

Informativa contabile

Esternalizzazioni e bilancio consolidato negli enti locali

di Francesco Staderini

Presidente dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali

e Stefano Pozzoli

Coordinatore Gruppo di Lavoro per il PCEL sul bilancio consolidato presso l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali

Il legislatore, a partire dagli inizi degli anni '90, ha dato avvio a un processo di esternalizzazioni che ha riguardato tutta la pubblica amministrazione e in particolare il mondo degli enti locali, con risultati importanti e controversi al tempo stesso, come viene illustrato nell'articolo. Una conseguenza significativa, sul piano della accountability, è stata quella di rendere il bilancio dell'ente locale sempre meno rappresentativo di quanto effettivamente comune e provincia producono in termini di servizi alla comunità locale e, con ciò, della sua situazione economica, finanziaria e patrimoniale. Da qui la previsione, da parte dell'Osservatorio, di realizzare un principio contabile sul bilancio consolidato, di cui si analizzano alcune delle problematiche concettuali più importanti

Privatizzazioni ed esternalizzazioni nella pubblica amministrazione (*)

Modelli privatistici di gestione nell'amministrazione statale

A partire dagli anni '90 la pubblica amministrazione è stata oggetto di un vasto e intenso processo riformatore. Dopo decenni e decenni di sostanziale disinteresse per il problema si è posta con forza all'attenzione della classe politica l'esigenza di realizzare un'amministrazione più **moderna ed efficiente**, riconoscendo un ruolo strategico nella politica istituzionale del paese all'art. 97 della Costituzione, fino ad allora piuttosto negletto.

Fondamentali sono state al riguardo, fin dall'inizio del decennio, la legge n. 142 del '90 sull'ordinamento degli enti locali, che conteneva principi generali altamente innovativi per tutta la pubblica amministrazione, la legge n. 241 sempre del '90, sul procedimento e la semplificazione amministrativa, e il DLg. n. 29 del 1993, sull'organizzazione e il lavoro nella pubblica amministrazione.

L'interesse per un'amministrazione pubblica più efficiente ed **economica** si è accentuato in Italia, come in tutti gli altri Stati economicamente più avanzati, a seguito della c.d. globalizzazione; fenomeno questo complesso, che si caratterizza, soprattutto, per lo sviluppo della concorrenza, effetto congiunto della liberalizzazione dei mercati e della rivoluzione informatica, e che ha dato luogo a una intensa competizione economica tra Stati.

La pubblica amministrazione viene ora considerata non una variabile indipendente, un peso morto comunque da sopportare, ma fattore propulsivo dello sviluppo, in quanto chiamata a realizzare le condizioni, in termini di affidabilità ed efficienza del sistema amministrativo, necessarie al formarsi di un ambiente favorevole allo sviluppo economico.

La ricerca di una maggiore efficienza è stata il filo conduttore di ogni innovazione legislativa e il confronto con l'andamento del settore privato, portato-

Nota:

(*) Paragrafo di Francesco Staderini.

re di livelli di efficienza sicuramente superiori e mediamente in grado di reggere la competizione internazionale, ha indotto a recepire nella pubblica amministrazione gli stessi modelli gestionali. È emblematico al riguardo, anche per la generalità di applicazione, l'art.11 della ricordata legge n. 241, che ha introdotto gli accordi sostitutivi di provvedimenti amministrativi, soggetti alla disciplina del Codice civile in materia di obbligazioni e contratti.

Nel lungo e complesso percorso di **adeguamento al privato delle strutture organizzative e dei moduli operativi** dell'amministrazione statale si segnalano particolarmente: la legge 30 luglio 1990, n. 218, che ha portato all'istituzione, con il decreto legislativo 20 novembre 1990, n. 356, delle Fondazioni bancarie; il DL 11 luglio 1992, n.33, convertito nella legge 9 agosto 1992, n. 359, che ha operato la trasformazione dell'IRI, dell'ENI, INA ed ENEL in società per azioni; le delibere del CIPE del 12 agosto 1992 e del 18 dicembre 1997, che hanno trasformato in s.p.a., rispettivamente, l'Ente Ferrovie dello Stato e l'Ente Poste Italiane.

In tempi più recenti va evidenziato, anche per il ruolo strategico che gli è stato assegnato, il decreto legge 15 aprile 2002, n. 63 (legge di conversione n.112 del 2002), che ha previsto la creazione di una società - Patrimonio dello stato S.p.A. - le cui azioni sono totalmente attribuite al Ministero dell'Economia e delle Finanze, per la valorizzazione, gestione ed alienazione del patrimonio dello Stato, nonché di un'altra società - Infrastrutture S.p.A. - costituita attraverso la Cassa Depositi e Prestiti, chiamata a promuovere lo sviluppo economico del Paese con il finanziamento delle grandi opere e le partecipazioni azionarie.

Una generale preferenza a favore della forma privatistica nello svolgimento di funzioni e servizi pubblici era già stata affermata dall'art. 29 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, che, con la significativa intitolazione «misure di efficienza delle pubbliche amministrazioni», le autorizzava a costituire soggetti di diritto privato ai quali affidare lo svolgimento di servizi originariamente prodotti al proprio interno; ed in applicazione di questa norma è la stessa Presidenza del Consiglio ad assegnare ad una società appositamente costituita con un socio privato «lo svolgimento delle attività di organizzazione e gestione dei servizi generali di supporto»(art. 2 DPCM n. 11829/2003).

