

COMUNE DI PONTINIA

Provincia di Latina

**RELAZIONE TECNICA SULLA GESTIONE
DEL BILANCIO CONSOLIDATO 2017**

NORMATIVA

Il tema del consolidamento dei conti per il controllo della finanza pubblica è uno dei principali aspetti del processo di riforma della pubblica amministrazione, tuttora in corso, attuato, in modo particolare, con la legge di riforma della contabilità pubblica (L.196/2009 e D. Lgs. 118/2011) e la legge di attuazione del federalismo fiscale (L. 42/2009).

La legge n. 42 del 05/05/2009, in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione all'art. 2 – stabilisce che vengano definiti e individuati i principi fondamentali per la redazione dei bilanci consolidati delle regioni e degli enti locali in modo da assicurare trasparenza di informazione in merito ai servizi esternalizzati, con previsione di sanzioni a carico dell'ente in caso di mancato rispetto di tale termine.

Successivamente il Decreto Legislativo del 23/06/2011 n. 118 ha dato disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, adottando schemi comuni di bilancio finanziari, economici e patrimoniali e di bilancio consolidato con i propri enti ed organismi strumentali, aziende, società controllate e partecipate ed altri organismi controllati”.

Da ultimo il D.L. 174 del 10/10/2012 ha integrato in materia il TUEL con l'articolo 147 – *quater*, disponendo che “ *i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica*”.

Il principio contabile applicato definisce le regole operative, tecniche e contabili di riferimento per redigere il bilancio consolidato.

In particolare secondo tale principio, il bilancio consolidato deve consentire di sopperire alle carenze informative e valutative del bilancio dell'ente, consentire una migliore pianificazione e programmazione del gruppo e ottenere una visione completa delle consistenze patrimoniali e finanziarie di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica.

Il bilancio consolidato è obbligatorio, con riferimento all'esercizio 2016 esclusi i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti ed è composto dal conto economico, dallo stato patrimoniale e dai relativi allegati.

E' riferito alla data di chiusura del 31 dicembre di ciascun esercizio ed è predisposto con riferimento all'area di consolidamento, individuata dall'ente capogruppo con apposito provvedimento, ed approvato entro il 30 settembre dell'anno successivo a quello di riferimento, benché il termine sia solo ordinatorio.

FUNZIONE DEL BILANCIO CONSOLIDATO

La redazione del Bilancio consolidato per gli enti locali nasce dalla necessità del Governo centrale di meglio conoscere la natura e controllare la spesa pubblica nel suo complesso allo scopo di consentire la ricostruzione dei flussi delle risorse finanziarie e poterne valutare l'efficacia con riferimento al complesso delle iniziative dell'ente, incluse quelle poste in essere da altri soggetti giuridici, quali gli organismi partecipati.

L'accentuarsi del fenomeno dell'affidamento dei servizi comunali a soggetti terzi, attraverso società a partecipazione pubblica o di proprietà dell'ente locale, induce a esplorare e definire le modalità di rappresentazione dei dati di bilancio di queste gestioni che, diversamente, sfuggirebbero ad una valutazione unitaria.

Il bilancio consolidato può essere quindi definito come strumento per reperire informazioni e conoscere risultati, finalizzato a orientare la pianificazione e la programmazione del "Gruppo" espressa dal Documento Unico di Programmazione e dal bilancio di previsione.

Tra i vantaggi implicati dal Bilancio Consolidato si possono considerare una maggiore trasparenza nei costi dei servizi, una migliore efficienza negli stessi dovuta a una programmazione complessiva del Gruppo, una migliore risposta alla necessità di ricostruzione dei costi dei servizi offerti.

Il bilancio consolidato deve dunque rappresentare uno strumento volto al superamento delle carenze informative dei bilanci degli enti che perseguono le proprie funzioni anche attraverso enti strumentali e detengono rilevanti partecipazioni in società, consentendo così una più corretta e completa rappresentazione delle proprie scelte di indirizzo, pianificazione e controllo.

Esso deve, in ultima analisi, consentire all'ente Capogruppo di disporre di un nuovo strumento gestionale in grado di agevolare un più elevato livello di controlli a livello societario e di tutti quei soggetti in cui si articola il gruppo di cui l'ente è a capo.

Sotto il profilo economico finanziario, invece, il bilancio consolidato deve fornire una visione complessiva delle consistenze patrimoniali e finanziarie, così come del risultato economico, di un gruppo di enti e società che fa capo ad un'amministrazione pubblica.

