

XVII legislatura

Schema di decreto ministeriale recante regolamento disciplinante lo schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati

(Atto del Governo n. 252)

Gennaio 2016
n. 119



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

SBilancioCU@senato.it

 [@SR_Bilancio](https://twitter.com/SR_Bilancio)

Direttore dott. Renato Loiero

Segreteria

tel. 5790

Uffici

**Documentazione degli effetti
finanziari dei testi legislativi**

dott. Fortunato Lambiase

tel. 3786

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi
a testi legislativi in materia di entrata**

avv. Giuseppe Delreno

tel. 2626

**Verifica della quantificazione degli oneri connessi
a testi legislativi in materia di spesa**

dott. Daniele Bassetti

tel. 3787

Segretari parlamentari

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzi

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

Servizio del bilancio, (2016). Nota di lettura, «Schema di decreto ministeriale recante regolamento disciplinante lo schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società o altri organismi controllati (Atto del Governo n. 252)». NL119, gennaio 2016, Senato della Repubblica, XVII legislatura

INDICE

PREMESSA	1
Articolo 1 (Definizioni).....	2
Articolo 2 (Ambito di applicazione e oggetto)	4
Articolo 3 (Principi generali della procedura di consolidamento).....	7
Articolo 4 (Gruppo amministrazione pubblica)	10
Articolo 5 (Atti preliminari al consolidamento del bilancio di gruppo)	10
Articolo 6 (Attività dirette ad uniformare i bilanci da consolidare)	12
Articolo 7 (Eliminazione delle operazioni infragruppo).....	14
Articolo 8 (Identificazione delle quote di pertinenza dei terzi nelle amministrazioni in forma societaria)	15
Articolo 9 (Elaborazione del bilancio consolidato)	16
Articolo 10 (Nota integrativa).....	18
Articolo 11 (Elenchi allegati al bilancio consolidato)	20
Articolo 12 (Armonizzazione degli schemi di bilancio).....	21
Articolo 13 (Tempi e modalità di trasmissione dei bilanci consolidati)	21
Articolo 14 (Disposizioni transitorie)	21
Articolo 15 (Disposizioni finali)	22
APPENDICE: LE PARTECIPAZIONI DETENUTE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	23

PREMESSA

Lo schema di regolamento in esame, corredato di RT, è adottato in attuazione dell'articolo 18 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili.

Il decreto legislativo 91/2011, a sua volta, ha attuato la delega di cui all'articolo 2, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in cui è stata stabilita l'emanazione di uno o più decreti legislativi per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche, ad esclusione delle regioni e degli enti locali, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica. In particolare, al comma 2, lettera e), del citato articolo 2, si è prevista l'adozione del bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società ed altri organismi controllati, secondo uno schema *ad hoc* definito dal Ministro dell'economia e delle finanze d'intesa con i Ministri interessati.

Con l'articolo 18 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, è stato attribuito al Ministro dell'economia e delle finanze il compito di adottare un apposito decreto volto alla definizione di uno schema tipo di bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche con le proprie aziende, società partecipate ed altri organismi controllati e di stabilire i tempi e le modalità per l'adozione dei bilanci consolidati e per la loro pubblicazione.

La RT annessa allo schema in esame certifica infine che l'attuazione della disciplina ivi prevista non implica nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Si ricorda peraltro che l'articolo 13 della legge n. 243/2012, che ha dato attuazione alle norme contenute nella legge n. 1/2012 di riforma della disciplina della finanza pubblica, ha dedicato il Capo V (Articolo 13) alla definizione di "equilibrio" dei bilanci, proprio con riferimento alle amministrazioni pubbliche non territoriali interessate dal provvedimento in esame. In particolare per le amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria, il suddetto principio deve ritenersi rispettato allorché sia in fase di previsione che di rendiconto il documento presenti ad un saldo non negativo, in termini di cassa e di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

Per le amministrazioni che, invece, adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale la legge n. 243 citata ha rinviato ai criteri *ad hoc* da stabilire con legge dello Stato, non ancora adottata.

La determinazione delle tecniche e delle metodologie di consolidamento dei conti disciplinati dal provvedimento in esame si pone come passaggio procedurale rispetto all'esigenza di fornire elementi conoscitivi in ordine all'"equilibrio" gestionale dell'intero "Gruppo amministrazione pubblica".

Tuttavia, la precisa determinazione dei criteri di consolidamento – di cui lo schema in esame fornisce solo i primi elementi definatori – è da considerarsi come passaggio indispensabile per fornire lo strumento atto ad illustrare l'effettiva sostenibilità economico-

finanziaria della gestione delle entità complessive comprese nel consolidamento, con particolare riferimento ad un orizzonte di medio- lungo periodo.

Obiettivo, questo, che è chiaramente da intendersi posto sullo sfondo, rispetto alla scelta adottata dal legislatore, di stabilire l'obbligo di assicurare l'"equilibrio" contabile dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Articolo 1 (Definizioni)

L'articolo reca l'illustrazione delle principali definizioni adottate dal testo e in particolare:

- -alla lettera *a*), qualifica la nozione di "Gruppo amministrazione pubblica" come l'insieme di aziende, enti, società o altri organismi, che vengono sottoposti al controllo di una amministrazione pubblica definita ai sensi dell'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196;
- -alla lettera *b*) definisce la nozione di "Capogruppo", come amministrazione che esercita il controllo su aziende, enti, società o altri organismi;
- -alla lettera *c*) stabilisce che come "Controllante intermedia" debba intendersi l'amministrazione che esercita il controllo su aziende, enti, società o altri organismi, ma che a sua volta è sottoposta al controllo di un'altra amministrazione;
- -alla lettera *d*) qualifica come "Controllo" l'influenza di diritto o contrattuale esercitata su aziende, enti o società o altri organismi, anche se non sussiste un legame di partecipazione, diretta o indiretta, ivi specificando che ove la capogruppo abbia la forma societaria, sussiste il controllo qualora la stessa, nei confronti di un'altra società, disponga della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria, oppure l'influenza dominante in virtù di particolari vincoli contrattuali, ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile¹ mentre, nelle restanti ipotesi, il controllo è costituito dall'influenza "dominante" esercitata dalla capogruppo su altri organismi, in virtù di contratti o disposizioni normative, statutarie, convenzioni o concessioni per l'esercizio di servizi pubblici o di pubblico interesse;
- -alla lettera *e*), afferma che debba intendersi come "Collegata" la società sulle quali un'altra società eserciti un'influenza "notevole" ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile. L'influenza notevole si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati;
- -alla lettera *f*), definisce la nozione di "area del consolidamento" come l'insieme di soggetti appartenenti al "gruppo amministrazione pubblica" inseriti nel perimetro del bilancio consolidato, in seguito alle valutazioni della capogruppo circa la rilevanza dei loro bilanci al fine della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo.

¹ Si ricorda che ai sensi dell'art. 2359 del codice civile, sono considerate società controllate:

- 1) le società in cui un'altra società dispone della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria;
 - 2) le società in cui un'altra società dispone di voti sufficienti per esercitare un'influenza dominante nell'assemblea ordinaria;
 - 3) le società che sono sotto influenza dominante di un'altra società in virtù di particolari vincoli contrattuali con essa.
- Ai fini dell'applicazione dei numeri 1) e 2) del primo comma si computano anche i voti spettanti a società controllate, a società fiduciarie e a persona interposta: non si computano i voti spettanti per conto di terzi.
- Sono considerate collegate le società sulle quali un'altra società esercita un'influenza notevole. L'influenza si presume quando nell'assemblea ordinaria può essere esercitato almeno un quinto dei voti ovvero un decimo se la società ha azioni quotate in mercati regolamentati.

La relazione illustrativa ribadisce che il dispositivo si limita alla specificazione di alcune definizioni adottate nel testo, al fine di evitare dubbi interpretativi. In particolare, cita le definizioni di "gruppo amministrazione pubblica", di "capogruppo", di "controllante intermedia" e di "controllo".

Al riguardo, l'articolo è stato inserito nel corso della fase preliminare di elaborazione ed approvazione dello schema, su esplicita richiesta del Consiglio di Stato², al fine di fornire un quadro delle principali definizioni relative agli istituti di volta in volta considerati, su cui si è peraltro intervenuti con diverse correzioni..

La definizione iniziale di "controllo" tra entità societarie/amministrazioni oggetto di consolidamento contabile, risulta esser stata modificata nel corso dell'*iter* preliminare, nuovamente su espressa indicazione del Consiglio di Stato³, al fine di restringere la nozione, riconducendone la portata esclusivamente a situazioni di diritto, ovvero, ad obblighi vincolanti assunti contrattualmente dalle amministrazioni/società coinvolte nel processo di consolidamento ed escludendo le situazioni di fatto inizialmente contemplate. In termini analoghi, anche la lettera *e*) della norma in esame risulta esser stata sensibilmente modificata durante l'*iter* approvativo, su richiesta del giudice amministrativo⁴, laddove, in riferimento invece alla nozione di "collegamento" tra entità societarie, dopo la parola "influenza" si è reso opportuno aggiungere l'aggettivo "notevole" per coerenza con il periodo precedente.

Le prime questioni di definizione emergono dunque proprio in relazione alla nozione di gruppo amministrazione pubblica (lettera *a*)), posto che per spiegarne il contenuto la norma formula un mero formale rinvio alla definizione di "controllo" del capitale di soggetti giuridici autonomi da parte di una PA. La definizione di controllo si ricollega a sua volta a quella di influenza dominante per la quale si rimanda ai criteri dettati dal codice civile nel caso in cui la capogruppo abbia la forma societaria, mentre nei restanti casi (che costituiscono però il caso più frequente) si rimanda a "disposizioni normative, statutarie, convenzioni o concessioni per l'esercizio di servizi pubblici o di pubblico interesse". Per cui sussisterebbe il controllo anche in assenza di una formale possesso della maggioranza del capitale.

² Al punto 3 del parere "interlocutorio" n. 780/2015 il Consiglio di Stato ha suggerito l'opportunità di inserire "un articolo recante le definizioni utilizzate nel testo: gruppo amministrazione pubblica; capogruppo, amministrazione controllante, controllante intermedia, ecc." Ha suggerito altresì di valutare la circostanza che il rinvio agli enti ed ai soggetti a cui si applica la normativa di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n.196 del 2009 (in sostanza i soggetti inclusi nell'elenco ISTAT che disegna il perimetro del settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche), realizza una situazione elastica e in continuo assestamento; per cui sarebbe stata utile la previsione di una procedura di adeguamento mobile della normativa in esame, correlata alle innovazioni soggettive che dovessero essere introdotte nel perimetro di riferimento."Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva Atti normativi, adunanza del 5 marzo 2015, Parere interlocutorio n. 780/2015, pagina 12.

³ CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva Atti normativi, Adunanza del 27 agosto 2015, Parere definitivo n. 2565/2015, pagina 6.

⁴ CONSIGLIO DI STATO, Parere definitivo citato, pagina 6.

La succitata formulazione della nozione di influenza dominante sembrerebbe pertanto predisporre una clausola "aperta" che dovrà essere oggetto di interpretazione e potrebbe determinare una applicazione della normativa non uniforme.

Pertanto, la norma sembrerebbe affidare al soggetto consolidante (la Capogruppo o controllante intermedia) un significativo elemento discretivo circa l'estensione o il "restringimento" della platea delle entità da includere nell'area di consolidamento, con la conseguenza di rendere di fatto "modulabile" il grado di veridicità e correttezza della rappresentazione della situazione complessiva del gruppo amministrazioni pubbliche.

È da notare che il legislatore nel disciplinare il bilancio consolidato per gli enti territoriali (cui il presente regolamento non si applica, vedi art.2) ha incluso anche la fattispecie del controllo "di fatto"⁵ per cui i bilanci consolidati avranno un perimetro diverso a seconda che la capogruppo sia un'amministrazione territoriale o statale.

Si rileva inoltre che non è definito il concetto di società "partecipata" che pure in base all'articolo 18 del D.Lgs. 91/2011 rientra tra i soggetti da consolidare mentre invece è prevista la definizione di società "collegata", riprendendone la nozione dall'art. 2359 del codice civile. Tuttavia, considerato l'obbligo discendente dal D.Lgs. 91/2011, sembrerebbe più appropriato utilizzare il termine "partecipata" anziché "collegata".

Peraltro, il successivo articolo 2 utilizza il termine "partecipate" mentre il termine "collegata" non ricorre oltre.

Si segnala che per gli enti territoriali, il D.Lgs. 118/2011 ha utilizzato per definire le società "partecipate" le medesime soglie percentuali previste dal presente articolo per le "collegate"⁶.

Anche la definizione di "gruppo" dovrebbe includere le società partecipate visto che si tratta pur sempre di enti che rientrano nel bilancio consolidato e che analoga scelta è stata operata nella definizione di "gruppo amministrazione pubblica" per gli enti territoriali⁷.

Articolo 2 *(Ambito di applicazione e oggetto)*

Il comma 1 precisa che sono tenute alla redazione del bilancio "consolidato" tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per esse provvedendosi al consolidamento contabile con le evidenze relative alle proprie aziende, società partecipate ed altri organismi controllati⁸. Per il bilancio dello Stato, è stabilito che si provveda con le modalità definite in sede di

⁵ Allegato 4/4, punto 2, D.Lgs. 118/2011.

⁶ L'art.11-*quinquies* del D.lgs. 118/2011 precisa che per società partecipata si intende la società nella quale la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata.

⁷ Allegato 4/4, punto 2, D.Lgs. 118/2011.

⁸ Per richiamarne le macro classi del settore S13 che rilevano ai fini della contabilità nazionale, basta considerare che le Amministrazioni centrali comprendono: Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri, Organi costituzionali e di rilievo costituzionale, Agenzie fiscali, Enti di regolazione dell'attività economica, Enti produttori di servizi economici, Autorità amministrative indipendenti, Enti a struttura associativa, Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali, Enti e Istituzioni di ricerca, Istituti e stazioni sperimentali per la ricerca Istituti zooprofilattici sperimentali, Stazioni sperimentali per l'industria. A questi si aggiungono, per i fini in esame, gli Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale. Nell'ambito delle due macrocategorie vi sono sia enti che attualmente sono in regime di contabilità pubblica esclusiva, che enti che operano in regime di "mista", nonché soggetti che adottano un

attuazione della riforma della struttura del bilancio su cui il Parlamento ha conferito una delega al Governo ai sensi dell'articolo 40 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 il cui termine è stato prorogato da ultimo al 15 febbraio 2016 dalla legge 9/2016 (art.1, co. 2). È altresì previsto che la Presidenza del consiglio dei ministri e gli altri organi di rilievo costituzionale si adeguino a quanto previsto per il bilancio dello Stato.

Il comma 2 qualifica il contenuto normativo del Regolamento ivi definendosi le regole per il consolidamento dei dati contabili, nonché i tempi e le modalità per la redazione e pubblicazione dei bilanci consolidati e per la loro trasmissione alla Banca dati delle amministrazioni pubbliche (BDAP) di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196⁹.

Il comma 3 afferma che la redazione del bilancio consolidato è principalmente diretta alla rappresentazione "veritiera e corretta" degli andamenti economici, finanziari e patrimoniali del gruppo amministrazione pubblica.

Il comma 4 stabilisce che la capogruppo, entro il 31 luglio di ogni esercizio successivo a quello di riferimento, sia tenuta alla trasmissione del bilancio consolidato con i propri enti, organismi o società controllati o partecipati, secondo le modalità di cui al successivo articolo 13, precisando che ai fini di cui al comma 1, debba annualmente considerarsi l'elenco ISTAT pubblicato nell'esercizio precedente a quello di riferimento.

La relazione illustrativa si limita ad evidenziare che la norma si sofferma sull'oggetto dello schema di regolamento, consistente nella definizione dei requisiti generali per la redazione e la presentazione del bilancio consolidato da parte delle pubbliche amministrazioni. La norma individua, inoltre, l'ambito di applicazione dello stesso, prevedendo che sono tenute alla redazione del bilancio consolidato le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e successive modificazioni, ad esclusione delle regioni, degli enti locali, dei loro enti e organismi strumentali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, con le proprie aziende, società partecipate ed altri organismi controllati.

Al riguardo, circa l'ambito applicativo inerente all'obbligo di redazione del bilancio consolidato indicato al comma 1, sembrerebbe utile l'acquisizione di una elencazione, sia pure di massima, dei soggetti da considerare nell'area di consolidamento riferibile al soggetto Stato, in aggiunta a quello invece propriamente riconducibile alle gestioni autonome rispetto al bilancio dello Stato, aventi perciò autonomia contabile e/o finanziaria come enti pubblici, università, camere di commercio, enti di previdenza, oltre che la presidenza del Consiglio dei ministri e gli organi di rilievo costituzionale.

Una analoga situazione andrebbe poi fornita in merito a tutte le altre amministrazioni centrali coinvolte nell'obbligo di fornire una rappresentazione consolidata con le controllate

sistema di rilevazione esclusivamente civilistico (es. Anas S.p.a, Italia lavoro spa, Patrimonio dello Stato S.p.a., Coni Servizi S.p.a.). Cfr. ISTAT, *Elenco delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n.1 96 (Legge di contabilità e di finanza pubblica)*, sul sito internet dell'istituto.

⁹ Si ricorda che l'art. 13 della legge 196/2009 ha previsto, al fine di assicurare un efficace controllo e monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica, nonché per acquisire gli elementi informativi necessari alla ricognizione delle pubbliche amministrazioni operata dall'ISTAT, e per dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale, che le amministrazioni pubbliche provvedano a inserire in una banca dati unitaria istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, accessibile all'ISTAT e alle stesse amministrazioni pubbliche i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all'attuazione della legge n. 196.

della propria situazione economico -patrimoniale e finanziaria, con l'indicazione dei regimi contabili di riferimento¹⁰.

Dall'obbligo di redigere il bilancio consolidato secondo il presente regolamento sono esclusi gli enti territoriali per i quali il consolidamento è disciplinato invece dall'art. 11-bis del d.lgs. 118/2011 e dal relativo allegato 4/4¹¹.

Si segnala che il comma 4 fa riferimento al bilancio consolidato "con i propri enti, organismi o società controllati o partecipati" mentre in base all'articolo 18 del D.lgs. 91/2011 dovrebbero essere incluse solo le partecipazioni in società, non quelle in altre tipologie di enti¹².

Quanto poi alla finalità dichiarata del bilancio consolidato, espressamente stabilito al comma 3 dell'articolo, di fornire una rappresentazione "veritiera e corretta" degli andamenti gestionali d'insieme del gruppo amministrazione pubblica, si possono richiamare i criteri già previsti dall'articolo 2323 c.c. in materia di redazione dei normali bilanci consolidati societari¹³ e, soprattutto, i contenuti dell'allegato 1 sui "Principi contabili generali" annesso al decreto legislativo 91/2011, recante "disposizioni in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili"¹⁴. Comunque, potrebbero essere utili delucidazioni in

¹⁰ Una situazione abbastanza dettagliata in merito alla gamma delle partecipazioni e controllate dalle PA "centrali" (comparto amm. centrali S13) è contenuta nel recente rapporto del Dipartimento del Tesoro (Dicembre 2015) per il quale si rinvia al box in appendice al presente dossier.

¹¹ Si ricorda che per gli enti territoriali il bilancio consolidato è obbligatorio dal 2015, salvo i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti che lo applicheranno a decorrere dall'esercizio 2018, con riferimento all'esercizio 2017 (vedi allegato 4/4, punto 1, D.Lgs. 118/2011).

¹² Al contrario, in base al D.Lgs. 118/2011 gli enti territoriali devono consolidare nel proprio bilancio tutti gli enti strumentali partecipati, quindi anche quelli non aventi forma societaria (ad esempio fondazioni, associazioni, consorzi, aziende speciali, istituzioni). Si tratta di un'estensione significativa considerato che gli organismi partecipati dagli enti territoriali aventi forma giuridica diversa dalla società sono circa il 29 per cento del totale (Cfr. Corte dei Conti, Sez. Autonomie, Gli Organismi partecipati degli enti territoriali, Rapporto 2015, pag. 20). In questa quota rientrano anche partecipazioni di controllo, rilevanti anche nel caso degli enti statali.

¹³ L'articolo 2323 c.c. così recita: "Gli amministratori devono redigere il bilancio di esercizio, costituito dallo stato patrimoniale, dal conto economico, dal rendiconto finanziario e dalla nota integrativa. 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. Se le informazioni richieste da specifiche disposizioni di legge non sono sufficienti a dare una rappresentazione veritiera e corretta, si devono fornire le informazioni complementari necessarie allo scopo. Non occorre rispettare gli obblighi in tema di rilevazione, valutazione, presentazione e informativa quando la loro osservanza abbia effetti irrilevanti al fine di dare una rappresentazione veritiera e corretta. Rimangono fermi gli obblighi in tema di regolare tenuta delle scritture contabili. Le società illustrano nella nota integrativa i criteri con i quali hanno dato attuazione alla presente disposizione. Se, in casi eccezionali, l'applicazione di una disposizione degli articoli seguenti è incompatibile con la rappresentazione veritiera e corretta, la disposizione non deve essere applicata. La nota integrativa deve motivare la deroga e deve indicarne l'influenza sulla rappresentazione della situazione patrimoniale, finanziaria e del risultato economico. Gli eventuali utili derivanti dalla deroga devono essere iscritti in una riserva non distribuibile se non in misura corrispondente al valore recuperato. Il bilancio deve essere redatto in unità di euro, senza cifre decimali, ad eccezione della nota integrativa che può essere redatta in migliaia di euro."