In conclusione, senza proseguire ulteriormente nella elencazione, si può sostenere che il fenomeno della c.d. esternalizzazione (brutta parola entrata nell'uso come traduzione dell'inglese *outsourcing*) e connessa privatizzazione (anche se generalmente soltanto formale) di funzioni e servizi pubblici ha trovato grande sviluppo nell'amministrazione stata-

le, manifestandosi in forme diverse ma con netta prevalenza del modello societario.

La straordinaria espansione del modello societario nell'amministrazione locale e le sue criticità

Uno sviluppo ancora maggiore ha assunto, nel periodo considerato, il ricorso ai modelli privatistici di gestione e allo strumento societario di organizzazione soggettiva nell'ambito dell'amministrazione locale (ivi compresa anche quella regionale, peraltro non oggetto di questa analisi).

Al fenomeno ha contribuito notevolmente il favorevole orientamento del legislatore, che è intervenuto numerose volte a rimuovere limiti e a sollecitare questa strada; già, del resto, seguita anche prima da non pochi enti locali, tra i più progrediti, nonostante le incertezze del quadro normativo.

Il punto di partenza può essere individuato nell'art. 22 della legge n. 142 del '90, che ha rimosso ogni incertezza sul punto riconoscendo, in via generale, agli enti locali la possibilità di gestire servizi pubblici «a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati». Alla base della norma stava la ormai diffusa convinzione della maggiore efficienza raggiungibile nella **prestazione di un servizio** con una più agile **struttura privatistica** e la connessa possibilità di avvalersi di capitali, tecnologie, organizzazione e competenze imprenditoriali del settore privato; d'altra parte il vincolo della presenza maggioritaria del capitale pubblico avrebbe dovuto garantire il perseguimento delle finalità pubbliche proprie dell'ente, pur nell'ambito di una gestione economica per definizione rivolta al profitto.

La legislazione successiva in materia si caratterizza per la tendenza ad **allargare** sempre di più le **possibilità di accesso al modello societario**. Va segnalato, in primo luogo, l'art. 12 della legge 23 dicembre 1992, n. 498 (modificato dall'art. 1, comma 5, del DL 5 ottobre 1993, n. 398, convertito con legge n. 493/1993), che consente la costituzione di S.p.A. anche per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico e senza più il vincolo della proprietà maggioritaria, ma con l'obbligo di scegliere i soci privati con procedure ad evidenza pubblica.

Particolarmente importante e articolata è stata, poi, l'ulteriore disciplina di cui all'art. 17 della legge n. 127 del 15 maggio 1997, che ha consentito di avvalersi anche del modello della società a responsabilità limitata, oltre a quello della s.p.a.; ha agevolato la trasformazione delle aziende speciali in società

per azioni ed ha, inoltre, previsto la costituzione di speciali società per azioni per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbana in attuazione degli strumenti urbanistici.

Tutta la materia dei servizi pubblici locali è stata rivista e riordinata nel titolo V del TU sugli enti locali, DLgs n. 267 del 2000, che ha, in particolare, riaffermato la possibilità di dar vita a società per azioni anche con partecipazione minoritaria e ha ridefinito i principi per la trasformazione in s.p.a. delle aziende speciali, disciplinando anche il regime fiscale del trasferimento dei beni. Infine, un'ulteriore normativa, provocata da una procedura di infrazione sollevata dalla commissione dell'UE, in ordine alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali, è stata dettata dal DL n. 269 del 2003 (legge di conversione n. 326/2003). Secondo questa disciplina l'affidamento diretto della gestione delle reti o dei servizi (il c.d. *in house providing*) può ora aver luogo, di norma, solo a favore di società di capitali con partecipazione totalitaria di capitale pubblico, sottoposta da parte dell'ente o degli enti proprietari a «un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi» e realizzante «la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano».

Non c'è dubbio che l'**afferinarsi e l'espandersi della esternalizzazione** delle attività delle amministrazioni locali siano da collegare a questo indirizzo legislativo e alla ricerca della maggiore efficienza privata, ma l'eccezionale sviluppo del fenomeno che si è verificato in questi ultimi anni dipende anche, e forse soprattutto, da altre cause. Sono state, infatti, le limitazioni poste alla gestione finanziaria degli enti locali dalle ultime leggi finanziarie, con la formulazione delle regole del c.d. patto di stabilità interno a spingere diversi amministratori a seguire la strada del trasferimento all'esterno di molte attività, alleggerendo il bilancio dei relativi oneri e gli organici dei contingenti del personale collocato altrove.

Le esigenze legate al sempre più difficile rispetto dei limiti comunitari al disavanzo e al debito pubblico rientranti nel Patto di stabilità e crescita hanno indotto il legislatore a richiedere agli enti locali (e alle regioni), con le annuali formulazioni del c.d. Patto di stabilità interno, un concorso sempre maggiore al miglioramento dei conti della Repubblica. Ma le prescrizioni restrittive sono state elaborate in maniera tale, segnatamente nelle prime formulazioni del patto, da consentire agli enti locali un rispetto solo formale, avvalendosi di pratiche elusive legate all'esternalizzazione dei servizi. Così la previsione da parte delle finanziarie del 2005 e 2006 di tetti alle spese sia correnti che in conto capitale, anziché vincolare l'incremento del disavanzo, ha permesso

