazioni di natura politica, sociale ed economica circa l'interesse della collettività nei confronti dell'erogazione di determinate prestazioni. Per quel che riguarda il rapporto con i destinatari del servizio (la collettività) si distingue:

- i servizi o beni pubblici "collettivi" non escludibili e non divisibili;

- i servizi pubblici a uso "individuale" la cui disponibilità è considerata di interesse generale per la comunità ed è tutelata quindi da regole diverse da quelle di mercato. Tra questi ultimi, inoltre, si può distinguere fra servizi "reali", legati alla presenza di un'infrastruttura nel territorio, (cioè alla rete) o "personali" (a punto) come quasi tutti i servizi sociali (istruzione, sanità ecc.).

⁴⁴ S. Varesi, *Società pubbliche e servizio pubblico: l'evoluzione di un settore strategico*, in *Economia pubblica*, 2015, 1, p. 56.

⁴⁵ Che spesso è un monopolio naturale per la presenza di un'unica infrastruttura fisica che consente l'erogazione del servizio (la rete).

⁴⁶ F. Fimmanò, A. Catricalà, *Le società pubbliche*, cit., p. 83.

Il ruolo della collettività come *stakeholder* è svolto dall'ente pubblico e può andare dalla fornitura diretta del servizio in regime di monopolio legale (come avviene per molti servizi locali) fino alla regolamentazione del mercato attraverso autorità indipendenti, quando la produzione è affidata al mercato in regimi di concorrenza. E' necessario ricordare, inoltre, una serie di obblighi che si applicano a tutti i servizi erogati da società pubbliche:

a) l'*universalità*: stabilisce il diritto di ogni cittadino di accedere a alcuni servizi considerati essenziali a prescindere dalla sua localizzazione geografica e a un prezzo accessibile; ciò impone quindi alle imprese di fornire un servizio definito a condizioni specificate, che includono tra l'altro la copertura territoriale. Questa caratteristica interessa in particolare le industrie di rete come l'energia, le telecomunicazioni, le poste, i trasporti⁴⁷;

b) la *continuità*: il prestatore del servizio è tenuto a garantirlo senza interruzioni;

c) la *qualità*: la definizione, il monitoraggio e l'applicazione di requisiti di qualità da parte delle autorità pubbliche sono un requisito fondamentale della regolamentazione;

d) l'*accessibilità delle tariffe*: impone che un servizio di interesse economico generale sia offerto a un prezzo abbordabile per renderlo accessibile a tutti;

e) la *tutela degli utenti e dei consumatori*: dovrebbero essere assicurati, oltre alla buona qualità del servizio, elevati livelli di protezione, trasparenza (sulle tariffe, sui contratti, sulla scelta e il finanziamento dei fornitori) e inoltre «l'effettiva concorrenza tra fornitori, l'esistenza di organismi di regolazione, la disponibilità di meccanismi di ricorso, la rappresentanza e la partecipazione attiva di consumatori e utenti alla definizione e alla valutazione dei servizi»⁴⁸.

La fornitura dei servizi di base è «una delle principali responsabilità delle autorità pubbliche con il contributo eventuale delle forze di mercato»⁴⁹. Essa può

⁴⁷ F. Testa, G. Corò, *Servizi pubblici locali: innovazione e beni comuni*, Milano, Angeli, 2015, p. 46.

⁴⁸ S. Varesi, *Società pubbliche e servizio pubblico*, cit., p. 59.

⁴⁹ F. Testa, G. Corò, *Servizi pubblici locali: innovazione e beni comuni*, cit., p. 47.

assumere forme diverse in relazione a fattori tecnologici, economici e sociali. In Europa questi servizi sono stati offerti tradizionalmente dalle stesse autorità pubbliche, ma sempre più essi vengono affidati a imprese pubbliche o private, o a partenariati pubblico-privati. In questo modo il ruolo delle autorità è limitato alla definizione degli obiettivi pubblici, al monitoraggio, alla regolamentazione e all'eventuale finanziamento⁵⁰.

Questa evoluzione dalle prestazioni in proprio alle prestazioni tramite soggetti distinti ha reso più trasparenti le modalità con cui questi servizi sono organizzati e finanziati, ma ha anche evidenziato alcune difficoltà. In passato l'intervento pubblico nei servizi di pubblica utilità era giustificato dalla presenza di monopoli naturali. In tali monopoli grazie alle economie di scala una sola impresa poteva produrre a costi minori di più imprese, ma tendeva a massimizzare il proprio profitto e non il benessere sociale (misurato dalla vendita a un prezzo pari al costo marginale). L'intervento pubblico avveniva attraverso la fornitura diretta del servizio e attraverso la regolazione del prezzo (fissazione delle tariffe) per cercare di avvicinare la quantità e i prezzi al livello ottimale. Il fatto che veniva imposto un prezzo pari al costo marginale (inferiore a quello medio) non si coprivano i costi fissi e, per evitare perdite alle imprese, si interveniva con sussidi⁵¹.

La letteratura ha evidenziato che «la condizione del monopolio naturale non è tanto la presenza di economie di scala, quanto piuttosto la subadditività dei costi (i costi sopportati da una sola impresa per produrre una data quantità di output sono inferiori a quelli che sosterebbero due o più imprese ripartendosi in qualsiasi modo la quantità da produrre)»⁵². Se nel caso di imprese monoprodotto le economie di scala comportano la subadditività dei costi, non è vero il contrario, per cui «non è più possibile far discendere le condizioni di monopolio naturale

⁵⁰ Ivi, p. 48.

⁵¹ Ibidem.

⁵² S. Varesi, *Società pubbliche e servizio pubblico*, cit., p. 61.

dalla presenza di economie di scala»⁵³. Si è anche scoperto che è possibile raggiungere l'efficienza anche se non vi è concorrenza dentro il mercato, a condizione che si abbia concorrenza potenziale o per il mercato (alla Demsetz): l'intervento pubblico è diretto, quindi, a creare condizioni di libertà di entrata⁵⁴. La letteratura economia ha evidenziato, infatti, che anche in presenza di una sola impresa il mercato può ottenere una soluzione efficiente (prezzo uguale al costo medio, cioè un *second best*) se il mercato è contendibile, cioè se vi è una perfetta libertà di entrata e uscita dal mercato. L'impresa, in questo caso, è sottoposta alla concorrenza potenziale delle imprese esterne (pronte a entrare nel settore se si conseguono profitti) ed è spinta quindi a non realizzarli, non praticando un prezzo superiore al costo medio⁵⁵.

La contendibilità si realizza, però, solo se non vi sono costi irrecuperabili. Questi costi dovuti a investimenti che l'impresa non riesce a riutilizzare una volta uscita da quel mercato e che renderebbero poco attraente l'entrata. In secondo luogo la contendibilità, che permette di raggiungere una soluzione efficiente, «non assicura necessariamente che la configurazione industriale che ne deriva sia stabile, cioè sostenibile, vale a dire che nessuna impresa trovi conveniente entrare in quel mercato a un prezzo inferiore a quello che lì si pratica»⁵⁶.

Le condizioni di contendibilità e sostenibilità sono però difficili da realizzare, perché è difficile che non ci siano costi irrecuperabili. Questa considerazione ha spinto l'intervento pubblico:

- ad abbandonare la proprietà di imprese nei settori identificati tradizionalmente come monopoli naturali;

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ M. Bernasconi, *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 33.

⁵⁵ Ivi, p. 34.

⁵⁶ S. Varesi, *Società pubbliche e servizio pubblico*, cit., p. 61.

- a impegnarsi sempre più non solo nella regolamentazione del prezzo, ma soprattutto nella creazione di condizioni di libertà di entrata che permettano di dare luogo, se non alla concorrenza effettiva, per lo meno a quella potenziale.

Nel corso del tempo, peraltro, anche le aste per i diritti di entrata si sono rivelate difficili da realizzare e non sempre hanno garantito i risultati di efficienza attesi. L'Unione europea, nell'ambito dei servizi di interesse generale, sottopone i servizi di interesse economico alle norme dei Trattati europei relative alla concorrenza, la cui applicazione può essere derogata solo in base a motivazioni giustificate dalle finalità del servizio⁵⁷. La legislazione europea non si è limitata a prevedere la concorrenza, ma ha collegato la liberalizzazione a garanzie sugli standard qualitativi dei servizi, applicando tre principi fondamentali:

- quello di neutralità circa la proprietà pubblica o privata delle imprese, secondo cui, indipendentemente dal fatto che la loro proprietà sia pubblica o privata, esse godono degli stessi diritti e soprattutto hanno gli stessi doveri;

- quello secondo cui gli Stati membri hanno la libertà di definire i servizi di interesse generale e il loro funzionamento, disponendo di un ampio margine di manovra;

- il principio di proporzionalità, secondo cui le restrizioni alla concorrenza «non devono eccedere quanto necessario per il buon svolgimento della missione di servizio pubblico»⁵⁸.

Gli Stati membri sono liberi di decidere le modalità con cui il servizio deve essere fornito e possono anche stabilire di fornirlo essi stessi, direttamente o indirettamente attraverso altri enti pubblici. Se decidono di incaricare un terzo della fornitura del servizio, devono attenersi alle procedure e alle norme europee che regolano la selezione del fornitore. Le autorità pubbliche che sono competenti ai vari livelli (in base al principio di sussidiarietà possono essere locali, nazionali

⁵⁷ L'Unione europea garantisce, però, la continuità dei servizi e consente agli operatori interessati di adattarsi a condizioni di mercato in evoluzione.

⁵⁸ F. Fimmanò, A. Catricalà, *Le società pubbliche*, cit., p. 88.

o europee) hanno il compito di definire ciò che considerano servizio di interesse generale, di imporre obblighi ai fornitori dei servizi o di fornire direttamente i servizi attraverso la propria amministrazione oppure di affidarli a terzi (pubblici o privati), che sono in ogni caso imprese e quindi soggette alle norme sulla concorrenza.

1.2.2. Concorrenza e *in house providing*

Il rispetto della concorrenza in Italia è assicurato dall’Autorità garante della concorrenza sul mercato, i cui interventi nell’ambito dei servizi pubblici sono sempre più numerosi e spesso si fondano su specifiche indagini conoscitive. L’AGCM è stata istituita in Italia nel 1990 come istituzione indipendente. In generale, l’Autorità ha il compito di applicare la legge n. 287 del 1990 vigilando: a) sulle intese restrittive della concorrenza; b) sugli abusi di posizione dominante; c) sulle operazioni di concentrazione che comportano la costituzione o il rafforzamento di una posizione dominante⁵⁹.

A questi compiti si aggiungono l’attività di segnalazione al Parlamento e al Governo, l’esercizio dell’attività consultiva e la legittimazione a impugnare gli atti della pubblica amministrazione che determinano distorsioni della concorrenza⁶⁰. A differenza di altri organi della Pubblica amministrazione, l’Autorità dispone di rilevanti poteri istruttori sia nei confronti di privati che delle

⁵⁹ L’Autorità ha anche il compito di applicare le norme contenute nel Titolo III, Parte II, del d.lgs. n. 206 del 2005 (Codice del Consumo) in materia di pratiche commerciali, nell’art. 37-*bis* dello stesso decreto in materia di tutela amministrativa contro le clausole vessatorie e nel d.lgs. 145/2007, in materia di pubblicità ingannevole e comparativa a tutela delle imprese nei loro rapporti commerciali. Infine è attribuito, all’Autorità il compito di vigilare sui conflitti di interessi per fare sì che «i titolari di cariche di governo, nell’esercizio delle loro funzioni, si dedichino esclusivamente alla cura degli interessi pubblici e si astengano dal porre in essere atti e dal partecipare a deliberazioni collegiali in situazione di conflitto di interessi» (fonte: sito dell’AGCM).

⁶⁰ F. Ghezzi, *L’Autorità garante della concorrenza e il disegno di legge governativo di riforma delle autorità indipendenti*, in *Rivista delle società*, 2015, 2/3, p. 533.

amministrazioni pubbliche. In particolare, essa può richiedere informazioni e ordinare l'esibizione di documenti, nonché disporre ispezioni «presso chiunque sia ritenuto in possesso di documenti aziendali utili ai fini dell'istruttoria», avvalendosi anche dell'intervento della forza pubblica. Inoltre l'art. 22 della legge n. 287/90 prevede che l'AGCM possa formulare pareri in merito alle iniziative legislative o regolamentari e sui problemi riguardanti la concorrenza e il mercato. Si tratta di una funzione consultiva che l'Autorità ha sempre svolto anche nei confronti delle amministrazioni⁶¹.

Nel campo dei servizi pubblici, un caso emblematico è quello delle società ITC possedute o controllate dalle amministrazioni regionali o locali italiane. Queste imprese sono state al centro di una polemica da parte dei rappresentanti delle imprese private che operano nel settore, i quali sottolineano il ricorso agli affidamenti *in-house* alle imprese pubbliche come fattore di disturbo della concorrenza, specie quando tali società partecipano con successo a gare indette da amministrazioni locali diverse da quelle proprietarie. Questo rilievo riguarda l'intero comparto pubblico dell'ICT, comprendendo quindi anche società o consorzi posseduti o controllati da enti locali (Province, Comuni) o dalle cosiddette *local utilities* (le ex municipalizzate)⁶².

Le Regioni che non possono contare su una società *in-house* o su un ente strumentale o agenzia affidano queste risorse al mercato, con gare per ogni singolo progetto. Quelle che invece possono ricorrere ad affidamenti *in-house* trasferiscono il contratto al soggetto posseduto o controllato, al netto di quelle attività ordinarie che vengono gestite direttamente ricorrendo a consulenti esterni o a commesse a piccole e medie imprese locali. Il vantaggio del ricorso alle proprie

⁶¹ F. Munari, *Poteri di segnalazione, legge per la concorrenza, dialogo fra Autorità garante e istituzioni*, in C. Rabitti Bedogni, P. Barucci (a cura di), *20 anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 295 ss.

⁶² M. Melchiorri, *Il contenzioso relativo alle società pubbliche attive nell'informatica*, in *Stato e mercato*, 2014, 2, p. 322.

controllate sta nella maggiore capacità di governo delle relazioni con i fornitori, oltre che nelle maggiori capacità di risolvere i problemi di integrazione.

La posizione critica parla di monopoli *de facto* e di «spregiudicato ricorso agli affidamenti *in-house* come fattore di disturbo della concorrenza»⁶³. Inoltre, si parla anche di inefficienza complessiva del sistema, di scarsa qualità e di “minaccia” per le piccole imprese di settore, a causa della «invasione territoriale» delle società regionali ICT.

Per regola l’ambito competitivo, il legislatore europeo e la riforma del 2016 hanno individuato quattro specifici requisiti dell’*in house providing*.

Il primo requisito è la natura pubblica o meno del capitale della società controllata. Se, infatti, il rapporto tra un’authority pubblica e i suoi servizi si ispira a esigenze e obiettivi di interesse pubblico, è diversa, invece, la logica che ispira il socio privato («qualunque investimento privato in un’impresa obbedisce a considerazioni proprie degli interessi privati e persegue obiettivi di natura differente»)⁶⁴.

Una significativa svolta rispetto all’ingresso dei privati nella società *in house* si è avuta con la direttiva 2014/24/UE. Questa, anche se ha confermato come regola generale un divieto in questo senso, ha ammesso in via di eccezione «forme di partecipazione di capitali privati», purché vi siano i requisiti previsti dall’art. 12, comma 1, lett. c)⁶⁵. Il Consiglio di Stato, prima della scadenza del termine per il recepimento della direttiva, ha avuto modo in due occasioni di intervenire sulla possibilità di permettere la partecipazione di soggetti privati nella

⁶³ Ivi, p. 324.

⁶⁴ Corte Giust. CE, 11 gennaio 2005, C-26/03, caso cd. *Standt Halle*, punto 49, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, p. 271.

⁶⁵ Secondo cui «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».

società *in house*. Entrambe le sentenze hanno riguardato il caso CINECA (un organismo *in house* del MIUR e delle Università italiane)⁶⁶.

Il parere del 30 gennaio 2015, n. 298, dopo aver precisato che la direttiva sugli appalti pubblici ha un contenuto sufficientemente preciso, ha sostenuto l'applicabilità dell'art. 12, par. 1, lett. c)⁶⁷. La successiva decisione del 26 maggio 2015, n. 2260, ha precisato, invece, come la nozione di ente pubblico da prendere in considerazione per l'accertamento del controllo analogo debba «essere intesa in termini rigorosi e restrittivi, in modo escludere la possibilità configurare come tale qualsiasi soggetto che, a prescindere dai poteri, dai fini e dalla struttura organizzativa, operi grazie a capitali privati». Sulla base di questa premessa, il Consiglio di Stato è arrivato alla conclusione che le disposizioni della direttiva in materia di *in house* non erano applicabili prima della sua entrata in vigore⁶⁸. L'art. 16, comma 1, del Testo Unico ha previsto che le società possono ricevere affidamenti diretti dalle amministrazioni che esercitano su di esse il controllo analogo «solo se non vi è partecipazione di capitali privati, ad eccezione di quella prescritta da norme di legge e che avvenga in forme che non comportino controllo o potere di veto, né l'esercizio di un'influenza determinante sulla società controllata».

Un secondo centrale dell'affidamento *in house* è rappresentato dal controllo *c.d.* analogo⁶⁹. Esso, come stabilisce l'art. 12, comma 1, della direttiva *cd.* “appalti” si ha quando l'amministrazione aggiudicatrice controllante esercita

⁶⁶ Cons. St., 30 gennaio 2015, n. 298, e Cons. St., 26 maggio 2015, n. 2260, in *Giur. it.*, 2015, p. 1976.

⁶⁷ Il parere evidenzia, infatti, come il Consorzio Cineca fosse «stabilmente partecipato al 98% da pubbliche amministrazioni, e soltanto in minima parte da persone giuridiche private, che oltretutto non hanno certamente potere di veto o di condizionamento alcuno, ma che svolgono a loro volta un pubblico servizio nel settore dell'istruzione superiore e/o della ricerca scientifica».

⁶⁸ Analogamente Cons. St., 8 marzo 2006, n. 1270 in www.giustizia-amministrativa.it e Cons. St., 22 luglio 2005, n. 3917, in *Foro it.*, 2006, p. 402.

⁶⁹ V. Donativi, *I “confini” (ancora incerti) del controllo analogo congiunto in materia di in house providing*, in *Giur. comm.*, 2014, II, p. 765 ss.

«un'influenza determinante sia sugli obiettivi strategici che sulle decisioni significative della persona giuridica controllata».

Un terzo elemento che caratterizza l'affidamento *in house* è quello per cui l'attività della società deve essere prevalentemente destinata all'ente pubblico affidante. La Cassazione ha evidenziato che l'attività accessoria è ammessa ma deve avere «una valenza meramente strumentale rispetto alla prestazione del servizio economico generale svolto dalla società in via principale»⁷⁰. La valutazione della “prevalenza”, secondo una parte della giurisprudenza, non dovrebbe essere fatta in base a criteri solo quantitativi (relativi, ad esempio, al fatturato e alle risorse economiche impiegate). Occorre tenere conto, infatti, anche dei aspetti qualitativi e della «prospettiva economica in cui l'attività accessoria eventualmente si ponga»⁷¹.

L'art. 12, par., lett. b), della direttiva cd. “appalti” sembra richiedere, invece, un criterio quantitativo. Questa norma richiede, infatti, che «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 di cui trattasi». Anche l'art. 16, comma 3, del Testo Unico precisa, innanzitutto, che gli statuti delle società *in house* devono prevedere che «oltre l'ottanta per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti a esse affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci». Successivamente, lo stesso articolo riconosce come eccezione che «la produzione ulteriore rispetto al suddetto limite di fatturato sia consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economia di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società».

⁷⁰ Cass., 25 novembre 2013, n. 26283, cit.

⁷¹ Corte Cost. 23 dicembre 2008, n. 439, in *Foro it.*, 2009, p. 1314.

Il Consiglio di Stato ha però proposto l'eliminazione di quest'ultima previsione. Essa, infatti, non è in linea con il diritto europeo, al momento che le direttive non prevedono la possibilità di svolgere attività *extra moenia* (come invece è permesso dall'art. 16, comma 4, a condizione che si possano conseguire «economie di scala o altri recuperi di efficienza»⁷²).

1.3. La Legge di Bilancio e l'importanza dei fondi pubblici

L'attività delle società pubbliche e a partecipazione pubblica è subordinata alla disponibilità di risorse adeguate. I meccanismi di reperimento di queste risorse delineano, di fatto, il modello di trasferimento adottato da uno Stato.

Tale trasferimenti vengono deliberati, a livello centrale, mediate la Legge annuale di Bilancio, la quale delinea l'entità e la destinazione dei fondi che interessano anche le società pubbliche. L'ultimo decennio è stato caratterizzato, peraltro, da eventi e dinamiche drammatici, che hanno messo in dubbio la capacità dell'Italia di fare fronte al proprio debito pubblico⁷³. L'incremento rilevante della spesa pubblica e dei trasferimenti, di fronte alla diminuzione del gettito fiscale (a causa della diminuzione del Pil dovuta alla recessione) ha ampliato rapidamente i deficit annuali (e di conseguenza l'accumulazione del debito pubblico). Nel corso del 2011, le trattative sulla riforma del Patto di stabilità e crescita hanno subito un'accelerazione a causa dell'aggravarsi della crisi del debito e della sua estensione alle grandi economie europee. In quel momento i paesi in difficoltà

⁷² Cons. St., 16 marzo 2016, n. 438, cit., par. 14..

⁷³ Dalla seconda metà degli anni '90 a oggi il debito italiano in rapporto al PIL è stato caratterizzato da un andamento ad U. Nel corso degli anni vi è stata infatti inizialmente una tendenziale riduzione del rapporto. Successivamente, a partire dal 2004 il debito è tornato a salire in modo rilevante. Il picco è stato raggiunto nel 2019 con un rapporto debito/Pil superiore al 133%. A partire dal 2008, in particolare, la dinamica debitoria ha ripreso a crescere in modo sostenuto a causa di due eventi: da un lato il peso dell'accumulo storico di debito; dall'altro lo scoppio della grave crisi economica che ha investito l'economia mondiale a partire dalla seconda metà del 2007.

hanno ritenuto che l'impegno ad una forte disciplina fiscale avrebbe favorito il ritorno della fiducia dei mercati sulla sostenibilità dei debiti governativi. Italia e Spagna hanno accettato quindi, senza condizioni, «una normativa che avrebbe imposto percorsi di riduzione del debito duri e poco flessibili»⁷⁴.

Il Consiglio europeo del marzo 2012 ha approvato il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'unione economica e monetaria (o Trattato sul *fiscal compact*). Il Patto contiene una serie di regole, definite "regole d'oro", che risultano vincolanti per il principio dell'equilibrio di bilancio⁷⁵. L'accordo prevede una serie di obblighi per i Paesi contraenti, sulla base dei parametri di Maastricht:

a) l'obbligo di inserire nelle loro Costituzioni l'obiettivo di perseguire il pareggio di bilancio;

b) l'obbligo di non superare la soglia di deficit strutturale superiore allo 0,5% (e superiore all'1% per i paesi con debito pubblico inferiore al 60% del Pil);

c) l'obbligo di ridurre il debito al ritmo di un ventesimo (5%) all'anno, fino al rapporto del 60% sul Pil nell'arco di un ventennio⁷⁶;

d) l'obbligo per ogni stato di garantire correzioni automatiche con scadenze determinate quando non sia in grado di raggiungere altrimenti gli obiettivi di bilancio concordati;

e) l'obbligo di mantenere il deficit pubblico sempre al di sotto del 3% del Pil, come previsto dal Psc; in caso contrario scatteranno sanzioni semi-automatiche di natura finanziaria⁷⁷. E' stato previsto infatti che, dopo una serie di avvertimenti, il

⁷⁴ R. Perez, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal impact. Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 5, p. 469 ss.

⁷⁵ R. Cisotta, A. Viterbo, *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, 2, pp. 323-366.

⁷⁶ R. Perez, *La nuova governance economica europea*, cit., p. 472.

⁷⁷ Va inoltre ricordato che il *Fiscal Compact* è legato al Meccanismo europeo di stabilità, il c.d. "fondo salva Stati".

Consiglio europeo possa deliberare un onere a carico dello Stato inadempiente fino allo 0,1% del Pil, da pagare al fondo ESM (European Stability Mechanism).

Per dare attuazione alle norme del *Fiscal compact*, la legge costituzionale n. 1/2012 ha introdotto nella Costituzione italiana, al comma 6 dell'art. 81, il principio del pareggio di bilancio. Successivamente la legge n. 243/2012 ha dato attuazione alle previsioni costituzionali, riconfermando il principio dell'equilibrio tra entrate e spese del bilancio delle pubbliche amministrazioni e della sostenibilità del debito pubblico (Capi II-V, articoli 3-13), disciplinando i contenuti della legge di bilancio (Capo VI, articoli 14-15) e istituendo l'Ufficio parlamentare di bilancio, un organismo indipendente per l'analisi e la verifica degli andamenti di finanza pubblica e per l'osservanza delle regole di bilancio (Capo VII, articoli 16-19).

In linea con il *Fiscal compact*, l'art. 1, comma 1 della legge costituzionale n. 1/2012 prevede due fondamentali eccezioni al divieto di indebitamento: gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata con la legge rinforzata, gli eventi eccezionali (come la recente recessione indotta dalla pandemia). Già il *Fiscal Compact* aveva stabilito che «le parti contraenti possono deviare temporaneamente dal loro rispettivo obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo solo in circostanze eccezionali» (art. 3, par. 1, lett. c). Queste sono definite come gli eventi “inconsueti” che non sono soggetti al controllo degli Stati e che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione, oppure periodi di grave recessione economica. In ogni caso, la deviazione temporanea non può «compromettere la sostenibilità del bilancio a medio termine».

In questo quadro, i fondi pubblici rappresentano l'ammontare complessivo delle somme derivanti dalla tassazione erogata dai provati e dall'indebitamento. L'aggettivo “pubblico” fa riferimento, infatti, alla derivazione fiscale o debitoria di questi fondi, a disposizione dello Stato che li gestisce per scopi diversi. I fondi pubblici costituiscono, oggi, il principale strumento di azione dello Stato, in

particolare in campo economico. Attraverso tali trasferimenti, lo Stato promuove l'azione pubblica, incentivando i settori considerati fondamentali per la prassi di governo e lo sviluppo⁷⁸. Dal secondo dopoguerra, inoltre, l'ambito dei fondi pubblici si è arricchito di trasferimenti erogati dalle organizzazioni sovranazionali.

L'erogazione può essere diretta o mediata. Nel primo caso lo Stato colloca in bilancio una somma da destinare a una specifica entità o settore; nel secondo caso i fondi vengono trasferiti e alle Regioni e agli altri enti territoriali che li utilizzano secondo specifiche destinazioni.

I fondi pubblici risultano particolarmente importanti per evitare i cosiddetti fallimenti di mercato. Questi fallimenti consistono in situazioni in cui l'equilibrio di mercato risulta essere "socialmente inefficiente", a causa, ad esempio, produzione sub-ottimale di un determinato bene. L'intervento dello Stato, attraverso i fondi pubblici, è diretto quindi, ad assicurare l'offerta di tale bene e ad incrementare pertanto il benessere della società. In alcuni casi, infatti, l'erogazione di fondi pubblici risulta necessaria per garantire un livello di produzione socialmente ottimale⁷⁹.

Anche se i fondi pubblici presentano forme diverse, essi sono diretti prevalentemente ad evitare tre forme di fallimento di mercato:

a) rimediare ai vincoli finanziari determinati dalle asimmetrie informative. In molti casi, infatti, i potenziali finanziatori hanno informazioni insufficienti circa le caratteristiche dell'iniziativa economica: ciò porta spesso a negare un supporto finanziario a progetti potenzialmente redditizi. Lo Stato, attraverso i fondi pubblici, concorre a fornire contributi allo scopo di rimediare a tale asimmetria;

b) le esternalità di sistema, frequenti nel caso della ricerca e sviluppo. In molti casi, infatti, l'attività di ricerca risulta particolarmente costosa per una singola

⁷⁸ F. Fimmanò, A. Catricalà, *Le società pubbliche*, cit., p. 46.

⁷⁹ S. Varesi, *Società pubbliche e servizio pubblico*, cit., p. 63.

impresa, ma determina vantaggi per l'intero sistema produttivo. Lo Stato concorre quindi a sostenere la ricerca in vista del suo potenziale impatto sistemico. In questo ambito si collocano, ad esempio i fondi diretti ad incentivare nuove imprese anche a partecipazione pubblica, come la legge n. 662/1996, che ha inaugurato i Patti territoriali e i Contratti d'Area.

c) i settori o le aree in ritardo di sviluppo: un terzo ambito di intervento delle contribuzioni statali fa riferimento ai settori che presentano ritardi in assoluto o rispetto alla concorrenza internazionale, così come aree che hanno necessità di un sostegno economico.

La maggiore attenzione verso il ruolo dello Stato nei processi di sviluppo è una caratteristica dei modelli di crescita endogena, in confronto al modello neoclassico base, dove né lo Stato né altri avevano la possibilità di influenzare in modo permanente il tasso di crescita dell'economia. Un fenomeno connesso è quindi l'aumento di studi (empirici *cross-section*, o teorici in economie aperte) nati con l'obiettivo di dare indicazioni pratiche per le *policies* governative.

Un effetto del settore pubblico sulla crescita di un'economia può arrivare dai fondi erogati sia per realizzare sia infrastrutture materiali che immateriali. Il concetto base è che il capitale pubblico, inserito nella funzione di produzione delle imprese, pubbliche e private, determini rendimenti crescenti di scala. D'altro canto il finanziamento di fondi pubblici deve avvenire tramite tassazione o indebitamento, e quindi diminuire il tasso di crescita dell'economia.