¹⁴ Nel citato documento si enunciano tra l'altro i principi della veridicità e della correttezza cui le amministrazioni pubbliche devono conformare i propri ordinamenti finanziari e contabili. In particolare, il principio della veridicità "fa riferimento al principio del *true and fair view*, attraverso il quale i dati contabili devono rappresentare le reali condizioni delle operazioni di gestione di natura economica, patrimoniale e finanziaria. Tale principio della veridicità si applica ai documenti di bilancio di rendicontazione e di previsione, nei quali è da intendersi il principio di veridicità come rigorosa valutazione dei flussi finanziari ed economici, che si manifesteranno nell'esercizio di riferimento. Si devono, quindi, evitare le sottovalutazioni e le sopravvalutazioni delle singole poste che, invece, devono essere valutate secondo una rigorosa analisi di controllo. Al fine di una corretta interpretazione, il principio della veridicità deve essere interpretato in maniera coordinata con gli altri principi di bilancio. I bilanci che non

merito alle specifiche criticità che possono sorgere in relazione al consolidamento dei bilanci degli enti relativi ai comparti interessati dallo schema in esame.

Articolo 3 **(Principi generali della procedura di consolidamento)**

Il comma 1 stabilisce che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2 sono tenute alla adozione dello schema di bilancio consolidato di cui all'allegato 1, che costituisce parte integrante del presente regolamento, formato dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dalla nota integrativa. Al bilancio consolidato, sono allegati la relazione sulla gestione, la relazione del collegio dei revisori o del collegio sindacale, nonché gli elenchi di cui all'articolo 11.

Il comma 2 prevede che la capogruppo rediga il bilancio consolidato con le aziende, le società e gli altri organismi controllati, inseriti nell'elenco di cui all'articolo 5, comma 1, lettera b), e lo sottoponga alla deliberazione dell'organo di indirizzo.

Il comma 3 prevede che il bilancio consolidato sia elaborato in coerenza con quanto stabilito, in sede di approvazione del bilancio di previsione, in termini di definizione dell'ambito di applicazione del medesimo (cd. "perimetro" di consolidamento).

Il comma 4 stabilisce che la presenza di controllanti "intermedie", tenute alla redazione del proprio bilancio consolidato secondo la normativa civilistica, non esenta la capogruppo dalla redazione del bilancio consolidato, ai sensi del presente regolamento.

Il comma 5 stabilisce che la capogruppo è responsabile dell'attendibilità del bilancio consolidato e si avvale, a tal fine, di tutti gli strumenti del controllo interno. È stabilito che il bilancio consolidato sia redatto secondo il principio generale di armonizzazione dei sistemi contabili, attraverso l'utilizzo di principi contabili uniformi per operazioni e fatti simili in circostanze similari, con riferimento a tutti gli organismi compresi nell'area del consolidamento, e che ad esso si applichino i principi contabili generali descritti dall'Allegato 1 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 mentre alle società, enti ed organismi tenuti al regime di contabilità civilistica, si debbano applicare, in quanto compatibili, i principi contabili nazionali emanati dall'Organismo italiano di contabilità (O.I.C.). Nel caso in cui, invece, all'interno del gruppo amministrazione pubblica, coesistano soggetti in regime di contabilità civilistica e di contabilità finanziaria, si applicano i principi contabili adottati dalla capogruppo.

La relazione illustrativa ribadisce che l'articolo provvede alla qualificazione dei principi e delle regole generali della procedura di consolidamento. In particolare, ivi si prevede che le amministrazioni pubbliche debbano adottare lo schema di bilancio consolidato di cui all'allegato 1 dello schema di regolamento, formato dal conto economico consolidato, dallo stato patrimoniale consolidato e dalla nota integrativa. La norma individua, inoltre, il ruolo della capogruppo nella redazione del bilancio consolidato e le relative responsabilità. Si stabilisce, quale regola generale, l'applicazione dei principi contabili generali ai cui

rispettano il principio della veridicità non possono essere oggetto di approvazione da parte degli organi preposti al controllo ed alla revisione contabile."

"Il principio della correttezza rappresenta il rispetto formale e sostanziale delle norme che, nell'ambito di ogni specifica categoria di enti pubblici, sovrintendono alla redazione dei documenti contabili dei bilanci di previsione, programmazione e rendicontazione. Pertanto, è necessario individuare le regole generali, anche non sancite da norme giuridiche ma che ispirino il buon andamento dei sistemi contabili adottati da ogni amministrazione pubblica per la rilevazione dei propri fatti gestionali. Il principio della correttezza riguarda anche i dati oggetto di monitoraggio da parte delle istituzioni preposte al governo della finanza pubblica."

Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, A.G. n. 359 recante "*disposizioni in materia di adeguamento e armonizzazione dei sistemi contabili*", Servizio Bilancio, E.D. n. 47, pagina 10 e 16-18.

all'Allegato 1 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, mentre alle società, enti ed organismi tenuti al regime di contabilità civilistica si applicano, in quanto compatibili, i principi contabili nazionali emanati dall'Organismo italiano di contabilità. Qualora, all'interno dello stesso gruppo amministrazione pubblica, coesistano soggetti sia in regime di contabilità civilistica che di contabilità finanziaria, si applicano i principi contabili adottati dalla capogruppo.

Al riguardo, preliminarmente si segnala che il comma 2 fa riferimento alle "aziende, le società e gli altri organismi controllati" mentre in base all'articolo 18 del d.lgs. 91/2011 dovrebbero essere incluse anche le società partecipate non controllate.

Per il resto si dà conto di seguito in modo distinto degli altri profili normativi e delle questioni di natura essenzialmente tecnico-contabili relative alla costruzione dei dati oggetto di consolidamento.

Profili normativi e procedurali relativi al consolidamento dei bilanci.

A tale riguardo, va *in primis* rilevato che il testo in esame è stato integrato rispetto alla sua versione iniziale, per effetto di una richiesta di modifica a tal fine intervenuta da parte del Consiglio di Stato¹⁵, per cui si è espressamente previsto il riferimento allo schema di bilancio di cui all'Allegato 1 nel testo, precisando che esso costituisce parte integrante del Regolamento.

In merito al comma 5, poi, posto che ivi ci si limita a ribadire l'applicabilità al bilancio consolidato di "principi" già vigenti previsti in materia di armonizzazione contabile dei bilanci pubblici di cui al d.lgs. 91/2011¹⁶, andrebbero non di meno richieste delucidazioni circa l'effettiva portata applicativa del quarto periodo della norma richiamata, laddove si prevede l'applicabilità, per i soli enti oggetto di consolidamento che si trovino in regime di contabilità "civilistica" (economico-patrimoniale), ma solamente in quanto compatibili con i principi citati, anche dei "principi" fissati dall'Organismo Italiano di Contabilità (O.I.C.) in materia di redazione dei bilanci consolidati¹⁷.

¹⁵ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva Atti normativa, Parere definitivo n. 2665/2015, doc. cit. pagina 6.

¹⁶ Si ricorda che sono previsti i seguenti principi: della annualità, dell'unità, della universalità, della integrità, della veridicità, della attendibilità, della correttezza, della chiarezza o comprensibilità, della trasparenza, della significatività e rilevanza, della flessibilità, della congruità, della prudenza, della coerenza, della continuità, principio della costanza, della comparabilità, della verificabilità, della imparzialità (neutralità), della pubblicità, degli equilibri di bilancio, della competenza finanziaria, della competenza economica, della prevalenza della sostanza sulla forma.

¹⁷ L'inciso che stabilisce l'applicabilità dei principi O.I.C. anche ai consolidamenti in questione è stato inserito a seguito di una espressa richiesta formulata in tal senso dal Consiglio di Stato, che nel relativo parere interlocutorio del 7 marzo 2015, ha sottolineato che " il bilancio consolidato viene redatto secondo il "principio generale di armonizzazione dei sistemi contabili, "attraverso l'utilizzo di principi contabili uniformi per operazioni e fatti simili in circostanze similari, con riferimento a tutti gli organismi compresi nell'area del consolidamento. In ogni caso si applicano i principi contabili generali descritti dall'Allegato 1 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91. Nel caso in cui tali principi contabili siano in contrasto con quelli già adottati da parte delle amministrazioni che abbiano natura giuridica di società, le stesse possono derogare dalla loro applicazione". Ratione per cui, prosegue il Consiglio di Stato "su questo profilo debbano essere forniti elementi più puntuali e documentati di chiarificazione: in particolare, è opportuno approfondire l'ambito dei possibili contrasti tra i principi contabili descritti nel citato

Nel contempo, la richiesta di più precise indicazioni sembrerebbe perciò necessaria anche in merito alla prevista prevalenza dei "principi" contabili applicati alla capogruppo (comma 4, ultimo periodo), allorché – assai probabile – ci si trovi di fronte ad aree di consolidamento che annoverino enti/amministrazioni sia in regime di contabilità "finanziaria" che in contabilità cd. "civilistica" (economico-patrimoniale), dal momento che ciò dovrebbe corrispondere ad una rielaborazione integrale dei dati contabili – allo scopo di renderli omogenei a quelli della capogruppo a fini di consolidamento – riconducibili ai sistemi di rilevazione radicalmente differenti. Il che potrebbe richiedere procedure assai complesse per le quali andrebbe dimostrata l'adeguatezza delle risorse umane e strumentali già disponibili ai sensi della legislazione vigente per le entità. Sul citato punto, si avrà modo di ritornare più diffusamente.

Cenni su profili tecnici e di redazione del bilancio consolidato.

Ad integrazione delle norme di "principio", nonché di quelle relative agli specifici contenuti documentali del bilancio consolidato riportate nell'articolo in esame, va sottolineato che l'Allegato n. 1 allo schema dovrebbe recare l'allegazione dello schema- tipo dettagliato del Conto economico e dello Stato patrimoniale relativi al bilancio consolidato ma nel documento inviato al Parlamento risulta presente solo il passivo dello stato patrimoniale, mancando quindi l'attivo dello stato patrimoniale e il conto economico.