una facile elusione del vincolo con il trasferimento all'esterno di servizi e funzioni presso società pubbliche o dando vita ad istituzioni; organismo questo interno all'ordinamento dell'ente locale, ma dotato di propria autonomia gestionale e contabile ed imprevedibilmente escluso, in un primo tempo, dal calcolo del patto. Analogamente i limiti posti all'aumento degli organici sono stati facilmente elusi con le riduzioni di fatto connesse al trasferimento all'esterno di servizi e relativo personale. Il ricorso alle esternalizzazioni ha permesso, infine, anche di aggirare le limitazioni e i divieti in materia di indebitamento posti dall'art. 204, comma 1, del t.u. agli enti locali e dallo stesso art. 119 della Costituzione. Lo strumento che più è servito al compimento di queste pratiche elusive è stato quello della **società c.d. in house**, cioè di una società, come si è già accennato, soggetta ad un controllo dell'ente o degli enti proprietari «analogo a quello esercitato sui propri servizi». E questa formula legislativa è stata intesa dalla giurisprudenza in modo molto rigoroso e restrittivo, così da richiedere che gli enti locali siano in grado di influenzare in modo determinante gli obiettivi strategici e le decisioni più importanti della società. Il rapporto che si instaura tra la società e l'ente locale non è quindi molto diverso da quello che intercorre tra l'ente e un suo ufficio, rispetto al quale la società si configura come una semplice variante organizzativa, e l'intreccio economico e finanziario che si realizza tra i due soggetti chiaramente può essere utilizzato dall'ente preminente per modificare la propria situazione finanziaria e soprattutto la sua rappresentazione contabile. Al riguardo basti pensare alla discrezionalità di cui godono gli amministratori degli enti locali nel fissare le tariffe e definire il contenuto economico del contratto di servizio, cui si aggiunge l'influenza esercitabile sugli organi societari attraverso il legame politico-istituzionale. Naturalmente questo potere di influenzare l'azione delle società controllate non sempre viene esercitato ed è anche assai difficilmente esercitabile nei confronti delle società di grandi dimensioni, che godono di maggiore trasparenza (anche per la eventuale quotazione in borsa) e di possibilità di resistenza (e qualche volta, addirittura, di un rovesciato potere egemone), ma in molti casi è realistico pensare che ciò sia avvenuto, come emerge anche dalle analisi della Corte dei conti. Sulle **caratteristiche e dimensioni** assunte dal fenomeno delle **esternalizzazioni** in generale non esistono dati statistici; nel settore più ristretto, ma sicuramente più importante, delle partecipazioni societarie degli enti locali sono disponibili soltanto - con una importante eccezione, come si vedrà - ricerche e analisi circoscritte a un numero limitato di enti. Tra queste di particolare interesse quelle svol-

te dall'Ufficio studi di Mediobanca per conto della Fondazione Civicum, relativamente alle società controllate dai maggiori comuni italiani, e dalla Sezione regionale della Lombardia della Corte, sulle società partecipate dalle province e dai comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti della Lombardia.

Da quest'ultima indagine risulta che le società partecipate dagli enti indicati sono 584, per cui, essendo in tutto 442 le province e i comuni con più di 5000 abitanti, pressoché tutti questi enti partecipano almeno ad una società; risulta, altresì, che 109 enti hanno società partecipate al 100%, 92 hanno partecipazioni superiori al 50% e 411 inferiori al 50%. I dati riportati evidenziano, senza bisogno di commento, l'ampiezza del fenomeno, soprattutto con riguardo al numero delle società a partecipazione totalitaria; una notazione merita anche il dato relativo alle perdite di esercizio, che mostra come ben 181 società, circa un terzo del totale, hanno chiuso il bilancio 2005 in perdita e n. 14 hanno anche il patrimonio netto negativo.

Molto interessante anche quanto emerge dalla ricerca di Mediobanca: le società controllate sono per i comuni maggiori così importanti da sopravanzare la loro attività quella direttamente espletata e i relativi flussi finanziari si espandono sempre di più a fronte di una diffusa contrazione delle poste dei bilanci comunali. In termini di costi di gestione l'attività svolta dai sei comuni maggiori ha rappresentato nel 2006 circa 10 volte il volume della spesa corrente nel comune di Brescia, oltre 4 volte quella di Milano, 1,7 quella dei comuni di Torino, Roma e Bologna e 0,50 volte quella di Napoli. I servizi espletati attengono a settori (quali quelli dell'energia), che producono utili e dividendi per cifre rilevanti e a settori (quali i trasporti pubblici e i servizi ambientali), che sono tendenzialmente in perdita e gravano sulle finanze comunali anche per gli interventi strutturali necessari.

Una rappresentazione completa e generale, invece, del fenomeno delle **partecipazioni societarie**, ricchissima di dati, relativi anche al conto economico e al patrimonio e distinti per settori di attività e ripartizioni territoriali, è contenuta nelle 256 pagine del Rapporto 2007 del centro studi dell'Unioncamere, che si basa su rilevazioni effettuate direttamente presso il registro delle imprese delle camere di commercio e si riferisce alle partecipazioni detenute negli anni 2005 e 2006 da comuni, province, comunità montane e regioni. Il primo dato fondamentale evidenzia l'ampiezza del fenomeno (e il trend in crescita fa presumere ulteriori avanzamenti): nel 2005 risultavano iscritte presso le camere di commercio n. 4874 società partecipate da n. 7631 enti; nel 2003 erano state 4604 e gli enti parteci-

panti 7089. Nel periodo considerato le società per azioni hanno rappresentato il 40% del totale, quelle a responsabilità limitata il 44% e le società consorziali il 16%.