L'utilizzo dei fondi pubblici in modo rappresenta una delle principali prerogative dell'approccio keynesiano. Keynes ritiene, infatti, che il metodo di finanziamento della spesa pubblica influisca in modo decisivo sui suoi effetti. Un programma di lavori pubblici finanziato da tasse e imposte, per esempio, non ha conseguenze sull'occupazione, ma semplicemente l'investimento pubblico si sostituisce a quello privato. L'occupazione e la domanda aggregata aumentano solo se l'investimento statale rappresenta una spesa "nuova", la quale venga finanziata mediante prestiti. Si parla in questo caso di *deficit spending*. Lo Stato

spende più di quanto raccoglie sotto forma di imposte e tasse, creando un deficit nel proprio bilancio⁸⁰. Un punto da sottolineare è che per l'economista inglese l'intervento pubblico deve essere permanente. Nel secondo dopoguerra è diffusa, infatti, l'idea della cosiddetta "pompa premente"⁸¹, secondo cui, in una fase recessiva, una politica temporanea di spesa pubblica avrebbe creato la necessaria spinta all'economia, che poi sarebbe cresciuta in modo autonomo. Per Keynes, invece, le economie sviluppate soffrono di una cronica insufficienza di investimenti rispetto al volume della forza lavoro disponibile e, di conseguenza, non è possibile fare a meno dell'intervento pubblico⁸².

A differenza di Keynes, Friedman osserva come i compiti dello Stato che vanno al di là dell'amministrazione e del mantenimento dell'ordine, devono essere minimi⁸³. Secondo l'economista, infatti, il mercato è uno strumento aperto alle nuove idee e all'innovazione, in grado di permettere ai migliori di emergere. L'intervento pubblico, al contrario, è uniforme, burocratico e impermeabile alle innovazioni; questo significa non solo che limita le potenzialità dell'economia, ma anche che la «condanna a una universale mediocrità»⁸⁴.

L'intervento pubblico è a volte necessario per contrastare i monopoli, ridurre le esternalità negative del settore privato o per finanziare settori caratterizzati da esternalità positive. Tuttavia, mancando delle regole e dei principi generali per valutare l'utilità dell'interventi statali, è necessario in ogni singolo caso analizzare i costi e i benefici, prestando sempre attenzione alle "particolari circostanze di fatto". Secondo Friedman, ai privati si possono affidare molti servizi tradizionalmente a carico dei poteri pubblici, come i servizi postali o la gestione delle autostrade⁸⁵. L'unico ruolo che Friedman attribuisce allo Stato è

⁸⁰ D. Besomi, G. Rampa, *Dal liberalismo al liberismo*, Milano, Etas, 2012, p. 138.

⁸¹ Ivi, p. 138.

⁸² T. Cozzi, *Teoria dello sviluppo economico*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 82.

⁸³ M. Friedman, *Contestazione liberale*, Firenze, Sansoni, 2007.

⁸⁴ E D. Besomi, G. Rampa, *Dal liberalismo al liberismo*, cit., p. 145.

⁸⁵ Per esempio, si può giustificare la gestione pubblica di un parco cittadino dove «è molto difficile individuare le persone che ne beneficiano e far sopportare ad esse l'onere dei benefici che ne ricavano»: M. Friedman, *Capitalismo e libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005, p. 82.

quello redistributivo, il quale deve avere, peraltro, precisi vincoli sia in termini quantitativi che qualitativi.

1.4. Il finanziamento pubblico: i metodi di contribuzione e il vincolo di destinazione

Il finanziamento pubblico rappresenta la figura più comune di incentivazione e, come tale, ha assunto nella prassi legislativa ed amministrativa una configurazione indeterminata. A volte questo termine viene usato per indicare tutte le modalità in cui i poteri pubblici, in relazione agli obiettivi di politica economica e sociale, forniscono i mezzi finanziari alle imprese (pubbliche e private) per la realizzazione di nuove iniziative o per l'ampliamento, l'ammodernamento e la prosecuzione dell'attività di iniziative già esistenti, oppure, come nel caso dell'edilizia, i mezzi occorrenti a singoli, non imprenditori, per finalità sociali o per l'acquisto di beni prodotti da un settore di cui si intende incoraggiare l'attività⁸⁶.

Il meccanismo incentivante fa leva sulle esigenze finanziarie del beneficiario, agevolando l'accesso al credito e dalla riduzione dei costi finanziari (interessi). Questi oneri vengono assunti dallo Stato, attraverso una legge di spesa che predispone le risorse finanziarie e i relativi meccanismi di conferimento delle disponibilità (in genere si tratta di "fondi speciali"), in misura tale che l'investimento sia conveniente per le imprese⁸⁷. Si tende, quindi, a far rientrare nel concetto di finanziamento pubblico ogni tipo di intervento finanziario, dello Stato o altri enti pubblici, a favore di attività produttive o di determinate categorie di cittadini: dal conferimento del capitale a un determinato ente alla vera e propria operazione di credito realizzata da organi dello Stato, alle operazioni di credito

⁸⁶ S. Varesi, *Il finanziamento pubblico*, Milano Giuffrè, 2009, p. 5.

⁸⁷ Ivi, p. 6.

compiute da istituti specializzati attraverso fondi, forniti inizialmente dallo Stato, per lo svolgimento della loro attività istituzionale o ricevuti da altri enti creati con questa specifica finalità, così via. Altre volte si tende, invece, ad assimilare i finanziamenti pubblici alle forme di ausilio e di incoraggiamento (sovvenzioni e premi) delle attività imprenditoriali. In questo caso il finanziamento fa riferimento agli strumenti con cui la Pubblica Amministrazione interviene, «erogando propri mezzi finanziari in favore dell'iniziativa economica privata, in considerazione del pubblico interesse connesso allo svolgimento di specifiche attività produttive, di scambio o di intermediazione»⁸⁸.

Storicamente i finanziamenti pubblici hanno privilegiato le imprese private. L'attività legislativa ha promosso, peraltro, l'erogazione di fondi anche nel settore dei servizi pubblici e delle opere pubbliche. Tra gli scopi caratteristici perseguiti dal legislatore si possono ricordare:

- *fondi concessi per consentire ai soggetti esercenti pubblici servizi di sopportare gli oneri derivanti dall'esercizio del servizio stesso*. In presenza di un "prezzo politico", il titolare del servizio si trovava nella necessità di dover fornire le singole prestazioni a prezzi inferiori al costo e svolgere la sua attività in condizioni non remunerative. In questi casi lo Stato si accolla una parte degli oneri, così da rendere l'esercizio del servizio sufficientemente remunerativo⁸⁹. In questi casi, il sovvenzionamento è stato ritenuto a lungo un mezzo flessibile per permettere sia il funzionamento del servizio, sia che l'esercizio restasse in mani non statali;

- *fondi accordati per consentire l'istituzione di nuovi servizi pubblici o per ammodernare quelli esistenti*. In questa categoria si raggruppano quelle sovvenzioni accordate per consentire al titolare del servizio di allestire gli

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ciò è avvenuto per i fondi accordati alle imprese di navigazione esercenti linee di preminente interesse nazionale.

strumenti materiali per il suo esercizio⁹⁰. Con esse non si tende alla copertura delle passività, ma alla gestione amministrativa;

- *fondi accordati per la costruzione e la manutenzione di opere pubbliche.*

Rientrano in questo gruppo gli aiuti concessi per la costruzione di opere pubbliche, sia che queste destinate a consentire l'esercizio di un pubblico servizio, sia che non abbiano questa destinazione. Le norme legislative che prevedono sovvenzioni con questo scopo sono state numerose, a partire dalle disposizioni della legge 3 agosto 1949, n. 589, che prevedeva l'erogazione di fondi per la costruzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali. Di solito i destinatari di questo tipo di aiuti sono stati enti pubblici. La loro concessione rende possibile all'ente destinatario fare fronte ai suoi compiti istituzionali nel settore incentivato;

- *fondi come strumento di controllo e come strumento di indirizzo e coordinamento.* Questo tipo di trasferimenti è diretto a controllare, coordinare ed indirizzare l'attività del destinatario. Con la concessione di fondi, come osserva un autore, «si è fatto sì che l'ente pubblico potesse far fronte ai propri compiti istituzionali e che il privato concessionario di un pubblico servizio potesse gestire in modo redditizio il servizio stesso»⁹¹. Attraverso le fonti di finanziamento, infatti, lo Stato dispone di un valido strumento di controllo dell'attività e può indirizzarla e coordinarla con quella di altri soggetti⁹². L'esperienza italiana ha evidenziato, peraltro, come molto spesso i disavanzi di bilancio siano stati successivamente accollati allo Stato, il quale si è trovato così a dover rispondere di passività sorte in relazione a spese che non gli è stato possibile preventivamente controllare in modo completo.

⁹⁰ Ad esempio l'art. 3 della legge 2 agosto 1992, n. 121, che ha previsto la concessione di aiuti per il potenziamento, la trasformazione e l'ammodernamento di alcuni servizi di trasporto.

⁹¹ S. Varesi, *Il finanziamento pubblico*, cit., p. 21.

⁹² In altri termini, la possibilità di accordare o negare il finanziamento e quella di determinarne l'ammontare implicano di per se stesse la possibilità di giudicare la convenienza, dell'attività che si deve incentivare e, a seconda del giudizio, permetterne o meno la realizzazione.

Oltre che con riferimento alle imprese private e pubbliche, l'attività di incentivazione dello Stato opera anche in numerosi altri settori della vita pubblica. E' possibile ricordare i fondi accordati per promuovere e rendere possibile la ricerca scientifica⁹³; i fondi diretti a incentivare le attività culturali⁹⁴, i fondi erogati per risarcire i danni prodotti da agenti anormali e non prevedibili (come gli aiuti accordati a favore di zone danneggiate da alluvioni, terremoti o da altri avvenimenti eccezionali)⁹⁵; i fondi accordati per agevolare lo sviluppo dell'edilizia a carattere economico e popolare e così via.

L'erogazione dei fondi pubblici prende avvio da un'istanza dell'impresa pubblica o privata, che chiede di essere ammesso al beneficio. L'amministrazione (direttamente o per mezzo di un ente strumentale) conduce un'istruttoria in cui sono accertati tutti gli elementi che sono necessari per la verifica dell'esistenza dei presupposti di legge. Sulla base di ciò, viene approvato l'atto di concessione del beneficio. A questo punto l'amministrazione assume l'obbligazione di erogare il beneficio, dando luogo ad un normale rapporto di debito e credito tra il soggetto pubblico e quello privato⁹⁶. Questo rapporto diretto tra amministrazione e beneficiario manca, invece, nei rapporti di finanziamento cosiddetto "agevolato". In questo caso si ha, infatti, la presenza di un ente erogatore, per cui il procedimento si scinde in più rapporti: quello tra l'amministrazione e lo stesso ente erogatore e quello tra quest'ultimo e il privato.

⁹³ Un esempio di questo tipo di sovvenzionamento sono gli aiuti accordati dal Consiglio nazionale delle ricerche a gruppi di ricercatori indipendenti oppure a singoli istituti universitari. La concessione dei fondi si associa alla stipulazione di una convenzione nella quale si stabiliscono i diversi tempi della ricerca e gli obblighi particolari dei partecipanti

⁹⁴ Un esempio è il decreto 26 giugno 2000, recante "criteri e modalità di intervento finanziario e termini di presentazione per l'anno 2001, riferiti al Fondo speciale per lo sviluppo ed il potenziamento delle attività cinematografiche del settore cinema".

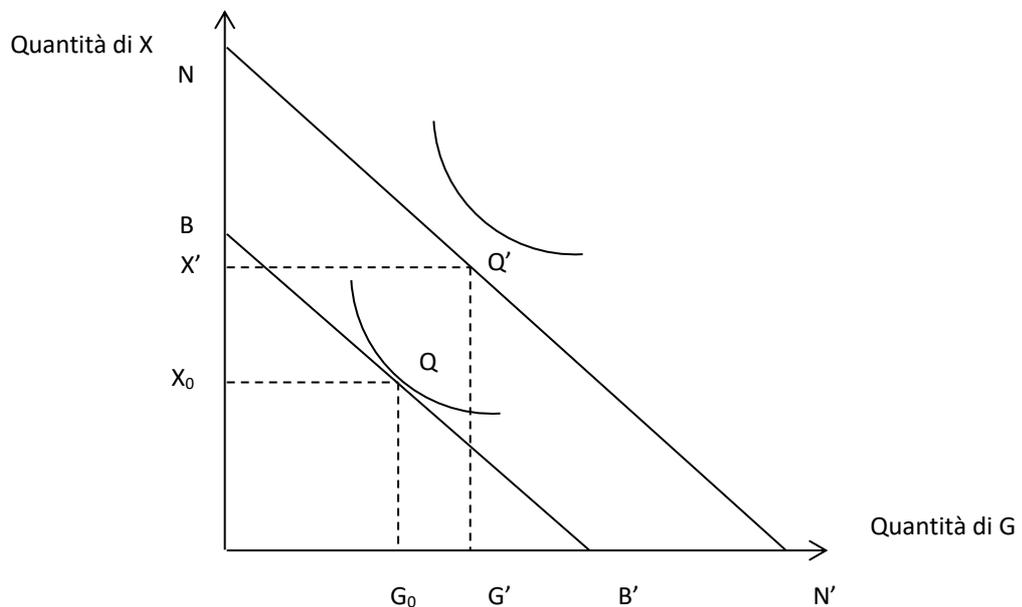
⁹⁵ Questo tipo di aiuti viene impiegato anche per raggiungere altre finalità oltre quelle meramente risarcitorie. È possibile infatti che con la concessione dei fondi il legislatore cerchi di indirizzare la ricostruzione delle attività danneggiate in una determinata direzione. In questo caso, le finalità dei trasferimenti sono simili a quelle che caratterizzano l'intervento nell'economia dei privati.

⁹⁶ G. Minervini, *Il sistema italiano di finanziamento alle imprese*, in AA.VV., *Il finanziamento delle imprese*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 35.

Un'altra caratteristica del finanziamento pubblico riguarda la natura dell'erogazione, vale a dire il fatto che si tratti di fondi pubblici vincolati o fondi pubblici non vincolati. Nei primi l'autorità erogatrice (di solito il governo centrale) individua gli ambiti nei quali l'ente ricevente può utilizzare il trasferimento; i secondi sono invece impiegati dagli enti in piena autonomia.

È importante rilevare come i diversi tipi di trasferimenti abbiano effetti differenti sul comportamento del soggetto beneficiario. Nel caso dei fondi utilizzati per le società partecipate, la teoria classica evidenzia come le preferenze dei cittadini residenti in una determinata regione giochino un ruolo fondamentale nell'utilizzo dei trasferimenti erogati. La figura seguente (II.1.) illustra il caso di un trasferimento non vincolato in somma fissa. L'asse delle ascisse indica la quantità di un dato bene pubblico G e quello delle ordinate tutti gli altri beni che possono essere prodotti nell'ente locale.

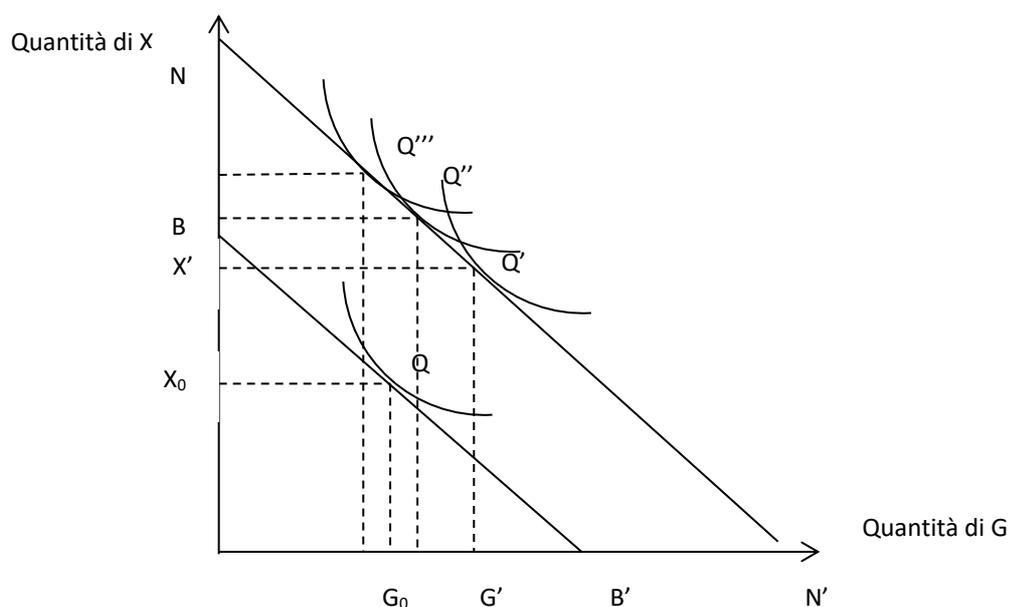
Fig. 1. Caso di trasferimento non vincolato in somma fissa



Fonte: elaborazione personale.

La retta BB' illustra il vincolo di bilancio dell'ente beneficiario, che permette diverse combinazioni del bene pubblico e degli altri beni. Si ipotizzi che l'ente scelga quella indicata dal punto Q ⁹⁷. Un trasferimento non vincolato in somma fissa determina un aumento delle disponibilità dell'ente e sposta il vincolo di bilancio più in alto (retta NN'), con un nuovo punto d'equilibrio (Q') caratterizzato da una quantità del bene pubblico e degli altri beni prodotti. La figura seguente (II.2.) illustra, invece, gli effetti di un trasferimento vincolato in somma fissa. La nuova retta di bilancio è la spezzata BEN' . Questo perché il governo definisce preventivamente le quantità del bene pubblico e degli altri beni da produrre.

Fig. 2. **Caso di trasferimento vincolato in somma fissa**



Fonte: elaborazione personale.

L'effetto di un trasferimento vincolato in somma fissa consiste, quindi, nel fatto che le possibilità di azione dell'ente si restringono. In ogni caso gli effetti

⁹⁷ A cui corrisponde una quantità OG_0 di bene pubblico e OX_0 di altri beni.

potrebbero essere analoghi a quelli di un trasferimento non vincolato, dal momento che l'esito finale dipende dalle preferenze dei fruitori. Effetti opposti si hanno nel caso di un trasferimento chiuso e di un trasferimento vincolato condizionato. In questi casi, infatti, il trasferimento causa sia un effetto reddito o un effetto sostituzione (oppure entrambi)⁹⁸.

⁹⁸ F. Fimmanò, A. Catricalà, *Le società pubbliche*, cit., p. 48.

2. Lo IAS 20 e la contabilizzazione dei finanziamenti pubblici in relazione ai principi contabili internazionali

2.1. Il quadro generale dell'adozione degli IAS

Nel primo capitolo è stato ricordato come la contabilità delle imprese pubbliche e a partecipazione pubblica facciano ricorso, per finanziare la loro operatività, a contributi pubblici.

La materia relativa a questi finanziamenti è regolata, dal punto vista contabile, dal Principio contabile internazionale IAS 20, rubricato “Contabilizzazione dei contributi pubblici e informativa sull’assistenza pubblica”. Tale principio è stato elaborato originariamente nel 1982 ed è stato confermato nell’ambito della revisione dei Principi contabili internazionali del 1991. L’unica modificazione ha riguardato un adeguamento della terminologia per uniformarla a quella adottata dallo IASC⁹⁹. Tra il 1999 e il 2001 due modificazioni sono state introdotte in seguito alla revisione dello IAS 10 (“Fatti intervenuti dopo la data di riferimento del bilancio) e dello IAS 41 (“Agricoltura”).

Va ricordato brevemente che il processo di armonizzazione comunitaria in materia di bilancio ha preso avvio con la comunicazione n. 508/95/CEE della Commissione Europea, intitolata *Armonizzazione contabile: una nuova strategia nei confronti del processo di armonizzazione internazionale*”, emanata il 14 novembre 1995. Tale documento ha inaugurato una nuova fase in materia di armonizzazione contabile. La Commissione, infatti, ha preso consapevolezza del

⁹⁹ F. Agliata, *Il bilancio secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS : regole e applicazioni*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 10.

fatto che le direttive, così come elaborate, erano ormai inadeguate rispetto alle esigenze contabili e finanziarie delle società europee¹⁰⁰. Si è imposta, in particolare, l'esigenza di rendere comparabili le documentazioni contabili a livello internazionale, mediante l'adozione dei principi contabili internazionali Ias/Ifrs, emanati dall'International Accounting Standard Board.

Successivamente, la Commissione ha delineato i punti essenziali della strategia in materia di informazione contabile nella Comunicazione 359/00/CEE, del 13 giugno 2000, denominata *Strategia dell'UE in materia di informativa finanziaria: la via da seguire*. Una tappa fondamentale è consistita nel regolamento approvato il 7 giugno 2002 dal Consiglio dell'Unione¹⁰¹, per effetto del quale, a decorrere dal 2005, tutte le società quotate in mercati comunitari hanno dovuto redigere i propri bilanci consolidati seguendo gli International Financial Reporting Standards (IFRS) e i relativi documenti interpretativi¹⁰². In particolare, l'art. 1 del Regolamento individua le sue finalità nel «garantire un elevato livello di trasparenza e comparabilità dei bilanci e quindi l'efficiente funzionamento del mercato europeo dei capitali e del mercato interno». Questi obiettivi devono essere perseguiti attraverso l'armonizzazione dell'informazione economico-finanziaria d'impresa derivante dalla «adozione e utilizzazione di principi contabili internazionali nell'Unione europea».

¹⁰⁰ G. Ceriani, B. Frazza, *L'implementazione dei principi contabili Ias/Ifrs nell'ordinamento giuridico italiano*, Roma, Aracne, 2006, pp. 3-4; Cfr. M. Venuti, *Il bilancio di esercizio fino agli IFRS. Finalità, principi e deroghe*, Milano, Giuffrè, 2006, pp.349-350, nota 5.

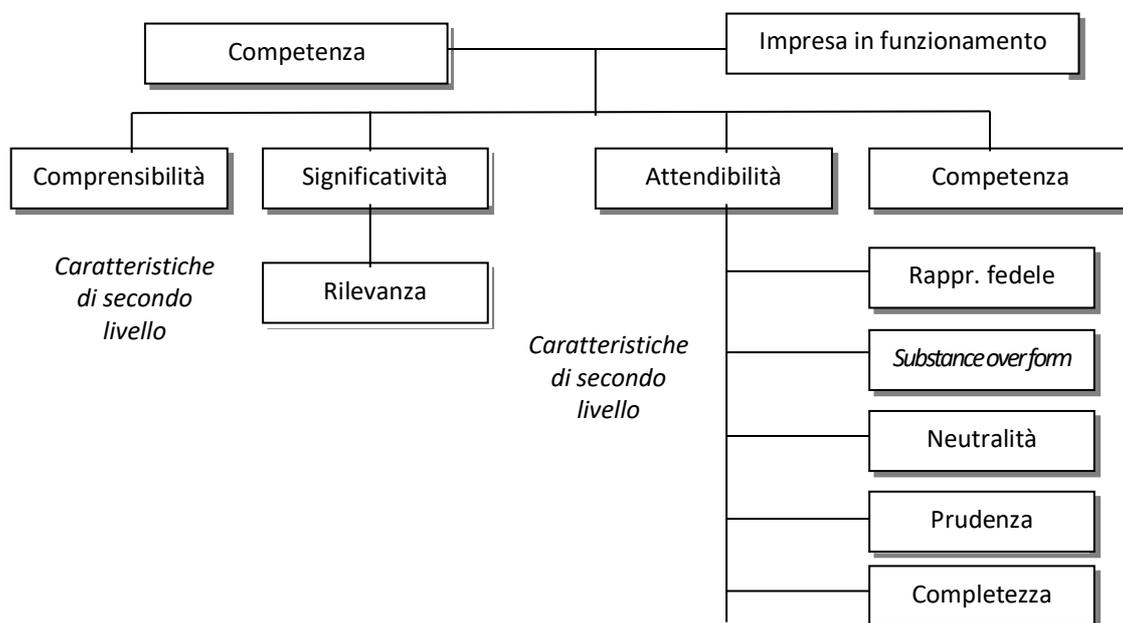
¹⁰¹ P. Petrolati, *L'armonizzazione contabile dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002; B. Campedelli, *L'internazionalizzazione della comunicazione economico-finanziaria d'impresa*, Milano, Angeli, 2003.

¹⁰² Gli International Financial Reporting Standards, noti nella loro vecchia denominazione come Ias, sono emanati dall'International Accounting Standard Board e sono interpretati dallo Standing Interpretations Committee (SIC) ossia da un gruppo d'esperti che si occupa di definire ed emanare i documenti interpretativi redatti a completamento dei Principi contabili internazionali.

Numerosi Paesi europei hanno attuato il Regolamento 1606/2002 solo nelle parti vincolanti. Il legislatore italiano invece, con d.l. 38/2005 ha avviato un processo diretto a promuovere l'adozione generalizzata dei principi internazionali.

Per individuare le differenze che intercorrono tra il bilancio redatto secondo gli Ias e quello civilistico, è possibile analizzare brevemente i principi contabili generali. Il *Framework for the Preparation and Presentation of Financial Statements* prevede che il bilancio d'esercizio deve essere in grado di fornire delle informazioni in merito «alla situazione finanziaria, al risultato economico e alle variazioni nella struttura patrimoniale dell'impresa, utili a un'ampia gamma di utilizzatori per prendere decisioni in campo economico»¹⁰³. L'utilità delle informazioni di bilancio per le decisioni economiche può essere assicurata rispettando i principi di base e le caratteristiche qualitative previste.

Fig. 3: La gerarchia delle caratteristiche qualitative degli IFRS



¹⁰³ IASB, *Framework*, par. 12.

Il *Framework* degli Ias prevede quattro caratteristiche di primo livello, due delle quali, a loro volta, specificano altre caratteristiche di secondo livello. Il bilancio deve rispettare i seguenti postulati:

a) *Comprensibilità*. Secondo questa caratteristica, il bilancio deve essere redatto in modo da risultare subito comprensibile agli utilizzatori, cioè a soggetti che hanno una cultura contabile medio-alta. Quindi questo principio richiede non un bilancio elementare o eccessivamente esplicativo di ogni voce, ma un rendiconto che sia facilmente intelligibile per lettori esperti¹⁰⁴. Il codice civile prevede come principio analogo quello della chiarezza, inserito nell'art. 2423 c.c.¹⁰⁵ insieme a quello di rappresentazione veritiera e corretta¹⁰⁶.

Negli Ias e nel Codice civile il contenuto dei due principi di chiarezza e comprensibilità è coincidente¹⁰⁷. La loro incidenza pratica è però diversa in quanto diverso è il contesto in cui sono collocati. Mentre in un bilancio redatto secondo i principi del codice civile questo criterio è diretto a verificare una corretta applicazione delle regole imposte, nel caso del bilancio Ias/Ifirs (in cui non vi sono schemi rigidi e obbligatori e le regole valutative lasciano molto spazio alla discrezionalità dei redattori) il criterio di comprensibilità costituisce

¹⁰⁴ F. Superti Furga, *Il bilancio di esercizio italiano secondo la normativa europea*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 16.

¹⁰⁵ Art. 2423 c.c.: «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».

¹⁰⁶ Il principio della chiarezza fa riferimento alla necessità che il bilancio di esercizio sia comprensibile dal punto di vista formale (per quel che riguarda la rappresentazione) e sostanziale (per quel che riguarda il processo di formazione). La rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico si riferisce, invece, al "quadro fedele" che il bilancio deve dare rispetto all'attività aziendale. Essa è la traduzione dell'espressione *true and fair view* contenuta nella direttiva europea.

¹⁰⁷ Infatti anche nel sistema italiano si è imposta la tendenza a misurare la chiarezza di un bilancio svincolando gli amministratori da eccessive pretese, e ciò sulla base della considerazione che il bilancio è destinato a lettori in possesso di una cultura ragionieristica di medio livello, e di medio-alto nel caso di bilancio di una società quotata. Cfr. B. Quattraro, *Il bilancio d'esercizio e consolidato delle imprese ordinarie, bancarie, finanziarie, sportive ed assicurative. Problematiche civili, penali e tributarie*, Milano, Giuffrè, 1998, p. 21.

un'importante clausola di salvaguardia che permette di limitare eventuali abusi da parte degli amministratori.

b) *Significatività*. Sempre in relazione alle esigenze informative degli utilizzatori, la seconda caratteristica indicata dallo Iasb è la significatività. Questo principio impone l'indicazione di tutti i dati e le informazioni che possono influenzare una decisione economica, ossia di tutte quelle valutazioni che aiutano a comprendere meglio gli eventi che incidono sull'andamento economico dell'impresa. Questo criterio rinvia quindi a una caratteristica qualitativa di secondo livello, vale a dire la rilevanza.

Il Codice civile non include il criterio della significatività tra i principi previsti dall'art. 2423-*bis*, ma lo utilizza solo come parametro di riferimento per indicare alcune informazioni nella nota integrativa¹⁰⁸. Inoltre, anche se il principio contabile n. 11 fa riferimento ai concetti di significatività e rilevanza, la prassi contabile tende a darvi poco rilievo. Ciò è dovuto al fatto che il sistema contabile italiano è rigido e lascia ben poco spazio a valutazioni e a criteri flessibili come il principio di significatività¹⁰⁹.

c) *Attendibilità*. Essa si realizza quando l'informazione contenuta nel bilancio è "priva da errori e distorsioni rilevanti" e quindi "gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa come rappresentazione attendibile di ciò che intende rappresentare o di ciò che si può ragionevolmente ritenere che essa rappresenti". Questo è il principio più complesso e rilevante nell'ambito del sistema Ias/Ifirs. Lo Iasb ha provveduto quindi a redarlo in modo più approfondito, prevedendo alcune sotto-caratteristiche:

- la presentazione fedele: il principio impone l'utilizzo di un metodo contabile coerente rispetto ai fatti aziendali. E' affine al principio di rappresentazione veritiera e corretta previsto dall'art. 2423 c.c.

¹⁰⁸ Art. 2427 n. 6-bis e 10, c.c.

¹⁰⁹ G. Savioli, *I principi contabili internazionali*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 84.

- la neutralità: nel *Framework* questo principio vieta un utilizzo “speculativo” del bilancio da parte degli amministratori, vale a dire un utilizzo dell’informazione contabile per indurre il pubblico dei investitori verso determinate decisioni economiche. Questa preoccupazione non è presente nel modello contabile nazionale;

- la prudenza: nell’ambito dei principi contabili internazionali questo criterio ha un valore marginale e di secondo livello. Esso si risolve nella richiesta di cautela durante l’elaborazione di valutazioni più problematiche, per evitare il sovrapprezzamento dei ricavi o la sottostima delle perdite¹¹⁰.

d) *Completezza*. Infine il bilancio deve essere completo in ogni sua parte. La completezza comporta anche la comparabilità, vale a dire il fatto che gli utilizzatori devono essere in grado di confrontare i bilanci di un’impresa allo scopo di identificare linee di tendenza.

2.2. L’ambito di applicazione

Lo IAS 20 è stato predisposto per la contabilizzazione dei contributi di natura pubblica e per l’informativa relativa a questi ultimi e ad altri tipi di

¹¹⁰ Più in particolare il *Framework*, al paragrafo 37, precisa che «la prudenza consiste, allorché si esprime un giudizio estimativo, nell’uso di un certo grado di cautela, necessario quando sussistono condizioni di incertezza, in modo da non sopravvalutare le attività e i ricavi e non sottovalutare le passività e i costi. Tuttavia, l’esercizio della prudenza non deve consentire, per esempio, la creazione di riserve occulte, né la deliberata sottostima di attività e ricavi o la sovrastima di passività e costi, in quanto il bilancio non avrebbe la caratteristica della neutralità e quindi dell’attendibilità». Questa definizione invita il redattore ad una cautela nei giudizi estimativi anche se non fa riferimento alla nozione di utili realizzati. La prudenza, quindi, è non solo indicare utili realizzati, ma esprimere delle valutazioni «libere da artificiose sottostime o sovrastime prive, in quanto tali, dei requisiti dell’attendibilità e della neutralità» (E. Santesso, U. Sostero, *Principi contabili per il bilancio d’esercizio*, Milano, Egea, 2015, p. 28). Questa impostazione permette di far convivere due principi, il *fair value* e la prudenza, in apparente contrasto, senza dover rinunciare a quest’ultimo.

assistenza pubblica¹¹¹. Tale principio ha quindi due aree operative: da un lato, disciplina il trattamento contabile dei contributi pubblici; dall'altro, fornisce indicazioni circa l'informativa prevista a carico delle imprese che risultano beneficiarie di contributi pubblici o di altri tipi di assistenza pubblica.

Lo stesso principio precisa come dal suo ambito siano escluse quattro specifiche voci:

-
- a) i problemi particolari che sorgono nella contabilizzazione dei contributi pubblici nei bilanci che riflettono gli effetti dei cambiamenti dei prezzi o nelle informazioni integrative di natura analoga;
 - b) l'assistenza pubblica che è fornita a un'entità sotto forma di benefici che si manifestano nella determinazione dell'utile imponibile o della perdita a fini fiscali, o che sono determinati o limitati sulla base delle imposte sul reddito dovute. Esempi di tali benefici sono rappresentati da esenzioni dalle imposte sul reddito, crediti d'imposta sugli investimenti, ammortamenti accelerati e riduzioni delle aliquote delle imposte sul reddito.
 - c) la partecipazione pubblica alla proprietà dell'entità;
 - d) i contributi pubblici trattati dallo IAS 41 Agricoltura.
-

Gli elementi determinati dai cambiamenti dei prezzi vengono esclusi in quanto non fanno riferimento all'entità sostanziale del contributo. Il regime di esclusione interessa anche le forme di assistenza che prendono forma in misure fiscali di sgravio, come agevolazioni o crediti di imposta. Si tratta infatti di misure che non consistono nel trasferimento di risorse, ma nell'esonero da oneri dovuti¹¹².

L'ambito operativo dello IAS 20 comprende, allo stesso modo, la partecipazione pubblica alla società. Nel primo capitolo è stato ricordato come lo Stato e gli altri enti pubblici possano esercitare un'attività d'impresa secondo tre

¹¹¹ IAS 20, p. 1.

¹¹² C. Aprile, *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti, in conto esercizio e in conto capitale*, in *Bilancio vigilanza e controllo*, 2011, 9, p. 22.

modalità. In primo luogo possono esercitare una società pubblica in modo diretto. In questo caso si parla di società pubblica in senso proprio¹¹³. In secondo luogo lo Stato può operare attraverso enti di diritto pubblico. Una terza modalità è quella mediante la partecipazione a istituti privatistici, vale a dire a società per azioni. La partecipazione maggioritaria o minoritaria dello Stato o di enti pubblici in società private dà luogo alle società a partecipazione statale¹¹⁴. L'attività di impresa da parte dello Stato fa riferimento, quindi, a una macro-categoria che comprende sia le società di proprietà pubblica che le società controllate mediante una partecipazione. All'interno di questi due gruppi è possibile trovare società interamente controllate da una pubblica amministrazione (locale o statale), società miste pubblico-private, dove la partecipazione dell'ente pubblico può essere solo minoritaria o di maggioranza; società "legali", società "strumentali", società concessionarie di un pubblico servizio le c.d. società *in-house providing* e così via.

Una quarta voce esclusa dallo IAS 20 consiste nei contributi pubblici trattati dallo IAS 41, se le attività biologiche sono valutate al *fair value*. Questo principio definisce l'attività agricola come «la gestione di un'impresa che si occupa della trasformazione biologica delle attività biologiche per la loro vendita come prodotti agricoli o come ulteriori attività biologiche»¹¹⁵. A sua volta l'attività biologica (*biological asset*) è identificata in «un animale vivente o una pianta», mentre la trasformazione biologica comprende «i processi di crescita, degenerazione, maturazione, produzione e procreazione che originano mutamenti qualitativi o quantitativi in un'attività biologica»¹¹⁶.

¹¹³ F. Fimmanò, A. Catricalà, *Le società pubbliche*, Napoli, Università Mercatorum Press, 2017, p. 12.

¹¹⁴ P. Monea, S. Pozzoli (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica dopo il T.U.*, Bergamo, CEL Editrice, 2017.

¹¹⁵ IAS 41, § 5.

¹¹⁶ Queste definizioni mettono in evidenza come lo IAS non consideri «il "criterio fondiario", ossia l'utilizzo del "fattore produttivo terreno" come un presupposto necessario per la realizzazione del processo produttivo e come un elemento che discrimina il tipo di attività

Per quel che riguarda il suo ambito di applicazione, lo Ias 41 stabilisce che il principio deve essere applicato «per contabilizzare, quando connessi ad attività agricole: a) le attività biologiche; b) i prodotti agricoli al momento del raccolto; c) i contributi pubblici disciplinati dai paragrafi 34 e 35»¹¹⁷. Lo Ias 41 deve essere utilizzato, quindi, per il trattamento contabile delle risorse biologiche e per la valutazione dei prodotti agricoli fino al momento del raccolto; si occupa inoltre dei sussidi pubblici connessi alle attività agricole. Il riferimento ai contributi pubblici è legato al fatto che una parte rilevante del bilancio delle imprese agricole è rappresentata da contributi pubblici. Una parte rilevante di questi consistono aiuti erogati dall'Unione Europea che sostiene le aziende tramite aiuti alla produzione (primo pilastro PAC) e aiuti allo sviluppo rurale (secondo pilastro PAC). Una seconda fonte di contributi è quella nazionale (a carattere regionale e locale).

2.3. Le precisazioni definitive dello IAS 20

2.3.1. L'assistenza pubblica, contributi pubblici e finanziamenti

La parte introduttiva dello IAS 20 fornisce anche una serie di definizioni, utili per comprendere la sua portata.

Il termine pubblico indica le autorità a livello internazionale (l'Unione europea), nazionale (il governo e gli enti governativi) e locale (le Regioni e gli altri enti di governo del territorio). Tre nozioni rilevanti sono quelle di assistenza pubblica, contributi pubblici e finanziamenti a fondo perduto. L'assistenza pubblica indica l'azione messa in atto da enti pubblici allo scopo di trasferire

svolta»: S. Corbella, *Il calcolo economico nell'impresa agricola. Aspetti generali e problematiche di redazione del bilancio d'esercizio*, Milano, Angeli, 2014, p. 95.

¹¹⁷ Ias 41, § 1.

risorse e benefici economici a un'impresa o a una categoria di imprese che presentano specifici requisiti. Tali benefici devono presentare una natura diretta, dal momento che lo IAS 20 esclude dal suo ambito di applicazione i benefici che possano interessare l'impresa in modo indiretto attraverso altre azioni¹¹⁸. Il principio contabile ricorda come l'assistenza pubblica possa presentare forme diverse sia con riferimento alla sua natura sia per quel che riguarda le condizioni previste per poterne fruire. Il fine dell'assistenza, come afferma lo IAS 20, «può essere quello di incentivare l'entità a intraprendere un'attività che normalmente non svolgerebbe se mancasse l'assistenza»¹¹⁹.

Il fatto che una società riceva assistenza pubblica è rilevante in vista della predisposizione del bilancio sotto due punti di vista. In primo luogo, se vengono conferite risorse, la società deve individuare un metodo adeguato per procedere alla contabilizzazione di tale conferimento. In secondo luogo, la stessa società dovrebbe fornire informazioni di natura contabile-operativa circa il beneficio apportato da tale assistenza nel periodo considerato dal bilancio. Ciò permette di effettuare una comparazione tra i bilanci (precedenti e seguenti) della società, così come tra questi e quelli di altre entità.

Il termine “contributo pubblico” indica il trasferimento di risorse all'impresa, effettuato da un ente pubblico e soggetto al rispetto di specifici requisiti relativi alla sua attività operativa. I contributi pubblici si differenziano a seconda del fatto che presuppongano o meno, come condizione per ottenerli, l'acquisizione o la costruzione di attività immobilizzate. Nel primo caso si parla di contributi in conto capitale, nel secondo caso di contributi in conto esercizio. Inoltre, nel caso dei contributi in conto capitale, «vi possono essere delle ulteriori

¹¹⁸ Come nel caso della realizzazione di infrastrutture in aree in via di sviluppo.

¹¹⁹ IAS 20. P. 4.

condizioni riguardanti la tipologia di beni, la loro localizzazione o il periodo di tempo durante il quale essi devono essere acquistati o posseduti»¹²⁰.

I contributi pubblici sono definiti anche sussidi, sovvenzioni o incentivi. Il termine “sovvenzione” fa riferimento all’atto terminale di un procedimento amministrativo che ha l’effetto di trasferire una somma di denaro dalla disponibilità della pubblica amministrazione al patrimonio di un soggetto privato, il quale non ha l’obbligo di restituire la somma, ma deve impiegarla per finalità e risultati più o meno rigidamente predeterminati ¹²¹ . Lo strumento della sovvenzione ha assunto, peraltro, un significato sempre più ampio, dal momento che tale termine è stato utilizzato anche per designare figure giuridiche nella quali il beneficio accordato dall’amministrazione assume forme diverse dall’erogazione di denaro¹²². L’istituto ha acquisito così diverse denominazioni (a volte si parla di contributi “a fondo perduto”, altre volte di sussidi, o di rimborsi, o di premi)¹²³. In generale, comunque, le sovvenzioni fanno riferimento ad erogazioni gratuite di denaro, dirette a realizzare il fine pubblico di incentivazione di attività economiche. Dal punto di vista del loro scopo, quindi, le sovvenzioni costituiscono degli strumenti in mano pubblica diretti, ad esempio, a far sorgere nuove iniziative imprenditoriali in una determinata zona spesso sottosviluppata o in un certo settore produttivo in cui sia carente l’iniziativa privata..

¹²⁰ M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, in *Amministrazione & finanza*, 2008, 11, p. 9.

¹²¹ E. Croci, G. Pericu, *Sovvenzioni*, in *Enc. diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, XLI, p. 244, i quali definiscono la sovvenzione come «un atto amministrativo di natura procedimentale, il cui effetto giuridico prevalente consiste nell’attribuzione di una somma di denaro o di altro bene economicamente valutabile senza che ciò comporti a carico del beneficiario un obbligo di restituzione o alcuna obbligazione di pagamento nei confronti della pubblica amministrazione».

¹²² Si pensi alle agevolazioni fiscali, a quelle tributarie, alle concessioni di mutui a condizioni privilegiate, alle ipotesi del credito agevolato.

¹²³ Tra le sovvenzioni vengono compresi a volte i contributi in conto interessi, mediante i quali lo Stato, assumendosi una parte degli oneri finanziari, agevola operazioni di mutuo bancario a soggetti e per obiettivi determinati.

Questa definizione permette di distinguere la “sovvenzione” da altre forme di incentivazione economico-finanziaria. L’incentivazione, come altri termini analoghi (sistema di incentivi, ausili, aiuti di Stato), è infatti una categoria molto ampia che comprende diversi tipi di intervento statale¹²⁴. In generale, è comunque possibile distinguere le sovvenzioni da due altre forme di incentivazione: il finanziamento pubblico e il premio.

Il finanziamento pubblico rappresenta la figura più comune di incentivazione. A volte questo termine viene usato per indicare tutti i casi in cui i poteri pubblici, in relazione agli obiettivi di politica economica e sociale perseguiti, «forniscono i mezzi finanziari alle imprese operanti nei vari settori produttivi per la realizzazione di nuove iniziative o per l’ampliamento, l’ammodernamento e la prosecuzione dell’attività di iniziative già esistenti, o per l’acquisto di beni prodotti da un settore di cui si intende incoraggiare l’attività»¹²⁵. Il meccanismo incentivante fa leva sulle esigenze finanziarie del beneficiario, agevolando l’accesso al credito e dalla riduzione dei costi finanziari (interessi). Questi oneri vengono assunti dallo Stato, attraverso una legge di spesa che predispone le risorse finanziarie e i relativi meccanismi di conferimento delle disponibilità (in genere si tratta di “fondi speciali”). Si tende quindi a ricondurre al concetto di finanziamento pubblico ogni tipo di intervento finanziario, dello Stato o altri enti pubblici, a favore di attività produttive¹²⁶. In questo quadro, i “finanziamenti a fondo perduto” sono prestiti per i quali il finanziatore si impegna, in presenza di condizioni stabilite, a rinunciare al rimborso.

¹²⁴ In linea generale, il fattore incentivante consiste nell’attribuzione a determinati soggetti di un vantaggio (o uno svantaggio) che può essere misurato in termini economico finanziari, funzionando come espansione o come riduzione del reddito dei soggetti, in relazione a determinate attività economiche.

¹²⁵ M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici*, cit., p. 9.

¹²⁶ Vi rientrano il conferimento del capitale a un determinato ente, la vera e propria operazione di credito posta in essere da organi dello Stato, le operazioni di credito compiute da istituti specializzati attraverso fondi, forniti inizialmente dallo Stato, per lo svolgimento della loro attività istituzionale o attinti da altri enti creati con tale specifica finalità, così via.

Altre volte, poi, si tende ad assimilare i finanziamenti pubblici alle forme di ausilio e di incoraggiamento (sovvenzioni e premi) delle attività imprenditoriali. Si tratta di quegli strumenti con cui la Pubblica Amministrazione «interviene, erogando propri mezzi finanziari, in favore dell’iniziativa economica privata, in considerazione del pubblico interesse connesso allo svolgimento di specifiche attività produttive, di scambio o di intermediazione»¹²⁷.

2.3.2. Il *fair value*

Lo Ias 20 fornisce anche una definizione di *fair value*. Esso consiste nel «prezzo che si percepirebbe per la vendita di un’attività ovvero che si pagherebbe per il trasferimento di una passività in una regolare operazione tra operatori di mercato alla data di valutazione»¹²⁸.

Tra le novità delle direttive europee in materia di bilanci, quella che appare di più ampio impatto, sembra essere l’introduzione della valutazione di alcune tipologie di attività al *fair value*¹²⁹. Il concetto di *fair value*¹³⁰ o “valore equo” è contenuto nello IAS 39 il quale utilizza questo termine per indicare il corrispettivo al quale viene scambiato un bene, od estima una passività, tra parti consapevoli e disponibili, in una operazione fra terzi. Per valutare la portata di questa innovazione è necessario analizzare le ragioni che ne hanno suggerito l’introduzione.

La più importante di queste motivazioni sta nella volontà di superare i limiti legati all’utilizzo del costo storico, come criterio di valutazione degli investimenti in bilancio. Se il costo storico, infatti, permette di esprimere delle valutazioni

¹²⁷ M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici*, cit., p. 9.

¹²⁸ Cfr. IFRS 13 Valutazione del fair value.

¹²⁹ S. Ferri, *L’armonizzazione contabile alla ricerca dei valori ‘equi’: problematiche e difficoltà nell’introduzione dei principi contabili internazionali*, in *Studi e note di economia*, 2002, pp. 169-178.

¹³⁰ La definizione di *fair value* non risulta essere univoca a livello di dottrina. Cfr. M. Pizzo, *Il fair value nel bilancio di esercizio*, Padova, Cedam, 2000.

prudenti, esso limita la possibilità di fornire il “quadro fedele” della situazione patrimoniale, economica e finanziaria, previsto dalla normativa. Questo limite è superato dagli IAS i quali, nella loro attuale formulazione, affiancano tra i criteri di valutazione il valore di mercato al costo storico. L’adozione di uno o dell’altro dei due criteri dipende dal tipo di investimenti oggetto di valutazione.

Al riguardo, va rilevato che nei Paesi anglosassoni, la teoria ha elaborato la nozione di *comprehensive income*, che coincide con la somma algebrica del *net income* (il risultato che appare nel conto economico) e di tutti i proventi e oneri imputati direttamente a patrimonio netto. Il *comprehensive income* corrisponde quindi alla variazione di patrimonio netto maturata tra l’inizio e la fine del periodo amministrativo¹³¹.

In precedenza lo IAS 1 imponeva a ciascuna azienda di presentare un prospetto delle variazioni di patrimonio netto che evidenziasse separatamente l’utile o la perdita di esercizio, oltre a ciascuna voce di proventi ed oneri dell’esercizio che era imputata direttamente a patrimonio netto. La versione rivista dello IAS 1 “*Presentazione del bilancio*” non consente più la presentazione delle componenti di reddito quali proventi ed oneri (definite “variazioni generate da transazioni con i non-soci”) nel Prospetto delle variazioni del patrimonio netto. Lo IAS 1 richiede, invece, un’indicazione separata rispetto alle variazioni generate da transazioni con i soci. Secondo la nuova versione del principio, infatti, tutte le variazioni generate da transazioni con i non-soci devono essere evidenziate in un unico prospetto separato che mostri l’andamento del periodo (prospetto degli utili e delle perdite complessivi rilevati) oppure in due separati prospetti (conto economico e prospetto degli utili e delle perdite complessivi rilevati). Queste variazioni devono essere evidenziate separatamente anche nel Prospetto delle variazioni del patrimonio netto.

¹³¹ A. Lionzo, *Il sistema dei valori di bilancio nella prospettiva dei principi contabili internazionali*, Milano, Angeli, 2015, p. 16.

Tra le conseguenze legate dall'introduzione del *fair value* occorre sottolineare la possibilità di iscrivere in bilancio utili non ancora realizzati su operazioni in essere la cui entità, attendibile nella misura in cui lo sono le stime dei valori di mercato, risentirà al momento del realizzo della "volatilità" propria delle fluttuazioni del mercato. Ciò comporta che i principi di redazione del bilancio, in un sistema che adotta o permette di adottare il *fair value*, non coincidono più con quelli che erano definiti dal codice civile e dai principi contabili nazionali. Il principio di realizzazione «viene sostanzialmente accantonato, in quanto si consente l'iscrizione di valori attuali, superiori al costo storico, quando tali valori sono confermati da dati di mercato, ma ancora non sono realizzati mediante scambio con terze economie. Il principio di prudenza cambia contenuto, riducendosi all'uso di un certo grado di cautela quando sussistono condizioni di incertezza»¹³². Questo permette che il bilancio esponga valori attuali anziché i valori storici con riferimento ad alcune poste. Esso svolge meglio la sua funzione di informare sulla reale situazione della società, ma crea il pericolo che le plusvalenze stimate di oggi vengano distribuite e domani non vengano realizzate, perché il mercato non ha mantenuto quel che aveva promesso.

2.4. I contributi pubblici monetari e non monetari

Nelle pagine precedenti è stato evidenziato come lo IAS 20 preveda, innanzitutto, una distinzione tra «contributi pubblici» e «assistenza pubblica». I primi vengono una forma di assistenza pubblica, prestata da enti pubblici attraverso il trasferimento di risorse a un'impresa o a una categoria di imprese in possesso di determinati requisiti o a patto che esse «abbiano rispettato, o si

¹³² G. Savioli, *I principi contabili internazionali*, cit., p. 31.

impegnino a rispettare, certe condizioni relative alle loro attività operative». I contributi pubblici presentano forme diverse:

<i>Monetarie</i>	<i>Non monetarie</i>
Trasferimenti di disponibilità liquide o mezzi equivalenti all'impresa;	Trasferimenti di attività non monetarie all'impresa;
Remissione di prestiti da parte del Governo.	

Lo IAS 20 non si applica, invece, alle passività fiscali dovute al Governo. Di solito, inoltre, sia i contributi monetari che quelli non monetari sono vincolati, nella loro concessione, al rispetto di specifiche condizioni che rinviano all'attività operativa dell'impresa. Tali condizioni possono fare riferimento all'acquisto di macchinari, alla realizzazione di un bene strumentale per l'attività dell'impresa, al fatto che l'impresa localizzi la sua attività in specifiche aree o che rispetti una precisa tempistica nella realizzazione del programma di investimenti¹³³.

Un esempio è rappresentato dal "Piano Nazionale Industria 4.0", il quale si è proposto di interrompere il processo di disinvestimento che ha investito l'economia nazionale e promuovere una dinamica di rinnovamento delle dotazioni produttive aziendali. L'obiettivo è stato quello di digitalizzare e mettere in connessione tutta la filiera produttiva grazie all'utilizzo delle nuove tecnologie. Per fare questo il Piano ha prolungato e potenziato, a favore di tutte le imprese, le principali misure (già esistenti) dirette a sostenere gli investimenti e incorporate nella Legge di Bilancio per il 2017. Si tratta del super/iper ammortamento, della cosiddetta "Nuova Sabatini" e del credito d'imposta sugli investimenti in R&S.

In primo luogo, è stato prorogato il c.d. super ammortamento, confermando la deduzione degli ammortamenti relativi agli acquisti di beni strumentali

¹³³ R. Bauer, *Contabilizzare i contributi pubblici con lo IAS n.20*, in *Amministrazione & finanza*, 2002, 23, p. 12.

materiali nuovi. Inoltre, questa misura è stata potenziata rispetto alla precedente versione, per favorire maggiormente gli investimenti in chiave Industria 4.0. Innanzitutto, la maggiorazione della deduzione degli investimenti è stata innalzata dal 40% al 150% (il cosiddetto iper-ammortamento) per gli acquisti di impianti e macchinari che rientrano nella categoria denominata 4.0, che include un ampio numero di beni considerati altamente tecnologici o collegati ad essi. Inoltre, questi beni devono essere interconnessi al sistema aziendale di gestione della produzione o alla rete di fornitura. Si deve trattare, cioè, di macchinari c.d. “intelligenti” (*smart*), che possono comunicare tra loro, in base a determinate tecnologie abilitanti secondo il modello “Industria 4.0”. In secondo luogo, la maggiorazione del 40% (super-ammortamento) è stata estesa anche a un insieme di beni immateriali (*software*, sistemi, piattaforme, applicativi, ecc., esclusi dalla precedente normativa), anch’essi funzionali alla trasformazione tecnologica in chiave Industria 4.0¹³⁴.

2.5. I presupposti per l’iscrizione e le diverse tipologie dei contributi

Lo IAS 20 individua due condizioni generale per la rilevazione in bilancio dei contributi pubblici. La prima consiste nel fatto che vi sia una «ragionevole certezza» che l’impresa sia in grado di rispettare le condizioni previste. La seconda fa riferimento, invece, alla «ragionevole certezza» che i contributi saranno ricevuti¹³⁵.

Queste due condizioni rinviano, quindi, a due diverse dimensioni del contributo. Quella strettamente aziendale riguarda la certezza che l’impresa adegui la sua operatività ai requisiti richiesti dalla disposizione che eroga il contributo. Quella pubblicistica riguarda, invece, la certezza che il trasferimento

¹³⁴ Indicati specificatamente nell’Allegato B della Legge di Bilancio.

¹³⁵ IAS 20, p. 7

in denaro non solo venga accordato formalmente, ma sia certo nel suo effettivo ottenimento. Lo IAS 20 vieta, quindi, di contabilizzare contributi il cui trasferimento sia solo ipotetico o che, anche qualora sia certo, non possa essere percepito in quanto l'impresa non è in grado di rispettare anche solo parzialmente i requisiti richiesti¹³⁶. Ciò comporta che l'erogazione di un contributo non rappresenta, di per sé, una condizione di contabilizzazione, dovendo essere integrata dal rispetto delle condizioni previste. Nella stessa logica, un finanziamento a fondo perduto concesso da un ente pubblico può essere iscritto in bilancio (come un contributo pubblico) solo se l'impresa è in grado di rispettare le condizioni che sono state previste perché l'ente erogatore rinunci al rimborso del prestito¹³⁷.

E' utile ricordare come lo IAS 41, relativo all'agricoltura, prevede un trattamento diverso da quello dello IAS 20. Quest'ultimo è applicato solo a contributi pubblici relativi ad attività biologiche valutate al costo, al netto di ogni deprezzamento accumulato e di ogni perdita durevole accumulata. Lo stesso IAS 20 prevede che i contributi pubblici non vengano rilevati fino a che non vi è una ragionevole sicurezza che l'impresa adempirà alle condizioni che sono previste dal contributo pubblico stesso e il contributo pubblico è ricevuto¹³⁸. Lo IAS 20 prevede anche che i contributi pubblici dovrebbero essere rilevati come proventi dell'esercizio all'interno del quale devono essere sostenuti i relativi costi che questi contributi intendono compensare. Per quel che riguarda l'esposizione dei contributi pubblici relativi ad attività, lo IAS 20 permette due metodi: considerare un contributo pubblico come un provento posticipato oppure dedurre il contributo pubblico dal valore contabile dell'attività.

¹³⁶ C. Aprile, *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti*, cit., p. 23.

¹³⁷ P. Moretti, *I contributi pubblici nello IAS 20*, in *Corr. trib.*, 2006, p. 1335.

¹³⁸ S. Severi, *La contabilità agricola*, Milano, Angeli, 2014, p. 32.

Lo Iasc ha deciso di considerare i contributi pubblici all'interno dello IAS 41, poiché ha rilevato che i contributi pubblici relativi alle attività agricole sono comuni in alcuni stati.

Il punto di partenza è stato la considerazione che, se un contributo pubblico è vincolato, un'impresa ha probabilmente dei costi e delle obbligazioni legati al rispetto delle condizioni previste dal contributo pubblico. Può essere possibile che il flusso in ingresso di benefici economici sia molto minore dell'ammontare del contributo pubblico. Data questa possibilità, il criterio secondo cui un provento è rilevato quando vi è una ragionevole sicurezza che vengano soddisfatte le condizioni previste dal contributo, può portare alla rilevazione di un provento che è incoerente con il *Framework*. Il *Framework* indica, infatti, che un provento è rilevato nel conto economico può essere valutato attendibilmente e quanto si è verificato un aumento nei benefici economici futuri, relativo ad un incremento in una attività o in un decremento di una passività.

Lo Iasc ha considerato quindi due approcci alternativi. Un'impresa dovrebbe rilevare un contributo pubblico vincolato come un provento quando:

- a) è probabile che l'impresa stessa sarà in grado di soddisfare le condizioni previste dal contributo pubblico¹³⁹;
- b) l'impresa rispetta le condizioni che sono previste dal contributo pubblico.

Lo Iasc ha individuato questo secondo approccio come maggiormente appropriato. Si è stabilito, inoltre, che un contributo pubblico che prevede che una impresa non si impegni in determinate attività agricole dovrebbe anche essere contabilizzato nello stesso modo di un contributo pubblico vincolato relativo ad una attività biologica valutata al suo valore equo al netto dei costi stimati al punto di vendita.

¹³⁹ Questo approccio è coerente con le condizioni per la rilevazione dei redditi previste nello IAS 18 – Ricavi. Lo IAS 18 prevede che un ricavo deve essere rilevato, tra le altre cose, quando è probabile che i benefici economici associati con la transazione affluiranno all'impresa.

Riportando l'attenzione sulle IAS 20, va rilevato come essa preveda che i contributi pubblici possano essere rogati secondo quattro modalità:

- i contributi in conto esercizio: sono erogati sulla base di una disposizione legislativa o di un contratto; il loro scopo di sostenere il reddito, di rafforzare il sistema dei ricavi aziendali e di diminuire l'incidenza di costi generali o specifici. Si tratta, quindi, di contributi che vengono trasferiti allo scopo di supportare la gestione aziendale, soprattutto a vantaggio di imprese attive in specifiche aree o in particolari settori. Per alcuni di questi contributi è previsto che l'impresa rispetti alcune condizioni legate alla gestione e all'operatività aziendale;

- i contributi in conto capitale: sono erogazioni soggette a un vincolo di destinazione, in quanto il loro trasferimento è diretto a promuovere specifici investimenti (come l'acquisto o la costruzione di un bene strumentale); sono erogati allo scopo di aumentare mezzi patrimoniali dell'impresa, senza che la loro concessione sia subordinata alla condizione che venga realizzato uno specifico investimento o acquisizione; la loro finalità è quindi la promozione pubblica all'acquisizione di fattori produttivi e l'effettuazione di investimenti strutturali. I contributi in conto capitale «rappresentano sopravvenienze attive e contribuiscono alla creazione del reddito in base al principio di cassa, ma sono rateizzabili, in quanto il contribuente può optare se contabilizzarli in modo che concorrano alla formazione del reddito nell'esercizio in cui sono incassati oppure in quote costanti nell'esercizio e nei successivi esercizi (ma non oltre il quarto)»¹⁴⁰.

- i contributi non monetari: consistono nel trasferimento di attività non monetarie utili per l'esercizio dell'attività di impresa, come terreni o altre attività materiali o immateriali;

¹⁴⁰ C. Aprile, *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti, in conto esercizio e in conto capitale*, cit., p. 24.

- i finanziamenti a fondo perduto: si tratta di prestiti la cui erogazione è accompagnata dall'impegno del finanziatore a rinunciare al rimborso nel caso in cui l'impresa beneficiaria rispetti determinate condizioni.

In Italia il documento OIC 16, "Le immobilizzazioni materiali", prende in considerazione solo i contributi in conto capitale, il cui trattamento contabile può essere esteso anche ai contributi cosiddetti "in conto impianti": Questi ultimi vengono definiti come i contributi trasferiti dallo Stato o da altri enti ad imprese «per la realizzazione di iniziative dirette alla costruzione, alla riattivazione ed all'ampliamento di immobilizzazioni materiali, commisurati al loro costo». Si tratta di erogazioni che prevedono un vincolo di destinazione: l'impresa beneficiaria, cioè, non può distogliere queste immobilizzazioni immateriali dall'uso previsto per un determinato tempo

Secondo lo IAS 20, la regola generale relativa alla contabilizzazione dei contributi pubblici è che essi non devono essere accreditati direttamente al patrimonio netto, ma contabilizzati secondo il "sistema reddituale". Ciò significa che la loro iscrizione in bilancio non deve avvenire secondo il "sistema patrimoniale", ma devono essere:

- imputati tra i proventi del conto economico;
- in modo sistematico e razionale;
- negli esercizi che permettono di stabilire una correlazione tali contributi e i costi riferibili a essi¹⁴¹.

In base al principio del sistema reddituale, se un contributo diventa esigibile in un determinato esercizio, ma compensa costi o perdite che l'impresa ha sostenuto in esercizi precedenti (vale a dire non vi sono costi futuri legati a esso o il contributo è stato accordato per dare un supporto finanziario immediato), deve essere rilevato come provento di quell'esercizio precedente. Se invece il trasferimento ha una natura non monetaria il contributo e la sua attività devono

¹⁴¹ Ibidem.

essere rilevati a *fair value*, ossia al valore corrente, o, in alternativa, iscritti a valore simbolico¹⁴².

Il termine *fair value* è nato nel contesto anglosassone e, non essendovi termini equivalenti, il legislatore comunitario ha “coniato” la dizione di valore equo nelle versioni italiane¹⁴³. Il *fair value* è definito come «il corrispettivo al quale un’attività potrebbe scambiata, o una passività estinta, in una libera transazione fra parti consapevoli e disponibili», e può divergere dal valore netto di realizzo.

Gli IAS, per rendere concreti i criteri di determinazione del *fair value*, prendono come riferimento in primo luogo, se esiste, il prezzo desunto da un mercato efficiente (*active market*). Un mercato efficiente è definito dal documento Iasc come «a market in which all the following conditions exist: a) the items traded within the market are homogeneous; b) willing buyers and sellers can normally be found at any time; e) prices are available to the public». I documenti IAS sono costruiti intorno a questa nozione di valore e assegnano un ruolo fondamentale ai prezzi di mercato¹⁴⁴.

Il criterio del *fair value* ha suscitato consensi e dissensi nella letteratura economica. I fautori del valore equo ritengono che questo criterio abbia una maggiore rilevanza e sia più affidabile, comparabile e di facile comprensione come misura dei benefici economici futuri attesi rispetto al costo storico. Questo

¹⁴² M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, cit., p. 12.

¹⁴³ Il concetto di valore equo è stato introdotto nelle direttive comunitarie per mezzo del progetto di modernizzazione contabile. In sintesi la Direttiva 2001/65/CE (nota come “Direttiva sul fair value”), modificando l’art. 42-bis della Direttiva 78/660/CEE, ha previsto, tra l’altro, che gli Stati membri avrebbero dovuto «autorizzare o richiedere - per tutte le società o per talune categorie di società – la valutazione al valore equo di alcune specifiche categorie di strumenti finanziari, compresi gli strumenti finanziari derivati». La Direttiva 2003/51/CE ha, poi, delegato agli Stati membri la facoltà di iscrivere in bilancio al valore equo altre attività quali immobili, impianti e macchinari, investimenti immobiliari e immobilizzazioni immateriali.

¹⁴⁴ C. Aprile, *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti, in conto esercizio e in conto capitale*, cit., p. 25.

in quanto: a) molte attività non monetarie sono scambiate sul mercato con prezzi rilevabili, dando una misura affidabile delle aspettative relative ai benefici economici futuri e aumentano l'affidabilità dei valori di mercato come indicatori del valore equo; b) le misure del costo sono a volte meno affidabili delle misure del valore equo in quanto si è in presenza spesso di attività che presentano costi comuni¹⁴⁵. Un secondo gruppo di autori ritiene, invece, che il criterio del storico sia maggiormente affidabile nella valutazione delle attività non monetarie. Il costo storico, infatti, è il risultato di transazioni e quindi attesta un valore di mercato, relativo a un preciso momento. Invece il valore equo non è affidabile e gli utilizzatori del bilancio possono essere fuorviati dalla presenza di valori che sono basati su ipotesi soggettive e non verificabili. Questo orientamento sottolinea che: a) i prezzi di mercato sono spesso volatili e ciclici e non sono appropriati come base di valutazione; b) se il criterio del costo storico è comunemente utilizzato, può essere oneroso richiedere una valutazione a valore equo ad ogni data di bilancio; c) le valutazioni a valore equo comportano l'introduzione in bilancio di profitti e perdite non ancora realizzati¹⁴⁶; d) i prezzi di mercato alle epoche di riferimento del bilancio possono non avere una relazione stretta con i prezzi ai quali le attività non monetarie sono valutate.

In alcuni casi, peraltro, i prezzi o i valori determinati dal mercato possono non essere disponibili. In queste ipotesi lo Iasc prevede che una impresa utilizzi alcuni riferimenti alternativi. Essi sono: le più recenti transazioni riguardanti lo stesso bene o riguardanti beni simili, il *benchmark* di settore, l'attualizzazione dei flussi di cassa attesi e, a certe condizioni, il costo di acquisto o di produzione (come "approssimazione" del *fair value*)¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Ibidem.

¹⁴⁶ Quindi si possono inviare a conto economico anche ricavi che non sono stati realizzati in seguito a scambi sul mercato, ma sono solo potenziali.

¹⁴⁷ C. Aprile, *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti, in conto esercizio e in conto capitale*, cit., p. 25.

Il Board ha osservato che, stabilendo una gerarchia tra questi criteri, si sarebbe ridotta la flessibilità necessaria per gestire tutte le situazioni che possono sorgere. Esso ha indicato comunque che una impresa dovrebbe utilizzare (prioritariamente) tutti i prezzi o i valori determinati dal mercato poiché altrimenti c'è la possibilità che una impresa possa optare per l'utilizzo dei valori attuali dei flussi di cassa netti attesi dall'attività anche quando sono disponibili valori o prezzi determinati dal mercato. Quindi, il *fair value* non è semplicemente un valore di mercato, ma deve essere interpretato come un «valore adeguato di riferimento» che potrebbe in parte svincolarsi dai prezzi di mercato.

2.6. La rilevazione in bilancio

2.6.1. Le modalità di iscrizione in bilancio dei contributi in conto capitale

I contributi in conto capitale, come si è già ricordato nel corso del lavoro, consistono in erogazioni dirette, in modo generico, ad aumentare i mezzi patrimoniali dell'impresa. La loro concessione non è subordinata alla condizione che venga effettuato uno specifico investimento in beni strumentali. Da punto di vista contabile si tratta, quindi, di un provento straordinario, consistente in una sopravvenienza attiva¹⁴⁸.

Lo IAS 20 prevede che, in base al “sistema reddituale”, i contributi in conto capitale possano essere presentati in bilancio utilizzando due metodi, entrambi ritenuti validi¹⁴⁹:

- il metodo del ricavo differito;
- il metodo della rappresentazione netta, vale a dire la deduzione del contributo dal valore contabile del bene¹⁵⁰.

Secondo il primo metodo, il contributo deve essere iscritto «come ricavo differito che deve essere imputato come provento con un criterio sistematico e razionale durante la vita utile del bene»¹⁵¹. L'utilizzo di questo approccio contabile comporta, quindi, che i ricavi differiti, vale a dire l'importo non di competenza dell'esercizio, vengano rinviati agli esercizi futuri. Questo rinvio deve essere accompagnato, da un lato, dall'iscrizione di risconti passivi (il cui importo, per via del ricavo differito, si riduce progressivamente fino ad azzerarsi) e dall'altro dall'imputazione al conto economico della quota di contributo di competenza.

¹⁴⁸ M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, cit., p. 12.

¹⁴⁹ IAS 20, par. 25.

¹⁵⁰ IAS 20, par. 26.

¹⁵¹ IAS 20, par. 26.

Moretti, nel suo contributo sullo IAS 20, riporta l'esempio di un macchinario del valore di 500.000 euro, la cui vita utile è di cinque anni. L'ammortamento avviene a quote costanti e l'impresa riceve un contributo in conto capitale per l'acquisto pari a 250.000 euro, subordinato alla condizione che l'organizzazione incrementi l'occupazione sino a una determinata soglia a partire dal terzo esercizio di utilizzo dell'impianto. La tabella seguente illustra la modalità di contabilizzazione secondo il metodo del ricavo differito.

Tab. 1: **Contabilizzazione dei contributi in conto capitale secondo il metodo del ricavo differito**

Esercizio 1			
Costo d'acquisto macchinario		500.000	
Quota d'ammortamento annuale		<u>(100.000)</u> ovvero 500.000/5	
Valore contabile netto alla fine del 1° esercizio		400.000	
Quota di contributo di competenza dell'esercizio		50.000 ovvero 250.000/5	
Quota d'ammortamento annuale		<u>(100.000)</u>	
Effetto sul conto economico		(50.000)	
Contributo in c/capitale ricevuto		250.000	
Quota di contributo di competenza dell'esercizio		<u>(50.000)</u>	
Ricavi differiti (risconti passivi)		200.000	
Scritture contabili			
Macchinario Per acquisto macchinario	a	Debiti verso fornitori	500.000
Crediti Concessione del contributo	a	Contributi c/capitale	250.000
Contributi c/capitale Rinvio dei contributi agli esercizi successivi per la parte non di competenza	a	Risconti passivi	200.000
Ammortamento Calcolo della quota d'ammortamento di competenza	a	Fondo ammortamento	100.000
Esercizi 2 - 5			
Quota di contributo di competenza dell'esercizio		50.000	
Quota d'ammortamento annuale		<u>(100.000)</u>	
Effetto sul conto economico		(50.000)	
A partire dal secondo esercizio e per ogni esercizio successivo, l'importo dei ricavi differiti (risconti passivi) sarà progressivamente ridotto della quota di competenza del contributo (€ 50.000).			
Scritture contabili			
Risconti passivi Imputazione a CE dei contributi di competenza mediante lo storno dei risconti passivi	a	Contributi c/capitale	50.000
Ammortamento Calcolo della quota d'ammortamento di competenza	a	Fondo ammortamento	100.000

Fonte: P. Moretti, *I contributi pubblici nello IAS 20*, cit., p. 1338.

Il metodo della rappresentazione netta prevede, invece, che venga iscritto in bilancio soltanto il bene e non il valore del contributo concesso per la sua acquisizione. In questo modo, il contributo «non compare come un provento nel conto economico, ma incide indirettamente sul conto economico attraverso la riduzione della quota d'ammortamento del bene»¹⁵². La tabella seguente illustra le modalità di contabilizzazione con riferimento alle caratteristiche dell'impianto ricordate in precedenza

Tab. 2: **Contabilizzazione dei contributi in conto capitale secondo il metodo della rappresentazione netta**

Esercizio 1			
Costo d'acquisto macchinario		500.000	
Contributo in c/capitale ricevuto		(250.000)	
Valore del macchinario al netto del contributo		250.000	
Quota d'ammortamento annuale ed effetto sul conto economico		(50.000) ovvero 250.000/5	
Valore contabile netto alla fine del 1° esercizio		200.000	
Scritture contabili			
Macchinario Per acquisto macchinario	a	Debiti verso fornitori	500.000
Crediti Concessione del contributo	a	Contributi c/capitale	250.000
Contributi c/capitale Storno dei contributi a riduzione del costo storico del macchinario	a	Macchinario	250.000
Ammortamento Calcolo della quota d'ammortamento di competenza	a	Fondo ammortamento	50.000
Esercizi 2 - 5			
Quota d'ammortamento annuale		(50.000)	
Effetto sul conto economico		(50.000)	
Scritture contabili			
Ammortamento Calcolo della quota d'ammortamento di competenza	a	Fondo ammortamento	50.000

Fonte: P. Moretti, *I contributi pubblici nello IAS 20*, cit., p. 1339.

I due esempi evidenziano come le modalità di contabilizzazione siano diverse, ma il risultato dell'iscrizione in bilancio, vale a dire l'effetto sul risultato d'esercizio, non cambia (50.000 euro). Il metodo della rappresentazione netta

¹⁵² P. Moretti, *I contributi pubblici nello IAS 20*, cit., p. 1336.

prevede, infatti, che il contributo venga dedotto dal valore contabile del bene. L'incidenza del contributo sui risultati aziendali risulta come una riduzione della quota di ammortamento accantonata. Il risultato sul Conto Economico è lo stesso, ma non vi sono né risconti passivi da rinviare né accantonamenti di quote di capitale nell'anno.

2.6.2. Le modalità di iscrizione in bilancio dei contributi in conto esercizio e non monetari

I contributi in conto esercizio sono «i contributi pubblici diversi da quelli in conto capitale»¹⁵³. Si tratta, quindi, di una categoria di erogazioni che ha una natura residuale rispetto a quella dei contributi in conto capitale.

I contributi in conto esercizio fanno riferimento alle erogazioni concesse dallo Stato o da altri enti pubblici con due specifiche finalità: da un lato, integrare i ricavi delle società beneficiarie, per migliorarne la situazione finanziaria; dall'altro, coprire specifici costi di gestione. Lo IAS 20 prevede che il bilancio possa riportare tali contributi secondo due metodi¹⁵⁴:

a) iscrizione tra i proventi del conto economico, come voce separata o all'interno di una voce generica; il principio contabile OIC 12 stabilisce che queste iscrizioni devono prendere in considerazione la natura dei contributi e allocarli in una delle seguenti voci:

- A.5 "Altri ricavi e proventi", «se sono destinati ad integrare ricavi della gestione caratteristica o a ridurre i relativi costi, o se sono percepiti in occasione di particolari eventi eccezionali (es. calamità naturali)»;

¹⁵³ IAS, par. 3.

¹⁵⁴ C. Aprile, *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti, in conto esercizio e in conto capitale*, cit., p. 23.

- C.17 “Interessi ed altri oneri finanziari” a rettifica del costo, «se sono finalizzati alla riduzione di costi di natura finanziaria (ad esempio, interessi passivi su finanziamenti contratti dall’impresa) di competenza dell’esercizio»;

- C.16 “Altri proventi finanziari”, «se sono finalizzati alla riduzione di oneri finanziari di esercizi precedenti»;

b) deduzione dal costo relativo.

Secondo il primo metodo, il contributo viene iscritto come un componente attivo del reddito. Tale iscrizione richiede che venga creata una voce distinta del Conto economico o che il valore del contributo venga inserito nella voce “Altri ricavi”, permettendo in questo modo un raffronto con gli altri costi non legati al contributo stesso¹⁵⁵. Un’altra opzione è quella della deduzione del contributo dai costi che sono riferibili ad esso.

Una terza categoria di contributi, già ricordata in precedenza, è quella dei trasferimenti di attività non monetarie¹⁵⁶. In questa tipologia di contributi rientrano, ad esempio, i terreni e altre attività materiali o immateriali che vengano impiegati dall’impresa nella sua attività produttiva. Lo IAS 20 prevede che la rilevazione iniziale possa avvenire secondo due diversi criteri di valutazione, vale a dire la rilevazione sia del contributo che dell’attività non monetaria:

- al *fair value* (valore equo);
- a un valore nominale.

La presentazione in bilancio di questi contributi pubblici è analoga a quella prevista per i contributi in conto capitale. Secondo la prassi di valutazione dei terreni e degli immobili, il giudizio di valore si articola in due momenti: l’individuazione dell’aspetto economico del valore da valutare, in dipendenza dello scopo della stima, e la scelta dei criteri, fra quelli messi a disposizione dalla dottrina (di mercato, di costo, complementare, di trasformazione, di surrogazione) idonei a ricostruire l’aspetto economico da determinare.

¹⁵⁵ IAS 20, par. 30.

¹⁵⁶ IAS 20, par. 23.

Per “valore di mercato” si intende il più probabile prezzo di trasferimento (compravendita) della proprietà. Il valore di mercato è determinato sulla base di tre assunti: a) la libera determinazione delle parti alla conclusione del contratto, senza condizionamenti coercitivi della volontà; b) una ragionevole conoscenza di entrambi i contraenti dei possibili usi e delle caratteristiche della proprietà, oltre che delle condizioni esistenti sul libero mercato; c) l’ipotesi che la proprietà sia offerta sul libero mercato per un periodo corrispondente a quello ragionevolmente sufficiente per reperire un compratore.

Lo IAS 16 richiede che il terreno sia valutato o al suo costo al netto di ogni perdita durevole di valore accumulata o al suo valore rivalutato (*revaluation model*). Lo IAS 40 invece, richiede che i terreni che rientrano nella categoria degli investimenti immobiliari siano valutati al loro valore equo, o al costo al netto di ogni perdita durevole di valore accumulata. Lo stesso IAS 40 definisce l’investimento immobiliare come «una proprietà immobiliare posseduta (dal proprietario o dal locatario tramite un contratto di leasing finanziario) al fine di conseguire canoni di locazione o per l’apprezzamento del capitale investito o per entrambe le motivazioni, piuttosto che per:

- (a) l’uso nella produzione o nella fornitura di beni e servizi o nell’amministrazione aziendale; o
- (b) la vendita, nel normale svolgimento dell’attività imprenditoriale».

Con riferimento alla loro classificazione in bilancio, a differenza di quanto stabilito dal codice civile, gli IAS prevedono una classificazione separata per quei fabbricati che assumono la veste di investimenti immobiliari. L’obiettivo di detenere degli immobili a scopo di investimento è quello, infatti, di ricavarne un rendita e beneficiare di un loro apprezzamento di valore.

Come si è già ricordato in precedenza, i criteri di valutazione delle attività materiali in conformità ai principi contabili internazionali si basano sul criterio

del costo e del *fair value*¹⁵⁷. Quest'ultimo è definito dalle Ias 16 al paragrafo 6 come «il corrispettivo al quale un'attività potrebbe essere scambiata, o una passività estinta, in una libera transazione tra parti consapevoli e disponibili». Lo Ias 16 stabilisce che la valutazione al *fair value* è rappresentata, solitamente, dal valore di mercato del bene. Questo valore deve essere attestato da una perizia da parte di professionisti qualificati. Il principio contabile internazionale non impone una periodicità alle rivalutazioni delle attività materiali, ma stabilisce che la rivalutazione deve essere effettuata con sufficiente regolarità, e ogni volta che è necessaria, per evitare differenze significative del valore del bene da quello che sarebbe stato se fosse stato applicato il metodo del valore equo. Pertanto le rivalutazioni sono strettamente correlate alle oscillazioni dei valori di mercato dei relativi beni.

Il principio prevede quindi due trattamenti contabili:

- «successivamente alla rilevazione iniziale, gli immobili, impianti e macchinari devono essere iscritti al costo al netto dei fondi di ammortamento e delle perdite di valore accumulate (trattamento contabile di riferimento)»;

- «successivamente alla rilevazione iniziale, gli immobili, impianti e macchinari devono essere iscritti ad un valore rivalutato, pari al *fair value* alla data della rivalutazione al netto dei fondi di ammortamento e delle perdite di valore accumulate (trattamento contabile alternativo consentito)».

Con riferimento alle immobilizzazioni immateriali¹⁵⁸, una modalità alternativa di contabilizzazione dei contributi non monetari è prevista dallo IAS

¹⁵⁷ G. Peretti, *La contabilizzazione degli investimenti immobiliari*, in *Contabilità, finanza e controllo*, 2014, 2, p. 14 ss.

¹⁵⁸ Le immobilizzazioni immateriali rappresentano elementi attivi caratterizzati dalla mancanza di tangibilità, e per i quali si è sostenuto un costo che deriva da un procedimento di realizzazione interna o da un'acquisizione a titolo di proprietà o di godimento. Gli intangibili sono contraddistinti dal fatto che la loro utilità si esplica per più di un periodo amministrativo, in quanto ad esse «si può fare risalire la ragione del conseguimento di successivi benefici, che si manifestino in termini di maggiori ricavi o minori costi, di competenza di più esercizi. In più, occorre, a riguardo della possibilità o dell'obbligo di capitalizzazione, che i costi in esame siano oggetto di una distinta identificazione e di una attendibile quantificazione» (S. Ghetti, M. Liburdi,

38 “Attività immateriali”, in cui si fa riferimento alle attività immateriali acquisite gratuitamente o tramite un contributo pubblico non monetario per un corrispettivo nominale¹⁵⁹. Ciò avviene nel caso in cui un ente pubblico «trasferisce o assegna all’impresa attività immateriali quali, ad esempio, diritti aeroportuali, licenze per l’attivazione di stazioni radio o televisive, licenze di importazione, ecc.»¹⁶⁰.

Il paragrafo 8 dello IAS 38 definisce un *intangibile* come un *asset* non monetario, identificabile, privo di consistenza fisica. Analizzando questa definizione si possono evidenziare le caratteristiche in grado di stabilire l’identificabilità di un bene intangibile. Un *intangibile* consiste infatti in una risorsa che è: un’attività (*asset*), priva di consistenza fisica, non monetaria e identificabile. Secondo lo IAS 38, un’attività immateriale è identificabile se è probabile che i benefici economici futuri attribuibili all’attività di bilancio perverranno nell’impresa e il loro costo può essere misurato in modo attendibile. Occorre inoltre che l’immobilizzazione immateriale sia specificamente individuabile, e che l’impresa abbia l’effettivo controllo del bene. Essa deve cioè detenere il potere esclusivo di sfruttare i benefici futuri attesi dal suo utilizzo, impedendo così ad altri il loro godimento¹⁶¹.

Successivamente all’iscrizione iniziale, un’attività immateriale deve essere rilevata in bilancio utilizzando uno dei seguenti modelli alternativi di valutazione:

- *cost model*, in base al quale un *asset* immateriale deve essere iscritto in bilancio al costo al netto degli ammortamenti e delle eventuali perdite per riduzione di valore; non è chiaro, però, cosa intenda lo IAS 38 per valore nominale; si può

Immobilizzazioni immateriali: classificazioni e principi generali di valutazione, in *Corr. trib.*, 2009, n. 41).

¹⁵⁹ IAS 38, par. 44

¹⁶⁰ P. Moretti, *I contributi pubblici nello IAS 20*, cit., p. 1337.

¹⁶¹ Nello IAS 38 non rientrano, quindi, le attività immateriali soggette all’applicazione di un differente principio; le attività finanziarie definite dallo IAS 39; le attività relative all’esplorazione e alla valutazione di risorse minerarie (IFRS 6); i costi di sviluppo ed estrazione di minerali, di giacimenti di petrolio, gas naturali e risorse naturali simili non rigenerabili.

ipotizzare che esso sia identificabile o con il costo storico d'acquisto o con il valore inserito nella delibera di assegnazione dell'ente concedente;

- *revaluation model*, in base al quale un'attività immateriale può essere iscritta al suo *fair value* al netto dell'ammontare complessivo degli ammortamenti e delle perdite per riduzione di valore¹⁶².

Quindi lo IAS 38, successivamente alla loro iscrizione iniziale, permette la rilevazione del costo delle attività immateriali secondo ciò che è previsto dalla disciplina contabile nazionale. In alternativa, consente l'iscrizione dell'importo dell'*asset* al suo valore rideterminato (*fair value*)¹⁶³. Indipendentemente dal modello adottato, il valore dell'attività immateriale è ridotto attraverso il processo di ammortamento, per tener conto del deperimento del bene nel tempo e delle eventuali perdite di valore accertate tramite l'*impairment test*¹⁶⁴.

Per quanto riguarda gli aspetti di registrazione contabile, lo IAS 38 stabilisce che, in seguito dell'applicazione del *revaluation model*, l'eventuale incremento di valore dell'attività immateriale deve essere accreditato direttamente a patrimonio netto nella voce "riserva di rivalutazione". Mentre, l'eventuale aumento di valore connesso al ripristino di una precedente svalutazione, se questa diminuzione a suo tempo è stata iscritta come costo nel conto economico, deve essere allocato come provento.

Una delle principali innovazioni apportate alle modalità di contabilizzazione delle attività immateriali riguarda la loro suddivisione in funzione della vita utile residua. Lo IAS 38 suddivide infatti la categoria delle attività immateriali in due fondamentali tipologie:

¹⁶² M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, cit., p. 14.

¹⁶³ *Ivi*, p. 15.

¹⁶⁴ Il trattamento contabile della rideterminazione del valore è permesso solo nei casi in cui il *fair value* può essere determinato facendo riferimento a un mercato attivo.

- a) a vita utile finita¹⁶⁵;
- b) a vita utile indefinita¹⁶⁶.

La vita utile di una attività immateriale corrisponde al periodo più breve determinato in base a questi fattori¹⁶⁷. Vi è una notevole differenza nelle tecniche contabili di rilevazione delle attività immateriali a vita utile finita rispetto a quelle utilizzate per gli *asset* a vita utile indefinita- Gli *intangibles* a vita utile finita devono essere sottoposti ad un processo di ammortamento ed eventualmente ad una verifica di valore (*impairment test*)¹⁶⁸. Gli *intangibles* a vita utile indefinita, invece, non sono soggetti ad ammortamento, ma sono sottoposti, almeno una volta all'anno, all'*impairment test*, secondo quanto disposto dallo IAS 36.

Infine, per entrambe le tipologie, è necessario verificare annualmente se sussistono ancora i fatti e le circostanze che hanno determinato la stima di una vita utile finita o indefinita¹⁶⁹. Più in particolare, le immobilizzazioni immateriali con vita utile finita sono soggette al processo di ammortamento, per distribuirne il valore lungo il corso della loro vita utile. L'ammortamento permette, infatti, di ripartire il consumo del bene e i relativi benefici economici derivanti dall'uso dell'attività negli esercizi della sua vita utile. Il valore da ammortizzare corrisponde al valore di iscrizione del bene al netto del valore residuo. Lo IAS 38 stabilisce che il valore residuo di un'attività immateriale a vita utile finita deve essere assunto pari a zero¹⁷⁰.

¹⁶⁵ La vita utile è la quantità di prodotti o unità simili derivanti dall'utilizzo dell'attività immateriale, oppure quell'intervallo di tempo durante il quale l'impresa si aspetta di ricevere flussi finanziari netti in entrata originati dalla disponibilità del bene.

¹⁶⁶ Un'attività intangibile è annoverata come bene a vita utile "indefinita" quando non è possibile stabilire, sulla base di fattori rilevanti, un limite prevedibile al periodo in cui essa potrà essere utilizzata dall'entità economica.

¹⁶⁷ C. Teodori, *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: le attività immateriali e l'impairment test*, Torino, Giappichelli, 2006, p. 42.

¹⁶⁸ Organismo italiano di contabilità, *Guida operativa. Aspetti applicativi dei principi ias/ifrs*, Milano, 2008, p. 157 ss.

¹⁶⁹ C. Teodori, *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: le attività immateriali e l'impairment test*, cit., p. 52.

¹⁷⁰ Il valore residuo di un'attività secondo lo IAS 38 rappresenta «l'importo recuperabile dismissione al prezzo in vigore alla data della stima per la vendita di un'attività simile giunta

Un'attività immateriale a vita utile indefinita, invece, non è assoggettata ad ammortamento sistematico, ma ad *impairment test*. Secondo le previsioni dello IAS 36, un'impresa deve verificare l'esistenza di una perdita durevole, confrontando il valore contabile del bene con il suo valore recuperabile. Questo controllo, per gli *intangibles* a vita utile indefinita, deve avvenire con cadenza annuale e, comunque, ogni volta che via sia un elemento che dia indicazione di una possibile riduzione di valore del bene¹⁷¹. Secondo lo IAS 36, il cambiamento della vita utile di un'attività immateriale da indefinita a finita può rappresentare un'indicazione di una possibile perdita di valore del bene. Di conseguenza, l'impresa che effettua tale passaggio deve sottoporre questa attività ad *impairment test*¹⁷².

2.6.3. La contabilizzazione dei contributi secondo l'OIC 16

In Italia non vi è un principio contabile specifico per i contributi pubblici. Il principio OIC n. 16, relativo alle immobilizzazioni materiali, affronta le regole di valutazione e contabilizzazione dei soli contributi in conto capitale e l'interpretazione n. 1 al principio contabile CNDC e CNR n. 12, "Composizione e schemi del bilancio di esercizio di imprese mercantili, industriali e di servizi", prende in considerazione i contributi in conto esercizio.

alla fine della sua vita utile e che ha operato in condizioni similari a quelle in cui l'attività sarà utilizzata. Il valore residuo è rivisto almeno a ogni chiusura d'esercizio. Un cambiamento nel valore residuo dell'attività è contabilizzato come cambiamento di stima contabile secondo quanto previsto dallo IAS 8 Principi contabili, Cambiamenti nelle stime contabili ed errori». IASB, IAS 38, Attività immateriali, paragrafo 102.

¹⁷¹ Inoltre, alla fine di ogni esercizio, deve essere accertata la sussistenza dei fatti e delle circostanze che hanno determinato la natura indefinita della vita del bene. In caso di riscontro negativo, l'impresa deve contabilizzare l'attività come *intangibile* a vita utile finita e tale passaggio dovrebbe essere rilevato come cambiamento di stima contabile, secondo le disposizioni dello IAS 8 (principi contabili, cambiamenti nelle stime contabili ed errori).

¹⁷² M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, cit., p. 15.

Il documento OIC 16 prevede che i contributi in conto capitale possano essere iscritti in base a due criteri di valutazione diversi, che rinviano a due differenti teorie: il metodo reddituale riconduce al Conto economico il contributo relativo vita utile dei cespiti; il metodo patrimoniale considera, invece, questo contributo come parte integrante del Patrimonio netto. Entrambi questi metodi richiedono che il contributo venga rilevato in più esercizi ed escludono la possibilità di iscriverlo nel Conto economico, in un'unica soluzione, dal momento che ciò, oltre a essere in contrasto con le finalità e i principi del bilancio di esercizio, creerebbe un'alterazione del risultato economico dell'esercizio in cui il contributo è stato iscritto e di quello degli esercizi successivi¹⁷³.

Il primo criterio di rilevazione, vale a dire il metodo reddituale, può essere applicato attraverso due metodi di contabilizzazione. Secondo il metodo reddituale lordo o del ricavo differito, i contributi, imputati a conto economico tra gli "altri ricavi e proventi", vengono rinviati per competenza agli esercizi successivi attraverso l'iscrizione dei risconti passivi. Successivamente, la quota di ammortamento (calcolata sul costo lordo dei cespiti) è imputata a conto economico e la quota di contributo di competenza dell'esercizio viene contabilizzata tra gli "altri ricavi e proventi". Questo metodo di contabilizzazione permette una più chiara rappresentazione della situazione patrimoniale e del risultato economico¹⁷⁴.

Con il metodo reddituale netto o della riduzione del costo del capitale, i contributi sono portati a riduzione del costo dei cespiti a cui essi fanno riferimento. In pratica si riduce il valore del cespite agevolato, in modo che quest'ultimo venga iscritto in bilancio per un valore netto. Di conseguenza, le quote di ammortamento

¹⁷³ M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, cit., p. 12.

¹⁷⁴ R. Bauer, *Contabilizzare i contributi pubblici con lo IAS n.20*, cit., p. 16.

sono proporzionalmente ridotte del valore del contributo idealmente di competenza di ciascun esercizio¹⁷⁵.

La prima teoria, che considera i contributi una riduzione del costo, si fonda sulla considerazione che essi si riferiscono e sono commisurati al costo dei cespiti e, in quanto, tali devono partecipare alla formazione del reddito dell'esercizio nel rispetto del criterio di competenza economica. I contributi, inoltre, vengono concessi per sviluppare investimenti in zone di difficoltà operative, difficoltà che di solito restano presenti per un numero rilevante di anni. Ne deriva che essi devono restare legati all'impresa per lungo tempo (l'aggravio di costi è compensato, quindi, da un minor costo di ammortamento). Infine, i contributi in conto capitale non costituiscono un contributo degli azionisti. Il beneficio del contributo deriva agli azionisti dell'attività operativa dell'impresa mediante addebito di minori costi al conto economico¹⁷⁶.

Il metodo reddituale determina in questo modo un miglioramento del risultato economico degli esercizi interessati dal progetto di investimento agevolato e non determina nessuna variazione del patrimonio netto. L'iscrizione del contributo tra le passività tra i ratei e i risconti passivi, da ridurre in ogni periodo con l'accredito al conto economico, lascia inalterato il costo, ma produce gli stessi effetti sul risultato economico dell'esercizio e sul patrimonio netto della contabilizzazione come riduzione del costo. Questo metodo di contabilizzazione è quindi preferibile e trova giustificazione nel fatto che il contributo viene assimilato a un ricavo differito che, come illustrato, va accreditato a Conto economico sulla durata della vita utile del cespite cui si riferisce¹⁷⁷.

¹⁷⁵ A. Lionzo, *Il sistema dei valori di bilancio nella prospettiva dei principi contabili internazionali*, cit., p. 45.

¹⁷⁶ A. Lionzo, *Il sistema dei valori di bilancio nella prospettiva dei principi contabili internazionali*, cit., p. 47.

¹⁷⁷ R. Bauer, *Contabilizzare i contributi pubblici con lo IAS n.20*, cit., p. 17.

Il metodo patrimoniale si basa sul presupposto che, nel momento in cui si crea il diritto alla percezione del contributo in conto capitale, il sistema dei valori dell'impresa agevolata è interessata ad una variazione finanziaria positiva che misura un incremento di pari importo avente ad oggetto il patrimonio netto: il contributo viene considerato una fonte di finanziamento non soggetta a restituzione. Si ha quindi che il cespite agevolato viene iscritto in bilancio ad un valore comprensivo del contributo che è stato erogato per favorirne l'erogazione e i redditi degli esercizi in cui esso cede la propri utilità non sono direttamente influenzati dal contributo percepito¹⁷⁸.

2.7. La restituzione dei contributi pubblici

I contributi pubblici vengono erogati, di solito, prevedendo una serie di condizioni che devono essere rispettate dalle imprese. Tali condizioni possono fare riferimento alle caratteristiche dell'attività operativa all'ampliamento dell'organico, a specifiche localizzazioni, alla continuazione di un'attività considerata strategica ecc. Se l'impresa non rispetta tali requisiti, le condizioni di ammissibilità del contributo pubblico vengono meno ed essa è tenuta a restituirlo.

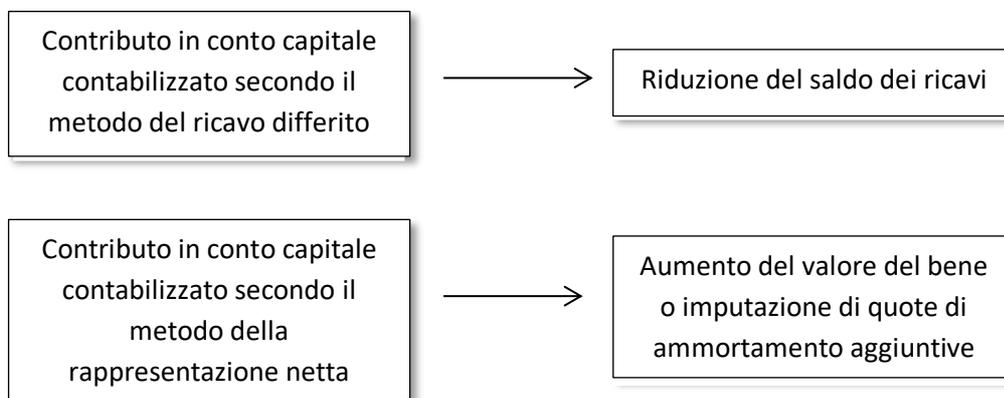
Lo IAS 20 prevede che un contributo pubblico rimborsabile «deve essere contabilizzato come una rettifica a una stima contabile»¹⁷⁹, secondo le disposizioni dello IAS 8. Questo principio disciplina, infatti, la contabilizzazione relative ai cambiamenti nelle stime contabili e agli errori.

Lo IAS 20 disciplina la restituzione dei contributi pubblici prevedendo soluzioni contabili diverse nel caso di erogazioni in conto capitale e in conto esercizio. Nel primo caso, come si è ricordato nelle pagine precedenti, il

¹⁷⁸ A. Lionzo, *Il sistema dei valori di bilancio nella prospettiva dei principi contabili internazionali*, cit., p. 48.

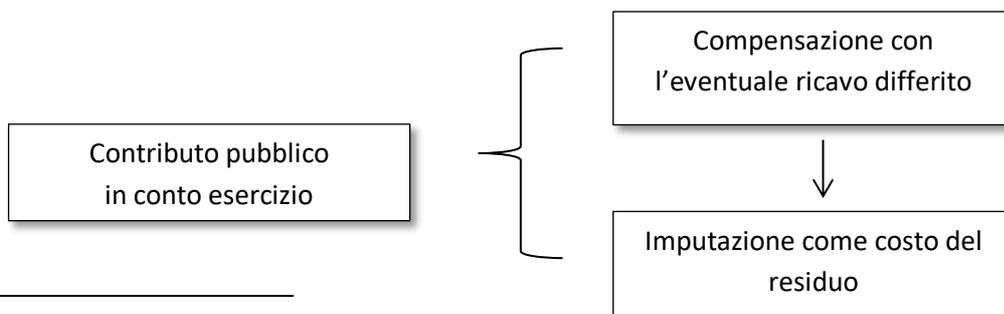
¹⁷⁹ IAS 20, par. 32.

contributo può essere contabilizzato secondo il metodo del ricavo differito o della rappresentazione netta. La figura seguente illustra le soluzioni di rettifica proposte dal principio contabile:



In pratica, la restituzione di un contributo in conto capitale deve essere contabilizzata o mediante una riduzione dei riscontri passi, vale a dire il saldo dei ricavi differiti, per un ammontare uguale a quello del contributo (se contabilizzato con il metodo del ricavo differito), o utilizzando una delle sue ipotesi previste nel caso di restituzione di un contributo contabilizzato con il metodo della rappresentazione netta: l'incremento del valore contabile del bene per un ammontare pari all'importo del contributo stesso o l'imputazione al conto economico di quote d'ammortamento aggiuntive (che avrebbero dovuto essere rilevate nel caso in cui il contributo non fosse stato ottenuto)¹⁸⁰.

La figura seguente illustra le due fasi previste per la contabilizzazione della restituzione del contributo in conto esercizio:



¹⁸⁰ P. Moretti, *I contributi pubblici nello IAS 20*, cit., p. 1338.

In questo caso lo IAS 20 prevede che, innanzitutto, occorre procedere alla compensazione del valore contabile del contributo con il ricavo differito che sia stato eventualmente già ammortizzato. In secondo luogo, «la parte del contributo che residua dopo la compensazione o l'intero ammontare del contributo da restituire nel caso in cui non vi siano ricavi differiti, deve essere imputata come costo del conto economico»¹⁸¹.

In questo modo l'impresa che ha beneficiato del contributo ma che non presenta più i requisiti richiesti o non è riuscita a conseguire i risultati che costituivano il presupposto per ottenere l'erogazione, elimina quest'ultima dal proprio bilancio attraverso una serie di operazioni di riduzione e di compensazione.

2.8. Le informazioni integrative

Lo IAS 20 definisce al paragrafo 3 l'assistenza pubblica come «l'azione intrapresa da enti pubblici per fornire ad un'impresa, o ad una categoria di imprese che soddisfano certi requisiti, uno specifico beneficio economico». Il principio internazionale precisa inoltre che «per la finalità del presente Principio l'assistenza pubblica non comprende i benefici forniti solo indirettamente tramite azioni che modifichino le condizioni economiche generali, quali la realizzazione di infrastrutture in aree in via di sviluppo o l'introduzione di ostacoli ai concorrenti dell'impresa».

Lo IAS 20 riconosce che alcuni tipi di assistenza pubblica non possono essere valorizzate «in modo ragionevole» e che alcune operazioni effettuate con

¹⁸¹ P. Moretti, *I contributi pubblici nello IAS 20*, cit., p. 1338.

enti pubblici non siano distinguibili dalle normali operazioni commerciali di un'impresa¹⁸². Ad esempio la consulenza gratuita, tecnica o di marketing, e la prestazione di garanzie sono casi di assistenza pubblica cui è obiettivamente difficile assegnare un valore. Il principio contabile sottolinea quindi la necessità che, per ottenere qualsiasi tipo di assistenza pubblica (sia in forma di contributi pubblici che in altre modalità), l'impresa deve mettere a disposizione, nel bilancio, tutte le informazioni che permettono di valutare la natura, l'ammontare e la durata dell'assistenza¹⁸³.

¹⁸² IAS 20, par. 34-38.

¹⁸³ M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, cit., p. 14.

3. La contabilizzazione dei finanziamenti

nelle aziende di trasporto pubblico

3.1. Il settore del trasporto pubblico locale

Il settore dei trasporti pubblici locali fa riferimento all'offerta complessiva di mezzi di trasporto collettivo (treni, bus, tram, metropolitane) che, a livello territoriale, rispondono alla domanda di mobilità dei residenti. Si tratta di un servizio che può avere un ambito di azione infra-regionale, regionale, provinciale o urbano¹⁸⁴. Secondo l'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 422/97 i *servizi pubblici di trasporto* comprendono «i servizi di trasporto di persone e merci...; essi comprendono l'insieme dei sistemi di mobilità terrestri, marittimi, lagunari, lacuali, fluviali e aerei che operano in modo continuativo o periodico con itinerari, orari, frequenze e tariffe prestabilite, ad accesso generalizzato, nell'ambito di un territorio di dimensione normalmente regionale o infra-regionale».

Una distinzione importante è quella tra il trasporto pubblico urbano e quello extraurbano. Mentre il primo risponde a un bisogno di mobilità circoscritto a una area di riferimento ben delimitata (di solito il confine viene delimitato dall'area comunale) attraverso fermate a brevi distanze e l'impiego di tram e autobus, il trasporto extra-urbano opera su un area più estesa attraverso fermate a distanze più lunghe e concentrando l'offerta del servizio nelle fasce orarie in cui il bisogno di mobilità da e per il centro urbano di riferimento aumenta. Per erogare questo servizio oltre agli autobus possono essere utilizzati anche treni.

In Italia la prestazione dei servizi di trasporto pubblico riguarda solitamente l'ambito urbano ed extraurbano mediante i mezzi su gomma e le tramvie. Altrettanto estesi sono i servizi di trasporto ferroviario, mentre una minore

¹⁸⁴ E. Pieralice, L. Trepiedi, *Città europee e mobilità urbana: impatto delle scelte modali*, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 2015, n. 2.

diffusione hanno i collegamenti lacustri e fluviali, le funivie e gli impianti elettromeccanici¹⁸⁵. Il settore è stato caratterizzato, nell'ultimo decennio, da due dinamiche opposte: da un lato vi è stata una contrazione dei servizi, dovuto alla diminuzione delle tratte delle autolinee urbane ed extraurbane¹⁸⁶; dall'altro lato, si è registrato un aumento delle percorrenze del servizio metropolitano, grazie all'incremento delle reti metropolitane e dei collegamenti con gli *hinterland* urbani.

I servizi di trasporto pubblico locale sono stati attivati e sono tuttora organizzati per rispondere al bisogno di mobilità e, più in particolare, per permettere l'esercizio del diritto costituzionale alla libertà di movimento. Lo Stato e gli Enti locali sono chiamati, infatti, a rendere possibile gli spostamenti per coloro che non dispongono di mezzi propria, predisponendo un servizio di trasporto locale¹⁸⁷. Questa offerta è ancora minoritaria in Italia¹⁸⁸, anche se i servizi pubblici locali trasportano ogni giorno quattordici milioni di persone, per un totale annuo di più di cinque miliardi di viaggi. Si tratta, quindi, di un settore di prima importanza, in grado di creare ricavi annui per più di dieci miliardi di euro¹⁸⁹. Inoltre, l'efficienza del trasporto pubblico locale incide in modo rilevante sulla qualità della vita dei cittadini e sulla competitività complessiva del Paese.

Dal punto di vista normativo, il primo passo verso la riforma federale nel settore trasporti è avvenuto attraverso il d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422, che ha ridistribuito le funzioni a vari livelli istituzionali. In particolare, questa disciplina ha individuato nella regione l'ente a cui attribuire piene competenze in materia di trasporti. Con riferimento al trasporto pubblico locale, l'ente regionale ha due

¹⁸⁵ Sette decimi del trasporto pubblico locale italiano riguarda i trasporti su gomma e metà riguarda di esso fa riferimento al trasporto extraurbano.

¹⁸⁶ EMTA *Barometer of public transport in the European metropolitan areas*, 2019.

¹⁸⁷ E. Pieralice, L. Trepiedi, *Città europee e mobilità urbana*, cit., p. 45.

¹⁸⁸ Nei Paesi europei un residente delle città su quattro si sposta a piedi e due su tre viaggiano con i mezzi pubblici. In Italia, al contrario, il 62% degli spostamenti in ambito urbano avvengono mediante l'auto privata.

¹⁸⁹ AGCM, *Rapporto sul trasporto pubblico locale*, Roma, Agcm, 2017, p. 4.

compiti: a) definire gli indirizzi per la pianificazione dei trasporti locali attraverso piani regionali di trasporto; b) attribuire il fondo regionale dei trasporti. Alla Regione spetta, quindi, solo il ruolo di “committente” del servizio, mentre, sul piano operativo, sono gli enti locali che intrattengono i rapporti con le imprese pubbliche e private che erogano il servizio sulla base di un accordo di programma stipulato con la Regione.

In sintesi, il d.lgs. 422/1997 ha individuato tre specifici principi che regolano l’operatività dei servizi di trasporto locale. Il primo consiste nel decentramento nella programmazione e gestione del settore, assegnando alle Regioni le funzioni e le risorse di competenza statale. Le Regioni devono poi decentrare le funzioni e le risorse agli Enti locali. Il secondo principio riguarda la liberalizzazione e l’apertura del mercato, attraverso l’obbligo di mettere a gara i servizi sussidiati. Infine, il terzo principio fa riferimento all’efficienza del settore, attraverso la trasformazione delle aziende municipalizzate in società per azione e l’indicazione di un obiettivo minimo (35%) di copertura dei costi operativi aziendali attraverso i ricavi derivanti dal traffico¹⁹⁰.

Le successive iniziative legislative, peraltro, hanno rallentato il processo di apertura al mercato previsto in partenza. La legge 133/2008 ha infatti confermato il criterio dell’affidamento del servizio attraverso le gare, senza impedire però la possibilità di creare una società *in house* in cui il socio privato viene selezionato attraverso una procedura ad evidenza pubblica definita gara a doppio oggetto. Con il referendum del 12 e 13 giugno 2011 è stato abrogato il criterio dell’affidamento mediante gara, che però è stato ripristinato mediante il d.l. 138/2011¹⁹¹. Quest’ultimo ha ridefinito le regole sull’affidamento dei servizi pubblici locali e

¹⁹⁰ E. Rizzi, *L’affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale fra bacini territoriali ottimali e suddivisione in lotti*, in *I contratti dello stato e degli enti pubblici*, 2019, 3, p. 87 ss.

¹⁹¹ A. Lucarelli, R. Mastroianni, *I servizi di interesse economico generale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2012; D. Sorace, *I servizi “pubblici” economici nell’ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm*, 2010, p. 313; G. Racca, *La nozione di pubblico servizio nel dritto comunitario*, in *Dir. amm*, 1994, p. 201 ss.

ha previsto l'affidamento dei servizi pubblici a rilevanza economica mediante gara, ammettendo l'affidamento *in house* solo per servizi di valore inferiore ai novecento mila euro annui¹⁹².

Il trasporto pubblico locale è stato ridefinito dal d.l. 14 aprile 2017, n. 50, il cui art. 48, rubricato “misure urgenti per la promozione la concorrenza e la lotta all’evasione tariffaria nel trasporto pubblico locale”, ha rimodulato l’organizzazione del settore in tre ambiti: le procedure di gara, l’ampliamento delle competenze dell’Autorità indipendente di settore e la politica tariffaria. Il legislatore si è proposto di intervenire, in particolare, sul problema dell’aumento dei finanziamenti a carico dello Stato, causato dalla diseconomicità dei bacini di gestione¹⁹³. La disciplina del 2017 ha fornito nuovi criteri sia per perimetrare i bacini di mobilità e di gara, sia per creare gli enti di governo. I criteri rientrano in due macro-categorie: territoriali (fisionomia del territorio, popolazione, urbanizzazione, caratteristiche socio-economiche e comportamentali dell’utenza) ed economici (quantificazione della domanda di trasporto). La definizione dei nuovi bacini dovrebbe portare a una sensibile riduzione costi-medi di erogazione del servizio¹⁹⁴.

A sua volta l’Autorità di regolazione dei trasporti ha fornito una serie di indicazioni e presupposti per individuare gli “Ambiti territoriali e dei correlati obblighi di servizio pubblico” (OSP). La stessa Agenzia ha precisato, inoltre, le varie modalità di copertura finanziaria, compresi i proventi tariffari. Spostando l’attenzione dal piano nazionale a quello regionale, è possibile rilevare come le discipline locali diano luogo tre modelli di configurazione della *governance* del servizio. Tali modelli si distinguono per il diverso grado con cui le funzioni sono concentrate o distribuite tra i livelli di governo.

¹⁹² R. Caranta, *L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali ed i principi del diritto dell'Unione europea (con specifico riferimento al servizio idrico)*, in *Munus*, 3, 2017, p. 617 ss.

¹⁹³ E. Rizzi, *L'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale fra bacini territoriali ottimali e suddivisione in lotti*, cit., p. 89.

¹⁹⁴ Ivi, p. 90.

<i>Modello accentrato</i>	Prevede che un solo livello di governo sia competente per la pianificazione, la programmazione, il monitoraggio e l'affidamento dei servizi: l'accentramento delle funzioni può avvenire in capo alla Regione o a un'Agenzia regionale <i>ad hoc</i> .
<i>Modello decentrato</i>	La Regione rimane titolare della competenza a pianificare, programmare e monitorare il servizio e a definirne gli indirizzi tariffari, mentre l'affidamento dei servizi, con la gestione dei relativi contratti, può spettare alle Province, ai Comuni, agli Enti di governo delle unità territoriali di riferimento (ATO/Bacini) o alle Agenzie <i>ad hoc</i> , su base provinciale o di aggregazioni di Province.
<i>Modello misto</i>	Le competenze per la gestione del servizio di trasporto pubblico locale sono articolate in modo diverso tra i livelli di governo.

La tabella precedente evidenzia come le Regioni possano organizzare in modo diverso la *governance* dell'offerta locale di trasporto pubblico. La scelta dipende in gran parte dal diverso approccio seguito nella gestione dei servizi pubblici e dalla storia regionale dell'offerta di trasporto predisposta a livello locale dagli Enti del territorio.

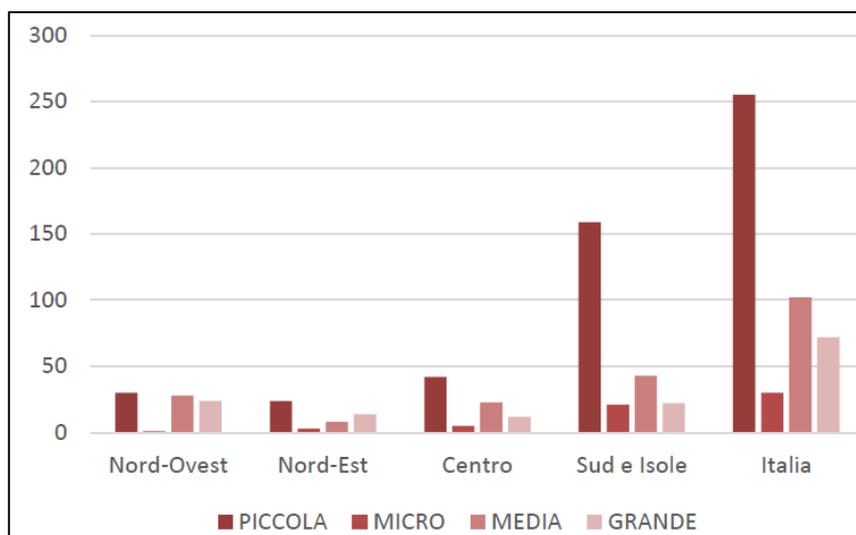
3.2. La natura delle imprese di trasporto pubblico

In Italia il settore dei trasporti pubblici locali contava nel 2019 circa seicento imprese, nel cui ambito lavoravano centoventimila addetti. La quasi

totalità di essere era attiva nel trasporto su gomma¹⁹⁵, dal momento che il servizio nelle ferrovie era esercitato soltanto da 25 società.

Il settore del trasporto pubblico è caratterizzato in prevalenza da piccole e medie imprese. Le aziende di piccola dimensione ammontano, infatti, al 45% del totale degli operatori.

Fig. 4: Dimensione delle aziende del trasporto pubblico locale



Fonte: Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale. Rapporto nazionale, 2020*, p. 37.

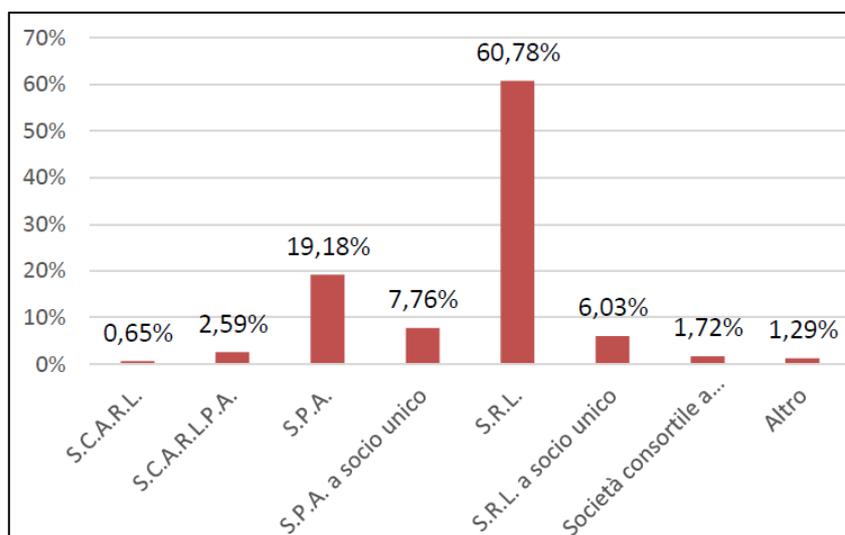
Analizzando la forma giuridica dei gestori, tendono a prevalere nettamente le società di capitali: nel 2019 le S.r.l. erano il 67%, di cui il 6% a socio unico, mentre le S.p.A. erano 27%, di cui l'8% a socio unico)¹⁹⁶. Nell'ultimo decennio l'evoluzione normativa, il maggiore potere regionale e l'aumento della competizione nel settore hanno favorito peraltro dinamiche di aggregazione tra le aziende. Un fenomeno relativamente diffuso, come illustra la figura riportata nella pagina seguente, è quello della creazione di società consortili o cooperative (attualmente circa il 6% del totale in forma di consorzi, società consortili per azioni o a responsabilità limitata, S.c.a.r.l.p.a, S.c.a.r.l.), i quali raggruppano

¹⁹⁵ Un quarto delle aziende è attiva nel trasporto urbano e quasi il 60% in quello extraurbano.

¹⁹⁶ Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 38.

micro-imprese per lo svolgimento di servizi su specifici bacini e per evitare la perdita dei contributi o dei contratti¹⁹⁷.

Fig. 5: La forma giuridica degli operatori

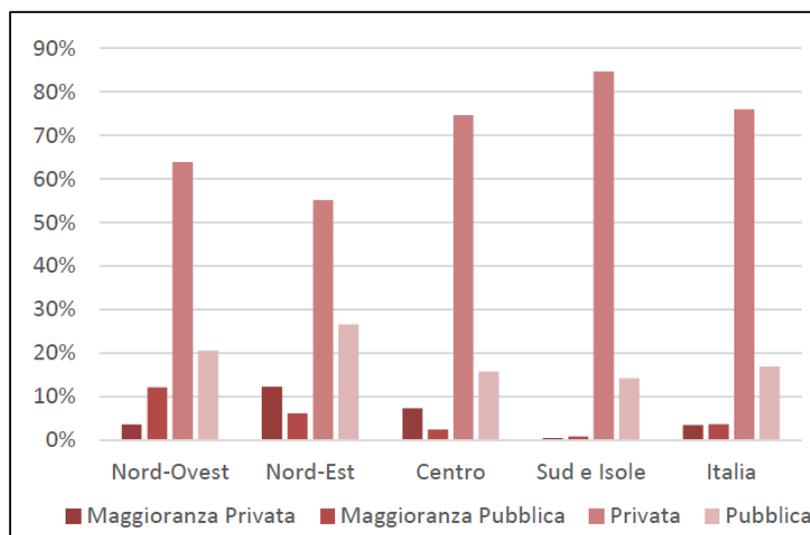


Fonte: Monitor SPL, *Aspetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 38.

Un altro aspetto rilevante riguarda le partecipazioni (pubblica o privata) e la composizione dell'azionariato. In Italia tre quarti delle imprese del trasporto pubblico (il 76%) sono detenute totalmente da soggetti privati, mentre il 17% sono di proprietà totalmente pubblica. Il restante 7% di distribuisce tra imprese a prevalente (> 50 per cento) maggioranza pubblica (4%) e imprese a prevalente maggioranza privata (3%).

Fig. 6: Partecipazione nelle imprese del trasporto locale

¹⁹⁷ Ivi, p. 37.



Fonte: Monitor SPL, *Aspetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 39.

La partecipazione pubblica, come illustra la figura precedente, tende a ridursi progressivamente man mano che ci si sposta nel Sud Italia. Le partecipate a maggioranza pubblica sono concentrate, infatti, soprattutto nel Nord Ovest del Paese, mentre le imprese di trasporto a totale partecipazione pubbliche si trovano soprattutto nel Nord Est.

Le imprese del trasporto pubblico locale sono caratterizzate tradizionalmente da una difficoltà generale nel raggiungimento dell'efficienza. Questo aspetto si deve soprattutto a due macro-categorie di fattori:

- esogeni, come ad esempio l'assenza di una pianificazione integrata da parte degli enti locali e la carenza di infrastrutture; inoltre, nonostante l'aumento quasi costante delle tariffe, queste ultimi risultano essere tra le più basse in Europa, sia in termini assoluti che con riferimento al reddito disponibile¹⁹⁸;
- endogeni, come la carenza di cultura manageriale e l'incapacità di interagire con i portatori di interessi (*stakeholders*).

In questo tipo di aziende non vi è un'autorità di regolamentazione e controllo che abbia il compito di garantire *standard* minimi di efficienza e di qualità del servizio. La scelta degli indicatori da utilizzare per programmare

¹⁹⁸ Nel 2019 il costo medio dei biglietti urbani italiani era di 1,58 euro, a fronte dei 1,73 euro in Spagna, 1,90 euro in Francia, in Germania, 3 euro in Germania e addirittura 5,50 euro a Londra.

l'attività e monitorare i risultati è lasciata, quindi, alla discrezionalità delle imprese che operano nel settore. Il *management* delle aziende di trasporto pubblico locale e gli amministratori pubblici valutano l'efficienza, si solito, sulla base di tre *output*: il costo del personale, il cui peso viene evidenziato dai bilanci di queste società; il costo del carburante, legato alla quantità di carburante necessaria per erogare il servizio oltre che all'andamento del mercato petrolifero; l'ammortamento dei veicoli, legato a criteri principalmente discrezionali¹⁹⁹.

La definizione degli output non è comunque immediata. Il servizio viene erogato, infatti, attraverso una relazione diretta (rete) tra l'ente locale (che si focalizza sul bisogno di mobilità dei cittadini e sulla domanda dei servizi) e l'impresa di trasporto. Tra gli indicatori dell'output produttivo i più utilizzati riguardano il rapporto tra i chilometri effettuati e il numero di vetture oppure il raffronto tra i chilometri effettuati e la capacità delle vetture²⁰⁰. Altri autori hanno inoltre proposto di utilizzare indicatori riguardanti, per esempio, l'incidenza del costo del personale sull'offerta proposta al pubblico piuttosto che la ripartizione degli ammortamenti delle vetture sulle tratte effettuate²⁰¹. Gli indici specifici di settore devono supportare, inoltre, gli indicatori generali che riguardano la sfera della redditività come il ritorno sugli investimenti (Roi), il ritorno sulle vendite (Ros), il ritorno sul capitale (Roe), ecc.

¹⁹⁹ L. Anselmi, D. Nicolò, S. Ponzio, *Le variabili "tempo" e "spazio" nella valutazione della performance dei centri di responsabilità dirigenziale delle amministrazioni pubbliche locali*, in AA.VV., *IV Workshop Nazionale di "Azienda Pubblica"*, in *Il sistema delle amministrazioni pubbliche per un modello di crescita sostenibile*, Roma, Bulzoni, 2010, p. 54.

²⁰⁰ S. Brunelli, G. Canzonetti, *Il ruolo dell'efficienza nel ciclo di gestione delle performance delle amministrazioni pubbliche*, in AA. VV., *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Documenti CNEL, 2010.

²⁰¹ F. Longo, *Governance dei network di pubblico interesse. Logiche e strumenti operativi aziendali*, Milano, Egea, 2005, p. 62.

3.3. I metodi di contribuzione utilizzate dalle imprese di trasporto pubblico partecipate da enti territoriali

Il trasporto pubblico locale può essere finanziato mediante diverse fonti, tutte di natura pubblica ma alle quali fa riferimento un differente tipo di finanziatore. Se si utilizza la fiscalità generale, il soggetto finanziante è l'intera platea dei contribuenti, considerato a livello nazionale (attraverso la fiscalità statale) o a livello territoriale (mediante le tasse locali). Un'altra forma di finanziamento "generale" consiste nell'impiego delle tasse sui carburanti²⁰².

Numerose sono anche le modalità per raccogliere risorse mediante la fiscalità "focalizzata". Alcuni paesi hanno previsto una tassazione con un vincolo di scopo solo a carico degli automobilisti. Questa iniziativa (realizzata in Italia mediante le zone ZTL), oltre a permettere di finanziare progetti nel trasporto pubblico locale, tende a disincentivare l'uso della vettura. L'idea di fondo è di contribuire al finanziamento del TPL disincentivando al tempo stesso il ricorso al mezzo privato in modo da ridurre i livelli di congestione. Un'altra soluzione è quella di "imposte sullo sviluppo", a carico dei privati che edificano nuove abitazioni vicino a reti di trasporto. La stessa *ratio* caratterizza la tassazione che grava sulle attività produttive-commerciali o su alcuni tipi di consumi.

Nelle pagine precedenti è stato ricordato come il livello delle tariffe applicate in Italia sia molto più basso di quello degli altri Paesi europei. Ciò determina l'incapacità di molte aziende di trasporto pubblico locale di utilizzare i ricavi da traffico per coprire i costi operativi. Le passività si collocano, mediante, intorno al 30% degli introiti.

In questo quadro, è evidente come i dei sussidi pubblici abbiano un ruolo fondamentale nella copertura della quota di costi che non risultano compensati dalle entrate. Basti pensare che nel 2019 peraltro la spesa pubblica (solo corrente) per tale settore è ammontata a 7,2miliardi di euro, vale a dire la seconda voce di

²⁰² Questa modalità di finanziamento è stata utilizzata in Italia e in Germania.

spesa regionale dopo la sanità. Più in particolare, il settore del trasporto pubblico locale può ricorrere a tre fonti di finanziamento esterno: le risorse in conto esercizio, quelle in conto capitale e i finanziamenti europei.

Per quel che riguarda le Regioni a statuto ordinario, la più rilevante fonte di finanziamento pubblico consiste nel Fondo Nazionale Trasporti (FNT), istituito nel 2012 e deputato a regolare il concorso dello Stato agli oneri regionali in materia di trasporto. Alle risorse del Fondo si aggiungono quelle erogate dalle singole Regioni o dagli enti locali. Si tratta di un ammontare complessivo che, nel 2019, ha raggiunto gli otto miliardi di euro (il 62% di provenienza statale e il 32% di provenienza locale)²⁰³. La tabella seguente evidenzia la distribuzione per macroarea dei finanziamenti del Fondo, oltre alle risorse spettanti per abitante e per chilometro quadrato.

Tab. 3: La distribuzione delle risorse in conto esercizio

<i>Macroarea</i>	<i>FNT (Regioni a statuto ordinario)</i>	<i>Percentuale riparto FNT</i>	<i>Risorse complessive</i>	<i>Risorse per abitante</i>	<i>Risorse per Km^q</i>	<i>Risorse per abitanti/Km^q</i>
Nord Ovest	1.543.603.949	31,27%	2.146.405.016	184	34.437	2.873.096
Nord Est	772.542.430	15,65%	1.322.449.572	110	22.767	2.124.874
Centro	1.214.301.791	24,70%	1.921.221.047	119	33.166	1.728.643
Sud e Isole	1.400.872.691	28,39%	2.584.425.443	125	20.877	1.931.244
Italia	4.931.320.862	100,00%	7.974.501.079	132	26.339	1.991.338

Fonte: Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 20.

Negli ultimi anni i finanziamenti in conto esercizio sono stati ripartiti per il 60% nel settore del trasporto su gomma e per il 35% su quello ferroviario.

Una seconda fonte di finanziamento è rappresentata dalle risorse in conto capitale. I contributi in conto capitale consistono in erogazioni dirette, in modo generico, ad aumentare i mezzi patrimoniali dell'impresa. La loro concessione non è subordinata alla condizione che venga effettuato uno specifico investimento in beni strumentali. Da punto di vista contabile si tratta, quindi, di un provento

²⁰³ Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 19.

straordinario, consistente in una sopravvenienza attiva²⁰⁴. Queste risorse non sono utilizzabili, in linea di principio, per la copertura di oneri di natura corrente, per non dare luogo alla cosiddetta “dequalificazione della spesa”²⁰⁵. Inoltre è necessario accertare che le risorse utilizzate abbiano un tasso di spendibilità (cioè una dinamica temporale di utilizzo) in linea quello degli oneri da finanziare. Questa verifica ha lo scopo di garantire che «la compensazione delle nuove spese non solo in termini di saldo netto da finanziare, ma anche sui saldi di cassa, ossia sul fabbisogno di cassa e sul saldo di indebitamento netto, determinato in base al criterio della competenza economica»²⁰⁶.

Le Regioni del Nord Italia sono quelle maggiormente impegnate nell’investimento nel settore del trasporto, avendovi destinato nel 2019 un ammontare pro-capite di 84 euro (rispetto alla media nazionale di 61 euro). In questo caso cambia, peraltro, la destinazione delle risorse: il settore ferroviario è destinatario del 47,6% dei finanziamenti, a fronte del 37,2% orientato verso il trasporto pubblico su gomma.

Una terza fonte di finanziamento è rappresentata dai contributi pubblici agli investimenti. Le erogazioni statali vengono deliberate con le leggi di bilancio e con le delibere Cipe. Con riferimento agli ultimi dati disponibili, ad esempio, i contributi pubblici con riferimento al trasporto pubblico locale su gomma sono stati erogati con:

- il d.m. 345/2016 (legge di bilancio 2016): 352 milioni di euro per gli anni 2015 e 2016;
- il d.m. 25/2017 (legge di bilancio 2016): 150 milioni di euro per l’acquisto di mezzi;

²⁰⁴ M. Allegrini, E. Ninci, *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, cit., p. 12.

²⁰⁵ Artt. 17 e 33 legge n. 196/2009.

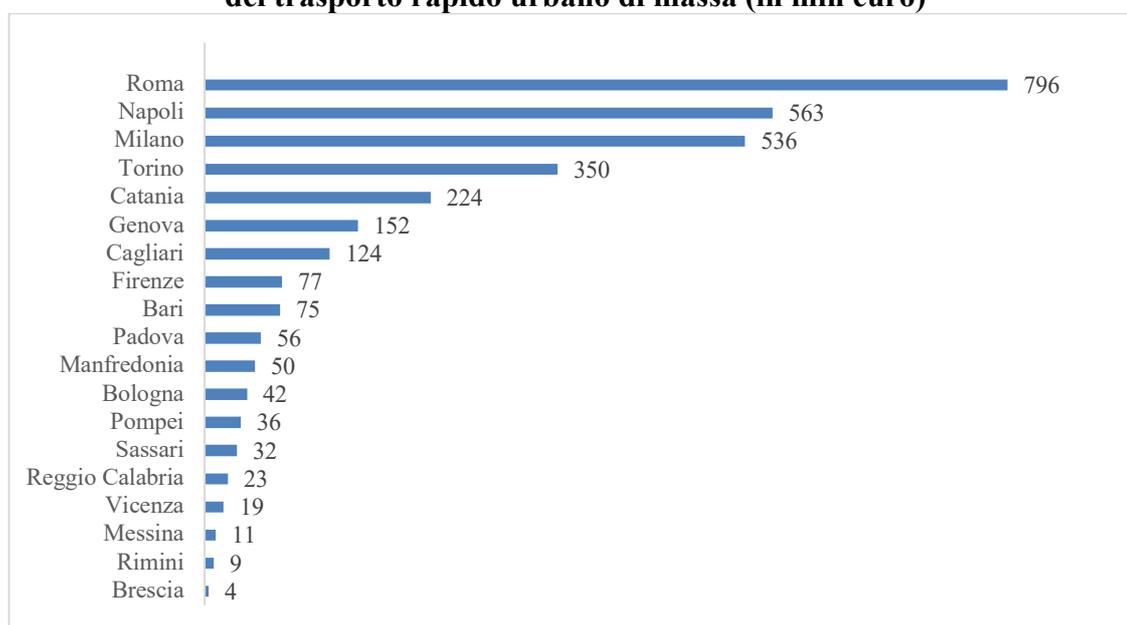
²⁰⁶ E. Rizzi, *L’affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale*, cit., p. 91.

- la delibera CIPE 54/2016: ripartizione tra le Regioni di 200 milioni di euro riconducibili al Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020.

Analogamente, i contributi pubblici destinati all'acquisizione di materiale rotabile sono stati deliberati con la legge di bilancio 2016 (640 milioni di euro per il periodo 2019-2022) e dal Cipe (800 milioni di euro per il periodo 2017-2021, per l'80% destinati alle Regioni del Sud Italia). Altri finanziamenti statali sono stati stanziati per lo sviluppo del trasporto rapido urbano di massa (3,1 miliardi di euro). Queste risorse sono state ripartite in modo tale da beneficiare in misura maggiore le aree metropolitane che necessitano di un aumento dell'offerta strutturale di trasporto pubblico urbano. La figura seguente evidenzia come i contributi finanziari maggiori siano andati alle tre reti metropolitane di Roma, Napoli e Milano²⁰⁷.

²⁰⁷ Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 20.

Fig. 7: Finanziamenti per lo sviluppo del trasporto rapido urbano di massa (in mln euro)



Fonte: Monitor SPL, *Aspetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 20.

Un'altra rilevante fonte di finanziamento è quella legata ai Fondi europei per l'avanzamento del trasporto pubblico locale. In questo caso l'ente locale deve attivarsi per la definizione di un progetto da sottoporre all'approvazione delle autorità europee di settore, le quali, una volta verificata la sua necessità, correttezza programmatica e sostenibilità finanziaria, ne ammettono il finanziamento grazie alle risorse stanziare nel quadro della politica di coesione. I progetti finanziati negli ultimi anni riguardano, di solito, «il miglioramento degli *standard* del trasporto mediante la realizzazione di nuove infrastrutture e il suo adeguamento tecnologico». L'analisi dati messi forniti da Opencoesione permette di evidenziare come, tra il 2014 e il 2020, siano stati ammessi quarantun progetti, per un ammontare finanziato di quattro miliardi di euro. Una parte preponderante (70%) di questi progetti riguarda l'area del Mezzogiorno, in linea con le finalità di coesione territoriale dei Fondi europei. Il finanziamento di questi progetti prevede la *partnership* finanziaria dello Stato e dell'Unione europea: nel caso della programmazione 2014-2020, quest'ultima ha erogato un quinto delle risorse,

mentre il restante 80% è riconducibile alla compartecipazione nazionale, essendo stato trasferito dallo Stato, dalle Regioni o dagli Enti locali coinvolti²⁰⁸.

Attualmente, peraltro, solo un terzo dei fondi stanziati sono stati effettivamente erogati, a fronte di realizzazioni (valutate secondo il “costo realizzato”) che ammontano a due terzi dell’ammontare stanziato. Nel secondo capitolo è stato ricordato come lo IAS 20 individui due condizioni generale per la rilevazione in bilancio dei contributi pubblici. La prima consiste nel fatto che vi sia una «ragionevole certezza» che l’impresa sia in grado di rispettare le condizioni previste. La seconda fa riferimento, invece, alla «ragionevole certezza» che i contributi saranno ricevuti²⁰⁹. Queste due condizioni rinviano, quindi, a due diverse dimensioni del contributo. Quella strettamente aziendale riguarda la certezza che l’impresa adegui la sua operatività ai requisiti richiesti dalla disposizione che eroga il contributo. Quella pubblicistica fa riferimento, invece, alla certezza che il trasferimento in denaro non solo venga accordato formalmente, ma sia certo nel suo effettivo ottenimento. Lo IAS 20 vieta, quindi, di contabilizzare contributi il cui trasferimento sia solo ipotetico o che, anche qualora sia certo, non possa essere percepito in quanto l’impresa non è in grado di rispettare anche solo parzialmente i requisiti richiesti.

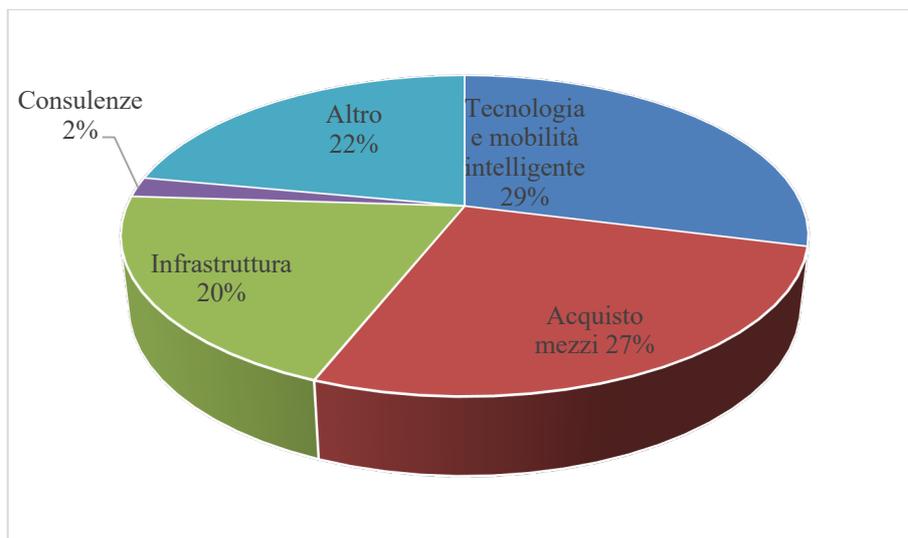
Riportando l’attenzione sul finanziamento dei progetti in fase di realizzazione, essi riguardano quattro specifici ambiti di investimento: l’acquisto di nuovi mezzi, la tecnologia e mobilità intelligente, le infrastrutture e gli interventi di consulenza²¹⁰. Gran parte di questi progetti sono localizzati nelle Regioni del Meridione, sia per la maggiore necessità di ammodernamento del trasporto, sia per il vincolo di destinazione dei finanziamenti (orientati alla coesione territoriale e allo sviluppo infrastrutturale dei territori maggiormente arretrati).

²⁰⁸ Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 25.

²⁰⁹ IAS 20, p. 7

²¹⁰ Ivi, p. 26.

Fig. 8: Ambiti di investimento



Fonte: Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 32.

3.4. Le imprese di trasporto pubblico e il bilancio IAS/IFRS

Il decreto n. 126/2014 ha precisato i termini relativi all'applicazione graduale dei nuovi principi e strumenti contabili per gli enti locali e per i loro enti strumentali (vale a dire le aziende pubbliche partecipate). La riforma ha previsto innanzitutto per il 2015 l'adozione, in parallelo, degli schemi di bilancio e di rendiconto previsti dal d.P.R. n. 194/1996 (a fini autorizzatori), e dei nuovi schemi di bilancio per missioni e programmi (a soli fini conoscitivi)²¹¹. Nello stesso anno ha preso avvio l'applicazione del principio contabile generale della competenza potenziata, con il ri-accertamento straordinario dei residui. Inoltre, gli enti territoriali hanno dovuto dotarsi del Documento unico di programmazione (DUP)²¹², in sostituzione dei precedenti documenti programmatici, applicando i principi contabili relativi alla contabilità finanziaria e alla programmazione.

²¹¹ C. Simeone, *Il percorso dell'armonizzazione contabile degli enti territoriali*, cit., p. 70.

²¹² Le Regioni hanno dovuto invece dotarsi del Documento di economia e finanza regionale, il DEFR.

A partire dal 2016 gli enti territoriali sono stati chiamati ad adottare i nuovi schemi di bilancio e rendiconto a fini autorizzatori, il piano dei conti integrato e la codifica della transazione elementare. In tale anno, inoltre, la contabilità finanziaria ha dovuto essere affiancata dalla contabilità economico-patrimoniale integrata e hanno dovuto essere applicati i principi della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato (in modo tale che nel 2017 è stato possibile elaborare il bilancio consolidato 2016)²¹³.

In concomitanza con il processo di armonizzazione contabile degli Enti locali, le aziende pubbliche (e tra esse quelle relative al trasporto locale) hanno valutato l'opportunità di adottate, quale modalità di redazione del bilancio, i principi contabili internazionali.

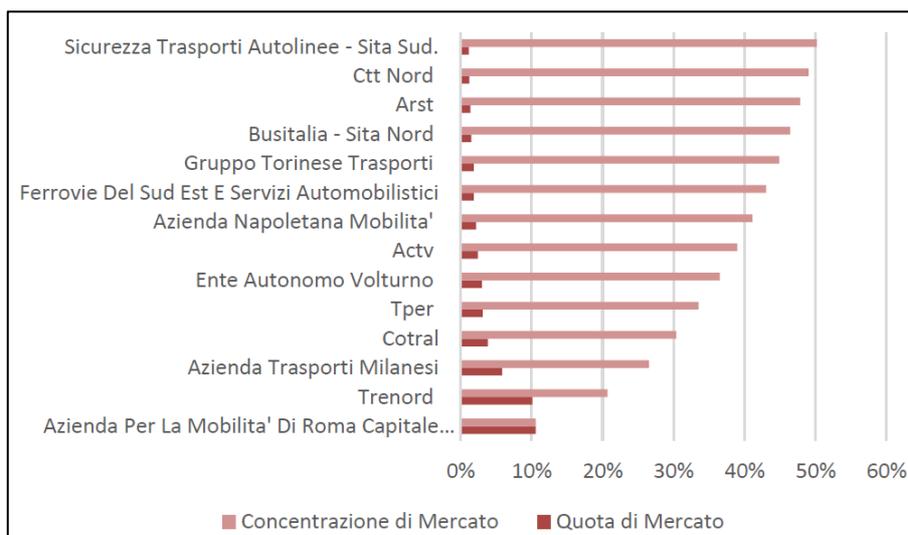
Questa transizione, nei casi in cui è avvenuta, è stata determinata da tre ordini di motivazioni. Da un lato, l'adozione degli IAS si è resa necessaria per via dell'attività dell'azienda stessa, dal momento che spesso, soprattutto nelle grandi aree metropolitane, gli operatori partecipati del trasporto compiono operazioni e effettuano scelte operative caratterizzate da elementi di internazionalità. Ad esempio, l'ATM milanese nel 2016 ha richiesto il *rating* di Fitch, allo scopo di emettere obbligazioni acquisibili da operatori stranieri. L'azienda milanese ha ottenuto, in effetti, un giudizio (BBB) che la colloca ai vertici degli emittenti del settore trasporto pubblico locale (dal momento che un'azienda pubblica non può ottenere un *rating* superiore a quello del proprio Paese). Successivamente ATM ha chiesto la quotazione nell'Irish Stock Exchange, acquisendo la qualifica di Ente di Interesse Pubblico (EIP). Ciò ha comportato che, a partire dal 2017, la società milanese ha dovuto redigere il suo bilancio sulla base dei principi IAS/IFRS.

Un secondo motivo alla base dell'adozione dei principi contabili internazionali è legato alle dimensioni dell'azienda e dell'ampiezza del suo ambito operativo. Alcuni operatori presentano, infatti, una struttura operativa notevole:

²¹³ C. Simeone, *Il percorso dell'armonizzazione contabile degli enti territoriali*, cit., p. 70.

come illustra la figura seguente, quattordici aziende detengono metà del fatturato del settore (escludendo Trenitalia)²¹⁴. Le prime quattro sono attive in due Regioni (Lazio e Lombardia) e hanno un fatturato complessivo pari al 30% di quello del settore.

Fig. 9: Quote di mercato delle principali aziende



Fonte: Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 32.

La notevole dimensione operativa rende necessaria una rendicontazione ricolta a un pubblico internazionale, allo scopo di favorire le relazioni con altri attori del settore e promuovere la raccolta di risorse finanziarie presso un pubblico più ampio di quello nazionale.

In terzo luogo, una società di trasporto pubblico può decidere la transizione verso i principi internazionali sulla base di una scelta di trasparenza. Gli IAS/IFRS vengono ormai utilizzati, infatti, da un numero rilevante di imprese nazionali e gli operatori pubblici possono optare anche l'adozione degli International Public Sector Accounting Standards (IPSAS). Questi ultimi, destinati specificazione alla rendicontazione del settore pubblico, si basano sugli IAS/IFRS e differiscono solo

²¹⁴ Monitor SPL, *Assetti organizzativi e gestionali del trasporto pubblico locale*, cit., p. 32.

per alcuni aspetti terminologici e definatori. Il loro scopo è di migliorare la *accountability* e la qualità dei bilanci, consentendo la loro comparabilità a livello internazionale²¹⁵.

L'esigenza di trasparenza è determinata dal fatto che le imprese di pubblici servizi nascono per far fronte all'esigenza di sostenere attività che assumono la socialità come carattere fondamentale. A differenza delle private, le imprese pubbliche devono erogare il servizio anche se il corrispettivo fissato per il prezzo risulta insufficiente alla copertura dei costi. Questa constatazione è stata spesso assunta dalle amministrazioni pubbliche come giustificazione per la redditività negativa dell'impresa pubblica stessa, i cui costi eccedenti i ricavi vengono coperti principalmente con la corresponsione di contributi pubblici, ricadendo quindi sull'intera collettività.

Da tempo è emersa, quindi, la questione della misurazione e valutazione dei risultati delle aziende di servizi pubblici in generale e di quelle di trasporto in particolare. Si tratta di una problematica complessa in quanto le imprese pubbliche, oltre a offrire servizi immateriali difficilmente misurabili, sono caratterizzate dalla difficoltà di collegare il valore della produzione ai proventi conseguiti²¹⁶.

Per monitorare e valutare i risultati aziendali, i due strumenti a disposizione sono il bilancio e il *performance management*. Il primo consente di attestare i risultati reddituali dell'azienda pubblica, mentre il secondo riguarda l'utilizzo, da parte delle aziende stesse, di metodi e tecniche di *performance measurement*. L'approccio attuale sposta, infatti, l'attenzione dalle risorse in entrata e dai controlli *ex-ante* alle attività, ai risultati prodotti e ai controlli *ex-post*. L'analisi non è più circoscritta solo al fatto che l'impresa pubblica osservi prassi o

²¹⁵ L'organismo promotore è il Public Sector Committee, un'emanazione dell'IFAC (International Federation of Accountants) creato nel 1986 e rinominato International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB) nel 2004.

²¹⁶ R. Ruffini, *I principi organizzativi per lo sviluppo di sistemi di rilevazione di indicatori di performance a livello nazionale e aziendale*, cit., p. 66.

procedure, ma anche alla sua capacità di migliorare l'efficacia, l'efficienza e la qualità dei servizi resi. Si tratta di un cambiamento notevole, che richiede l'adozione di strumenti contabili (come gli IAS) in grado di illustrare con maggiore precisione l'andamento operativo e reddituale dell'azienda. L'obiettivo è quello di passare da una struttura accentrata, che ha come ottica quasi solo la fornitura di un servizio sociale, a una gestione manageriale dell'impresa pubblica, con l'assegnazione di precisi obiettivi da raggiungere e l'utilizzo di misure di controllo e valutazione dei risultati raggiunti²¹⁷. Questa evoluzione si collega, quindi, anche all'esigenza di *accountability*, in grado di far emergere in maniera trasparente:

- a) quante risorse (pubbliche) vengono utilizzate dall'azienda di trasporto;
- b) come vengono utilizzate tali risorse;
- c) quali obiettivi sono stati raggiunti.

Nel secondo capitolo è stato ricordato come, nell'ambito dei principi contabili internazionali, lo IAS 20 sia stato predisposto per la contabilizzazione dei contributi di natura pubblica e per l'informativa relativa a questi ultimi e ad altri tipi di assistenza pubblica²¹⁸. Secondo il principio contabile, la regola generale relativa alla contabilizzazione dei contributi pubblici è che essi non devono essere accreditati direttamente al patrimonio netto, ma contabilizzati secondo il "sistema reddituale". Ciò significa che la loro iscrizione in bilancio non deve avvenire secondo il "sistema patrimoniale", ma devono essere imputati tra i proventi del conto economico in modo sistematico e razionale, negli esercizi che permettono di stabilire una correlazione tali contributi e i costi riferibili a essi²¹⁹.

Lo IAS 20 prevede che, in base al "sistema reddituale", i contributi in conto capitale possano essere presentati in bilancio utilizzando due metodi, entrambi ritenuti validi: il metodo del ricavo differito o il metodo della rappresentazione

²¹⁷ M. Piacenza, *Regulatory contracts and cost efficiency: stochastic frontier evidence from the Italian local public transport*, in *Journal of productivity analysis*, 2007, pp. 257-277.

²¹⁸ IAS 20, p. 1.

²¹⁹ Ibidem.

netta, vale a dire la deduzione del contributo dal valore contabile del bene²²⁰. Lo stesso principio prevede, invece, che i contributi in conto corrente vengano riportati in bilancio secondo l'iscrizione tra i proventi del conto economico, come voce separata o all'interno di una voce generica; oppure secondo la deduzione dai costi che sono riferibili ad esso.