L'evidenza fornita dallo schema tipo del conto stato patrimoniale in allegato n. 1 permette già di condurre alcune prime riflessioni in merito alla tecnica ragionieristica adottata nel consolidamento. Ivi, *in primis*, va segnalato che l'esposizione delle componenti è chiaramente ispirata ad un approccio *fixed first* comunemente adottato anche nei bilanci societari, con l'evidenziazione delle singole componenti del passivo, a partire dalla determinazione del patrimonio netto e delle riserve, il prospetto reca poi la distinta evidenziazione delle componenti complessive riferibili all'intero gruppo (patrimonio netto "consolidato"), con la specifica indicazione della quota del patrimonio netto riferibile a "terzi": ad indicare perciò la quota di patrimonio "netto" riferibile ai titolari di quote di capitale delle unità inserite nell'area di consolidamento, che non è riferibile a controllanti "intermedie" né alla capogruppo.

La tecnica adottata nel consolidamento pertanto è quella del consolidamento con metodo cd. "integrale"¹⁸, che di norma si traduce nell'accorpamento dei valori "lordi" omogenei

Allegato 1 del D.Lgs. n. 91/2011, e le modalità che consentono di mantenere un coerente ed efficace grado di consolidamento, di fronte a probabili ed estese deroghe a detti principi, essendo certamente inclusi nel perimetro del consolidamento soggetti costituiti in forma societaria". Ai giudici della Sezione appariva, dunque, necessario che il contenuto dei principi contabili utilizzabili ai fini del consolidamento nel settore delle amministrazioni non territoriali in esame fossero definiti "in modo più preciso, indicando, anche per *relationem*, criteri, istituti e procedure che formano il telaio analitico ed operativo di questo specifico processo di consolidamento, che si preannuncia molto complesso e lungo.". Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva per gli Atti Normativi, Adunanza di Sezione del 5 marzo 2015, Parer n. 780/2014, pagina 11. Il principio OIC sul bilancio consolidato è [qui](#) disponibile.

¹⁸ Tale metodologia si contrappone a quella c.d. "per parti" o proporzionale, in cui la somma algebrica dei valori di bilancio viene effettuata per la sola quota percentuale corrispondente al capitale netto riconducibile alla entità controllante o controllata, con esclusione della quota nozionale o percentuale riferibile al patrimonio di terzi. La

(ovvero, mere per categorie economiche analoghe) di bilancio delle entità consolidate, sia per le componenti del flusso economico (fatta eccezione per l'elisione di fatturati e trasferimenti operati tra le unità consolidate) che per quelle dell'attivo e passivo patrimoniale, con però la separata evidenziazione della quota di patrimonio netto riferibile al capitale di "terzi" diversi dalla controllante.

Un'ulteriore annotazione concerne poi l'evidenziazione delle voci relative ai Conti d'ordine, suddivise in 10 categorie, le quali dovrebbero riportare l'indicazione degli impegni e delle garanzie assunte verso terzi da parte delle controllate e della controllante incluse nell'area di consolidamento.

Articolo 4 **(Gruppo amministrazione pubblica)**

L'articolo contiene una norma procedurale prevedendo che i soggetti appartenenti al gruppo amministrazione pubblica sono tenuti a fornire informazioni alla capogruppo, con l'indicazione della natura delle proprie attività economiche svolte all'interno del gruppo (comma 1), stabilendo altresì che l'eventuale diversità tra le attività della controllata e quelle di altri membri del gruppo non esclude l'obbligo di consolidamento (comma 2).

La relazione illustrativa ribadisce il contenuto della norma.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 5 **(Atti preliminari al consolidamento del bilancio di gruppo)**

Il comma 1 reca l'indicazione degli elenchi che l'amministrazione capogruppo è tenuta ad allegare al bilancio di previsione. In particolare:

- l'elenco del gruppo "amministrazione pubblica", nel quale sono inseriti tutti gli enti definiti ai sensi dell'articolo 1, evidenziando le aziende o società che, a loro volta, sono a capo di un gruppo di amministrazioni o di imprese (lettera *a*);
- l'elenco dei componenti del gruppo amministrazione pubblica inseriti nell'area del consolidamento (lettera *b*).

Il comma 2 stabilisce che nell'elaborazione dell'elenco di cui al comma 1, lettera *b*), la capogruppo può escludere dal perimetro del consolidato i componenti del gruppo le cui risultanze siano irrilevanti ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo, oppure, qualora sussista l'oggettiva impossibilità di acquisire, in tempi ragionevoli, le informazioni necessarie al consolidamento, in virtù di eventi imprevedibili di natura straordinaria. Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, in relazione al bilancio della capogruppo, un'incidenza percentuale inferiore al 5 per cento del patrimonio netto nonché del totale dei componenti positivi della gestione¹⁹.

Il comma 3 prevede che l'amministrazione capogruppo trasmette sollecitamente l'elenco di cui al comma 1, lettera *b*) ai soggetti interessati, e impartisce le direttive per la predisposizione del bilancio consolidato,

citata modalità di consolidamento è riconosciuta anche nelle procedure in esame allorché si tratti di controllo congiunto di entità consolidate tra più soggetti (articolo 9, comma 5).

¹⁹ Si ricorda che analoga percentuale per stabilire l'irrelevanza è prevista per regioni e province autonome, mentre per gli enti locali è stata prevista la soglia più alta del 10 per cento (Cfr. allegato 4/4, Dlgs. 118/2011).

indicando le modalità e i tempi di trasmissione dei bilanci di esercizio, dei rendiconti, dei bilanci consolidati e di altri documenti necessari, le istruzioni per l'adeguamento dei bilanci agli schemi contenuti nell'allegato 1, i criteri di valutazione del bilancio, l'area di consolidamento nonché le modalità di consolidamento che dovranno essere compatibili con la disciplina civilistica. Inoltre, è stabilito che essa sia tenuta a trasmettere agli interessati le indicazioni operative riguardanti l'uniformizzazione dei bilanci, l'eliminazione delle operazioni infragruppo e l'identificazione delle quote di pertinenza di terzi, secondo quanto previsto dagli articoli 6, 7 e 8.

Il comma 4 stabilisce che entro i termini indicati dalla capogruppo ai sensi del comma 3, i componenti del gruppo inseriti nel consolidato trasmettono alla stessa la documentazione e le informazioni necessarie alla redazione del bilancio consolidato.

Il comma 5 prevede che gli elenchi di cui al comma 1 sono pubblicati sul sito internet istituzionale dell'amministrazione capogruppo e sono aggiornati alla fine di ogni esercizio, in modo da evidenziare i risultati della gestione.

La relazione illustrativa conferma che l'articolo disciplina gli atti preliminari al consolidamento del bilancio di gruppo. La norma prevede che l'amministrazione capogruppo debba allegare al bilancio di previsione due elenchi: l'elenco del gruppo amministrazione pubblica e l'elenco dei componenti del gruppo amministrazione pubblica effettivamente inseriti nell'area del consolidamento.

Ciò detto, in quanto la capogruppo può escludere dal perimetro del consolidato i componenti del gruppo le cui risultanze risultino irrilevanti ai fini della rappresentazione "veritiera e corretta" della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo, nel caso di oggettiva impossibilità di acquisire, in tempi ragionevoli, le informazioni necessarie al consolidamento, in virtù di eventi imprevedibili di natura straordinaria.

Al riguardo, si rileva che per effetto di un'integrazione al comma 3, proposta nella fase preparatoria dello schema dal Consiglio di Stato²⁰, è stato previsto che le istruzioni della capogruppo destinate alle unità ai fini dell'adeguamento dei dati relativi al proprio bilancio al fine di consentirne il consolidamento, e alle esigenze di consolidamento debbano essere corrispondenti a quelle contenute negli schemi di cui all'allegato 1.

In relazione agli oneri ricadenti sulla capogruppo per effetto del presente articolo, premesso che andrebbe valutato se possa determinarsi il rischio che sia le attività preparatorie che la redazione delle istruzioni tecniche di consolidamento – considerata anche la particolare e intrinseca complessità tecnico contabile delle questioni da risolvere, sul piano degli adempimenti da concordare con le strutture delle entità di cui si intende procedere al consolidamento – possano produrre effetti sui fabbisogni di risorse umane e strumentali delle entità coinvolte nel processo di consolidamento, sarebbero utili conferme in merito all'effettiva sostenibilità dei relativi adempimenti, a valere delle sole risorse umane e strumentali che sono per le stesse già previste a legislazione vigente.

²⁰ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva Atti normativi, Parere interlocutorio n. 780/2015, doc. cit., pagina 6.

Articolo 6

(Attività dirette ad uniformare i bilanci da consolidare)

Il comma 1 prevede che ai fini della corretta aggregazione degli stati patrimoniali e dei conti economici dei componenti del gruppo, i bilanci della amministrazione capogruppo e dei componenti del gruppo, utilizzati ai fini del bilancio consolidato, ove possibile, devono essere approvati alla stessa data e redatti secondo principi contabili e criteri di valutazione uniformi.

Il comma 2 stabilisce che qualora le date di chiusura dei bilanci dei componenti del gruppo differiscano da quella della capogruppo, possono essere eseguite rettifiche per le operazioni o fatti significativi che siano intervenuti tra quelle date e la data di riferimento del bilancio della capogruppo.

Il comma 3 prevede che nei casi in cui i criteri di valutazione nell'elaborazione dei bilanci da consolidare non siano uniformi, le controllate debbano evidenziare i risultati che sarebbero stati ottenuti applicando i criteri applicati o indicati dalla capogruppo.

Il comma 4 afferma che è possibile derogare all'obbligo di uniformare i principi contabili e i criteri di valutazione quando la conservazione dei principi o criteri difforni sia più idonea a realizzare l'obiettivo della rappresentazione veritiera e corretta dei dati di bilancio. Nel qual caso, la valutazione spetta alla capogruppo, che specifica nella nota integrativa di cui all'articolo 10 la difformità dei principi contabili utilizzati e i motivi di tale divergenza. La difformità nei principi contabili adottati da una o più controllate è altresì accettabile se essi non sono rilevanti, sia in termini quantitativi che qualitativi, rispetto al valore consolidato della voce in questione.

Il comma 5 prevede infine che è possibile derogare allo schema di bilancio di cui all'allegato 1 per le amministrazioni che abbiano natura giuridica di società. In tal caso, la società presenta, in allegato al bilancio consolidato, uno schema secondo il formato di cui all'allegato 1, che deve essere trasmesso secondo le modalità di cui all'articolo 13.

La relazione illustrativa afferma che i bilanci della amministrazione capogruppo e dei componenti del gruppo devono essere, ove possibile, approvati alla stessa data e secondo principi contabili e criteri di valutazione uniformi, al fine di una corretta aggregazione degli stati patrimoniali e dei conti economici dei componenti del gruppo. È prevista anche la possibilità di eseguire delle rettifiche, qualora le date di chiusura non coincidano, per operazioni o fatti significativi. Si stabilisce, inoltre, che qualora i criteri di valutazione non siano uniformi, le controllate devono evidenziare i risultati che si sarebbero ottenuti applicando i criteri indicati dalla capogruppo. La norma prevede, al comma 4, la possibilità di deroga all'obbligo di uniformare i principi contabili e il comma 5 disciplina la deroga allo schema di cui all'Allegato 1 per le amministrazioni in forma societaria.