Rilevazioni molto interessanti, ancora, hanno riguardato le diverse dimensioni e caratteristiche assunte dal fenomeno nel territorio nazionale. Delle 3769 società partecipate e controllate, di cui sono state esaminate anche le principali grandezze del conto economico e stato patrimoniale, n. 3.047 appartenevano al centro-nord e solo 722 al sud e isole. Il risultato d'esercizio, positivo al centro-nord, in misura pari al 3% del fatturato, risultava, invece, negativo (-3,3%) nel sud-isole; e parimenti gli indicatori di performance, positivi al centro-nord, sia con riguardo al fatturato che all'utile per addetto, sono nettamente negativi al sud-isole. Questo divario preoccupante si manifesta anche con squilibri finanziari ed elevati livelli di indebitamento nelle imprese del Mezzogiorno, con un patrimonio netto pari solo al 39,9% dell'indebitamento nel 2005 ed in fase discendente rispetto al non certo ottimale 47,9% del 2003.

Altro elemento negativo che emerge dalla ricerca è rappresentato dall'elevata consistenza degli affidamenti diretti e dalla scarsa partecipazione di operatori privati in grado di apportare una nuova cultura manageriale orientata alla efficienza.

La conclusione che si può trarre dai dati sopra illustrati, oltre evidenziare la straordinaria ampiezza e vitalità crescente del fenomeno, deve anche prendere atto della grande varietà dello stesso in relazione ai risultati prodotti e valutazioni possibili, in dipendenza, particolarmente, della localizzazione territoriale, dello strumento associativo utilizzato, del servizio svolto.

Indubbiamente il ricorso all'esternalizzazione di funzioni e servizi locali va valutato positivamente in astratto; non solo, sono anche molti gli esempi concreti in cui lo strumento privatistico di gestione, la conduzione manageriale, il confronto concorrenziale con altre realtà produttive hanno prodotto risultati di tutto rispetto. Ma, accanto a questo, è apparso ugualmente chiaro - e non solo dalle indagini considerate, ma anche dalle pronunce e relazioni della Corte dei conti e, più in generale, dalla prassi che emerge dalla giurisprudenza in materia - che in numerosi altri casi il ricorso all'esterno, generalmente con una partecipazione totalitaria, non è stato occasione di avanzamento verso livelli gestionali più avanzati e degni di uno Stato moderno e competitivo in ambito internazionale, ma strumento per nascondere una cattiva gestione finanziaria e occasione di maggiori opportunità per il clientelismo e l'affarismo. In questo modo, peraltro, a fronte di un momentaneo e apparente miglioramento (non

di rado ricercato al termine di un mandato e per fini elettorali), **si deteriora** ancor più la **situazione finanziaria dell'ente locale**, che dovrà prima o poi farsi carico delle perdite, aggravate dal mancato intervento, delle sue società. Al riguardo sono stati accertati casi (e altri sono annunciati) in cui l'ente locale ha dovuto deliberare lo stato di dissesto proprio in conseguenza della disastrosa gestione finanziaria di proprie controllate. È stata, infine, anche evidenziata una progressiva espansione della sfera di competenza verso attività difficilmente riconducibili a quelle tradizionalmente considerate istituzionali o più semplicemente qualificabili come pubbliche, nell'intento, ad esempio, di favorire iniziative economiche ritenute in grado di produrre effetti favorevoli per l'economia e l'occupazione locale ovvero anche solo per assicurare una presenza politica in centri di potere rilevanti nel territorio. In questi ultimi anni è stato possibile notare un comportamento del legislatore, che, se proprio non può considerarsi un vero e proprio *reversement* rispetto al consolidato precedente orientamento, denota comunque una correzione di rotta, introducendo particolari limitazioni e maggiori cautele. Nello stesso tempo anche la Corte costituzionale ha avuto occasione di svolgere un'azione frenante nei confronti di una troppo disinvolta e immotivata corsa all'esternalizzazione.

Il primo intervento legislativo da segnalare - trascurando la variegata e non sempre univoca disciplina di settore - è il c.d. **decreto Bersani** (DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito in legge n. 248/2006). L'art. 13 di detto decreto si riferisce esclusivamente alle società a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni o servizi strumentali all'attività di tali enti, con esclusione dei servizi pubblici locali, e stabilisce il divieto per le stesse di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati e di partecipare ad altre società ed enti. Lo scopo, dichiarato nello stesso testo legislativo, è la tutela della concorrenza, da perseguire con precise limitazioni agli affidamenti diretti, ma è chiara anche la volontà di contrastare, più in generale, la proliferazione di società pubbliche e la ricerca di una maggiore trasparenza ed efficienza.

Più di recente, nella stessa direzione la **legge finanziaria 2008** (legge 24 dicembre 2007, n. 244), all'art. 3, commi 27-32, ha posto una serie di disposizioni nettamente limitative del ricorso allo strumento societario. Di particolare rilievo soprattutto il comma 27 che vieta a tutte le amministrazioni pubbliche di costituire società o partecipare ad esse anche in forma minoritaria per la produzione di beni o servizi, «non strettamente necessari per il per-

seguimento delle proprie finalità istituzionali». Nei commi successivi si prevede che sia l'assunzione di nuove partecipazioni che il mantenimento di quelle possedute non possano aver luogo senza una delibera motivata dell'organo competente e si fissa il termine di diciotto mesi per la cessione delle partecipazioni vietate. Infine viene stabilito che in caso di legittima esternalizzazione si proceda al trasferimento delle risorse umane, finanziarie e strumentali corrispondenti e si ridetermini la propria dotazione organica.