AREA E METODO DI CONSOLIDAMENTO

Come previsto dal principio contabile applicato del bilancio consolidato, l'attività preliminare da porre in essere è consistita in una ricognizione delle partecipazioni dell'Ente, al fine di esaminarne e valutarne correttamente i legami con la capogruppo.

A tale scopo, con proprio atto la Giunta, a seguito di apposita ricognizione, ha approvato l'elenco delle partecipazioni comunali che compongono il gruppo Comune di Pontinia ed il perimetro di consolidamento dei conti di tali soggetti.

LE PARTECIPAZIONI DEL COMUNE

Le partecipazioni del Comune di Pontinia presso società, consorzi, istituzioni e fondazioni alla data del 31/12/2017 risultano le seguenti:

Società partecipate del Comune:

Società/attività svolta	% partecipaz comune	% partecipaz. pubblica	Consolidamento (si/no)
TRA.SCO. PONTINIA SRL	100%	Totalitaria	SI

AREA DI CONSOLIDAMENTO

L'individuazione dell'area di consolidamento, vale a dire dell'insieme delle aziende costituenti il "gruppo comunale" oggetto del consolidamento dei conti implica la puntuale disamina del portafoglio partecipazioni e dei rapporti giuridico-finanziari con l'Amministrazione Comunale.

In base al tipo di controllo esercitato dalla capogruppo Comune di Pontinia sulle singole società ed organismi partecipati si determina l'area di consolidamento.

Le modalità di definizione degli organismi partecipati da far rientrare nell'area di consolidamento sono, per altro, puntualmente enunciate nel relativo principio contabile (cfr. allegato 4 del DPCM 28 dicembre 2011).

Detto principio prevede infatti la predisposizione di due elenchi separati, di cui uno contenente rappresentazione di tutte le società, enti ed organismi partecipati dell'ente locale facenti parte del gruppo pubblico, l'altro riferito alle sole società, enti ed organismi partecipati facenti parte dell'area di consolidamento.

Fanno parte del "gruppo amministrazione pubblica":

1) gli organismi strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo che costituiscono articolazioni organizzative della capogruppo stessa e, di conseguenza, già compresi nel bilancio della capogruppo;

2) gli enti strumentali dell'amministrazione pubblica capogruppo, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo:

a) ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda;

b) ha il potere assegnato da legge, statuto o convenzione di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di

settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività di un ente o di un'azienda;

c) esercita, direttamente o indirettamente la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all'indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell'attività dell'ente o dell'azienda;

d) ha l'obbligo di ripianare i disavanzi nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla quota di partecipazione;

e) esercita un'influenza dominante in virtù di contratti o clausole statutarie, nei casi in cui la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante.

3) le società controllate dall'amministrazione pubblica capogruppo, nei cui confronti la capogruppo:

a) ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria o dispone di voti sufficienti per esercitare una influenza dominante sull'assemblea ordinaria;

b) ha il diritto, in virtù di un contratto o di una clausola statutaria, di esercitare un'influenza dominante, quando la legge consente tali contratti o clausole. I contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti presuppongono l'esercizio di influenza dominante;

4) le società partecipate dell'amministrazione pubblica capogruppo, costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione. Sulla base dei risultati della sperimentazione la definizione di società partecipata potrà essere estesa alle società nelle quali la regione o l'ente locale, direttamente o indirettamente, dispone di una quota significativa di voti esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento, o al 10 per cento se trattasi di società quotata.

Gli enti e le società del gruppo comunale di Pontinia possono, tuttavia, non far parte dell'area di consolidamento nei casi di:

a) *Irrilevanza*, quando il bilancio di un componente del gruppo è irrilevante ai fini della rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del gruppo.

Sono considerati irrilevanti i bilanci che presentano, per ciascuno dei seguenti parametri, una incidenza inferiore al 10 per cento per gli enti locali e al 5 per cento per le Regioni e le Province autonome rispetto alla posizione patrimoniale, economico e finanziaria della capogruppo:

- totale dell'attivo,
- patrimonio netto,
- totale dei ricavi caratteristici

b) *Impossibilità di reperire le informazioni necessarie al consolidamento* in tempi ragionevoli senza spese sproporzionate. I casi di esclusione del consolidamento per detto motivo sono evidentemente estremamente limitati e riguardano eventi di natura straordinaria (terremoti, alluvioni e altre calamità naturali)

c) *enti in contabilità finanziaria non partecipanti al la sperimentazione* a meno che non abbiano già adottato una contabilità economico-patrimoniale analoga a quella prevista dal presente decreto per gli enti in contabilità finanziaria;

PROCEDURA DI CONSOLIDAMENTO

L'Ente locale, nel redigere il bilancio consolidato, deve attenersi alla procedura descritta nel Principio contabile n. 4 del DPCM 28 dicembre 2011 ed adottare lo schema predefinito dell'allegato n. 11, il quale stabilisce in che modo devono essere collocate le voci che risultano nei prospetti di conto economico e di stato patrimoniale. Il metodo di consolidamento determina le modalità con cui gli elementi patrimoniali ed economici di ogni singola organizzazione vengono integrati per redigere il bilancio consolidato. Le principali metodologie di consolidamento considerate dai principi contabili sono quella del "consolidamento integrale", del "consolidamento proporzionale" e del "patrimonio netto".