Al riguardo, le norme recano la dettagliata illustrazione delle attività indispensabili alla uniformazione dei dati di bilancio delle varie unità, da far confluire nel documento di bilancio consolidato.

Il tema dell'uniformità dei principi contabili e dei criteri di valutazione

La prima questione "metodologica" di una certa rilevanza nel consolidamento dei conti attiene all'uniformità delle risultanze scritturali in ordine ai sistemi di rilevazione adottati, dovendo innanzitutto adeguarsi al sistema di tenuta delle scritture adottato dalla Capogruppo, se economico-patrimoniale o "finanziario".

Se, almeno in linea di massima, non sono da ravvisarsi particolari criticità allorché l'aggregazione debba interessare evidenze di dati già risultanti dalla tenuta di una contabilità finanziaria, da trasporre in un consolidato "finanziario", occorre dire che tale consolidamento non è semplice nemmeno allorché lo stesso interessi evidenze contabili destinate invece ad essere impiegate in un bilancio consolidato di tipo economico-patrimoniale (Allegato 1): sia nel caso in cui le medesime siano state tratte da scritture finanziarie tenute presso le unità consolidate – necessitando perciò di "conversione" in chiave economico-patrimoniale – sia nel caso in cui le stesse entità consolidate già registrino la tenuta di un sistema di scritture economico-patrimoniali.

La questione pone al centro della riflessione il tema delle "valutazioni" e "stime" che formano il contenuto essenziale della rilevazione economico patrimoniale, rispetto alle quali – posto che trattasi di bilanci di amministrazioni pubbliche – si pone il tema cruciale della significatività di evidenze contabili omogenee per natura (nel senso che esse sono già tratte da sistemi di rilevazione economico-patrimoniali), ma a monte delle quali risultano esservi state valutazioni sensibilmente difformi in ordine alla loro rilevazione.

A titolo meramente esemplificativo, possono qui richiamarsi i temi del diverso grado di accuratezza ed aggiornamento delle scritture cd. "elementari" del sistema di rilevazione tenuto presso le entità consolidate, come ad esempio le registrazioni inventariali, che può riflettersi in una sensibile disomogeneità dei dati relativi ai valori sia dell'attivo immobilizzato (fabbricati, terreni ecc., ma anche immobilizzazioni "finanziarie"), sia relativamente a componenti dell'attivo circolante, con particolare riferimento ai crediti e alle rimanenze di magazzino.

Ove l'attività non sia supportata da una profonda analisi di tutte le evidenze contabili che affluiscono al processo di consolidamento, si potrebbe determinare la addizione di evidenze contabili di per sé omogenee nella "natura", ma evidentemente rispondenti a criteri e metodi di rilevazione assai differenti (ad esempio che si riferiscano a valori storici non aggiornati e a valori correnti).

Ma la tematica, invero estendibile anche alla corretta valutazione di componenti del passivo patrimoniale (fondi rischi ed oneri; debiti di finanziamento ecc. ecc.), non si riflette solo sulla situazione patrimoniale, ma si ripercuote anche sulla situazione economico-reddituale, allorché evidentemente il diverso grado di qualità "contabile" delle evidenze citate potrà riflettersi sulle componenti cd. "non monetarie" del conto economico, ovvero sulle voci di "Ammortamenti", "Svalutazioni", accantonamenti per rischi (sul versante degli Oneri) e

della valutazione delle "rimanenze" (sul versante dei componenti "positivi" della gestione). Il tutto, senza considerare il problema della corretta tenuta e aggiornamento delle movimentazioni relative ai conti d'ordine, con particolare riferimento al sistema delle garanzie registrate sia tra entità rientranti nell'area di consolidamento (problematica della elisione *infra*) che verso terzi.

Sul punto, come già rilevato a suo tempo²¹, la difficoltà di procedere ad una integrazione dei dati prefigura possibili criticità rispetto al principio costituzionale dell'"equilibrio", ove il risultato della gestione consolidata sia inteso quale disavanzo/avanzo finanziario nei termini programmati, ovvero di reddito (positivo o negativo) dell'esercizio esercizio, circostanza, quest'ultima, che potrebbe condurre a valutazioni fuorvianti dei risultati, atteso che potrebbe ben darsi il caso di una situazione di disequilibrio di competenza o di cassa cui corrisponda durevolmente una situazione di risultato "economico" positivo e viceversa²².

In tale ambito di questioni problematiche assume perciò una cruciale veste il ruolo della Nota integrativa cui è riservato il compito di evidenziare le principali questioni critiche inerenti al processo di consolidamento dei contabile sulla cui base si perviene alla redazione del bilancio del gruppo pubblica amministrazione.

²¹ SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI Legislatura, ED n.47, pagina 15.

²² ED n. 47, doc. cit., pagine 16-17.

Articolo 7 *(Eliminazione delle operazioni infragruppo)*

Il comma 1 stabilisce che il bilancio consolidato rappresenta soltanto le operazioni realizzate tra i soggetti inseriti nel consolidamento ed i terzi estranei al gruppo.

Il comma 2 prevede che in sede di consolidamento, devono essere eliminati le operazioni e i saldi reciproci. A tal fine, le operazioni e i saldi reciproci che costituiscono semplice trasferimento di risorse all'interno del gruppo sono integralmente eliminati. La corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento di eventuali differenze.

Il comma 3 afferma che nei casi in cui le perdite, all'interno del gruppo, indichino una riduzione di valore patrimoniale, è necessario rappresentarle nel bilancio consolidato.

Il comma 4 stabilisce l'identificazione delle operazioni infragruppo, ai fini dell'elisione dei dati contabili relativi, è effettuata sulla base delle informazioni trasmesse dai componenti del gruppo ai sensi dell'articolo 1.

Il comma 5 prevede che quando le operazioni tra la capogruppo e le controllate siano oggetto di un difforme trattamento fiscale, l'imposta va considerata separatamente e non è oggetto di elisione.

Il comma 6 afferma che l'eliminazione dei dati contabili può essere evitata nei casi di operazioni infragruppo di importo irrilevante, dandone adeguata motivazione nella nota integrativa. A tal fine, si intende per irrilevanza la neutralità degli elementi patrimoniali ed economici in relazione all'ammontare complessivo degli elementi ai quali essi si riferiscono.

La relazione illustrativa afferma che l'articolo reca la disciplina delle modalità di eliminazione delle operazioni infragruppo, prevedendo che nel bilancio consolidato debbano essere considerate soltanto le operazioni realizzate tra i soggetti inseriti nel consolidamento ed i terzi estranei al gruppo. Pertanto, in sede di consolidamento, vanno eliminati le operazioni e i saldi reciproci, attraverso la rettifica dei bilanci dei componenti del gruppo. La corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone l'equivalenza delle partite reciproche e l'accertamento di eventuali differenze. Nei casi in cui le perdite, all'interno del gruppo, indichino una riduzione di valore patrimoniale, è necessario rappresentarle nel bilancio consolidato. L'identificazione delle operazioni infragruppo, ai fini dell'eliminazione e dell'elisione dei dati contabili relativi, è effettuata sulla base delle informazioni trasmesse alla capogruppo. Quando le operazioni tra la capogruppo e le controllate siano oggetto di un difforme trattamento fiscale, l'imposta va considerata separatamente e non è oggetto di elisione. L'eliminazione dei dati contabili può tuttavia essere evitata nei casi di operazioni infragruppo di importo irrilevante, dandone adeguata motivazione nella nota integrativa.

Al riguardo, il dispositivo si sofferma sulla principale questione metodologico-contabile relativa al consolidamento dei bilanci, ovvero sulla eliminazione delle operazioni tra le unità comprese nell'area di consolidamento, al fine di corrispondere unitarietà e chiarezza alle risultanze gestionali del gruppo, inteso come realtà economica unitaria (*vedi box*).

Le principali criticità relative al rettifica ed elisione delle operazioni infragruppo nel consolidamento dei bilanci del settore pubblico

Il consolidamento deve includere le sole operazioni che le entità inserite nel perimetro di consolidamento hanno effettuato verso i terzi e pertanto devono essere eliminate le registrazioni ed i saldi reciproci perché

riflettono il trasferimento di risorse all'interno del gruppo. Se la rettifica di tali poste appare una operazione ad un primo esame assai banale, ciò è però vero solo allorché esse risultino "equivalenti" nelle scritture delle unità interessate.

La elisione delle partite infragruppo dei conti deve quindi essere preceduta da una riconciliazione tra evidenze delle scritture interessate, dovendo verificare la piena corrispondenza dei valori registrati dalle univa coinvolte a debito/credito; in entrata/uscita; tra costi/ricavi. Il riscontro di disallineamenti tra i valori deve essere quindi accompagnato alla ricerca delle cause per la necessaria rettifica "a pareggio" senza la quale non è possibile la eliminazione della partita a fini di consolidamento.

In proposito, è nota la difficoltà di riscontrare la piena corrispondenza tra partite contabili nelle operazioni infragruppo, dovuta non solo a ragioni connesse ai tempi di registrazione, ma alla diversa contabilizzazione – specie tra Capogruppo e controllate – di importi connessi ai corrispettivi ad esempio, dovuti in ragioni di contratti di "servizio", ovvero relativamente agli effetti di contratti e impegni assunti nell'accollo di oneri da parte della capogruppo nei confronti di proprie controllate.

Problematiche ancora più articolate insorgono in presenza di diritti d'uso, su immobili la cui titolarità risulti di una entità del gruppo, da parte di un'altra entità inserita nell'area di consolidamento, per cui occorre procedere alla determinazione degli oneri connessi alla tenuta e manutenzione del cespite.

Articolo 8 ***(Identificazione delle quote di pertinenza dei terzi nelle amministrazioni in forma societaria)***

Il comma 1 prevede che nel conto economico e nello stato patrimoniale di ciascun ente o gruppo intermedio, redatto ai sensi degli articoli 6 e 7, è identificata la quota di pertinenza di terzi del risultato economico d'esercizio, positivo o negativo, e la quota di pertinenza di terzi del patrimonio netto, distinta da quella di pertinenza della capogruppo. A tal fine, le controllate trasmettono alla capogruppo il rendiconto o il bilancio e le informazioni necessarie alle operazioni di consolidamento entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto o del bilancio.