Questa disciplina evidenzia una **chiara inversione** rispetto alla precedente tendenza legislativa, segnatamente con il collegamento richiesto - e reso più stringente dalla qualificazione come strettamente necessario - tra partecipazioni societarie e finalità istituzionali. Appare chiaro che alla base della disposizione sta, più che la dichiarata intenzione di tutelare la concorrenza, la negativa valutazione dell'abnorme espansione del fenomeno partecipativo, con i connessi effetti distortivi già segnalati.

Ha accompagnato e probabilmente anche favorito questo nuovo corso legislativo l'**evoluzione giurisprudenziale**. Accanto alla giurisprudenza comunitaria e a quella ordinaria e amministrativa, che hanno posto importanti limiti all'affidamento diretto, avallando un'interpretazione molto restrittiva della disciplina relativa alle società miste, vanno segnalati anche alcune puntualizzazioni e richiami provenienti dalla Corte costituzionale.

In particolare, con la sentenza n. 277 del 15 luglio 2005, la Corte ha affermato che i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento di cui all'art. 97 vincolano le leggi regionali non soltanto nella disciplina del proprio apparato, ma anche nella scelta di avvalersi di una società di servizi come modalità organizzativa, che va considerata legittima soltanto se conforme ai principi di economicità e buona amministrazione; insomma la decisione di ricorrere all'esternalizzazione non è libera, ma vincolata all'esigenza di rispettare il principio del buon andamento. Successivamente con la sentenza n. 29 del 23 gennaio 2006, sempre in relazione a una legge regionale, la Corte affermava la legittimità della previsione dell'obbligo di ricorrere all'assunzione di personale dipendente mediante procedure ad evidenza pubblica da parte di una s.p.a. a capitale interamente pubblico, che in quanto tale deve essere assimilata ad un ente pubblico e sottoposta ai principi dell'art. 97.

Non è questa la sede per esprimere una valutazione su quest'ultimo indirizzo legislativo e sulla sua idoneità a conseguire gli effetti sperati, anche se non si può non apprezzare che il legislatore abbia preso consapevolezza della straordinaria espansione del ricorso al modello societario e si sia preoccupato

dei possibili **effetti distorsivi** in ordine all'equilibrio dei bilanci e alla trasparenza e correttezza delle gestioni.

Lo scopo, invece, di questo scritto è di segnalare un possibile **approccio diverso**, esclusivamente **tecnico e non alternativo**, al problema, rappresentato dalla previsione obbligatoria del bilancio consolidato, da parte del legislatore, per gli enti locali con società controllate. L'istituto già esiste nel nostro ordinamento civilistico, che analogamente a quello degli altri Stati che hanno recepito la VII direttiva, n. 83/349 CEE, gli assegna il compito di rappresentare, in modo veritiero e corretto, la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico del gruppo societario, come se le attività, le passività, i ricavi e i costi e il risultato economico delle imprese che formano il gruppo fossero quelli di un'unica entità.

L'ordinamento degli enti locali, tradizionalmente ancorato alla funzione autorizzatoria della contabilità finanziaria, non lo prevede, ma l'evoluzione in corso nell'organizzazione dell'amministrazione locale e l'esigenza di fronteggiare le criticità già evidenziate richiedono che si proceda senza indugi all'auspicato adeguamento. Il **modello dell'ente locale holding** rende ormai del tutto insufficiente e superato l'attuale sistema di bilancio, nel quale è rappresentata solo una parte, spesso minoritaria, delle attività dell'ente. C'è la necessità di assicurare una maggiore *accountability* degli amministratori, che potranno così dar conto ai propri elettori di tutti i risultati conseguiti sia con la gestione diretta che con quella indiretta; c'è l'esigenza di una rappresentazione globale della situazione finanziaria ed economico-patrimoniale del gruppo, a beneficio sia degli amministrati che dei diversi utilizzatori del bilancio (*stakeholder*); c'è, infine, il bisogno di una programmazione unitaria e coerente di tutte le attività del gruppo, che non può essere realizzata in modo corretto senza lo strumento del conto consolidato.

Attualmente, la redazione del bilancio consolidato non è obbligatoria, ma esistono norme che sembrano auspicarne l'introduzione in sede regolamentare. Così l'art. 152, comma 2, del Testo unico degli enti locali stabilisce che «il regolamento di contabilità assicura di norma la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni» e l'art. 230, comma 6, dello stesso testo sancisce, in tema di conto del patrimonio, che il regolamento di contabilità può prevedere la redazione di un conto consolidato patrimoniale.

Non ci sono, quindi, ostacoli, nell'attesa dell'auspicato intervento legislativo, ad una autonoma iniziativa di comuni e province nell'esercizio del proprio potere regolamentare, rafforzato, tra l'altro,

dalle ultime modifiche costituzionali. Va anche segnalato che l'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali, al fine di agevolare le amministrazioni locali nell'effettuare questa scelta di maggiore trasparenza e correttezza gestionale, ha incluso nel suo programma di lavoro per l'anno in corso l'approvazione di linee guida per la formazione del bilancio consolidato.

Il bilancio consolidato quale strumento per un'amministrazione locale più corretta e trasparente (*)

Problematiche applicative

A seguito dell'evoluzione sopra delineata si è persa, in sostanza, la possibilità anche solo teorica di poter «leggere», attraverso i documenti del sistema di bilancio, quale che sia l'operato dell'ente locale. Come noto il **bilancio consolidato** rappresenta il bilancio della entità economica (gruppo) vista nella sua unità, a prescindere dalle suddivisioni giuridico - formali delle singole persone giuridiche che la compongono (1) e che, per quanto riguarda i gruppi di società, è regolamentato dal DLgs n. 127/1991 che ha recepito la IV e VII direttiva comunitaria. È chiaro, però, che l'estensione di quanto previsto dal DLgs n. 127/1991 alla realtà di comuni e province è impossibile senza i necessari adattamenti e questo comporta un'attenta riflessione che riguardi il contesto e le peculiarità contabili che sono proprie dell'ente locale.