Il metodo del consolidamento integrale prevede che gli elementi patrimoniali ed economici dei bilanci dell'Ente locale e degli enti inclusi nell'area di consolidamento siano sommati tra loro; il che comporta l'assunzione di tutte le attività, passività, costi e ricavi delle imprese consolidate al fine di mostrare la complessiva struttura del Gruppo come unica entità. Le quote di partecipazioni di terzi vengono evidenziate nel patrimonio netto in una voce denominata "capitale e riserve di terzi" analogamente agli "utili di spettanza di terzi", evidenziati in una voce separata dell'utile di gruppo. Il metodo del consolidamento proporzionale evidenzia la quota del valore delle partecipate di proprietà del gruppo e non compare la voce "patrimonio netto di terzi" né quella "utile di terzi"

Il metodo del patrimonio netto non è contemplato dall'allegato 4 del D.LGS. 118/2011.

Il consolidamento integrale viene applicato qualora l'ente capogruppo eserciti il controllo esclusivo, abbia la maggioranza assoluta in assemblea, il potere di nomina della maggioranza degli amministratori o patti parasociali che ne consentano il controllo.

Il consolidamento proporzionale invece è applicato quando l'ente capogruppo esercita un controllo congiunto, vi è una assenza di maggioranza assoluta in assemblea.

Rientra pertanto nella fattispecie di consolidamento con il metodo integrale il consolidamento della TRA.SCO. PONTINIA SRL

Una corretta procedura di consolidamento presuppone che le informazioni contabili dei soggetti inclusi nell'area di consolidamento siano corrette e che i documenti contabili da consolidare siano quanto più possibile omogenei e uniformi tra loro, in modo da consentire l'aggregazione degli stati patrimoniali e conti economici relativi agli enti inclusi nell'area di consolidamento, secondo voci omogenee (ossia di denominazione e contenuto identici), destinate a confluire nelle voci corrispondenti del bilancio consolidato.

Nei casi in cui i principi contabili applicati ai bilanci dell'Ente locale e degli enti controllati, pur corretti, non siano uniformi tra loro, l'uniformità è ottenuta apportando a tali bilanci opportune rettifiche in sede di consolidamento. È consentito derogare all'adozione di criteri uniformi di valutazione allorché la conservazione di criteri difformi sia più idonea a una rappresentazione veritiera e corretta; ma in tal caso l'informativa supplementare al bilancio consolidato deve evidenziare la difformità dei principi contabili utilizzati e i motivi della mancata uniformità.

Le elaborazioni di consolidamento hanno la funzione di trasformare i dati relativi ai singoli enti in dati di Gruppo, in modo che il bilancio consolidato rappresenti fedelmente la situazione patrimoniale, economica e finanziaria del Gruppo Ente Locale, come se si trattasse di una entità unitaria. Il bilancio consolidato deve includere pertanto soltanto le operazioni che componenti inclusi nel consolidamento hanno effettuato con i terzi estranei al gruppo.

Vanno quindi eliminati, in sede di consolidamento, le operazioni e i saldi reciproci, perché costituiscono semplicemente il trasferimento di risorse all'interno del gruppo e che, altrimenti, determinerebbero un'alterazione dei saldi consolidati.

A tal fine occorrono pertanto i seguenti interventi di rettifica:

- 1) eliminare saldi, operazioni, all'interno del complesso economico, inclusi i proventi originati da vendite e trasferimenti, gli oneri, i dividendi o distribuzioni similari;
- 2) eliminare il valore contabile delle partecipazioni della capogruppo in ciascuna componente del gruppo e la corrispondente parte del patrimonio netto di ciascuna componente del gruppo;
- 3) eliminare analogamente i valori delle partecipazioni tra i componenti del gruppo e le corrispondenti quote del patrimonio netto;
- 4) eliminare gli utili e le perdite derivanti da operazioni infragruppo compresi nel valore contabile di attività, quali le rimanenze e le immobilizzazioni;

I bilanci della capogruppo e dei componenti del gruppo, rettificati secondo le suddette modalità, sono aggregati voce per voce, facendo riferimento ai singoli valori contabili, rettificati sommando tra loro i corrispondenti valori dello stato patrimoniale (attivo, passivo e patrimonio netto) e del conto economico (ricavi e proventi, costi e oneri).