Il comma 2 stabilisce che le quote di pertinenza di terzi nel patrimonio netto consistono nel valore, alla data di acquisto, della partecipazione, e nella quota di pertinenza di terzi delle variazioni del patrimonio netto avvenute dall'acquisizione.

Il comma 3 prevede che il risultato economico dell'esercizio è attribuito alla controllante ed ai terzi, senza che si configuri un provento od un onere per i terzi in quanto rappresenta una componente del patrimonio netto.

Il comma 4 afferma che se un componente del gruppo ha emesso azioni privilegiate cumulative, possedute da azionisti di minoranza e classificate come patrimonio netto, la quota di competenza del risultato d'esercizio della capogruppo è determinata tenendo conto dei dividendi spettanti agli azionisti privilegiati, anche se la loro distribuzione non è stata deliberata.

Il comma 5 stabilisce che nei casi in cui le perdite di un componente del gruppo riferibili a terzi eccedano la loro quota di pertinenza del patrimonio netto, l'eccedenza ed ogni ulteriore perdita attribuibile ai terzi è imputata alla capogruppo. È possibile derogare a tale principio qualora i terzi siano obbligati a coprire la perdita, tramite un'obbligazione giuridicamente vincolante. Qualora la capogruppo realizzi successivamente un utile, tale risultato deve essere attribuito alla compagine proprietaria della capogruppo fino a concorrenza delle perdite di pertinenza dei terzi, proprietari di minoranza, che erano state assorbite dalla capogruppo.

La relazione illustrativa afferma che il dispositivo reca specifica le regole per l'identificazione delle quote di pertinenza dei terzi nelle amministrazioni in forma societaria. A tal fine, nel conto economico e nello stato patrimoniale di ciascun ente o gruppo intermedio va identificata la quota di pertinenza di terzi del risultato economico d'esercizio,

positivo o negativo, e la quota di pertinenza di terzi del patrimonio netto, distinta da quella di pertinenza della capogruppo.

Al riguardo, le norme si soffermano sulla disciplina delle procedure contabili volte alla rettifica delle evidenze scritturali relative alle entità destinate al consolidamento dei bilanci, nei limiti della quota riferibile alle entità terze rispetto a quelle oggetto di consolidamento.

Articolo 9 ***(Elaborazione del bilancio consolidato)***

Il comma 1 stabilisce che bilanci della capogruppo e dei componenti del gruppo, redatti secondo gli articoli 6, 7 e 8, sono aggregati voce per voce, facendo riferimento ai singoli valori contabili, sommando tra loro i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del conto economico (costi e ricavi proventi e oneri). I valori contabili di una controllata sono inclusi nel bilancio consolidato a partire dalla data di inclusione della stessa nel gruppo. Il metodo di aggregazione delle poste di bilancio fa riferimento ai valori contabili. L'eventuale utilizzo di un diverso criterio deve essere adeguatamente motivato nella nota integrativa.

Il comma 2 prevede che nel bilancio consolidato è rappresentata la quota di pertinenza di terzi, sia nello stato patrimoniale che nel conto economico, distintamente da quella della capogruppo.

Il comma 3 afferma che per le società e gli altri enti ed organismi tenuti al regime di contabilità civilistica, si utilizza il criterio del patrimonio netto, di cui all'art. 2426, comma 1, punto 4 del codice civile, per contabilizzare le partecipazioni al capitale di componenti del gruppo non consolidati, eccetto quando la partecipazione è acquistata e posseduta esclusivamente in vista di una dismissione entro l'anno. In tal caso, la partecipazione è contabilizzata in base al criterio del costo, ridotto delle perdite durevoli di valore – art. 2426, comma 1, punti 1) e 3) del codice civile – a partire dal giorno in cui viene meno l'esercizio del controllo congiunto o dell'influenza notevole sulla collegata. L'eventuale plusvalenza o minusvalenza derivante dall'applicazione del metodo del patrimonio netto determina l'iscrizione di una specifica riserva del patrimonio netto consolidato.

Il comma 4 prevede che per le amministrazioni in regime di contabilità finanziaria, il consolidamento delle poste di bilancio è realizzato attraverso le voci del piano dei conti integrato di cui al decreto del Presidente della Repubblica del 4 ottobre 2013, n. 132.

Il comma 5 ammette il consolidamento proporzionale di aziende, società ed altri organismi per i quali si configuri un controllo congiunto tra più soggetti. La dimostrazione del controllo congiunto deve essere illustrata nell'informativa supplementare in base a situazioni di diritto o di fatto.

Il comma 6 stabilisce che i bilanci consolidati devono contenere informazioni sul gruppo considerato come una singola entità. A tal fine è necessario: a) eliminare il valore contabile delle partecipazioni della controllante in ciascuna controllata e la corrispondente parte del patrimonio netto di ciascuna controllata posseduta dalla controllante; b) identificare la quota di pertinenza di terzi del risultato economico d'esercizio, positivo o negativo, delle controllate consolidate; c) identificare, separatamente dal patrimonio netto di pertinenza della controllante, la quota di pertinenza di terzi del patrimonio netto delle controllate consolidate.

Il comma 7 prevede che in presenza di diritti di voto potenziali, le quote degli utili o delle perdite e delle variazioni del patrimonio netto attribuite alla controllante ed ai terzi sono determinate in base agli attuali assetti proprietari e non riflettono la possibilità di esercitare o convertire i diritti di voto potenziali.

Ai sensi del comma 8, la procedura di consolidamento presuppone che ogni membro del gruppo abbia un affidabile sistema dei conti, secondo il metodo della partita doppia. Qualora tale requisito non risulti soddisfatto, occorre specificare nella nota integrativa: a. il sistema contabile adottato da ogni membro del gruppo; b. il processo complessivo che dalla rilevazione presso ciascun membro arriva sino al bilancio di gruppo; c. gli strumenti di controllo interno e di revisione volti ad assicurare che l'informazione contabile prodotta sia chiara, veritiera e corretta.

La relazione illustrativa afferma che l'articolo disciplina l'elaborazione del bilancio consolidato, prevedendo che i bilanci redatti dalla capogruppo e dai componenti del gruppo debbano essere aggregati voce per voce, facendo riferimento ai singoli valori contabili, sommando tra loro i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del conto economico (costi e ricavi, proventi e oneri). La norma prevede che i valori contabili di una controllata vanno inclusi nel bilancio consolidato a partire dalla data di inclusione della stessa nel gruppo. È prevista, inoltre, la necessaria rappresentazione della quota di pertinenza di terzi. Per le società e gli altri enti ed organismi tenuti al regime di contabilità civilistica, si utilizza il criterio del patrimonio netto, di cui all'art. 2426, comma 1, punto 4 del codice civile, mentre per le amministrazioni in regime di contabilità finanziaria, il consolidamento delle poste di bilancio è realizzato attraverso le voci del piano dei conti integrato di cui Decreto del Presidente della Repubblica del 4 ottobre 2013, n. 132.

Vengono specificate, infine, alcune regole da utilizzare affinché i bilanci consolidati possano evidenziare in maniera corretta le informazioni sul gruppo considerato come una singola entità.

Al riguardo, le norme disciplinano i passaggi tecnici relativi alla materiale redazione del bilancio consolidato, fornendo le necessarie indicazioni in merito alle operazioni contabili e alle rettifiche da effettuare.

Al comma 3 si stabilisce che per gli enti in regime di contabilità civilistica, la contabilizzazione delle partecipazioni avvenga al criterio del cd. "patrimonio netto" – indicata all'art. 2426, comma 1, punto 4) del codice civile²³, a meno che la contabilizzazione non interessi entità che non partecipino all'area di consolidamento, nel qual caso essa avverrà al criterio del costo ivi prevedendosi che la plusvalenza o la minusvalenza derivante dall'applicazione del citato metodo formi oggetto di specifica riserva del patrimonio netto consolidato.

Per contro, al comma 4, si stabilisce che per le entità in regime di contabilità "finanziaria" il consolidamento delle poste di bilancio sia effettuato mediante il Piano dei conti integrato di cui al D.P.R. n. 132/2013 (Regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91)²⁴.

²³ La citata norma del codice civile prevede che le immobilizzazioni consistenti in partecipazioni in imprese controllate o collegate possono essere valutate, con riferimento ad una o più tra dette imprese, anziché secondo il criterio analitico, per un importo pari alla corrispondente frazione del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio delle imprese medesime, detratti i dividendi ed operate le rettifiche richieste dai principi di redazione del bilancio consolidato nonché quelle necessarie per il rispetto dei principi indicati negli articoli 2423 e 2423-bis. È altresì previsto che quando la partecipazione è iscritta per la prima volta in base al metodo del patrimonio netto, il costo di acquisto superiore al valore corrispondente del patrimonio netto riferito alla data di acquisizione o risultante dall'ultimo bilancio dell'impresa controllata o collegata può essere iscritto nell'attivo, purché ne siano indicate le ragioni nella nota integrativa. La differenza, per la parte attribuibile a beni ammortizzabili o all'avviamento, deve essere ammortizzata. Negli esercizi successivi le plusvalenze, derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto, rispetto al valore indicato nel bilancio dell'esercizio precedente sono iscritte in una riserva non distribuibile.

²⁴ La stessa Ragioneria generale dello Stato, nell'ambito degli atti interlocutori intervenuti nel corso della preparazione del testo ha sottolineato che "con Decreto del Presidente della Repubblica del 4 ottobre 2013, n. 132 è stato emanato

Il comma 5 ammette il consolidamento proporzionale delle entità per cui si configura il controllo congiunto con altri soggetti e precisa che la dimostrazione del controllo congiunto deve essere illustrata nell'informativa supplementare in base a situazioni di diritto o di fatto. A tale proposito, si rileva che la nozione di controllo di fatto è stata espunta dalla definizione di controllo contenuta dall'articolo 1, comma 1, lettera *d*) – ammettendosi soltanto "l'influenza di diritto o contrattuale" – per cui andrebbe valutata l'opportunità di rendere omogenea alla definizione anche la norma in esame.

Articolo 10 **(Nota integrativa)**

Il comma 1 stabilisce che la nota integrativa annessa al bilancio consolidato deve contenere un prospetto dal quale risulta, per ciascun componente del gruppo inserito nel consolidamento, la percentuale di partecipazioni della capogruppo, l'ammontare del patrimonio netto, dei debiti di finanziamento, l'entità dei crediti e dei debiti tra la controllata e la capogruppo eliminati in sede di consolidamento.

Il comma 2 prevede alle lettere *a*)-*s*) i contenuti tassativi della Nota integrativa che deve essere annessa al bilancio consolidato.

Quanto alla lettera *a*), è stabilito che la Nota integrativa del bilancio consolidato debba contenere la descrizione dei criteri di valutazione applicati per le singole voci, nonché i motivi del loro eventuale cambiamento ed il relativo impatto sulle singole poste di bilancio, nonché indicazioni circa l'eventuale adozione di criteri non omogenei nell'ambito del medesimo gruppo.