La prima, a tutti evidente, è che le aziende previste dal citato art. 25 adottano tutte la medesima tipologia di contabilità e seguono (o sono libere di seguire) gli stessi principi contabili - quelli dell'OIC o gli IAS/IFRS, a seconda dei casi - mentre non è così per quanto riguarda gli enti locali e le loro aziende partecipate (2).

La seconda è che occorre riflettere sul concetto di controllo, e cioè se i criteri previsti ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile in combinato disposto con l'art. 26 del DLgs n. 127/1991 o, per quanto il tema

Note:

(*) Paragrafo di Stefano Pozzoli.

(1) Per un approfondimento cfr.: S. Terzani, *Il bilancio consolidato*, Padova, Cedam, 1993.

(2) Con il recepimento degli IAS/IFRS per le aziende che operano sui mercati regolamentati, in realtà, la situazione si è andata complicando perché può verificarsi il caso di società che sono obbligate ad adottare i principi internazionali ma che operano in gruppi dove la capogruppo o le controllate seguono i criteri civilistici e con essi i principi contabili nazionali (OIC). La normativa in questi casi dà la facoltà, ma non l'obbligo, di adottare in tutte le società del gruppo i principi IAS/IFRS.

meriti di un approfondimento che non può rientrare nell'economia di questo scritto, ai sensi dello IAS 27 e della SIC 12 (3). Altro tema rilevante, strettamente connesso con il precedente e con il successivo, riguarda l'area di consolidamento che viene definita dall'art. 28 del citato decreto legislativo e dai principi contabili internazionali ora elencati.

Infine, occorre riflettere sulle finalità del bilancio consolidato. L'informativa che deve dare un ente locale è diversa da quella che si può richiedere ad una società di capitale. Da qui un ruolo della informativa supplementare che deve essere fornita assai più rilevante in un ente locale rispetto a quello previsto dal Codice civile.

Si cercherà adesso di proporre una riflessione sulle problematiche ora enunciate, proponendone criticità e possibili soluzioni.

Possibili soluzioni

L'ente locale segue, come noto, una contabilità di tipo finanziario. L'unica appendice «economica» è rappresentata dal conto economico e dal conto del patrimonio che presentano molteplici limitazioni in termini di capacità informativa e di idoneità a dare una rappresentazione veritiera e corretta degli andamenti economici, finanziari e patrimoniali dell'ente. Per contro gli organismi partecipati adottano la contabilità generale di matrice privatistica e fanno quindi riferimento al Codice civile e al *corpus* di principi contabili OIC o, nel caso che operino sui mercati finanziari regolamentati (e cioè siano quotate in Borsa), adottano gli IAS/IFRS.

Ovviamente non si può consolidare, cioè ricondurre ad unità, prospetti di bilancio che seguano principi contabili diversi e questo vale sia per i casi di adozione di due contabilità *accrual* ispirate a principi contabili diversi (una OIC e una IFRS) sia, e a maggior ragione, quando cambi la base di riferimento (una finanziaria ed una economica).

La soluzione consiste, di regola, nel fare riclassificare il bilancio (da OIC a IFRS o viceversa) ad una delle due parti:

- 1) sono le controllate a riclassificare i bilanci secondo i criteri scelti dalla capogruppo;
- 2) o, al contrario, è la capogruppo ad adeguare i suoi conti a quelli delle partecipate.

Il primo caso rispecchia la prassi più diffusa. Il legislatore comunitario, in sede di adozione degli IAS/IFRS, ha previsto che l'obbligo riguardasse sia il bilancio consolidato sia quello separato (bilancio di esercizio), costringendo quindi le controllate a seguire i criteri dettati per la controllante. Il bilancio consolidato delle società quotate, insomma, segue gli IAS/IFRS e non i principi OIC.

Sono però frequenti anche i casi di società quotate

che redigono il loro bilancio individuale (bilancio di esercizio) secondo i criteri IAS/IFRS, come prescritto dalla normativa, ma che poi lo rielaborano secondo le regole civilistiche ai fini del consolidamento in capo a una controllante che, non essendo quotata, ha deciso di mantenere il proprio bilancio nell'ambito delle regole del Codice civile.

Nel caso del gruppo ente locale, per altro, non è detto che vi siano solo due contabilità. Il Comune di Parma, ad esempio, ha una controllata, Enia, quotata in borsa, la quale redige un bilancio IFRS; molte che seguono la normativa civilistica ed altre che invece ricorrono alla contabilità finanziaria.

Le esperienze straniere non danno molto aiuto perché, nei paesi ad economia avanzata, sono ormai pochi i casi in cui la contabilità di comuni e province non sia sostanzialmente allineata con quella privatistica.

E dove ancora vige una contabilità finanziaria, come accade in Germania, il bilancio consolidato ancora non è obbligatorio e trova scarsa diffusione (4). Eppure in Canada, almeno nel Quebec, dove i comuni hanno una contabilità non propriamente finanziaria, ma definibile come *accrual modificata* sono le aziende controllate che si vedono costrette a rielaborare il proprio bilancio per conformarsi a quello del comune.

Ciò premesso ci pare che nella realtà italiana la scelta «gerarchica» non sia quella preferibile per vari ordini di motivi.