I CRITERI DI VALUTAZIONE

I criteri di valutazione delle attività e passività patrimoniali sono previsti dal principio contabile sperimentale della contabilità economico-patrimoniale approvato con il DPCM 28 dicembre 2011 e dai relativi aggiornamenti.

La valutazione delle voci di bilancio è stata fatta ispirandosi a criteri generali di prudenza e competenza per ciascuna delle entità considerate (immobilizzazioni materiali, immateriali e finanziarie; partecipazioni; disponibilità liquide; fondo rischi; costi e ricavi; crediti e debiti; ratei e risconti)

RETTIFICHE DI PRE CONSOLIDAMENTO

Prima di procedere con le elisioni, è necessario apportare opportune rettifiche a determinati saldi di bilancio al fine di riconciliare le partite contrapposte tra ente capogruppo e entità partecipata.

Dopo aver riconciliato le partite è possibile procedere alle elisioni infragruppo.

LE ELIMINAZIONI DELLE RELAZIONI INFRAGRUPPO

Un ulteriore passaggio necessario per la realizzazione del bilancio consolidato, dopo la definizione dell'area di consolidamento e l'individuazione dei metodi di consolidamento da applicare ai conti delle aziende, consiste nella realizzazione delle operazioni di consolidamento vere e proprie.

Prima operazione è l'elisione delle partecipazioni della capogruppo nelle partecipate e la relativa quota di patrimonio netto.

Il risultato della gestione, ottenuto quale differenza tra Proventi della gestione e Costi della gestione, costituisce il primo risultato intermedio esposto nel Conto economico. Esso rappresenta il risultato della gestione operativa dell'ente, al netto degli effetti relativi alla gestione d'aziende speciali e partecipate. Si ottiene sottraendo al totale della classe A) Proventi della gestione, il totale della classe B) Costi della gestione e misura l'economicità di quella parte della gestione operativa svolta in modo diretto o in economia, permettendo di avere un'immediata e sintetica percezione dell'efficienza produttiva interna e della correlata efficacia dell'azione svolta.

Oltre alla gestione caratteristica è necessario considerare anche le altre gestioni che possono produrre effetti particolarmente evidenti sulla composizione del risultato economico complessivo. Tra queste, particolare importanza riveste la "gestione finanziaria", che trova allocazione nel conto economico in corrispondenza della classe C) Proventi e oneri finanziari e che permette di apprezzare l'entità e l'incidenza degli oneri finanziari complessivi (al netto dei proventi finanziari) sul risultato della gestione. A tal riguardo è possibile evidenziare che il totale della classe C) è dato dalla somma algebrica di tutti i componenti positivi di reddito relativi agli interessi finanziari attivi e utili da partecipazioni e di tutti quelli negativi riferibili agli interessi finanziari passivi di periodo.

Oltre alla gestione caratteristica ed a quella finanziaria bisogna considerare anche l'incidenza delle rettifiche di valore di attività finanziarie (svalutazioni e rivalutazioni), e l'incidenza della "gestione straordinaria" sul risultato d'esercizio, ossia di tutti i componenti straordinari positivi e negativi di reddito. Il totale della classe E) Proventi e oneri straordinari evidenzia il risultato parziale netto riferibile a questa gestione, permettendo una determinazione puntuale dell'entità in termini di valori riferiti all'Ente, in quanto a seguito delle modifiche introdotte con il D. Lgs. 139/2015, nel bilancio della partecipata, non è presente la voce E del conto economico dedicata a proventi ed oneri straordinari i cui valori, in base alla loro natura, vengono riclassificati all'interno delle classi del conto economico. Si precisa che, contrariamente, però, a quanto precedentemente visto, nel caso dei proventi ed oneri straordinari, il Conto economico espone due sub - totali: - uno relativo al totale dei componenti positivi, - l'altro relativo al totale dei componenti negativi.

Ne consegue che il risultato della gestione straordinaria viene ad essere determinato dalla differenza dei due sub - totali e.1 - e.2. Il valore totale della classe E) è dato dalla somma algebrica di tutti i componenti positivi e negativi di reddito, relativi alla gestione straordinaria.

LA GESTIONE PATRIMONIALE

ATTIVITÀ

L'aggregato "Immobilizzazioni" rappresenta, insieme con l'Attivo circolante, quello di maggior interesse per la valutazione complessiva del patrimonio del gruppo comunale. Essa misura il valore netto dei beni durevoli che partecipa al processo di produzione/erogazione per più esercizi.

Il carattere permanente che contraddistingue tali beni, concorre alla determinazione del grado di rigidità del patrimonio aziendale, condizionando in modo sensibile le scelte strategiche

dell'Amministrazione. La classe di valori relativi alle immobilizzazioni è ripartita in tre sottoclassi quali:

- I) Immobilizzazioni immateriali
- II) Immobilizzazioni materiali
- III) Immobilizzazioni finanziarie.

Ciascuna sottoclasse si articola a sua volta in voci, che misurano il valore iniziale, finale e le relative variazioni, intervenute nel corso dell'esercizio, sui singoli cespiti patrimoniali.

IMMOBILIZZAZIONI IMMATERIALI

Le immobilizzazioni immateriali sono costituite principalmente dalle concessioni, licenze e marchi e diritti simili; in tale voce vi sono i costi sostenuti per l'acquisto di licenze d'uso dei software applicativi.

RIMANENZE

La voce Rimanenze è costituita dall'insieme di beni mobili quali prodotti finiti, materie prime, semilavorati ecc., risultanti dalle scritture inventariali e di magazzino di fine esercizio.

CREDITI

La voce Crediti accoglie i crediti di natura commerciale o d'altra natura non rientranti nella casistica prevista nelle immobilizzazioni finanziarie.

DISPONIBILITÀ LIQUIDE

Con la sottoclasse disponibilità liquide si chiude l'attivo circolante.

Essa misura il valore complessivo di tutte quelle attività correnti che si presentano direttamente sotto forma di liquidità o che hanno la capacità di essere trasformate in moneta di conto in brevissimo tempo (es. depositi bancari).

RATEI E RISCONTI ATTIVI

I ratei ed i risconti trovano origine da operazioni di gestione corrente che si sviluppano su due esercizi successivi. Il valore contabile relativo all'operazione, essendo la stessa riferibile pro-quota a due distinti periodi, nel rispetto del principio di competenza economica, deve essere scisso ed attribuito separatamente ad entrambi.

PASSIVITA'

IL PATRIMONIO NETTO

Il patrimonio netto misura il valore dei mezzi propri dell'ente, ottenuto quale differenza tra le attività e le passività patrimoniali.

FONDI RISCHI ED ONERI

Alla data di chiusura del rendiconto della gestione occorre valutare i necessari accantonamenti a fondi rischi e oneri destinati a coprire perdite o debiti aventi le seguenti caratteristiche:

- natura determinata;
- esistenza certa o probabile;
- ammontare o data di sopravvenienza indeterminati alla chiusura dell'esercizio.

DEBITI

I debiti, come noto, rappresentano obbligazioni a pagare una determinata somma a scadenze prestabilite.

RATEI E RISCONTI PASSIVI

Si rimanda a quanto già visto nel paragrafo relativo ai ratei ed ai risconti attivi.

CONCLUSIONI

Come previsto dal principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato il Comune di Pontinia ha avviato, con riferimento all'esercizio 2017, il percorso di coinvolgimento dell'azienda oggetto del consolidamento, al fine di acquisire i dati necessari per la redazione del bilancio consolidato.

L'indirizzamento del flusso informativo dei dati utili al consolidamento è stato affinato nel corso del processo di raccolta ed elaborazione degli stessi con i soggetti coinvolti.

I dati del Conto del Patrimonio e del Conto Economico dell'Ente locale dall'esercizio 2017 scaturiscono da una riclassificazione delle voci di bilancio così come prevista dalla normativa e dai principi della contabilità economico patrimoniale.

Il lavoro di consolidamento svolto ha consentito l'elaborazione di un documento di sintesi del gruppo amministrazione pubblica del comune di Pontinia che consente di evidenziare la situazione economica, patrimoniale e finanziaria dell'intero Gruppo Comunale in modo da rendere meglio conto alla collettività dell'utilizzo delle risorse pubbliche, fornendo un documento più completo del semplice bilancio dell'ente locale in merito alle grandezze economiche finanziarie in gioco.

L'attività di verifica della situazione economico-patrimoniale dell'Ente non si conclude con l'approvazione del presente documento, essendo costante l'attenzione ad una sempre migliore rappresentazione contabile dell'attività dello stesso, in modo da rendere sempre più trasparente l'attività amministrativa a vantaggio dei cittadini.