Alla lettera *b*) è previsto che la Nota debba contenere anche l'evidenziazione delle ragioni per cui sono intervenute variazioni dell'attivo e del passivo con riferimento a ciascuna delle entità coinvolte.

In base alla lettera *c*), ivi dovranno esporsi anche l'ammontare dei crediti e dei debiti aventi durata superi a 5 anni, nonché di quelli assistiti da garanzie reali per ciascuna delle entità consolidate, per ciascuna voce, con indicazione delle singole garanzie.

Secondo la lettera *d*), il documento dovrà contenere la composizione delle voci relative alle immobilizzazioni immateriali, con particolare riferimento ai "costi di impianto e ampliamento" e ai "costi di ricerca, di sviluppo e di pubblicità".

La lettera *e*) prevede che la Nota dovrà contenere indicazioni circa la composizione delle rimanenze cd. di "valori" ("ratei e risconti") e della voce "accantonamenti" dello stato patrimoniale, sia che le stesse riguardino rischi che spese future.

La lettera *f*) stabilisce che la Nota contenga indicazioni circa l'ammontare degli oneri finanziari imputati nell'esercizio ai valori iscritti nell'attivo dello stato patrimoniale (costi capitalizzati) distintamente per ciascuna voce.

Alla lettera *g*) si prevede che la Nota debba contenere l'importo complessivo degli impegni non risultanti dallo stato patrimoniale, specificando quelli relativi alle controllate escluse dal consolidamento, se significativo rispetto alla situazione patrimoniale-finanziaria consolidata.

il Regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, che rappresenta un importante strumento di armonizzazione dei sistemi contabili per le amministrazioni in contabilità finanziaria di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, diverse dalle Amministrazioni centrali dello Stato. Al fine di facilitare la corretta classificazione delle transazioni elementari nelle voci del piano dei conti, è in corso di pubblicazione un Glossario sul sito internet del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Giova ricordare, infine, per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche in regime di contabilità civilistica, di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, che il D.M. 27 marzo 2013 prevede uno specifico allegato tassonomico, ai fini della predisposizione del rendiconto di cassa, la cui struttura è tratta da quella del piano finanziario del piano dei conti integrato". Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S, I.G.E.P.A., Nota Prot. 48829 del 15 giugno 2015, pagina 2.

La lettera *h*) prevede che la Nota integrativa dovrà fornire le notizie sulla composizione e sulla natura degli impegni e dei conti d'ordine, la cui conoscenza sia utile per valutare la situazione patrimoniale e finanziaria delle partecipate, specificando quelli relativi a imprese controllate, collegate, controllanti e a imprese sottoposte al controllo di queste ultime, nonché se diverse, a quelle che rientrano sotto la stessa attività di direzione e coordinamento.

La lettera *i*) stabilisce che la Nota integrativa dovrà contenere anche la composizione delle voci "proventi straordinari" e "oneri straordinari", allorché significative.

Alla lettera *j*) si impone che il documento dovrà esser completo di indicazioni circa il numero medio, suddiviso per categorie, dei dipendenti dei componenti del gruppo, con separata indicazione di quello relativo ai componenti inclusi con il metodo proporzionale.

La lettera *k*) prevede che la Nota integrativa debba contenere un'illustrazione adeguata delle voci "riserva di consolidamento", "fondo di consolidamento per rischi e oneri futuri", "differenza da consolidamento", dei criteri utilizzati per la loro determinazione e delle variazioni significative rispetto al bilancio consolidato dell'esercizio precedente.

Alla lettera *l*) si prevede che la Nota integrativa debba contenere la suddivisione degli interessi e degli altri oneri finanziari tra le diverse tipologie di finanziamento.

La lettera *m*) stabilisce che la Nota dovrà contenere l'ammontare dei compensi spettanti ai componenti degli organi di gestione e di controllo della capogruppo per lo svolgimento di tali funzioni anche in altri componenti del gruppo incluse nel consolidamento, cumulativamente per ciascuna categoria.

Alla lettera *o*) è riportato l'obbligo che la Nota contenga l'indicazione dei componenti del gruppo nei quali la controllante detiene una partecipazione e/o diritti di voto in misura uguale o minore al 50%, e le ragioni a fondamento dell'esistenza del controllo.

La lettera *p*) prevede che la Nota integrativa riporti la data di riferimento del bilancio dei componenti del gruppo, ove tali bilanci siano riferiti ad una data di chiusura oppure a un esercizio diverso da quello della capogruppo, con le adeguate motivazioni.

La lettera *q*) stabilisce che la Nota debba contenere indicazioni circa la natura e la misura di qualsiasi restrizione significativa alla capacità dei componenti del gruppo di trasferire fondi alla capogruppo a titolo di pagamento di dividendi, di distribuzioni similari o di rimborso di prestiti o di anticipazioni.

Alla lettera *r*) è previsto che la Nota debba contenere l'illustrazione dei dati sui principali settori di attività del gruppo, con i principali dati economico-finanziari, quantitativi e qualitativi ad essi relativi, evidenziando le eventuali attività di natura meramente commerciale;

La lettera *s*) prevede che la Nota contenga i principali dati dei bilanci dei componenti del gruppo amministrazione pubblica non inseriti nell'area del consolidamento, singolarmente o in gruppi, con il totale delle attività, delle passività, dei proventi e del risultato economico d'esercizio.

La relazione illustrativa afferma che le norme descrivono il contenuto della Nota integrativa, che contiene un prospetto dal quale risulta, per ciascun componente del gruppo amministrazioni inserito nel consolidamento, la percentuale di partecipazioni della capogruppo, l'ammontare del patrimonio netto, dei debiti di finanziamento, l'entità dei crediti e dei debiti tra la controllata e la capogruppo eliminati in sede di consolidamento. La nota integrativa deve contenere tutte le informazioni elencate al comma 2.

Al riguardo, il dispositivo reca la dettagliata descrizione dei contenuti della Nota integrativa che va annessa al bilancio consolidato, fornendo in tal modo puntuali indicazioni circa le principali questioni "critiche" relative al consolidamento dei dati contabili che sono di maggiore interesse in tale procedura.

Si segnala, circa la lettera *n*), relativamente alla prescrizione ivi riportata di indicare i criteri e metodi di valutazione degli eventuali strumenti finanziari "derivati" risultanti nel consolidamento, che il testo definitivo della norma è stato rettificato per effetto di un'integrazione sollecitata dal Consiglio di Stato²⁵, per cui è stato stabilito che la Nota debba sempre indicare, per ciascuna categoria di strumenti finanziari derivati, il loro valore equo (*fair value*), ai sensi e per gli effetti dell'art. 2427-*bis* del codice civile, in aggiunta alle informazioni dettagliate circa la loro entità e categoria di appartenenza.

Articolo 11 **(Elenchi allegati al bilancio consolidato)**

Il comma 1 stabilisce che al bilancio consolidato sono allegati:

- a) l'elenco del gruppo amministrazione pubblica di cui all'articolo 5, comma 1, lettera *a*), con l'indicazione, per ciascun componente del gruppo amministrazione pubblica, della denominazione, della sede, del capitale e delle quote possedute dalla capogruppo e da ciascuno dei componenti del gruppo nel caso di capogruppo intermedia, la percentuale dei voti complessivamente spettanti nell'assemblea ordinaria, che si può determinare dai patti parasociali, o dai sindacati di voto, o dalla disponibilità del voto su azioni detenute in pegno, e la ragione dell'eventuale esclusione dell'organismo dal consolidato;
- b) l'elenco del gruppo inserito nel consolidato, ai sensi dell'articolo 5, comma 1, lettera *b*), con l'indicazione della percentuale utilizzata per consolidare il bilancio e, al fine di valutare l'effetto delle esternalizzazioni, l'incidenza dei ricavi imputabili alla capogruppo rispetto al totale dei ricavi, comprensivi delle entrate esternalizzate, le spese di personale utilizzato a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale, le perdite ripianate dall'ente, attraverso conferimenti o altre operazioni finanziarie, nei triennio precedente.

Il comma 2 prevede che in separati elenchi si indicano, specificando per ciascun componente la denominazione sociale, la sede, il capitale sociale e le quote possedute dalla capogruppo e da altri componenti del gruppo:

- a) le società, le aziende ed altri organismi inclusi nel consolidamento con il metodo integrale;
- b) le società, le aziende ed altri organismi inclusi nel consolidamento con il metodo proporzionale;
- c) le partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto;
- d) altre partecipazioni in imprese controllate e collegate, di cui non si è adottata la valutazione con il metodo del patrimonio netto a causa della irrilevanza delle stesse e delle partecipazioni detenute esclusivamente per la successiva alienazione.

La relazione illustrativa disciplina il contenuto degli elenchi allegati al bilancio consolidato. In particolare, la norma prevede che la capogruppo debba predisporre due distinti elenchi: l'elenco del gruppo amministrazione pubblica e l'elenco del gruppo inserito nel consolidato. Inoltre, in separati elenchi devono essere indicate le società, le aziende ed altri organismi inclusi nel consolidamento con il metodo integrale e con il metodo proporzionale; le partecipazioni valutate con il metodo del patrimonio netto; altre partecipazioni in imprese controllate e collegate, di cui non si è adottata la valutazione con il metodo del patrimonio netto a causa della irrilevanza delle stesse e delle partecipazioni detenute esclusivamente per la successiva alienazione.

²⁵ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva Atti normativa, Parere definitivo n. 2565/2015, doc. cit. pagina 6.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 12
(Armonizzazione degli schemi di bilancio)

L'articolo prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 2, comma 1, entro centoottanta giorni dall'entrata in vigore del presente regolamento, al fine di conformare gli schemi di bilancio a quanto previsto dal presente regolamento adeguano, ove necessario, i propri regolamenti di amministrazione e contabilità.

La relazione illustrativa ribadisce che la norma prevede che le amministrazioni pubbliche debbano adeguare, ove necessario, i propri regolamenti di amministrazione e contabilità, al fine di conformare gli schemi di bilancio a quanto previsto dal presente regolamento, entro centoottanta giorni dalla sua entrata in vigore.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 13
(Tempi e modalità di trasmissione dei bilanci consolidati)

L'articolo stabilisce che i bilanci consolidati, redatti dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 1, sono trasmessi dalla capogruppo alle amministrazioni vigilanti entro 30 giorni dalla loro approvazione, per il tramite della posta elettronica certificata. Nello stesso termine, la capogruppo deve provvedere all'invio del bilancio consolidato alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 13 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

La relazione illustrativa afferma che la norma stabilisce i tempi e le modalità di trasmissione dei bilanci consolidati. In particolare, i bilanci devono essere trasmessi dalla capogruppo alle amministrazioni vigilanti entro 30 giorni dalla loro approvazione, tramite la posta elettronica certificata. Nello stesso termine la capogruppo deve trasmettere gli stessi documenti alla Banca dati delle pubbliche amministrazioni.

Al riguardo, non ci sono osservazioni.

Articolo 14
(Disposizioni transitorie)

Il comma 1 prevede che nel triennio di prima applicazione del presente regolamento, le amministrazioni di cui all'articolo 2, comma 1, che presentano un numero significativo di operazioni infragruppo, non sono tenute all'applicazione delle disposizioni contenute nell'articolo 7, commi 1 e 2, specificando nella nota integrativa la mancata eliminazione dei saldi e delle operazioni infragruppo. La valutazione della rilevanza del numero di operazioni infragruppo spetta alla capogruppo e va evidenziata nella nota integrativa.

Il comma 2 stabilisce che nel triennio di prima applicazione del presente regolamento, la capogruppo può presentare il bilancio consolidato all'organo di indirizzo disgiuntamente dal rendiconto di esercizio motivando tale scelta nella nota integrativa, in deroga ai principi generali di cui all'articolo 2.

La relazione illustrativa ribadisce che la norma disciplina le disposizioni transitorie, prevedendo che nel triennio di prima applicazione le amministrazioni che presentano un numero significativo di operazioni infragruppo non sono tenute all'applicazione delle disposizioni contenute nell'art. 7, commi 1 e 2. Inoltre, nel triennio di prima applicazione la capogruppo può presentare il consolidato disgiuntamente dal rendiconto.

Al riguardo, sul comma 1, posto che la norma prevede una moratoria di tre anni sulla elisione operazioni infragruppo, nei casi in cui le amministrazioni si trovino a dover affrontare numerose operazioni contabili infragruppo ai fini di consolidamento, e non di meno rimanendo impregiudicato l'obbligo di redazione del bilancio consolidato, con la sola specificazione di tale limite di "significatività" delle risultanze nell'ambito della Nota integrativa, si rileva che non essendo determinato il numero significativo di operazioni che consente di non eliminare le operazioni infragruppo l'applicazione della normativa, almeno nel primo triennio, potrebbe avvenire in modo diseguale, potendosi determinare l'eventualità che le amministrazioni ricorrano a tale clausola sulla base di valutazioni discrezionali. Peraltro, anche il Consiglio di Stato ha rilevato che "forse occorrerebbe un criterio più preciso, normato in via generale, da far valere verso tutte le amministrazioni"²⁶.

Si segnala comunque che proprio l'apprezzamento del numero di operazioni infragruppo consente di valutare appieno la situazione economico – finanziaria e patrimoniale del gruppo amministrazione pubblica unitariamente inteso.

Articolo 15 ***(Disposizioni finali)***

La norma stabilisce che le disposizioni del presente decreto entrano in vigore a partire dall'esercizio finanziario 2016.

La relazione illustrativa ribadisce il contenuto della norma.

Al riguardo, andrebbe chiarito se la decorrenza degli obblighi di redazione del bilancio consolidato per gli enti di cui all'articolo 2, comma 1, sia riferibile già all'esercizio 2015, con riferimento ai bilanci consuntivi e rendiconti 2015, ovvero se la stessa debba intendersi a decorrere dal 2017, dovendo riferirsi ai bilanci consuntivi e rendiconti relativi al 2016.

²⁶ Cfr. CONSIGLIO DI STATO, Sezione consultiva Atti normativa, Parere interlocutorio n. 780/2015, doc. cit., pagina 14.

APPENDICE: LE PARTECIPAZIONI DETENUTE DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI

Il recente rapporto del Dipartimento del Tesoro (Dicembre 2015)²⁷ illustra le partecipazioni e gli enti controllati dalle Amministrazioni pubbliche non territoriali (comparto amministrazioni centrali ed enti di previdenza, S13) i cui dati sono aggiornati a tutto il 2013.

Dal rapporto emerge che le Amministrazioni centrali sarebbero titolari (con quota del capitale superiore al 50 per cento), in via diretta e indiretta, del capitale di maggioranza di n. 167 società, cui si aggiungerebbe l'unica società detenuta (oltre il 50 per cento del capitale) dall'INPS.

La seguente Tabella illustra i dati sugli enti partecipati e le partecipazioni detenute dalle amministrazioni centrali.

Le partecipazioni e gli enti partecipati comunicati dalle Amministrazioni Centrali

AMMINISTRAZIONI CENTRALI	ENTI PARTECIPATI (*) (N.)	PARTECIPAZIONI (N.)
Stato e Agenzie fiscali	207	207
Di cui		
Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri	200	200
Ministero dell'economia e delle finanze	103	103
Ministero per i beni e le attività culturali	1	1
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	2	2
Ministero della difesa	1	1
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	4	4
Ministero dello sviluppo economico	89	89
Agenzie fiscali	7	7
Agenzia delle Entrate	7	7
Altre amministrazioni centrali	252	296
Di cui		
Istituti zooprofilattici sperimentali	19	19
Enti produttori di servizi economici	52	56
Enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali	5	5
Enti e istituzioni di ricerca	159	195
Enti di regolazione dell'attività economica	3	3
Enti a struttura associativa	18	18
TOTALE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	448	503

Note: (*) La somma del numero di enti partecipati dalle tre tipologie di Amministrazione (Ministeri, Agenzie e Altre Amministrazioni Centrali) può non coincidere con il numero degli enti complessivamente partecipati dalle Amministrazioni Centrali. Se uno stesso ente è partecipato da due Amministrazioni appartenenti a tipologie differenti viene contata tra le partecipate di ciascuna di essi ma entra una sola volta nel calcolo delle partecipate dell'aggregato Amministrazioni Centrali.

La seguente tabella presenta la distribuzione delle partecipazioni complessivamente comunicate dalle Amministrazioni Centrali per quota detenuta, sia direttamente che indirettamente.

²⁷ Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Direzione Generale del Tesoro, Direzione VII - Valorizzazione e Patrimonio dello Stato, [Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al 31 dicembre 2013](#)

Le partecipazioni dirette ed indirette dichiarate dalle Amministrazioni Centrali

AMMINISTRAZIONI CENTRALI	Partecipazioni dirette ed indirette							Totale
	Per quota detenuta direttamente e indirettamente							
	<5%	≤ 5% <10%	≤ 10% < 25%	≤ 25% < 50%	≤ 50% <75%	≤ 75% <100%	100%	
Totale Stato e Agenzie fiscali	16	7	20	39	42	23	60	207
Di cui								
Presidenza del Consiglio dei Ministri e Ministeri	15	6	20	39	37	23	60	200
Ministero dell'economia e delle finanze	0	0	2	6	20	21	54	103
Ministero per i beni e le attività culturali	0	0	0	0	0	0	1	1
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	0	0	0	0	0	0	2	2
Ministero della difesa	0	0	0	0	0	0	1	1
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	0	0	0	0	1	0	2	4
Ministero dello sviluppo economico	14	6	18	33	16	2	0	89
Agenzie fiscali	1	1	0	0	5	0	0	7
Agenzia delle Entrate	1	1	0	0	5	0	0	7
Altre amministrazioni centrali	89	38	75	52	23	7	12	296
TOTALE AMMINISTRAZIONI CENTRALI	105	45	95	91	65	30	72	503
% sul totale	20,9	8,9	18,9	18,1	12,9	6,0	14,3	100

La seguente tabella presenta la distribuzione per quota detenuta dagli Enti Pubblici di Previdenza e Assistenza Sociale, tenendo conto anche delle quote detenute indirettamente.

Le partecipazioni dirette ed indirette comunicate dagli Enti Pubblici di Previdenza e Assistenza Sociale

ENTI NAZIONALI PUBBLICI DI PREVIDENZA ED ASSISTENZA	Partecipazioni dirette ed indirette							Totale
	Per quota detenuta direttamente e indirettamente							
	<5%	≤ 5% <10%	≤ 10% < 25%	≤ 25% < 50%	≤ 50% <75%	≤ 75% <100%	100%	
Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)	5	1	0	6	1	0	1	14
Istituto nazionale infortuni sul lavoro (INAIL)	3	0	0	0	0	0	0	3
TOTALE	8	1	0	6	1	0	1	17

Dai dati accessibili sul [sito del Dipartimento del Tesoro](#) risulta poi che 86 partecipazioni fanno riferimento ad enti in forma non societaria e 421 a società.

Considerato che dovrebbero essere interessate dal consolidamento di bilancio le società con partecipazioni almeno del 20% o 10% se quotate, dai dati disponibili si dovrebbe trattare di 117 società non quotate e tre quotate (Enel, Eni, Finmeccanica).

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Nov 2015 [Elementi di documentazione n. 29/2](#)
Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di riscossione. **D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 159**
- " [Elementi di documentazione n. 31/2](#)
Revisione della disciplina degli interpelli e del contenzioso tributario. D.Lgs. 24 settembre 2015, n. 156
- " [Elementi di documentazione n. 39](#)
Frodi in materia di IVA (**Atto del Governo n. 226**)
- " [Elementi di documentazione n. 38/1](#)
Legge di bilancio 2016 (**A.C. 3445**)
- " [Nota di lettura n. 113](#)
LEGGE DI STABILITA' 2016. Profili finanziari. **A.C. 3444**
- " [Nota di lettura n. 114](#)
A.S. 2138: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 ottobre 2015, n. 174, recante proroga delle missioni internazionali delle Forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo e sostegno ai processi di ricostruzione e partecipazione alle iniziative delle organizzazioni internazionali per il consolidamento dei processi di pace e di stabilizzazione" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 115](#)
A.S. 2145: "Conversione in legge del decreto-legge 25 novembre 2015, n. 185, recante misure urgenti per interventi nel territorio"
- " [Elementi di documentazione n. 40](#)
Attuazione della nuova direttiva Trasparenza (Dir. 2013/50/UE) (**Atto del Governo n. 235**)
- " [Elementi di documentazione n. 41](#)
Sistemi di garanzia dei depositi (**Atto del Governo n. 241**)
- Dic 2015 [Nota breve n. 15](#)
L'avvio del Semestre europeo 2016
- " [Nota di lettura n. 116](#)
A.S. 2111-B: "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)"
- Gen 2016 [Nota di lettura n. 117](#)
A.S. 2085: "Legge annuale per il mercato e la concorrenza" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 118](#)
A.S. 2195: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, recante disposizioni urgenti per la cessione a terzi dei complessi aziendali del Gruppo ILVA"
- " [Elementi di documentazione n. 42](#)
Lotterie 2016 (**Atto del Governo n. 254**)