- 1) anzitutto non è efficiente chiedere a 30-40 aziende, come sarebbe nel caso di Arezzo o di Parma, di riclassificare ripetendo un criterio di competenza difficilmente ricostruibile in via extracontabile;
- 2) oltre a ciò non si può dimenticare che il bilancio consolidato nasce da esigenze di *accountability* (5) e, da questo punto di vista, pensare di riproporre gli schemi previsti dal DPR n. 194/1996 sarebbe irragionevole, tali e tante sono le lacune informative di tale sistema, sia se si pensa al conto del bilancio, sia se si guarda il conto economico ed il conto del patrimonio;
- 3) ancora, il DLgs. n. 267/2000 è assolutamente carente anche sul piano dei criteri di valutazione, che rappresentano l'aspetto di contenuto sostanziale del bilancio, dal quale non si può prescindere ove si

Note:

(3) Sono per lo più convergenti ma non in toto, come per esempio per quanto riguarda il consolidamento delle società veicolo, di cui si parla appunto in SIC 12.

(4) Cfr. M. Puzzo, «Il grado di diffusione del bilancio consolidato in Europa», in *Azienditalia*, n. 9/2007.

(5) Cfr. G. Verde, «Accountability negli enti locali. Segnali di evoluzione», 22 aprile 2008 in <http://finanzalocale.interno.it>.

voglia arrivare ad un documento serio e verificabile.

Non esiste, in altre parole, una vera alternativa alla adozione dei criteri di valutazione civilistici (se non quella, oggi fuori dalla portata delle nostre amministrazioni pubbliche degli IPSAS) (6).

Deve essere chiaro, infatti, che pensare di compilare i prospetti di bilancio senza un'attenta verifica dei criteri di valutazione adottati significa solo volere realizzare un gioco di apparenze, in cui il risultato è del tutto inattendibile e privo di contenuto.

Nella pratica, inoltre, crea non poca difficoltà riconciliare le operazioni infragruppo, a dimostrazione che la pretesa di arrivare ad un «conto economico» tramite il prospetto di conciliazione porta inevitabilmente a dei risultati che niente hanno a che fare con una vera competenza economica.

La scelta di seguire il modello civilistico è quindi obbligata. Anche se si dovrà, se si vuole assicurare la **ricostruibilità del bilancio** (prevista dall'OIC 11 ma anche dal documento Finalità e postulati dell'Osservatorio), programmare un processo, anche qui stabilito da corretti principi contabili, che indichi quali siano i passi da seguire, attraverso fogli di lavoro che permettano all'organo di revisione, di verificare le rettifiche e le integrazioni apportate al rendiconto dell'ente locale.

È chiaro, comunque, che appare quanto mai opportuno che l'ente locale si doti di una contabilità generale tenuta secondo il metodo della partita doppia. Infatti, se è difficile passare in via extracontabile dalla competenza economica a quella finanziaria, altrettanto lo è il viceversa.

Altro tema rilevante è quello della **definizione di controllo** e quindi dell'individuazione dell'area di consolidamento.

Dal punto di vista civilistico rientrano nel concetto di controllo, ai sensi dell'art. 2359, tutte le società: 1) nelle quali si disponga della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea ordinaria (c.d. situazione di diritto);

2) in cui comunque si hanno voti sufficienti per esercitare una influenza dominante (situazione di fatto);

3) ove l'influenza dominante è comunque esercitabile in virtù di vincoli contrattuali, come meglio esplicitato - in senso più restrittivo - anche nell'art. 26 del DLgs n. 127/1991 (situazione contrattuale) (7).

L'art. 26 del DLgs n. 127/1991 ha inteso però modificare questo concetto non riconoscendo il controllo contrattuale in senso generico, ma configurandolo come un'ulteriore ipotesi di diritto, facendo riferimento a casi in cui la legge, lo statuto o i patti parasociali consentano alla partecipante la possibilità di eleggere la maggioranza degli amministratori.

In ogni caso la definizione resta abbastanza ampia e ricomprende tutte le situazioni, di diritto o di fatto, in cui l'ente locale è in grado di esercitare una influenza dominante sulla società partecipata e di esercitare un potere di nomina e di indirizzo.

La norma, però, non risolve, o meglio le affronta in maniera forse inappropriata, tutte quelle situazioni in cui l'ente pubblico non esercita un diritto di nomina e non possiede quote di partecipazione ma resta determinante nelle scelte dell'ente a lui in qualche misura subordinato. Ad esempio in Australia, dove vige da tempo il bilancio consolidato nazionale, restano escluse da esso le Università perché, in virtù della loro tradizione di autogoverno, gli «amministratori» sono eletti, e non nominati dallo Stato, e non esiste un vincolo azionario di alcun tipo. Siamo del parere che questo sia un punto delicato e su cui riflettere. Una fondazione sulla quale l'ente non possa esercitare un diritto di nomina della maggioranza degli amministratori ma che dipenda per la maggior parte delle risorse gestite dal comune, deve essere consolidata o no? La risposta degli IPSAS è no, così pure quella che nasce dalla lettura dell'art. 26 del DLgs n. 127/1991. Forse più aperta resterebbe la strada dell'art. 2359 del Codice civile. Altro elemento su cui è rilevante soffermarsi, per quanto riguarda il DLgs n. 127/1991, è quello dell'area di consolidamento. L'art. 28, comma 1, prevedeva, fino alle modifiche apportate dal DLgs n. 32/2007, che «devono essere escluse dal consolidamento le imprese controllate la cui attività abbia caratteri tali che la loro inclusione renderebbe il bilancio consolidato inidoneo a realizzare i fini indicati nel secondo comma dell'art. 29» e cioè a raggiungere l'obiettivo di dare una rappresentazione veritiera e corretta dell'azienda nel suo complesso (8). Chiaramente tale previsione introduceva un elemento di discrezionalità molto forte nelle mani degli amministratori ma, soprattutto, è assolutamente incompatibile con la natura di un ente locale, le cui attività sono di per sé estremamente eterogenee. La sua abrogazione, pertanto riduce le possibili obiezioni ad una eventuale applicazione del DLgs n.