²²⁰ IAS 20, par. 26.

4. Il caso Ferrovie Nord Milano (FNM)

4.1. Il trasporto pubblico locale nella Regione Lombardia

In Lombardia i servizi di trasporto pubblico locale, sono programmati dalle Province (servizi interurbani) e dai Comuni capoluogo (servizi urbani e di area urbana). Questi enti locali affidano i servizi con le modalità previste dalle procedure di gara ad evidenza pubblica e svolgono l'attività di vigilanza. La Regione (che presenta un modello decentrato di *governance*) definisce invece gli indirizzi per gli atti di programmazione locale, per lo svolgimento delle gare per i servizi minimi. La stessa Regione programma inoltre gli investimenti per finanziare interventi degli Enti locali soprattutto in materia di rinnovo del parco mezzi, introduzione di veicoli a basse o nulle emissioni, e sistemi di bigliettazione tecnologicamente innovativi.

Nel 2012 il Consiglio regionale ha approvato la legge di riforma per il trasporto pubblico locale. Tale normativa ha razionalizzato la rete di trasporto e ha semplificato la gestione attraverso l'istituzione di cinque agenzie per cinque bacini d'utenza (al posto dei precedenti ventidue) con l'obiettivo di migliorare l'efficienza del servizio e ridurre i costi²²¹. Ciascuna agenzia programma, organizza, monitora, controlla e promuove i servizi di trasporto in maniera integrata all'interno del bacino di competenza, con l'obiettivo di superare l'attuale divisione tra il trasporto urbano e quello extraurbano²²². La riforma, oltre a creare Conferenze del Trasporto Pubblico Locale come organi consultivi permanenti, ha

²²¹ Le cinque agenzie di trasporto pubblico locale corrisponderanno ai confini amministrativi delle province di: Bergamo; Brescia; Cremona-Mantova; Milano-Monza-Pavia-Lodi; Varese-Como-Lecco-Sondrio.

²²² Gli strumenti a disposizione saranno: il programma regionale della mobilità e dei trasporti; il programma dei servizi ferroviari; i programmi di bacino del trasporto pubblico locale; il programma degli interventi regionali sul demanio delle acque interne.

previsto una differente ripartizione delle risorse, che vengono ripartite in base ai criteri dei costi *standard*, ai fabbisogni di mobilità e ai criteri di premialità, superando così il criterio della spesa storica.

Il Programma Regionale della Mobilità e dei Trasporti (PRMT), approvato dalla Regione Lombardia nel 2016, ha definito il quadro generale dello sviluppo futuro delle infrastrutture e dei servizi per la mobilità regionale. Gli obiettivi sono, da un lato, di migliorare il servizio in termini di affidabilità, comfort e accessibilità ; dall'altro, di arrivare a una progressiva attuazione dell'integrazione tariffaria regionale.

Nel 2019 il sistema del trasporto pubblico locale lombardo disponeva di 3.209 autobus e 432 treni. Il Rapporto *Pendolaria* di Legambiente evidenzia come la Lombardia sia in ritardo nel processo di ammodernamento del materiale rotabile, dal momento che l'età media dei convogli era di quindici anni. La rete ferroviaria raggiungeva i 1.733 chilometri, più di metà dei quali era però a binario semplice. Questa dotazione serve una domanda superiore a quella nazionale: il 24,7% della popolazione lombarda (a fronte del 20,4% nazionale) utilizza infatti i mezzi di trasporto locale per esigenze di studio e di lavoro.

Spostando l'attenzione sulle risorse in conto esercizio, nel 2019 la Regione Lombardia è stata destinataria del 17,36% dei finanziamenti del Fondo Nazionale Trasporti, pari a più di ottococinquanta milioni di euro, cui si sono aggiunti cinquecento milioni di risorse proprie.

Tab. 4: Le risorse in conto esercizio del trasporto pubblico locale lombardo

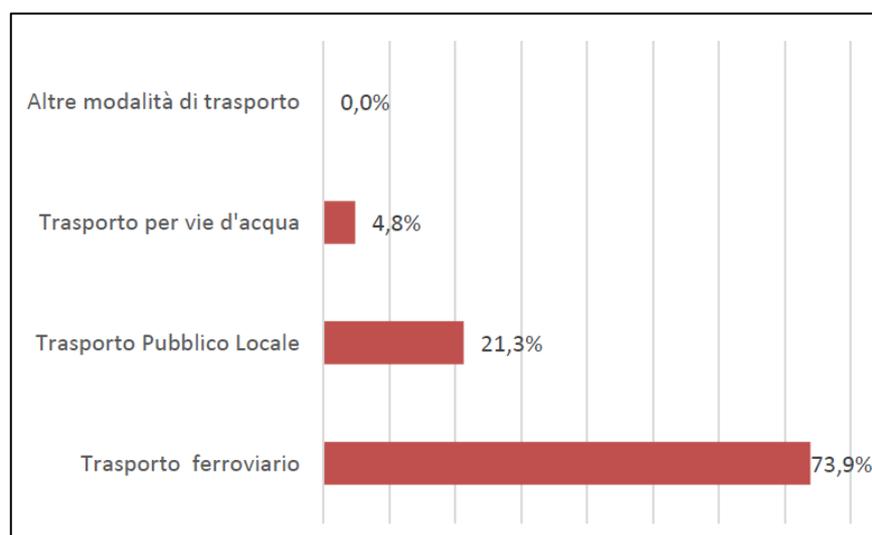
<i>Territorio</i>	<i>FNT (Regioni stat. ordinario)</i>	<i>Risorse complessive</i>	<i>Risorse per abitante</i>	<i>Risorse per Km2</i>	<i>Risorse per abitante/Km2</i>
Lombardia	856.954.415	1.323.972.229	132	55.481	3.148.067
Nord ovest	1.543.603.949	2.146.405.016	184	34.437	2.873.096
Italia	4.931.320.862	7.974.501.079	132	26.339	1.991.338

Fonte: *Assetti organizzativo-gestionali del trasporto pubblico locale. Report di rilevazione, 2020.*

La tabella precedente evidenzia come la Lombardia percepisca, rispetto alle altre Regioni del Nord Italia, una minore entità di risorse per abitante, ma una maggiore contribuzione rispetto alla sua superficie. Queste risorse vengono ripartite in parti uguali tra il trasporto ferroviario, da un lato, e quello su gomma e metropolitano (autofilotranviario, tranviario) dall'altro. Al contrario in Italia al primo va il 39% delle risorse in conto esercizio.

Il Bilancio di Previsione lombardo per il triennio 2018-2020 ha stanziato risorse in conto capitale per un ammontare di 982.012.357 euro, pari a 98 euro per abitante. Si tratta di un'erogazione per investimenti molto più elevata di quella media italiana e superiore anche a quella delle altre Regioni del Nord. Anche queste risorse privilegiano il trasporto ferroviario e quello pubblico locale, destinando al primo il 73,9% degli stanziamenti e al secondo il 21,3%.

Fig. 10: **Distribuzione delle risorse in conto capitale in Lombardia**



Fonte: *Assetti organizzativo-gestionali del trasporto pubblico locale. Report di rilevazione, 2020.*

In termini di risorse per investimenti in materiale rotabile ferroviario, i contributi pubblici sono stati stanziati con il d.m. 408/2017, il quale, per il periodo 2019-2022, ha assegnato alla Lombardia 208 milioni di euro, e con il Fondo di Sviluppo e Coesione 2014-2020, che ha destinato 48 milioni di euro. La Regione

Lombardia ha potuto disporre, negli ultimi anni, di risorse per investimenti in materiale rotabile su ferro pari a cento cinquantaquattro milioni, cui vanno aggiunto centodue milioni in cofinanziamento.

Tab. 5: Le risorse per investimenti in materiale rotabile su ferro

<i>Territorio</i>	<i>Risorse derivate</i>	<i>Cofinanziamento</i>	<i>Risorse complessive</i>	<i>Risorse per abitante</i>
Lombardia	154.476.847	102.936.005	257.412.852	25,7
Nord ovest	266.798.175	177.768.437	444.566.612	27,6
Italia	1.440.100.000	985.666.667	2.398.766.667	40

Fonte: *Aspetti organizzativo-gestionali del trasporto pubblico locale. Report di rilevazione, 2020.*

Queste risorse hanno permesso il potenziamento della rete ferroviaria locale, l'acquisto di nuovo materiale rotabile e l'ammodernamento dei sistemi tecnologici di supporto.

4.2. La fisionomia e l'ambito operativo della società

Fondata nel 1877, Ferrovie Nord Milano (FNM) è una società per azioni attiva nel settore della mobilità integrata nel contesto della Regione Lombardia. Una tappa fondamentale della sua evoluzione è stata la ristrutturazione che, nel 1985, ha trasformato FNM in una *holding* e ha trasferito i suoi rami aziendali in due società separate: Ferrovie Nord Milano Esercizio S.p.A. (in seguito rinominata Ferrovienord S.p.A.), con competenza sulla rete ferroviaria, e Ferrovie Nord Milano Autoservizi S.p.A. (rinominata La Nord), incaricata di gestire i trasporti pubblici automobilistici.

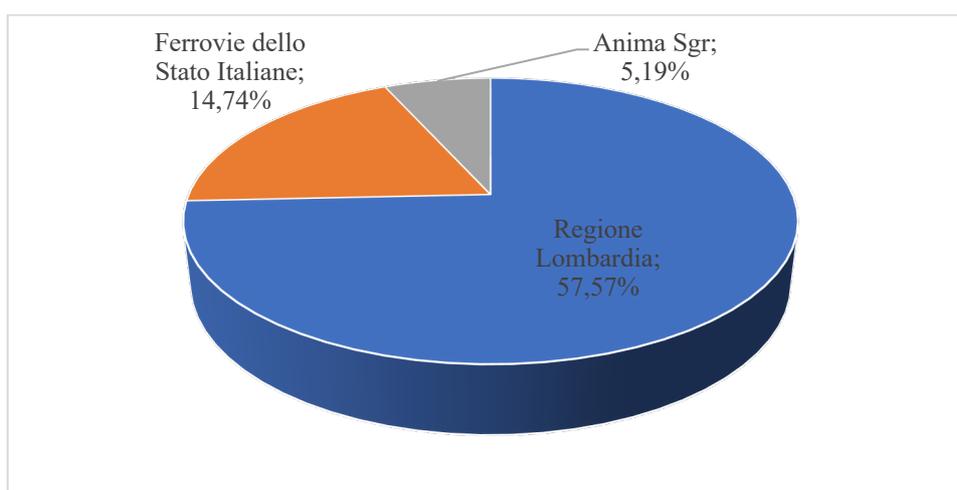
Negli anni '90 FNM ha ampliato il perimetro del gruppo incorporando i gestori del traffico ferroviario e su gomma delle province di Brescia e Cremona. Nello stesso decennio, inoltre, ha collaborato alla realizzazione del Passante Ferroviario di Milano. Il nuovo millennio è stato caratterizzato da una nuova

operazione di *restructuring* organizzativo: da un lato, la gestione dell'infrastruttura ferroviaria è stata separata da quella del traffico; dall'altro, è stata potenziata Ferrovie Nord Milano Esercizio S.p.A., attraverso la creazione di Ferrovie Nord Cargo, attiva al trasporto merci, e Ferrovie Nord Milano Trasporti, operante nel ramo passeggeri.

Un'altra importante ridefinizione dell'assetto organizzato si è avuta con l'approvazione del contratto di servizio relativo al trasporto regionale ferroviario lombardo per il quinquennio 2009-2014. FNM e Trenitalia hanno costituito, infatti, la Trenitalia LeNord (TLN), in cui sono confluiti la divisione regionale delle Ferrovie dello Stato e il ramo d'azienda di LeNord. Queste due realtà si sono successivamente fuse per incorporazione nell'ambito di TLN, la quale ha assunto la nuova denominazione di Trenord, incaricata di gestire il servizio ferroviario passeggeri regionale della Lombardia.

Attualmente FNM si configura come una *holding* quotata alla Borsa di Milano e rappresenta per dimensioni operative la seconda realtà aziendale italiana dopo Ferrovie dello Stato Italiane. Regione Lombardia detiene il 57,57% del capitale azionario, il quale è ripartito secondo le quote illustrate dalla tabella seguente:

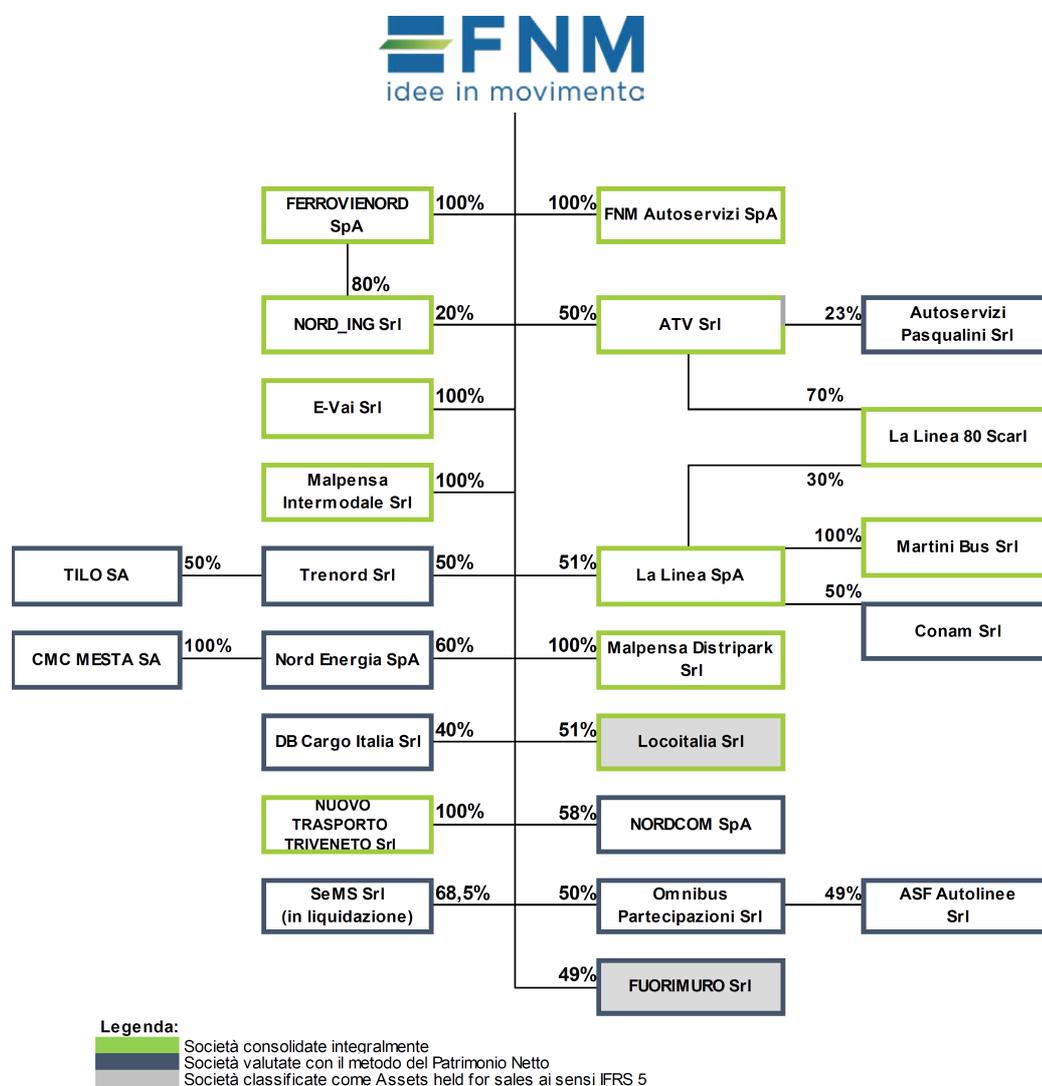
Fig. 11: Ripartizione delle quote partecipative in FNM



Fonte: FNM, *Bilancio 2019*.

Dal punto di vista operativo, il gruppo FNM è oggi presente in sei diversi ambiti legati alla mobilità regionale: il trasporto pubblico su ferro (FerrovieNord, Nord Ing e Trenord), il trasporto su gomma (FNM Autoservizi, Omnibus Partecipazioni, ATV e La Linea), il trasporto merci su ferro (DB Cargo Italia, Malpensa Intermodale e Malpensa Distripark), la mobilità sostenibile (E-Vai), le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (NordCom) e il settore energia (Nord Energia)²²³.

Fig. 12: La configurazione del Gruppo FNM



²²³ Informazioni tratte dal sito del Gruppo.

Nel 2019 il Gruppo FNM ha fatto registrare ricavi per trecento milioni di euro, che hanno permesso di conseguire utili per trentun milioni. Si tratta di un risultato finanziario in crescita rispetto a quello degli anni precedenti, a dimostrazione di una gestione equilibrata e diretta a mediare tra la qualità del servizio e gli oneri di funzionamento. Il Piano Strategico 2016-2020 ha individuato quattro ambiti su cui è focalizzato lo sforzo di miglioramento operativo, vale dire lo sviluppo del trasporto passeggeri, delle infrastrutture di trasporto, del materiale rotabile e della logistica.

4.3. Le tecniche di redazione del bilancio

Il bilancio consolidato del gruppo FNM, in quanto società quotata, viene redatto secondo le disposizioni della Consob ed elaborando i prospetti contabili mediante l'adozione dei principi contabili internazionali IFRS. Ciò comporta l'adeguamento del bilancio di FNM sia agli *International Accounting Standards* che alle interpretazioni fornite nel corso del tempo dal Comitato competente (IFRS IC).

Più in particolare, gli schemi di bilancio integrano le norme nazionali con le prescrizioni internazionali, configurando la Situazione patrimoniale-finanziaria consolidata e il Conto economico consolidato in modo tale da permetterne un'agevole consultazione e confronto da parte degli *stakeholder* nazionali e stranieri. Gli IAS, infatti, non prescrivono schemi di bilancio di natura predefinita e rigida, ma definiscono solo un contenuto minimale, partendo dal presupposto che una chiara distinzione delle voci aumenta la chiarezza e la comprensibilità del rendiconto.

La prassi contabile delle società quotate evidenzia due approcci alla redazione della Situazione patrimoniale-finanziaria: alcune società redigono i bilanci caratterizzati da un notevole numero di voci già nel prospetto patrimoniale,

evitando in questo modo i rimandi nella nota integrativa; altre società redigono prospetti più essenziali, ricorrendo ai rimandi in nota per orientare il lettore. FNM ha ritenuto opportuno adottare un approccio “misto” per via della sua natura di operatore pubblico, strutturando il bilancio in modo articolato e facendolo seguire da un elevato numero di rimandi nella nota integrativa.

La Situazione patrimoniale presenta l’ordinaria separazione delle attività e passività tra le poste correnti e non correnti, a seconda che ci si attenda di realizzarle o estinguerle entro dodici mesi o nell’ambito del normale ciclo operativo²²⁴.

<i>Importi in migliaia di Euro</i>	Note	31/12/2019	31/12/2018	Variazione
ATTIVO				
ATTIVITA' NON CORRENTI				
Attività Materiali	6	409.864	437.354	(27.490)
Attività Immateriali	7	7.156	9.066	(1.910)
Avviamento	8	6.358	6.358	0
Diritto d'uso	9	8.879	0	8.879
Partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto	10	79.429	78.062	1.367
Partecipazioni in altre imprese	10	5.472	5.380	92
Crediti Finanziari	11	2	998	(996)
di cui: verso Parti Correlate	11	0	996	(996)
Crediti Finanziari valutati al <i>Fair Value</i> a conto economico	12	0	5.000	(5.000)
di cui: verso Parti Correlate	12	0	5.000	(5.000)
Imposte Anticipate	14	21.543	16.106	5.437
Crediti per imposte	18	0	4.549	(4.549)
Altri Crediti	17	82	99	(17)
TOTALE ATTIVITA' NON CORRENTI		538.785	562.972	(24.187)
ATTIVITA' CORRENTI				
Rimanenze	15	8.910	6.967	1.943
Crediti Commerciali	16	64.619	70.247	(5.628)
di cui: verso Parti Correlate	16	45.227	50.172	(4.945)
Altri Crediti	17	60.612	79.767	(19.155)
di cui: verso Parti Correlate	17	11.275	12.781	(1.506)
Crediti per imposte	18	280	1.215	(935)
Crediti Finanziari	11	40.997	1.951	39.046
di cui: verso Parti Correlate	11	997	1.951	(954)
Crediti Finanziari valutati al <i>Fair Value</i> a conto economico	12	48.352	43.335	5.017
di cui: verso Parti Correlate	12	48.352	43.335	5.017
Crediti per investimenti finanziati	13	59.096	29.088	30.008
di cui: verso Parti Correlate	13	59.096	29.088	30.008
Disponibilità liquide e mezzi equivalenti	19	228.723	137.316	91.407
TOTALE ATTIVITA' CORRENTI		511.589	369.886	141.703

Lo schema a sezioni divise e contrapposte, caratterizzato dalla separazione tra le poste correnti e non correnti, è una prassi ordinaria delle società quotate.

²²⁴ Oppure venga detenuta per essere negoziata.

L'unica eccezione è costituita dal bilancio di alcuni grandi gruppi, come FCA, che optano per il criterio “misto”, consentito dal paragrafo 60 dello IAS 1, dal momento che la loro rendicontazione consolida società che operano in settori diversi (operativi e finanziari) e la classificazione “mista” è maggiormente in grado di dare una rappresentazione più attendibile e chiara.

Il bilancio consolidato di FNM, come si è ricordato, presenta uno schema a sezioni contrapposte secondo il criterio delle poste correnti e non correnti, basato sulla durata (annuale) del ciclo operativo dell'impresa. Lo IASB non prescrive l'ordine di presentazione delle macro-classi e FNM ha optato per lo schema che antepone le attività/passività non correnti a quelle correnti. Il bilancio del gruppo non è caratterizzato, inoltre, da compensazioni di poste²²⁵. La loro assenza permette, infatti, di rendere l'informativa contabile più completa, ricca e immediata, senza la necessità di analizzare la nota integrativa per via dei rimandi intra-bilancio.

In generale la rendicontazione della Situazione patrimoniale di FNM può essere ricondotta a una scelta redazionale che, nello stesso tempo, adotta gli schemi anglosassoni e privilegia quindi un bilancio essenziale, mantenendo peraltro l'ampiezza dei rimandi alla nota integrativa propria del bilancio civilistico. Il bilancio consolidato non presenta quindi “sottoclassi”, dal momento che l'illustrazione del loro andamento viene effettuata nella parte integrativa. L'adozione del modello anglosassone presuppone, del resto, il rispetto degli obblighi informativi richiesti dalla legge e dai destinatari del documento. L'omissione delle sottoclassi comporta, pertanto, la loro esposizione dettagliata in nota integrativa. Il bilancio di FNM utilizza, inoltre, lo schema previsto dallo IAS 8, articolando l'esposizione nei tre segmenti di *business* costituiti dalla “Gestione Infrastrutture”, “Trasporto persone su gomma” e “Ro.Sco & Services”, vale a dire la dotazione di materiale rotabile.

²²⁵ Regolate dagli IAS 12.71 e 12.74

Anche per il Conto economico consolidato gli IAS prevedono un contenuto minimo di voci. Il prospetto di utile e perdita, così come quello delle *other comprehensive income*, devono presentare quindi un grado di completezza sufficiente. Il Conto economico consolidato di FNM presenta le componenti positive e negative del reddito secondo l'esposizione "per natura".

Importi in migliaia di Euro	Note	2019	2018	Variazione
Ricavi delle vendite e prestazioni	32	268.359	260.296	8.063
di cui: verso Parti Correlate	32	177.053	176.416	637
Contributi	33	10.850	10.599	251
di cui: verso Parti Correlate	33	8.069	8.047	22
Contributi per investimenti finanziati	34	40.986	24.085	16.901
di cui: verso Parti Correlate	34	40.986	24.085	16.901
Altri proventi	35	22.138	22.719	(581)
di cui: verso Parti Correlate	35	7.601	6.965	636
di cui: non ricorrenti	35	2.569	2.000	569
TOTALE RICAVI E ALTRI PROVENTI		342.333	317.699	24.634
Mat.prime, materiali di consumo e merci utilizzate	36	(21.794)	(19.674)	(2.120)
Costi per servizi	37	(72.468)	(72.105)	(363)
di cui: verso Parti Correlate	37	(8.173)	(8.225)	52
di cui: Non Ricorrenti	37	(1.145)		(1.145)
Costi per il personale	38	(125.467)	(119.136)	(6.331)
Ammortamenti e svalutazioni	39	(40.739)	(40.237)	(502)
Altri costi operativi	40	(12.429)	(12.477)	48
di cui: verso Parti Correlate	40	(113)	(55)	(58)
Costi per investimenti finanziati	34	(39.141)	(22.667)	(16.474)
TOTALE COSTI		(312.038)	(286.296)	(25.742)
RISULTATO OPERATIVO		30.295	31.403	(1.108)
Proventi finanziari	41	1.792	1.371	421
di cui: verso Parti Correlate	41	1.101	1.141	(40)
Oneri finanziari	42	(4.269)	(1.995)	(2.274)
di cui: verso Parti Correlate	42	(713)	(725)	12
RISULTATO GESTIONE FINANZIARIA		(2.477)	(624)	(1.853)
Risultato netto delle società valutate con il metodo del patrimonio netto	45	8.047	5.771	2.276
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE		35.865	36.550	(685)
Imposte sul reddito	43	(4.975)	(7.815)	2.840
UTILE NETTO DELL'ESERCIZIO DA OPERAZIONI IN CONTINUITA'		30.890	28.735	2.155
UTILE NETTO DA OPERAZIONI DISCONTINUE	44	-	-	-
UTILE DELL'ESERCIZIO		30.890	28.735	2.155

Come illustra la rendicontazione precedente, il Conto economico di FNM riporta tutti gli elementi indicati dallo IAS 1.81 A. Vengono esposti, infatti, il totale dei ricavi e dei costi, il risultato operativo e l'utile di esercizio, fornendo un prospetto chiaro e di facile lettura. Il Conto economico suddivide anche gli utili

tra quelli che spettano ai soci di minoranza e quelli ricondotti all'entità controllante. Questa soluzione permette di illustrare la natura dei rapporti interni a FNM.

UTILE DELL'ESERCIZIO	30.890	28.735	2.155
Utile/(perdita) attribuibile agli Azionisti di MINORANZA	609	258	351
UTILE attribuibile agli Azionisti della Controllante	30.281	28.477	1.804
Utile/(perdita) attribuibile agli Azionisti di MINORANZA per operazioni discontinue	-	-	-
UTILE attribuibile agli Azionisti della Controllante per operazioni discontinue	-	-	-

Una terza sezione del bilancio del gruppo FNM evidenzia, in conformità allo IAS 1R, le "Altre componenti" del Conto economico, vale a dire le variazioni che hanno interessato gli altri utili o perdite determinate da transazioni che non hanno avuto luogo con gli azionisti. Lo IAS 1 (*Disclosure Initiative*) richiede, inoltre, che venga indicata la quota di altri redditi comprensivi derivanti da società collegate e *joint venture* consolidate, valutati secondo la metodologia del patrimonio netto.

Importi in migliaia di Euro	Note	2019	2018
UTILE DELL'ESERCIZIO		30.890	28.735
Altre componenti delle società consolidate con il metodo integrale			
Utile/(Perdita) attuariale TFR	28	(1.275)	644
Effetto fiscale	14	357	(180)
Totale componenti che non saranno successivamente riclassificati nel risultato d'esercizio		(918)	464
Totale componenti che saranno successivamente riclassificati nel risultato d'esercizio		-	-
Totale società consolidate con il metodo integrale		(918)	464
Altre componenti delle società consolidate con il metodo del patrimonio netto			
Utile/(Perdita) attuariale TFR delle imprese valutate con il metodo del patrimonio netto		(534)	1.578
Effetto fiscale		154	(441)
Totale componenti che non saranno successivamente riclassificati nel risultato d'esercizio	10	(380)	1.137
Utili/(perdite) derivanti dalla conversione dei bilanci di imprese estere		32	30
Totale componenti che saranno successivamente riclassificati nel risultato d'esercizio	10	32	30
Totale società consolidate con il metodo del patrimonio netto		(348)	1.167
Totale altre componenti di conto economico complessivo	48	(1.266)	1.631
TOTALE UTILE COMPLESSIVO		29.624	30.366
Risultato complessivo attribuibile agli Azionisti di MINORANZA		382	343
UTILE complessivo attribuibile agli Azionisti della Controllante		29.242	30.023

Il bilancio di FNM presenta, poi, come prescrivono i principi IFRS, un “Prospetto dei Movimenti del Patrimonio Netto Consolidato”. Questa sezione evidenzia:

- i valori del risultato di esercizio;
- ogni altra variazione che non sia stata documentata dal Conto economico consolidato, ma sia stata esposta nell’ambito degli “Altri utili (perdite)” come prescritto da specifici principi contabili IAS/IFRS;
- le operazioni con azionisti.

<i>Importi in migliaia di euro</i>	Capitale sociale	Altre riserve	Utili/Perdite Indivisi	Riserva utili/perdite attuariali	Riserva di traduzione	Utili/Perdite dell'esercizio	Patrimonio netto di gruppo	Patrimonio netto di terzi	Totale Patrimonio netto
Saldo 01.01.2018	230.000	7.788	130.467	(7.990)	34	34.993	395.292	1.911	397.203
Totale Utile Complessivo				1.516	30	28.477	30.023	343	30.366
Destinazione utile 2017			34.993			(34.993)	-		-
Distribuzione dividendi			(8.698)				(8.698)	-	(8.698)
Rilevazione Put Option			(2.431)				(2.431)		(2.431)
Variazione perimetro di consolidamento			2				2	18.729	18.731
Saldo 31.12.2018	230.000	7.788	154.333	(6.474)	64	28.477	414.188	20.983	435.171
Totale Utile Complessivo				(1.071)	32	30.281	29.242	382	29.624
Destinazione utile 2018			28.477			(28.477)	-		-
Distribuzione dividendi			(9.785)				(9.785)	(750)	(10.535)
Variazione perimetro di consolidamento			(55)				(55)	96	41
Saldo 31.12.2019	230.000	7.788	172.970	(7.545)	96	30.281	433.590	20.711	454.301

Infine, una quinta sezione del bilancio consolidato di FNM è relativa al Rendiconto finanziario consolidato, per la cui redazione viene utilizzato il metodo indiretto. Lo IAS 7.10 stabilisce, infatti, che «il rendiconto finanziario presenta i flussi avvenuti nell’esercizio classificandoli tra attività operativa, di investimento e di finanziamento». La misurazione delle entrate e delle uscite deve fare riferimento, quindi, alle disponibilità liquide (la cassa ed i depositi a vista) e a quelle equivalenti ad esse (investimenti finanziari a breve termine e caratterizzati da un’elevata liquidità)²²⁶. La liquidità creata o utilizzata dalla gestione deve pertanto essere scomposta in base al tipo di operazione che l’ha generata, ricorrendo a tre categorie: i flussi finanziari che derivano dall’attività operativa (par. 13-15 dello Ias7); quelli che derivano dall’attività di investimento (par. 16

²²⁶ Vale a dire che possono essere convertiti rapidamente in valori di cassa noti e che non sono soggetti a perdita di valore.

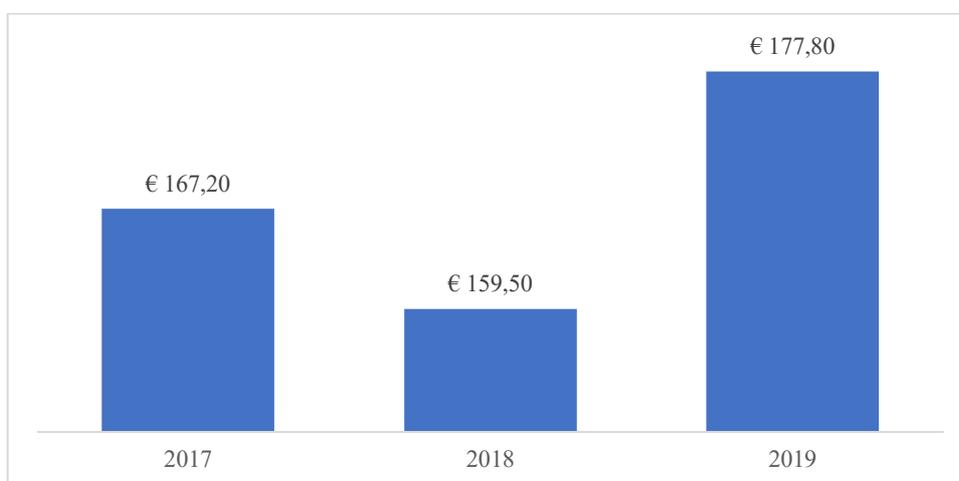
dello Ias7) e quelli legati all'attività di finanziamento (par. 17 dello Ias 7). Il Rendiconto di FNM presenta questa tripartizione.

<i>Importi in migliaia di Euro</i>	Note	31/12/2019	31/12/2018
Flusso di cassa derivante da attività operative		Totale	Totale
Risultato dell'esercizio		30.890	28.735
Imposte sul reddito	43	4.975	7.815
Risultato netto delle società valutate con il metodo del patrimonio netto	45	(8.047)	(5.771)
Ammortamenti del periodo delle attività immateriali	7	3.733	3.547
Ammortamenti del periodo delle attività materiali	6	34.890	34.669
Ammortamento Diritto d'uso	9	2.116	-
Impairment attività immateriali	8	-	2.221
Accantonamento fondo rischi ed oneri	27	16.086	10.892
Rilasci fondo rischi ed oneri	27	(748)	(678)
Accantonamento fondo svalutazione crediti	16	403	125
Rilasci fondo svalutazione crediti	16	(142)	(75)
Plusvalenze da cessione di attività materiali	35	(50)	(234)
Plusvalenze da cessione di attività destinate alla vendita	35	-	(2.315)
Contributi in conto capitale di competenza del periodo	33	(3.671)	(4.323)
Interessi attivi	41	(1.792)	(1.371)
Interessi passivi	42	4.269	1.995
Proventi diversi non monetari	35	(3.402)	(98)
Flusso di cassa da attività reddituale		79.510	75.134
Variazione netta del fondo T.F.R.	28	(2.469)	(2.952)
Variazione netta del fondo svalutazione crediti	16	(22)	(354)
Variazioni del fondo rischi ed oneri	27	(931)	(576)
Decremento dei crediti commerciali	16	4.461	4.134
(Incremento)/Decremento delle rimanenze	15	(1.943)	340
Incremento degli altri crediti	17	2.708	(35.240)
Incremento dei debiti commerciali	29	821	11.221
Incremento delle altre passività	31	861	52.658
Pagamento imposte		(3.147)	(6.794)
Variazione netta imposte anticipate/differite	14	-	(2)
Totale flusso di cassa da attività operative		79.849	97.569
Flusso di cassa per attività di investimento			
Investimenti in attività immateriali	7	(1.823)	(2.019)
Investimenti in attività materiali di proprietà	6	(38.633)	(32.152)
Incremento/(Decremento) dei debiti verso fornitori per investimenti	29	26.263	(32.319)
Investimento in materiale rotabile finanziato al netto dei contributi incassati		50.953	-
Incremento dei crediti finanziari per servizi in concessione	13	(46.559)	(22.667)
Decremento dei crediti finanziari per servizi in concessione - incassi ricevuti	13	26.804	34.189
Valore di cessione di attività materiali		119	353
Investimenti in Partecipazioni	10	(113)	-
Dividendi distribuiti dalle partecipate valutate con il metodo del patrimonio netto	10	5.840	7.781
Altre variazioni nei crediti finanziari	11	17	-
Incasso interessi attivi		1.775	1.394
Rimborso dei crediti per leasing finanziari	11	1.933	1.788
Acquisizione La Linea al netto della cassa detenuta		-	337
Acquisizione ATV al netto della cassa detenuta		-	8.172
Totale flusso di cassa per attività di investimento		26.576	(35.143)
Flusso di cassa da attività destinate alla vendita			
Decremento delle attività destinate alla vendita	20	-	5.675
Totale flusso di cassa da attività destinate alla vendita		-	5.675
Flusso di cassa da/(per) attività di finanziamento			
Rimborso dei debiti per leasing finanziari	23	(3.030)	(7.964)
Interessi pagati		(2.004)	(613)
Decremento dei debiti verso banche	22	(431)	(51.411)
Interessi su prestito obbligazionario pagati	23	(733)	(721)
Incremento altre passività finanziarie	23	3.020	51.292
Dividendi erogati ad azionisti FNM	21	(9.785)	(8.698)
Dividendi erogati a terzi	21	(750)	(469)
Totale flusso di cassa da/(per) attività di finanziamento		(13.713)	(18.584)
Liquidità generata (+) / assorbita (-)		92.712	49.517
Disponibilità liquide e mezzi equivalenti all'inizio del periodo	19	137.316	88.494
IFRS 9 - prima applicazione	19	-	(695)
IFRS 5	19	(1.305)	-
Disponibilità liquide e mezzi equivalenti alla fine del periodo	19	228.723	137.316
Liquidità generata (+) / assorbita (-)		92.712	49.517

4.4. I metodi di contribuzione

Il gruppo FNM, in quanto azienda pubblica partecipata dalla Regione Lombardia, beneficia di una quota rilevante di contribuzioni pubbliche. La figura seguente evidenzia come nel triennio 2017-2019 il gruppo abbia potuto contare su trasferimenti della Pubblica Amministrazione pari 504 milioni di euro,

Fig. 12: Contributi pubblici ricevuti da FNM



Grazie a queste risorse FNM ha potuto procedere all’acquisto di materiale rotabile e all’ammodernamento della rete ferroviaria, integrando le contribuzioni pubbliche con fondi propri. Nel 2016, infatti, Regione Lombardia ha fornito una garanzia per l’accensione di un finanziamento di 1,6 miliardi, con il quale è stato promosso un programma di rinnovamento della flotta dei convogli²²⁷.

Nel corso del lavoro è stato ricordato come lo IAS 20, rubricato “Contabilizzazione dei contributi pubblici e informativa sull’assistenza pubblica”, abbia due aree operative: da un lato, il trattamento contabile dei contributi pubblici; dall’altro, l’informazione circa l’informativa prevista a carico delle imprese che risultano beneficiarie di contributi pubblici o di altri tipi di assistenza

²²⁷ Il programma prevede l’acquisto di 175 nuovi convogli entro il 2025.

pubblica. Lo IAS 20 individua due condizioni generale per la rilevazione in bilancio dei contributi pubblici. La prima consiste nel fatto che vi sia una «ragionevole certezza» che l'impresa sia in grado di rispettare le condizioni previste. La seconda fa riferimento, invece, alla «ragionevole certezza» che i contributi saranno ricevuti²²⁸. Queste due condizioni rinviano, quindi, a due diverse dimensioni del contributo. Quella strettamente aziendale riguarda la certezza che l'impresa adegui la sua operatività ai requisiti richiesti dalla disposizione che eroga il contributo. Quella pubblicistica riguarda, invece, la certezza che il trasferimento in denaro non solo venga accordato formalmente, ma sia certo nel suo effettivo ottenimento. Lo IAS 20 vieta, quindi, di contabilizzare contributi il cui trasferimento sia solo ipotetico o che, anche qualora sia certo, non possa essere percepito in quanto l'impresa non è in grado di rispettare anche solo parzialmente i requisiti richiesti²²⁹. La regola generale è che i contributi pubblici siano accreditati direttamente al patrimonio netto, ma contabilizzati secondo il “sistema reddituale”. Ciò significa devono essere imputati tra i proventi del conto economico, in modo sistematico e razionale, negli esercizi che permettono di stabilire una correlazione tali contributi e i costi riferibili a essi²³⁰.

Il bilancio del Gruppo FNM precisa, in linea con lo IAS 20, che «i contributi pubblici sono registrati quando vi è la ragionevole certezza che gli stessi possano essere ricevuti. Tale momento coincide con la delibera formale degli enti pubblici eroganti. I contributi relativi all'acquisto di attività materiali, erogati da Regione Lombardia o da terzi (altri enti pubblici), sono iscritti nella voce “Altre Passività” tra le partite non correnti e correnti e rilasciate al Conto Economico Consolidato linearmente sulla base della vita utile attesa delle attività a cui si

²²⁸ IAS 20, p. 7

²²⁹ C. Aprile, *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti*, cit., p. 23.

²³⁰ In base al principio del sistema reddituale, se un contributo diventa esigibile in un determinato esercizio, ma compensa costi o perdite che l'impresa ha sostenuto in esercizi precedenti (vale a dire non vi sono costi futuri legati a esso o il contributo è stato accordato per dare un supporto finanziario immediato), deve essere rilevato come provento di quell'esercizio precedente.

referiscono». La voce “Altre passività correnti” riporta, infatti, l’indicazione dei contributi in conto capitale, relativa nel 2019 ai contributi su autobus ricevuti dalla Regione Veneto. La voce “Contributi in conto capitale verso Regione Lombardia” riguarda, invece, i contributi (novecentocinquanta mila euro) concessi dalla Regione Lombardia per l’acquisto di autobus e materiale rotabile.

Descrizione	31.12.2019	31.12.2018
Debiti verso il personale	13.723	14.363
Debiti verso istituti di previdenza	4.195	4.243
Riscotti passivi	6.193	7.441
Contributi in conto capitale	1.903	1.746
Accounti da clienti	194	203
Enti	92	92
Debiti verso Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture	85	85
Risconto plusvalenze		57
Altre passività	3.033	2.921
Passività correnti	29.418	31.151
Debiti verso Joint Ventures/Collegate	33.236	31.053
Contributi in conto capitale verso Regione Lombardia	1.886	1.789
Debito verso il Fondo Pensione	640	492
Debiti verso Regione Lombardia		115
Passività correnti verso parti correlate (Nota 47)	35.762	33.449
Totale	65.180	64.600

Analogamente nella voce “Altre attività non correnti” il riferimento ai “Contributi in conto capitale” riguarda la quota (non corrente) di erogazioni ricevute per l’acquisizione di nuovi autobus e le risorse avute nel 2001 dal Ministero dei Lavori Pubblici, in base alla legge 270/1997, per attività di ristrutturazione. Alla stessa attività fanno riferimento i “Contributi in conto capitale verso Regione Lombardia”.

Descrizione	31.12.2019	31.12.2018
Contributi in conto capitale	12.713	12.886
Altre passività	2.584	1.644
Passività non correnti	15.297	14.530
Debiti verso Regione Lombardia		40.000
Contributi in conto capitale verso Regione Lombardia	11.676	13.323
Altre passività	577	988
Passività non correnti verso parti correlate (Nota 47)	12.253	54.311
Totale	27.550	68.841

Come si è ricordato nel corso del lavoro, la restituzione di un contributo in conto capitale deve essere contabilizzata o mediante una riduzione dei riscontri passivi, vale a dire il saldo dei ricavi differiti, per un ammontare uguale a quello

del contributo (se contabilizzato con il metodo del ricavo differito), o utilizzando una delle sue ipotesi previste nel caso di restituzione di un contributo contabilizzato con il metodo della rappresentazione netta: l'incremento del valore contabile del bene per un ammontare pari all'importo del contributo stesso o l'imputazione al conto economico di quote d'ammortamento aggiuntive (che avrebbero dovuto essere rilevate nel caso in cui il contributo non fosse stato ottenuto).

Per quel che riguarda i contributi in conto esercizio, essi vengono riportati in un apposito schema che ne illustra la composizione:

Descrizione	2019	2018
Contributi rinvio CCNL altre Regioni	398	456
Contributi in conto esercizio	534	454
Altri contributi	1.849	1.642
Contributi	2.781	2.552
Contributi in conto esercizio Regione Lombardia	4.603	4.603
Contributi rinvio CCNL Regione Lombardia	1.644	1.673
Altri contributi Regione Lombardia	1.822	1.771
Contributi verso parti correlate (Nota 47)	8.069	8.047
Totale	10.850	10.599

Nel bilancio del 2019 la voce “Contributi in conto esercizio – parti correlate” riguarda i contributi ottenuti da Regione Lombardia a supporto dell'attività di trasporto automobilistico, compresi quelli erogati nell'ambito del Patto per il trasporto pubblico locale. La voce “Altri contributi Regione Lombardia” fa riferimento, invece, alle risorse ottenute per acquistare autobus (541 mila euro) e treni ad alta capacità (950 mila euro), così come per alcune attività di ristrutturazione e per la realizzazione di parcheggi.

E' utile ricordare che nella struttura organizzativa del Gruppo FNM è prevista la figura del *controller*, che si occupa di monitorare l'andamento delle principali classi di valore bilancistiche. È attivo inoltre un sistema di controllo di gestione, che ha il compito di verificare la corretta applicazione del sistema di contabilità analitica. Le classi di costo che vengono monitorate sono

essenzialmente tre: materiali, personale e manutenzioni. Tali classi assommano all'incirca il 90% dei costi complessivi. Viene effettuata un'analisi per le diverse linee ferroviarie presenti, con la conseguente ripartizione dei costi comuni, allo scopo di verificarne l'efficienza e la redditività. L'analisi degli scostamenti viene effettuata a cadenza trimestrale o quadrimestrale. Sulla base delle risultanze del periodo precedente viene poi immediatamente corretto il budget per il periodo successivo²³¹.

²³¹ La stima dei singoli costi avviene in maniera molto puntuale. In particolare, il personale viene stimato sul costo storico a cui si aggiungono gli incrementi contrattuali previsti. Le manutenzioni sono contrattualizzate con accordi pluriennali ed è quindi possibile ricavare il costo annuo.

Conclusioni

La Regione Lombardia e il Gruppo FNM costituiscono due esempi di eccellenza nella gestione del trasporto pubblico locale. L'ambito regionale lombardo rappresenta, del resto, l'area italiana caratterizzata da una maggiore mobilità urbana ed extraurbana in Italia e uno dei contesti europei con una rete infrastrutturale più articolata. Queste caratteristiche assegnano un ruolo fondamentale ai contributi pubblici per la mobilità e alla loro corretta gestione da parte dell'azienda pubblica di riferimento.

Lo studio del caso lombardo ha un significato particolare in quanto in Italia non solo l'adozione degli IAS da parte di operatori del trasporto pubblico locale è molto limitata, ma anche il processo di valutazione efficiente delle *performance* è solo in fase embrionale. Nel settore del trasporto pubblico, infatti, non sono state ancora recepite le indicazioni fornite dalla dottrina aziendalistica relative all'utilizzo di strumenti in grado di monitorare la gestione aziendale. Nelle aziende pubbliche non solo è presente la figura di un vero e proprio *controller*, che possa monitorare costantemente l'efficienza dell'azienda, ma non sono utilizzati neanche i piani per il controllo di gestione e sono assenti indicatori di supporto all'analisi dell'efficienza. Quest'ultima è legata ancora a criteri che non tengono conto dei principi aziendali di buona amministrazione.

L'attività di contribuzione della Regione Lombardia e la gestione delle risorse da parte del Gruppo FNM sono rilevanti anche in una prospettiva più ampia. Nel nostro Paese non si è ancora imposto il ruolo delle Regioni come detentori della *governance* di settore. L'assegnazione delle risorse è scollegata, infatti, rispetto dalla definizione dei servizi che vengono definiti attraverso la normativa regionale. L'analisi ha evidenziato come le Regioni applichino il contratto di servizio basandosi su parametri che, attualmente, non considerano nessun indicatore di efficienza, efficacia o economicità. Inoltre, l'assenza di un

sistema di incentivi/sanzioni che in caso di non raggiungimento degli obiettivi riduca in proporzione il contributo regionale/comunale non contribuisce ad un'ottica legata all'efficienza.

Al di là del contesto lombardo, non vi sono differenze rilevanti nella misurazione delle performance aziendali, sia tra i due contesti geografici che tra gli Enti locali controllanti. In generale, quindi,

- le aziende di trasporto pubblico locale calcolano indicatori di efficienza ma non li utilizzano nell'ambito del controllo di gestione.

- l'ente pubblico controllante non applica meccanismi di incentivi/sanzioni nei confronti delle aziende di trasporto pubblico locale che non rispettano i parametri stabiliti.

La legge n. 42/2009 relativa alla riforma federale non ha ancora inciso sui servizi pubblici essenziali. Questa normativa prevede, infatti, che la definizione della spesa debba avvenire tenendo conto dei costi standard e della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale. Il settore del trasporto pubblico locale risente, però, sia degli elevati costi di struttura, sia di livelli di servizio "standard" che devono essere adeguati con la morfologia del territorio. Oggi non è ancora chiaro come la riforma federale si proponga di impattare sul settore. A prescindere dalla sua evoluzione futura, però, è necessario un utilizzo più efficiente delle risorse messe a disposizione alle imprese erogatrici del servizio, partendo dall'utilizzo degli indicatori di una gestione efficace. In questo quadro anche l'impiego dei principi contabili internazionali può contribuire a promuovere prassi operative maggiormente efficienti dal punto di vista operativo e finanziario.

Bibliografia

- AGCM, *Rapporto sul trasporto pubblico locale*, Roma, Agcm, 2017
- Agliata F., *Il bilancio secondo i principi contabili internazionali IAS/IFRS : regole e applicazioni*, Torino, Giappichelli, 2016
- Allegrini M., Ninci E., *Contabilizzazione e informativa dei contributi pubblici secondo lo IAS 20*, in *Amministrazione & finanza*, 2008, 11, p. 3 ss.
- Anselmi L., Nicolò D., Ponzo S., *Le variabili “tempo” e “spazio” nella valutazione della performance dei centri di responsabilità dirigenziale delle amministrazioni pubbliche locali*, in AA.VV., *IV Workshop Nazionale di “Azienda Pubblica”*, in *Il sistema delle amministrazioni pubbliche per un modello di crescita sostenibile*, Roma, Bulzoni, 2010, p. 51 ss.
- Aprile C., *La contabilizzazione dei contributi in conto impianti, in conto esercizio e in conto capitale*, in *Bilancio vigilanza e controllo*, 2011, 9, p. 21 ss.
- Bassi G., *Il sottosistema dei controlli sulle società partecipate. Questioni di interpretazione e criticità applicative sul nuovo art. 147 quater Tuel*, in *Comuni d'Italia*, 2012, 6
- Bauer R., *Contabilizzare i contributi pubblici con lo IAS n.20*, in *Amministrazione & finanza*, 2002, 23, p. 11 ss.
- Bernasconi M., *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico*, Torino, Giappichelli, 2013
- Besomi D., Rampa G., *Dal liberalismo al liberismo*, Milano, Etas, 2012
- Bonura H., *Le partecipazioni pubbliche*, in B.G. Mattarella (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2017, p. 345 ss.
- Bonura H., Fonderico G., *Il Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2016, p. 721 ss.
- Brunelli S., Canzonetti G., *Il ruolo dell'efficienza nel ciclo di gestione delle performance delle amministrazioni pubbliche*, in AA. VV., *La misurazione delle performance nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Documenti CNEL, 2010.

- Campedelli B., *L'internazionalizzazione della comunicazione economico-finanziaria d'impresa*, Milano, Angeli, 2003.
- Caranta R., *L'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali ed i principi del diritto dell'Unione europea (con specifico riferimento al servizio idrico)*, in *Munus*, 3, 2017, p. 617 ss.
- Ceriani G., Frazza B., *L'implementazione dei principi contabili Ias/Ifrs nell'ordinamento giuridico italiano*, Roma, Aracne, 2006
- Cerioni F. (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico*, Milano, Giuffrè, 2017
- Cisotta R., Viterbo A., *La crisi del debito sovrano e gli interventi dell'UE: dai primi strumenti finanziari al fiscal compact*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2012, 2, pp. 323-366.
- Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti, *Guida operativa sulla vigilanza del sistema di controllo interno*, ottobre 2000.
- Corbella S., *Il calcolo economico nell'impresa agricola. Aspetti generali e problematiche di redazione del bilancio d'esercizio*, Milano, Angeli, 2014
- Cozzi T., *Teoria dello sviluppo economico*, Bologna, Il Mulino, 2012
- Croci E., Pericu G., *Sovvenzioni*, in *Enc. diritto*, Milano, Giuffrè, 1981, XLI, p. 243 ss.
- Di Russo D. (a cura di), *Manuale delle Società pubbliche*, Torino, Eutekne, 2017
- Donativi V., *I "confini" (ancora incerti) del controllo analogo congiunto in materia di in house providing*, in *Giur. comm.*, 2014, II, p. 765 ss.
- Donativi V., *Le società a partecipazione pubblica*, Milano, Wolters Kluwer, 2016, p. 1193 ss.
- Dugato M., *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, Relazione al Convegno di Varenna 2016.
- EMTA *Barometer of public transport in the European metropolitan areas*, 2019.
- Ferri S., *L'armonizzazione contabile alla ricerca dei valori 'equi': problematiche e difficoltà nell'introduzione dei principi contabili internazionali*, in *Studi e note di economia*, 2002, pp. 169-178.

- Ferro-Luzzi P., *Per una razionalizzazione del concetto di controllo*, in M. Bianchini, C. Di Noia (a cura di), *I controlli societari. Molte regole, nessun sistema*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 113 ss.
- Fimmanò F., Catricalà A., *Le società pubbliche*, Napoli, Università Mercatorum Press, 2017
- Friedman M., *Capitalismo e libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005
- Friedman M., *Contestazione liberale*, Firenze, Sansoni, 2007.
- Garzia D., *I presupposti degli affidamenti "in house" nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Nuove frontiere del diritto*, 2016, p. 1 ss.
- Ghetti S., Liburdi M., *Immobilizzazioni immateriali: classificazioni e principi generali di valutazione*, in *Corr. trib.*, 2009, n. 37 ss.
- Ghezzi F., *L'Autorità garante della concorrenza e il disegno di legge governativo di riforma delle autorità indipendenti*, in *Rivista delle società*, 2015, 2/3, p. 531 ss.
- Giorgio M., *L'affidamento in house è sempre un'eccezione? Il caso di Catania Multiservizi*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, 5, p. 544 ss.
- Goisis F., *La natura delle società a partecipazione pubblica alla luce della più recente legislazione di contenimento della spesa pubblica*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2014.
- Lavaca C., Mazzantini G., *Affidamenti in house e regole di concorrenza*, in L. Fiorentino (a cura di), *Lo Stato compratore*, Bologna, Il Mulino, 2007, p. 161 ss.
- Lionzo A., *Il sistema dei valori di bilancio nella prospettiva dei principi contabili internazionali*, Milano, Angeli, 2015
- Longo F., *Governance dei network di pubblico interesse. Logiche e strumenti operativi aziendali*, Milano, Egea, 2005
- Lucarelli A., Mastroianni R., *I servizi di interesse economico generale*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2012
- Mangiavacchi L., *L'affidamento in house tra capitale pubblico e partecipazione privata*, in *Giust. amm.*, 2006, 5, pp. 1011-1023.

- Melchiorri M., *Il contenzioso relativo alle società pubbliche attive nell'informatica*, in *Stato e mercato*, 2014, 2, p. 315 ss.
- Minervini G., *Il sistema italiano di finanziamento alle imprese*, in AA.VV., *Il finanziamento delle imprese*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 35 ss.
- Monea P., Pozzoli S. (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica dopo il T.U.*, Bergamo, CEL Editrice, 2017.
- Monzani S., *Controllo analogo e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, Milano, Giuffrè, 2009
- Morbidegli G., *Imprese pubbliche e settori speciali. L'autonomia contrattuale e le regole dell'evidenza pubblica*, Torino, Giappichelli, 2018
- Moretti P., *I contributi pubblici nello IAS 20*, in *Corr. trib.*, 2006, p. 1335 ss.
- Munari F., *Poteri di segnalazione, legge per la concorrenza, dialogo fra Autorità garante e istituzioni*, in C. Rabitti Bedogni, P. Barucci (a cura di), *20 anni di Antitrust. L'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Torino, Giappichelli, 2010, p. 295 ss.
- Organismo italiano di contabilità, *Guida operativa. Aspetti applicativi dei principi ias/Ifrs*, Milano, Oic, 2008
- Peretti G., *La contabilizzazione degli investimenti immobiliari*, in *Contabilità, finanza e controllo*, 2014, 2, p. 11 ss.
- Perez R., *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal impact. Il Trattato di Bruxelles e il Fiscal compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 5, p. 469 ss.
- Petrolati P., *L'armonizzazione contabile dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2002
- Piacenza M., *Regulatory contracts and cost efficiency: stochastic frontier evidence from the Italian local public transport*, in *Journal of productivity analysis*, 2007, pp. 257-277.
- Pieralice E., Trepiedi L., *Città europee e mobilità urbana: impatto delle scelte modali*, in *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti*, 2015, n. 2.

- Piperata G., *L'affidamento in house nella giurisprudenza del giudice comunitario*, in *Gior. dir. amm.*, 2006, 2, p. 131 ss.
- Pizzo M., *Il fair value nel bilancio di esercizio*, Padova, Cedam, 2000.
- Quatraro B., *Il bilancio d'esercizio e consolidato delle imprese ordinarie, bancarie, finanziarie, sportive ed assicurative. Problematiche civili, penali e tributarie*, Milano, Giuffrè, 1998
- Racca G., *La nozione di pubblico servizio nel dritto comunitario*, in *Dir. amm.*, 1994, p. 201 ss.
- Rizzi E., *L'affidamento dei servizi di trasporto pubblico locale fra bacini territoriali ottimali e suddivisione in lotti*, in *I contratti dello stato e degli enti pubblici*, 2019, 3, p. 87 ss.
- Rordorf R., *Le società partecipate fra pubblico e privato*, in *Soc.*, 2013, pp. 1325 ss.
- Santesso E., Sostero U., *Principi contabili per il bilancio d'esercizio*, Milano, Egea, 2015
- Savioli G., *I principi contabili internazionali*, Milano, Giuffrè, 2008
- Severi S., *La contabilità agricola*, Milano, Angeli, 2014
- Sorace D., *I servizi "pubblici" economici nell'ordinamento nazionale ed europeo, alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in *Dir. amm.*, 2010, p. 313 ss.
- Superti Furga F., *Il bilancio di esercizio italiano secondo la normativa europea*, Milano, Giuffrè, 1997
- Tenore V. (a cura di), *La nuova Corte dei Conti: responsabilità, pensione, controlli*, Milano, Giuffrè, 2013.
- Teodori C., *L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: le attività immateriali e l'impairment test*, Torino, Giappichelli, 2006
- Testa F., Corò G., *Servizi pubblici locali: innovazione e beni comuni*, Milano, Angeli, 2015
- Varesi S., *Il finanziamento pubblico*, Milano Giuffrè, 2009

Varesi S., *Società pubbliche e servizio pubblico: l'evoluzione di un settore strategico*, in *Economia pubblica*, 2015, 1, p. 51 ss.

Venuti M., *Il bilancio di esercizio fino agli IFRS. Finalità, principi e deroghe*, Milano, Giuffrè, 2006.