Note:

(6) Anche se va detto che in paesi un tempo considerati più arretrati del nostro, quali la Spagna, si sta ormai seriamente prospettando il loro recepimento, tramite un processo di adozione che dovrebbe arrivare a compimento nel 2011.

(7) In realtà l'art. 26 va solo nella direzione di meglio specificarne il contenuto dell'art. 2359, alla luce del fatto che il vincolo contrattuale, di derivazione tedesca, aveva creato non poca confusione sul piano interpretativo in tutti i paesi in cui il contratto di dominazione non rientrava nelle previsioni di legge.

(8) Recita infatti l'art. 29, a c. 2, che «Il bilancio deve essere redatto con chiarezza e deve rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria e il risultato economico del complesso delle imprese costituito dalla controllante e dalle controllate».

127/1991, per quanto riguarda le previsioni tecniche dello stesso anche agli enti locali.

Tale comma, però, proponeva un problema sul quale occorre riflettere. È innegabile, infatti, che più le attività sono eterogenee minore è la comprensibilità del dato aggregato.

Il bilancio consolidato di un gruppo che svolge un'attività fortemente differenziata, infatti, è certo in grado di esprimere delle indicazioni in merito alla solidità patrimoniale dell'entità osservata ed a fornire una lettura del suo volume di ricavi, di costo del lavoro, ecc. Non riesce, però, ad esprimere una misura corretta delle sue performance, cosa a cui occorre trovare risposta, come si dirà nel prossimo paragrafo, attraverso dei prospetti integrativi analitici.

Si è ora detto che il bilancio consolidato da una parte arricchisce la qualità della informativa, perché consente di rappresentare l'azienda ente locale nella sua interezza e non solo in una sua frazione, dall'altra non permette di cogliere i risultati delle singole aree di attività di comune e della provincia. Sarebbe facile ma semplicistico opporre il fatto che già ora il rendiconto di un ente locale non è significativo e non comparabile con quello di altri comuni e province, dati le diverse scelte di esternalizzazione. Occorre, invece, individuare le possibili soluzioni al problema.

I principi contabili internazionali, per altro, hanno già affrontato la questione e parlano di *segmental reporting*, richiedendo informazioni particolareggiate nell'ambito della più generale informativa di bilancio e quindi, nel caso dell'ente locale, da collocarsi nella relazione al rendiconto.

Questa, in sostanza, dovrebbe esplicitare i risultati dell'ente servizio per servizio, considerando tali anche quelli operati attraverso enti strumentali. In altre parole se la pulizia e l'igiene ambientale è una funzione (fondamentale) del comune non si vede perché di essa non ne possa «rendere conto» l'amministrazione comunale. E lo stesso vale per la cultura, per il traffico, ecc., quali che siano le soluzioni organizzative adottate.

E se ci sono società che non rispondono all'idea di servizio che si aspettano i cittadini (i quali non chiedono società immobiliari ma utilità) forse è il caso di ripensarle, come suggeriscono i commi 27 e seguenti dell'art. 3 della legge finanziaria 2008. Il bilancio consolidato rappresenta uno strumento informativo indispensabile per come sono andati configurandosi i nostri enti locali a seguito del processo di esternalizzazione di questi anni.

La scelta dell'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli enti locali di arrivare alla redazione di un apposito principio contabile ha un significato non solo tecnico, ma anche politico. Vuole dare im-

pulso e forza alla richiesta di arrivare alla diffusione di tale documento.

Si è però consapevoli che solo nel quadro di una radicale riforma dell'ordinamento finanziario e contabile sia possibile pensare alla introduzione del bilancio consolidato come obbligo di legge.

In questa fase di transizione, pertanto, piuttosto che pensare a una sua obbligatorietà sarebbe meglio accompagnare la redazione del bilancio di gruppo con un **piano di incentivi**.

Non vi è ragione, ad esempio, che i gruppi societari abbiano accesso ai benefici del consolidato fiscale (che consente, in poche parole, di compensare utili e perdite tra le società del gruppo, riducendo la tassazione complessiva) e gli enti locali no.

Ciò porta o ad una pressione fiscale iniqua, che si ribalta poi sui cittadini, o alla creazione di holding comunali che creano complicazioni in termini di legittimità degli affidamenti ed in chiave di concreto esercizio della attività di direzione e coordinamento in capo agli organi dell'ente locale.

In via transitoria, pertanto, si ritiene che sarebbe opportuno consentire l'estensione dei benefici del consolidato fiscale a quegli enti locali che:

1) redigano il rendiconto ed il bilancio consolidato nel rispetto dei principi contabili emanati dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali;

2) ottengano la certificazione positiva sul rendiconto e sul bilancio consolidato da parte di un organismo terzo a ciò preposto, auspicabilmente delle Sezioni regionali della Corte dei conti, che potrebbero operare in via diretta o indiretta, al pari di quello che fa la Audit Commission.

In tal modo si potrebbe ottenere una graduale diffusione del bilancio consolidato in via volontaria, nella prospettiva di una sua generalizzazione una volta che venga portato a compimento il processo di riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali.