

Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: Ipsas e Principi contabili nazionali a confronto

Luigi Puddu, Paolo Pietro Biancone,
Silvana Secinaro, Maria Chiara Vietti

Sommario: 1. Introduzione - 1.1 L'azienda pubblica - 1.2 L'amministrazione razionale - 1.3 Il Gruppo Pubblico Locale - 1.4 I principi contabili di riferimento - 2. Il metodo e il disegno della ricerca - 3. Risultati - 4. Conclusioni - Bibliografia

Abstract

This research aims to analyse and identify information needs of the various Local Public Groups stakeholders and how these are met by different standards. Considering that national and international accounting standards provide a different perimeter of consolidation, the objective of this paper is to compare the results obtained from a simulation of consolidation by applying both the principles. The aim is to reflect on what principles can be considered suitable in order to provide a transparent and correct consolidated financial statement for Local Public Groups.

Key words: municipalities, consolidated financial statements, stakeholders

1. Introduzione

Il bilancio consolidato per il gruppo pubblico locale, da poco introdotto in fase sperimentale dal legislatore italiano, ha la potenzialità di fornire elementi informativi utili a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi inerenti l'intero aggregato, soprattutto con riferimento sia alla composizione delle fonti delle risorse che alla composizione degli impieghi delle stesse. In tale ambito permette di conoscere la struttura finanziaria del gruppo, il suo grado di indipendenza finanziaria ed il livello di indebitamento, la struttura dell'assetto proprietario del gruppo, l'economicità globale dello stesso, la composizione strutturale dei costi, soprattutto di quelle che sono le voci più significative di parte uscita.

I destinatari dell'informazione consolidata sono, in generale, tutti gli stakeholders e tutti gli utilizzatori del bilancio. Occorre distinguere i soggetti della cd. "comunicazione esterna" da quelli della "comunicazione interna". Destinatari della prima sono: la collettività, gli altri enti pubblici, i finanziatori, i fornitori, i terzi; mentre destinatari della seconda sono: il management, gli organi politici e amministrativi, i dipendenti (Puddu, 2010).

Le informazioni consolidate devono soddisfare due ordini di bisogni informativi, interni ed esterni, rendendo possibile, tra l'altro, la conoscenza della dimensione assunta dal Gruppo, le caratteristiche dell'attività svolta, i risultati conseguiti, l'affidabilità globale dell'azienda pubblica e delle sue partecipate (Grossi, Steccolini, 2008).

L'informazione consolidata del gruppo pubblico locale permette, altresì, la conoscenza della diversa composizione delle componenti reddituali nonché l'analisi delle relazioni intercorrenti tra proventi originati dalla capacità impositiva della capogruppo e proventi derivanti dalle relazioni di scambio attivate dalle controllate con conseguenziale possibilità di effettuare previsioni consolidate per rami di attività nonché di formulare programmi di maggiore ottimizzazione sia per il reperimento che per l'uso delle risorse.

La presente ricerca si propone di riflettere, attraverso dati di confronto, su quali principi possono essere considerati idonei a rappresentare un bilancio consolidato trasparente e corretto per il Gruppo Pubblico Locale. Attraverso il confronto dei risultati ottenuti da una simulazione di consolidamento effettuata applicando entrambi i principi di riferimento internazionali e nazionali, la ricerca apre una discussione su quali principi possano essere ritenuti adatti per rappresentare con trasparenza e correttezza il bilancio del gruppo pubblico locale al fine della sua lettura da parte degli stakeholder.

Il Bilancio Consolidato degli enti pubblici risulta fondamentale per fornire informazioni agli stakeholder sulle funzioni svolte dall'ente pubblico attraverso le sue entità decentrate (partecipate) (Coronella S., Lombrano A., Zanin L., 2013).

Il settore pubblico deve confrontarsi con una molteplicità di stakeholder con necessità e caratteristiche eterogenee in grado di influenzare il loro processo decisionale. Inoltre, il processo decisionale, le azioni e le strategie del settore pubblico sono strettamente collegate ad orientamenti ed incentivi politici (Grossi G., Steccolini I., 2015).

1.1 L'azienda Pubblica

Le aziende pubbliche si caratterizzano per la produzione di beni e servizi che sono rivolti ad un consumo collettivo che tiene anche in considerazione l'obiettivo di redistribuzione della ricchezza (Puddu, 2013).

Il primo elemento da analizzare è dato dal fatto che le aziende pubbliche si caratterizzano per la produzione di beni e servizi come avviene nelle imprese private, seppur il settore pubblico li destini istituzionalmente a tutta la collettività.

L'azienda pubblica è un sistema economico aperto, perché è rivolto alla società, e dinamico perché in continua evoluzione. Gli obiettivi devono essere soddisfatti con efficienza e efficacia (Puddu, 2001).

L'azienda pubblica acquisisce fattori produttivi, ma con regole molto più rigide rispetto a quelle previste per il settore privato, per il semplice motivo che le risorse pubbliche devono, per loro stessa natura, essere impiegate secondo un criterio di equità, di trasparenza, concorrenza e meritocrazia, che si sintetizza in procedure di acquisizione attraverso istituti giuridici, denominati gare.

Il mercato di sbocco delle aziende pubbliche è rappresentato non dal cliente, ma dal cittadino: sono aziende che si rivolgono alla collettività poiché hanno la necessità di soddisfare un bisogno collettivo. Il cliente è, a differenza del cittadino, l'interlocutore finale a cui le aziende private vendono un bene o offrono un servizio. Il cittadino invece deriva dal latino *civis* o *civitas* e significa essere membro dell'antica città Stato. Il Cittadino cliente dell'azienda pubblica fa parte di una collettività e di una comunità pubblica e riceve un servizio in funzione di essere membro della collettività stessa.

Come le aziende private, quella pubblica riceve input che attraverso l'utilizzo di processi di trasformazione divengono output. In figura evidenzia l'attività svolta dall'azienda pubblica.

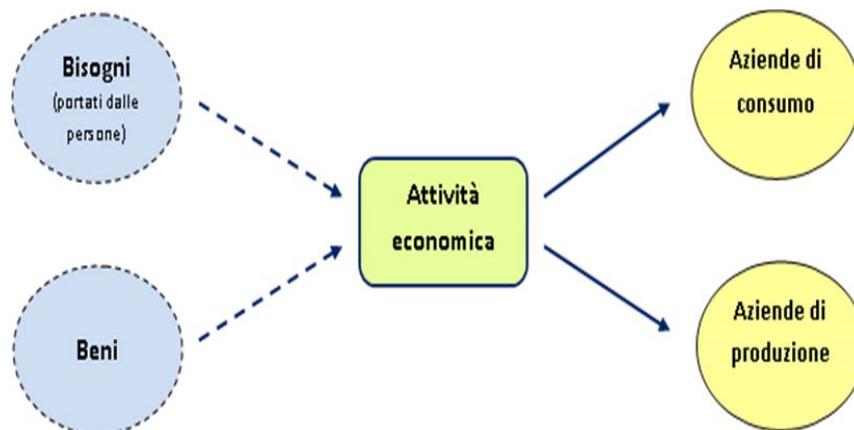
Figura n.1 – Processo di Trasformazione di Input in Output



Fonte; ns elaborazione

La figura 2 rappresenta, invece, il sistema in cui l'azienda pubblica si trova ad operare.

Figura n. 2 – Il sistema economico, aperto e dinamico dell'azienda pubblica



Fonte; ns elaborazione

L'ambiente socio economico è, quindi, caratterizzato dalla presenza di aziende pubbliche e private e la relazione tra queste appare molto importante. Tutte e due le tipologie sono necessarie per il soddisfacimento dei bisogni dell'individuo.

L'analisi delle relazioni tra pubblico e privato e tra gli interlocutori di questi due settori, rappresentati dalle persone, introduce l'importante principio di sussidiarietà.

Il principio di sussidiarietà vede i suoi fondamenti nell'articolo 5 del Trattato di Maastricht del 1992¹:

¹ "La comunità agisce entro i limiti dei poteri conferiti da questo Trattato. Nelle aree che non ricadono nella sua competenza esclusiva, la Comunità svolgerà la propria azione secondo il

L'articolo indica come sia necessario che il cittadino si possa rivolgere all'organo a lui più prossimo, senza dover richiamare l'attenzione comunitaria. È possibile, quindi, esportare questo concetto dall'ambito della Comunità Europea e inserirlo nella relazione tra stato e cittadino. Il cittadino potrà far riferimento all'organizzazione pubblica a lui più prossima e, solo nel caso in cui questa non possa soddisfare il bisogno in misura adeguata, potrà richiedere il coinvolgimento dello Stato centrale.

Da un'analisi attenta del principio, si può intuire come il governo centrale verrà chiamato ad agire solo nel caso in cui gli organi periferici territorialmente non abbiano le competenze e le possibilità di intervenire

La dimensione europea mette al primo posto l'individuo, inteso come persona, con le sue libertà e i suoi bisogni. Ogni persona, infatti, deve essere libera di soddisfare i suoi bisogni attraverso il sistema pubblico ed è lo stesso sistema che deve mettere la persona portatrice di bisogni al primo posto. Uno dei punti in comune tra l'azienda pubblica e quella privata è proprio il soddisfacimento dei bisogni dell'individuo.

Con riferimento al principio di sussidiarietà si possono individuare due tipi di fattispecie che sono la sussidiarietà orizzontale e quella verticale. Al centro vi sono le Persone che si interfacciano in primo luogo con la propria sfera personale/familiare con cui interagiscono in prima linea nel soddisfacimento dei propri bisogni, in secondo luogo vi sono le imprese private a cui le persone si rivolgono se non riescono a soddisfare i propri bisogni con l'aiuto della sfera personale. L'ultimo stadio è rappresentato dall'azienda pubblica che agisce ed interviene solo nel caso in cui la sfera personale ed il settore privato non siano riusciti ad adempiere alle esigenze del cittadino. Il settore pubblico interverrà anch'esso, secondo il principio di sussidiarietà ovvero, interverranno per prime la forza comunale, poi quella regionale ed in ultimo lo Stato. (Puddu L., 2013). In sostanza, le aziende più vicine al cittadino/persona (a esempio, i comuni, le Asl, le Università) e poi via via nell'ordine quelle più lontane (a esempio, le Regioni e poi lo Stato).

1.2 L'amministrazione razionale

Le aziende si inseriscono in un contesto di amministrazione razionale, che è un'amministrazione basata sulla ragione da cui deriva anche la ragioneria. Per

principio di sussidiarietà, solo se e nella misura in cui gli obiettivi che si prefigge con la propria azione non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e possono dunque in ragione della loro dimensione e degli effetti dell'azione proposta essere meglio conseguiti dalla Comunità”.

amministrazione razionale e per “ragione” si intendono le scelte oggettive che sono il prodotto di informazioni oggettive. Il concetto alla base dell’amministrazione razionale è “*conoscere per deliberare*” (L. Einaudi) dove l’oggettività diventa uno strumento fondamentale per poter decidere. “La Ragioneria può essere definita come la scienza che studia la rilevazione delle operazioni economiche nell’ordine e nell’esecuzione dei conti che sono indicati dalla contabilità” (Puddu L., 2013, che riprende Fabio Besta). Questo tipo di amministrazione è caratterizzata da scelte “oggettive” che sono il prodotto di informazioni “oggettive”. L’oggettività trova quindi la sua importanza nella ragioneria pubblica dove è necessaria la conoscenza per poter intraprendere delle scelte (Puddu L., 2001). Le scelte devono essere il risultato di un ragionamento basato su un’informazione adeguata e corretta. Nessuna scelta può essere considerata corretta se non vi è alla base uno studio delle informazioni necessarie. Le informazioni le deve offrire il sistema informativo aziendale per produrre conoscenze utili al processo decisionale. Amministrare razionalmente significa anche selezionare i fenomeni più rilevanti, l’importanza che bisogna dare ad ogni singola operazione. Non bisogna mai considerare i fenomeni nella stessa ottica, come se fossero tutti uguali poiché alcuni avranno più importanza e rilevanza di altri. L’amministrazione razionale, inoltre, si basa su una importante suddivisione spazio-temporale, sempre presidiata dal bilancio. Per quanto riguarda la dimensione temporale, si individuano:

Il tempo della previsione: momento in cui si cerca di prevedere quali saranno le operazioni future e i risultati, la sintesi di questo è costituita dal bilancio preventivo.

Il tempo dell’esecuzione: è il presente rappresentato dall’aggiornamento continuo della contabilità.

Il tempo del controllo: per individuare se quanto era stato previsto nei budget trova riscontro con quanto è realmente accaduto. (Puddu, 2013)

Per quanto riguarda invece il profilo spazio economico si individuano tre tipi di spazio:

- Finanziario
- Patrimoniale
- Economico.

Il tempo della previsione inteso come programmazione è uno degli elementi più importanti dell’azienda pubblica perché è il momento in cui l’azienda assegna a sé stessa dei parametri e degli obiettivi da raggiungere. Le regole delle aziende pubbliche sono legate prevalentemente al preventivo mentre nelle aziende private ciò che rileva più di tutto e che viene considerato fondamentale è il consuntivo.

1.3 Il gruppo pubblico locale

Negli ultimi anni e più precisamente nel corso dell'ultimo decennio le aziende pubbliche in tutta Europa hanno registrato una forte tendenza all'esternalizzazione (Gori E., Fissi S., 2012). In tema di esternalizzazione, molte delle innovazioni apportate nel settore pubblico trovano origine nella concezione di "new public management" o di "reinventing government" presente già negli anni '80 in Gran Bretagna e in Nuova Zelanda, introdotta poi in altri paesi quali l'America, dopo gli anni '90 (Kamarck E., 2004).

La decisione di esternalizzare parte dei servizi offerti dalle aziende pubbliche è principalmente dettata dalla volontà di migliorare le performance cercando di ridurre gli sprechi e la stessa spesa pubblica. Quando la possibilità di offrire un servizio migliore e innovativo contenendo maggiormente i costi può avvenire attraverso l'esternalizzazione di funzioni pubbliche, questa strada deve essere preferita. (Shleifer A., 1998).

Il processo, anche definito come "contracting out" e, quindi, di privatizzazione "privatization" di alcuni servizi delle amministrazioni pubbliche, desta, in taluni casi, preoccupazione di come attori privati svolgano funzioni di carattere pubblico (Harrison J., Freeman RE., 1999).

I servizi pubblici "locali" dati in outsourcing riguardano proprio quei servizi che dovrebbero essere forniti direttamente dallo stesso Comune quale realtà istituzionale del territorio maggiormente vicino ai cittadini (Gianfelici C., 2008).

L'esternalizzazione dei servizi a società private che diventano partecipate trasforma il Comune in una vera e propria capogruppo "holding" di aziende esterne impegnate nella realizzazione di prodotti/servizi finali per la comunità. (Negro G., Susio B., 2001).

L'outsourcing è comunque un'attività che ha bisogno di una continua verifica da parte dell'ente che decide di effettuare l'esternalizzazione per verificare e monitorare di continuo i risultati e le performance raggiunte (Padovani E., 2004)

Per le Amministrazioni Pubbliche diventa così necessario adottare soluzioni organizzative, processi efficaci, strumenti utili di programmazione e di controllo poiché ricoprono in misura inferiore le funzioni di gestione e sempre più quella di organizzazione e coordinamento (Bigoni M., 2012).

Le scelte riguardanti le decisioni di gestione dei servizi hanno spesso una natura di tipo politico ed in molti casi si assiste ad un vero e proprio scorporo di attività verso altre aziende private e pubbliche che singolarmente gestiscono alcuni servizi. I servizi pubblici locali considerati rilevanti a livello economico hanno bisogno di ingenti investimenti che difficilmente possono essere effettuati se non attraverso dei privati, a causa della scarsa presenza di risorse economiche. L'attribuzione del servizio attraverso una "gara" a volte pare l'unico modo per poter selezionare dei soggetti idonei al suo svolgimento. Ciò che ne deriva però è che gli investimenti, le

assunzioni del personale, i contratti con i fornitori devono essere tutelati e non si possono bypassare unicamente a causa di tale scelta di outsourcing. L'esternalizzazione se gestita in misura adeguata permetterebbe di raggiungere i livelli di efficienza ed efficacia in cui i principi aziendalistici verrebbero preferiti rispetto alle logiche dettate dal sistema politico (Fici L., 2010).

Tale scelta è in linea con quanto era già previsto dalla legge n. 448/2001 con l'obbligo di promuovere le opportune azioni per realizzare l'esternalizzazione dei servizi al fine di migliorare le economie di spesa e di rendere maggiormente efficiente il procedimento gestionale. (Sirotti Gaudenzi A., 2010)

Il comune insieme alle sue partecipate va così a creare un vero e proprio gruppo pubblico locale.

Perché si possa parlare di "gruppo pubblico locale" il gruppo deve essere caratterizzato da tre elementi distintivi:

- un soggetto economico pubblico;
- più soggetti giuridici di diversa natura, società private ma anche enti di natura associativa;
- una direzione economica e strategica unitaria, scelte economiche e strategiche riferite alla funzione pubblica propria dell'azienda locale.

Si delineano così tre diversi modelli di Gruppo:

- Gruppo Tradizionale: il Comune ha un ruolo di vera e propria holding del gruppo che controlla i diversi soggetti partecipati;
- Gruppo Misto: il Comune diviene l'ente proprietario mentre una holding al di sotto del Comune si occupa della gestione e del coordinamento delle diverse società partecipate. In tal caso, però, la holding potrà coordinare solo l'attività svolta da società di capitali ed i servizi forniti da ogni altro tipo di forma giuridica rimangono controllati dall'ente locale;
- Gruppo empirico: in cui viene ad utilizzarsi una logica differenziata in base alla natura del servizio che si vuole erogare ed ai diversi assetti che si intendono far assumere alla compagine azionaria.

Al gruppo pubblico locale viene chiesto di dare informativa del proprio operato poiché svariate categorie di stakeholders hanno esigenze informative circa l'utilizzo di risorse economiche e il raggiungimento delle performance (Fissi S., Gori E., Romolini A., 2013).

In tal senso si introduce il concetto di "Stakeholder Theory" ovvero la teoria secondo cui i managers di un'azienda dovrebbero prendere delle decisioni in grado di soddisfare gli interessi di tutti gli stakeholders. Secondo alcuni autori, però, questa teoria non sarebbe in grado di garantire il raggiungimento della massimizzazione del valore nel tentativo di soddisfare interessi molto diversi e in contrasto tra loro generando unicamente confusione ed inefficienza (Jensen M.C., 2001).

Per altri autori, invece, utilizzando come filo conduttore lo sviluppo economico locale e il raggiungimento di obiettivi di sostenibilità è possibile arrivare a soddisfare

le esigenze di tutti gli stakeholders. (Hespenheide E., Pavlovsky K. and McElroy M., 2010).

La continua richiesta di trasparenza sulle performance degli enti pubblici ha portato ad analizzare gli atteggiamenti della pubblica amministrazione verso gli stakeholders. La comunicazione obbligatoriamente richiesta agli enti pubblici è quella di elaborare e pubblicizzare documenti contabili di natura economico-finanziaria che siano tra loro interrelati in un sistema di informazioni organizzato. Si tratta di una comunicazione a livello strategico-economico-aziendale da raggiungere attraverso l'elaborazione di documenti. (Cassano R., 2014)

Tra i documenti in grado di garantire una trasparenza informativa si individua il bilancio consolidato, che deve essere in grado di indicare a consuntivo le attività effettuate ed in sede di programmazione fungere come base per le scelte degli amministratori e dei dirigenti responsabili degli enti locali (Ricci P., Landi T., 2009).

Il processo di consolidamento nel settore pubblico si ritiene che possa migliorare lo stesso sistema di contabilizzazione utilizzato, ma soprattutto garantire una maggior trasparenza e favorire il processo decisionale. (Bermann A., Bietenhader D., 2009)

Lo scopo del Bilancio Consolidato in ambito pubblico è, in sintesi, quello di ricostruire il mosaico locale mostrando le performance e i risultati ottenuti a livello aggregato (Bigoni M., 2012).

L'informazione consolidata risulta utile per gli utilizzatori esterni all'ente locale, quali: politici, managers e impiegati; e agli utilizzatori interni, quali: cittadini, fornitori, pubbliche amministrazioni, promotori finanziari (Grossi G., 2009).

La redazione del documento consolidato permette, inoltre, di rispondere a più esigenze informative. La prima legata alla governance esterna dell'ente locale: gli amministratori necessitano di informazioni per l'attuazione di strategie, progetti e programmi dell'ente locale. La seconda legata alla necessità di informare i cittadini in modo chiaro, completo e corretto circa le performance ed i risultati raggiunti dall'ente locale nonché i costi legati ai servizi che vengono a loro forniti. La terza esigenza è quella legata ad un controllo esterno, effettuato da parte della Corte dei Conti, che verifica la presenza o meno di eventuali rischi economico-finanziari e patrimoniali dell'azienda pubblica locale (Gori E., Fissi S., 2013).

Ovviamente, e qui subentrano i limiti, nella sua visione d'insieme (globalità) il bilancio consolidato può celare il significato di eventi particolari e rende difficile la comparazione spazio/temporale dei dati consolidati poiché il Gruppo è, per sua natura, duttile (non è un insieme stabile) e flessibile appare l'area di consolidamento (direttamente dipendente dalla composizione del Gruppo stesso) (Grossi G., Reichard, 2008).

Il bilancio consolidato trae le sue prime applicazioni nel settore privato con il fine di informare sulla situazione economica, finanziaria e patrimoniale di un'entità economica. L'informazione è indispensabile agli utilizzatori del bilancio al fine di prendere decisioni ed influisce quindi sulle loro scelte economiche. In ambito

pubblico, invece, il bilancio consolidato ha diverse finalità, da una parte si tratta di uno strumento di programmazione delle attività del gruppo pubblico locale e dall'altra, attraverso la documentazione dei risultati, fornisce importanti informazioni a tutti i soggetti esterni (Isae, Ires Piemonte, Irpet, Srm, Irer, 2008).

Si ritiene, inoltre, che il documento consolidato di conti pubblici soddisfi due diversi principi: quello di utilità e quello di accountability (Grossi G., Steccolini I., 2008).

Il principio di utilità è, come per il settore privato, quello secondo cui il bilancio consolidato debba servire ai destinatari per effettuare le proprie scelte/decisioni in ambito economico. Il principio di accountability, anch'esso utilizzato in primo luogo nel mondo privato, identifica l'esigenza che un'azienda/ente ha di "rendere conto" della propria attività agli stakeholder, ossia ai propri interlocutori. Con il termine accountability ci si riferisce sia alla responsabilità degli amministratori e funzionari che utilizzano risorse pubbliche sia alla rendicontazione (in termini di documentare) dell'utilizzo del denaro pubblico sotto il profilo importante di verifica dell'efficienza e dell'efficacia della gestione (Grandis F. G., 2008).

L'importanza della trasparenza tra destinatario dell'informazione e colui che la fornisce risulta fondamentale poiché nella sfera pubblica è necessario rispettare quelli che sono i principi portanti di un sistema complesso basato su equità, accessibilità, diritto all'informazione.

L'informazione ancor più che per il sistema privato deve essere affidabile, trasparente, veritiera e corretta (Biancone P. P., Secinaro S., 2015).

Nel settore pubblico la necessità di predisporre un documento consolidato è sorta con il processo di aziendalizzazione della pubblica amministrazione e soprattutto dal bisogno di "esternalizzazione" dei gruppi pubblici locali che sempre più devono riferire all'esterno i risultati della loro gestione. Localmente l'ente che detiene le partecipazioni in altri enti/società è il comune. Il comune può esercitare vari ruoli nei confronti degli stakeholders.

Il bilancio consolidato inoltre permette di dare risposte al management sul loro operato, di rispondere alle esigenze informative degli stakeholders in termini di trasparenza, di conoscere meglio le società partecipate.

Redigere il bilancio consolidato è operazione assai complessa poiché i bilanci del comune e quelli delle società partecipate sono spesso molto diversi: come abbiamo analizzato il gruppo pubblico locale si compone di capogruppo (azienda pubblica locale), che utilizza sistemi di contabilità a prevalente carattere finanziario (anche se è di recente introduzione la contabilità economico-patrimoniale, decreto legislativo 118/2011), sottoponendosi a principi di redazione del bilancio presenti nel Tuel. Ci sono poi le aziende partecipate del gruppo, a loro volta suddivisibili in profit, che adottano sistemi di contabilità economico-patrimoniale, tipici delle aziende private, sottoponendosi ai principi contabili nazionali (Oic) o internazionali (Ias/Ifrs), e in non profit, che adottano sistemi di contabilità tipici delle aziende non profit, con specifici principi contabili. Le aziende del gruppo, inoltre, non adottano, per ora, piani dei

conti comuni. Occorre, quindi, nel processo di consolidamento, effettuare l'armonizzazione contabile infragruppo, puntando all'uniformità di trattamenti contabili.

Il Bilancio consolidato nel settore pubblico viene considerato un efficace strumento in grado dare delle informazioni sull'attività del gruppo pubblico locale, di comunicazione agli stakeholders e più generalmente di trasparenza sulle condizioni del gruppo. In tale ambito sono stati formulati alcuni principi tra cui quello di accountability che pone l'accento sulla trasparenza tra quelli che redigono il consolidato e quelli che ne traggono le loro informazioni. Tale principio è stato spesso scalfato dal principio di utilità o usefulness che si concentra maggiormente sul bisogno dell'informazione da parte dell'utente. Il principio di accountability, invece, ha il suo focus sulla trasparenza e responsabilità che lega chi fornisce l'informazione e colui che la riceve (G. Grossi, 2008).

Il principio dell'accountability esprime la necessità di dover rendere conto del proprio operato da parte di coloro che hanno la responsabilità nei confronti degli stakeholder. L'accountability in un ente locale consiste nel rendere conto del valore creato dall'ente direttamente ai cittadini. Si può così considerare che gli stakeholders dell'ente locale nella realtà siano da individuare nell'intera comunità. Il fine dell'ente locale è infatti quello di offrire dei servizi per il miglioramento del benessere della società. Stakeholder, in senso letterale, si riferisce al soggetto proprietario dei paletti di confine del fondo agricolo quindi colui che è proprietario del terreno agricolo vicino che quindi è interessato a ciò che succede nel terreno del vicino (Romolini, 2007).

1.4 I principi Contabili di riferimento: Principio Contabile Nazionale e Ipsas

Risulta necessario a questo punto individuare quali principi contabili, nazionali o internazionali, possano meglio soddisfare le esigenze informative degli stakeholders nella predisposizione del bilancio ad oggetto. È opportuno subito chiarire che sia a livello nazionale sia a livello internazionale esistono principi contabili in tema di bilancio consolidato per le aziende pubbliche.

In particolare, gli Ipsas (International Public Sector Accounting Standards) di riferimento sono:

- IPSAS 34, Bilancio separato;
- IPSAS 35, Bilancio consolidato;
- IPSAS 36, Partecipazioni in società collegate e joint venture;
- IPSAS 37, Joint Arrangements;
- IPSAS 38, divulgazione delle partecipazioni in altre imprese.

Per quanto riguarda l'ambito nazionale, il principio contabile di riferimento è l'allegato 4/4 al Decreto legislativo 118/2011.

I due standard presentano sostanziali differenze, i cui effetti in bilancio, come vedremo, non sono di poco conto (tabella n. 1).

Tabella n. 1 - Raffronto tra Principi contabili nazionali e internazionali

	Principio Contabile Nazionale	IPSAS
AREA CONSOLIDAMENTO	Significatività	Potere/Beneficio
METODO INTEGRALE	Controllate	Controllate
METODO PATRIMONIALE	Non previsto	Collegate
METODO PROPORZIONALE	Collegate	Joint venture
INFO INTEGRATIVE	Sì	Sì
ESTERNALITA'	Sì	No
Fabbisogno informativo Stakeholders	Stakeholders	Stakeholders

Fonte: ns propria

Una prima differenza riscontrabile tra gli Ipsas e il principio nazionale (Allegato 4/4) è quella dell'individuazione dell'area di consolidamento.

In tal senso i principi contabili internazionali (IPSAS 35) identificano il controllo nella presenza contemporanea di due elementi: il potere e il beneficio. Il Potere è considerato come la capacità di governare le scelte economiche e finanziarie di un'altra entità; il beneficio è la possibilità di ottenere dei benefici dall'attività di un'altra. Ai fini del consolidamento, è però da considerare come, in taluni casi, la legge conferisca all'ente pubblico il potere di imporre la propria volontà senza alcun tipo di relazione proprietaria. (Grossi G., Steccolini I., 2008).

Il principio contabile nazionale introduce il concetto di significatività: sono da inserire nell'area di consolidamento tutte le partecipate che hanno caratteristica di significatività. La definizione del gruppo amministrazione pubblica fa riferimento ad una nozione di controllo di "diritto", di "fatto" e "contrattuale", anche nei casi in cui non sia presente un legame di partecipazione, diretta o indiretta, al capitale delle controllate ed a una nozione di partecipazione.

I principi contabili internazionali, Ipsas 35, 36 e 37, non sono stati recepiti nell'ordinamento italiano: lo prova, tra l'altro, il fatto che non sempre gli indirizzi degli

Ipsas coincidano con gli indirizzi dei principi contabili italiani (Biancone P.P., Secinaro S., 2015). Per quanto riguarda il Gruppo pubblico locale il concetto di beneficio, così come stabilito dagli Ipsas, è assai rilevante. Il concetto di beneficio in senso esteso comprende non solo il beneficio economico, ma anche quello sociale, territoriale. Laddove la capogruppo ha il potere di ottenere e determinare l'attività nell'interesse del territorio, essa esercita il controllo sull'azienda di riferimento, indipendentemente dal titolo partecipativo e dalla percentuale di partecipazione. Ad esempio, nel caso di teatri stabili, regolati da fondazioni, che ricevono contributi da parte dell'azienda pubblica locale, se l'azienda pubblica di riferimento trae beneficio dall'attività svolta dal teatro, potendone determinare politiche di vendita, attività svolta e offerta di cartellone, nell'interesse del territorio, è afferabile l'esistenza di una condizione di potere/beneficio rilevante ai fini del consolidamento.

L'applicazione degli Ipsas comporta l'esclusione di aziende partecipate non profit solo nel caso in cui il principio di potere/beneficio non venga rispettato. Questo comporta un mutamento rilevante dell'area di consolidamento del gruppo pubblico locale, con evidenti riflessi sulla rappresentazione delle performance del gruppo, attraverso il bilancio consolidato.

I modelli contabili di alcuni paesi, come evidenziato anche in precedenza, sono molto simili a quelli Ipsas, mentre altri completamente differenti. Tuttavia, si può considerare che possa essere un punto di inizio e che anche i paesi che non li abbiano ancora introdotti tendano in un prossimo futuro ad utilizzarli. In questo modo anche il confronto tra i bilanci pubblici di diversi paesi non sarà più un problema poiché tutti utilizzeranno i medesimi principi applicabili a livello internazionale. (Benito B., Brusca I, 2007).

In aggiunta bisogna considerare i diversi metodi di consolidamento previsti a livello contabile.

I principi contabili italiani e gli IPSAS divergono anche sulla scelta del metodo di consolidamento da adottare in talune situazioni (integrale, proporzionale, metodo del patrimonio netto).

È necessario sottolineare come tali diversità a livello di principi contabili e di modelli di consolidamento si traducano necessariamente in documenti di bilancio differenti.

Diversi documenti a loro volta influenzano in misura differente i lettori del bilancio e determinano cambiamenti nelle scelte a livello economico finanziario.

Si inserisce così un ulteriore principio, quello della completezza informativa. La scelta di un metodo e di principi differenti di consolidamento potrà portare ad includere/escludere entità all'interno del documento finale.

Risulta così evidente come solo un bilancio completo e trasparente possa influenzare correttamente le scelte dei lettori.

In tal senso allora l'esclusione delle aziende no profit, su cui si esercita il potere/beneficio, potrebbe determinare un'incompletezza nel bilancio consolidato del gruppo, poiché, al di là di ogni imposizione normativa, si determina una grave

mancanza che inficia il significato dell'informativa di bilancio: prima di optare per l'esclusione, occorre un'attenta riflessione sugli aspetti di controllo e di governance al fine di fornire informazioni trasparenti e complete che possano essere utili agli stakeholders nell'effettuare le proprie scelte economiche e strategiche.

Un indicatore di rilevanza è costituito, per esempio, dall'ammontare di contributi erogati da parte dell'azienda pubblica capogruppo. Altro elemento di rilevanza è la possibilità di scelta dei dipendenti dell'azienda partecipata.

D'altro canto, escludere dall'area di consolidamento aziende della portata dei teatri lirici territoriali o dei teatri stabili, regolati sotto forma di fondazione, a cui l'azienda pubblica locale eroga rilevanti contributi, significa, a livello consolidato, non rappresentare in maniera veritiera la situazione economico-patrimoniale-finanziaria, escludendo gli stakeholders da importanti informazioni per il controllo dei risultati e la programmazione di nuove iniziative.

Tale esclusione va in controtendenza con quanto invece sta succedendo a livello sociale. Si sta registrando, infatti, un incremento dell'attività culturale nei Comuni e nell'interesse dei cittadini attraverso iscrizioni a scuole di musica, teatro, all'utilizzo di biblioteche ecc. (Ruffini R., Giovannetti R., Bottone L., 2011). L'economia ha spesso dedicato poca attenzione al contributo che il patrimonio dei beni culturali può offrire a livello locale. L'economia e la cultura sono state sempre considerate come due aree separate ma il patrimonio culturale potrebbe diventare il motore di un sano sviluppo economico. Bisognerebbe riuscire a trasformare quello che ad oggi viene considerato "vantaggio culturale" in un vero e proprio "vantaggio economico". Ne sono esempio: il nuovo anfiteatro di Renzo Piano a Leone, il centro culturale di Alvaro Siza a Santiago che hanno determinato un forte impatto sul turismo di quelle aree portando ingenti vantaggi a livello economico (Vecco M., 2007).

In tale ambito si inserisce così uno dei principali temi di discussione in materia di consolidamento dei gruppi pubblici: l'adozione, considerata spesso inappropriata, dei criteri di controllo del settore privato anche per il settore pubblico. In Italia e in molti altri paesi, nonostante la difficoltà di elaborazione di principi contabili internazionali sia per il settore pubblico che per quello privato individuando nuovi criteri di controllo, quello predominante sembra essere rimasto quello della "proprietà" (ownership criterion). L'utilizzo di questo unico criterio però potrebbe portare alla determinazione di un'area di consolidamento non effettivamente rappresentativa del gruppo pubblico locale. La legge, spesso, dà la possibilità all'ente pubblico di indirizzare e decidere indirettamente sulle scelte finanziarie e gestionali delle società decentrate. L'ente locale può, ad esempio, decidere sui contratti, sulle attività e i servizi da fornire ai cittadini, sul raggiungimento di livelli adeguati di qualità e tutto questo dovrebbe determinare il consolidamento delle società partecipate dell'ente pubblico nel bilancio consolidato anche senza la presenza del criterio del controllo di proprietà. Le informazioni che interessando gli stakeholders del settore pubblico sono legate ai rischi, all'insolvenza, ai contratti, alla qualità dei servizi, tutte informazioni cioè che non si possono ottenere solamente attraverso l'applicazione del criterio della

proprietà. Per tali ragioni è necessario applicare dei principi che permettano di evidenziare le informazioni effettivamente richieste dagli utilizzatori del bilancio del gruppo pubblico locale. (Lombrano A., Zanin L., 2013)

Il problema legato alla scelta dei principi contabili aumenta poi se si prendono in considerazione anche quelli applicati alle società decentrate. Si verificano infatti casi di scarsa omogeneità tra i bilanci dell'ente locale e quelli delle sue partecipate. Secondo alcuni autori è possibile rispondere all'esigenza di omogeneità dei bilanci consolidati attraverso l'adozione degli IPSAS per l'ente locale e degli IAS/IFRS per le società decentrate del settore privato. In tal modo sarà possibile migliorare l'omogeneità a livello contabile tra le società incluse nel consolidamento. (Grossi G., 2009).

Con riferimento all'accostamento tra IPSAS e IAS, secondo alcuni autori è necessario evidenziare le rilevanti differenze previste dai due tipi di principi in tema di consolidamento. Con l'introduzione dell'IFRS 11, ad esempio, le Joint Venture non vengono più consolidate attraverso il metodo proporzionale (Proportional Consolidation), ma con quello del Patrimonio Netto (Equity Method) mentre gli IPSAS prevedono ancora che tale consolidamento avvenga con il metodo proporzionale.

Di qui la necessità di individuare quelli che possono essere i principi contabili idonei ad una rappresentazione trasparente e completa del bilancio degli enti pubblici locali.

2. Il metodo e il disegno della ricerca

La metodologia utilizzata prevede una prima fase di applicazione dei principi e delle teorie al fine di individuare e organizzare i dati e una seconda fase di elaborazione e generazione di teorie partendo dai dati collezionati, attraverso lo studio di un caso in modo approfondito.

Nel presente paragrafo vengono così indicati quelli che sono stati gli strumenti utilizzati al fine di svolgere le opportune analisi.

I principi e i concetti studiati ed in seguito applicati agli stessi dati vengono di seguito riportati:

- Valutazione dottrinale sull'essenza del gruppo pubblico locale
- Valutazione delle esigenze informative degli stakeholders
- Studio e Analisi dei principi contabili internazionali per il settore pubblico Ipsas relativi al bilancio consolidato (Ipsas 35,36,37,38) integrati con l'IFRS 10 relativo al consolidamento in ambito privato
- Analisi dei principi contabili nazionali studiati per il bilancio consolidato (All. 4/4)

- Comparazione tra i principi contabili nazionali e internazionali
- Effetti applicativi dei differenti principi nazionali e internazionali, nello specifico sulla determinazione dell'area di consolidamento, applicati al campione analizzato

Partendo da un software/database si sono ottenuti i dati per 116 Comuni italiani e per le loro 919 partecipate, relativi all'esercizio 2013. Su tali dati sono state effettuate delle elaborazioni quali l'analisi dell'area di consolidamento ottenuta attraverso l'applicazione dei vari principi nazionali e internazionali al fine di elaborare una teoria su come si potesse fornire un'informazione corretta e trasparente per il soddisfacimento delle richieste degli stakeholder. I dati numerici collezionati e selezionati sono stati, invece, ottenuti interrogando il database Aida e Aida PA di Bureau Van Dijk. Il database è stato interrogato ricercando tutte le società partecipate per i 116 Comuni capoluogo di Provincia in Italia. Il numero delle società partecipate ottenuto è stato di 919 complessivamente.

In particolare, è stato interrogato il Database AIDA PA di Bureau Van Dijk al fine di ottenere i valori per i 116 Comuni Capoluogo di Provincia e il Database AIDA per ottenere i valori delle Società Partecipate dei Comuni Capoluogo.

Sono stati contattati telefonicamente i Comuni Capoluogo di Provincia al fine di ottenere, le seguenti informazioni:

Numero delle società partecipate profit e loro denominazione o ragione sociale;

Numero delle società partecipate non profit e loro denominazione o ragione sociale;

I dati consolidati del Comune relativamente ad alcune poste di Bilancio selezionate quali: Crediti, Debiti, Ricavi, Costi;

I dati separati del comune relativi alle partite infragruppo quali: Crediti e Debiti, Ricavi e Costi.

La percentuale di risposta è stata dell'80% dei Comuni campione.

Si è proceduto ad effettuare una simulazione scientifica di Bilancio Consolidato applicando il principio contabile nazionale, incrociando i dati ottenuti.

Si è proceduto ad effettuare una simulazione scientifica di Bilancio Consolidato applicando i principi contabili internazionali per il settore pubblico, IPSAS, incrociando i dati ottenuti.

Sono stati sommati a livello complessivo i valori ottenuti nelle simulazioni e confrontati tra loro.

Sono stati analizzati singolarmente i risultati al fine di individuare attraverso la loro lettura quale principio contabile, nazionale o internazionale, fosse in grado di soddisfare maggiormente le esigenze degli Stakeholder del gruppo pubblico locale.

Il campione di partenza è composto così da 116 Comuni capoluogo di Provincia² e dalle loro partecipate.

² Agrigento, Alessandria, Ancona, Andria, Aosta, Arezzo, Ascoli Piceno, Asti, Avellino, Bari, Barletta, Belluno, Benevento, Bergamo, Biella, Bologna, Bolzano, Brescia, Brindisi, Cagliari,

Il numero totale delle partecipate, profit e non profit, dei 116 Comuni è 919. Come si può osservare anche dalla tabella sopra riportata, i Comuni che hanno un numero maggiore di partecipate sono il Comune di Parma (25), di Genova (22), Venezia (22), Pisa (19) e Torino (19).

Le 919 società partecipate dei Comuni Capoluogo di Provincia possono essere a loro volta suddivise tra società profit e non profit. Si evidenzia anche attraverso la figura n. 3 la composizione del campione relativo alle 919 società partecipate nella rispettiva suddivisione tra Profit e Non Profit.

Figura n. 3 - Società Partecipate Profit – Non Profit



Fonte; ns elaborazione

Caltanissetta, Campobasso, Carbonia, Caserta, Catania, Catanzaro, Chieti, Como, Cosenza, Cremona, Crotone, Cuneo, Enna, Fermo, Ferrara, Firenze, Foggia, Forlì, Frosinone, Genova, Gorizia, Grosseto, Iglesias, Imperia, Isernia, La Spezia, Lanusei, L’Aquila, Latina, Lecce, Lecco, Livorno, Lodi, Lucca, Macerata, Mantova, Massa, Matera, Messina, Milano, Modena, Monza, Napoli, Novara, Nuoro, Olbia, Oristano, Padova, Palermo, Parma, Pavia, Perugia, Pesaro, Pescara, Piacenza, Pisa, Pistoia, Pordenone, Potenza, Prato, Ragusa, Ravenna, Reggio Calabria, Reggio Emilia, Rieti, Rimini, Roma, Rovigo, Salerno, Sanluri, Sassari, Savona, Siena, Siracusa, Sondrio, Taranto, Tempio Pausania, Teramo, Terni, Torino, Tortolì, Trani, Trapani, Trento, Treviso, Trieste, Udine, Varese, Venezia, Verbania, Vercelli, Verona, Vibo Valentia, Vicenza, Villacidro e Viterbo.

3. Risultati

Sulla base del Campione dei 116 Comuni Capoluogo e delle 919 Società Partecipate è stata analizzata l'area di Consolidamento, da ottenersi attraverso l'applicazione del Principio Contabile Nazionale e attraverso i Principi Contabili Internazionali IPSAS.

Al fine di poter effettuare un confronto sui dati di Bilancio analizzati nelle due differenti simulazioni, verranno di seguito riportati i risultati complessivi ottenuti dall'applicazione dell'uno e dell'altro principio.

Nella Tabella n. 2 si evidenziano i risultati complessivi dei Crediti consolidati ottenuti attraverso l'applicazione dell'Allegato 4/4 e degli Ipsas.

Tabella n. 2 - Confronto All. 4/4 e Ipsas - Crediti

	Crediti Lordi	Crediti IC	Consolidato - Crediti
Allegato 4/4	34.901.940.196	5.134.544.494	32.177.114.352
IPSAS	44.466.082.585	5.866.474.705	38.545.427.183

Fonte; ns elaborazione

I Crediti totali dei 116 Comuni Capoluogo di Provincia e delle loro partecipate hanno un valore diverso determinato dall'applicazione dei due differenti principi. La divergenza è data dal fatto che gli Ipsas considerano società controllate anche quelle in cui non si abbia una percentuale di possesso superiore al 51% ma nelle quali sia possibile esercitare un'influenza dominante attraverso il potere di determinare scelte di gestione, politiche ed economiche.

Dai crediti lordi dei Comuni Capoluogo e delle società partecipate vengono eliminati i crediti infragruppo, ovvero sia i crediti vantati dalle società partecipate nei confronti del Comune sia quelli vantati dal Comune nei confronti delle società partecipate.

Il valore finale di Bilancio Consolidato ottenuto dalla differenza tra i Crediti Lordi dei Bilanci Separati e i Crediti infragruppo dà due differenti risultati.

Con l'applicazione dell'All.4/4 si ottiene un risultato di circa 32 miliardi mentre con l'applicazione degli Ipsas circa 38,5 miliardi. La differenza tra i due valori di 6,5 miliardi è dovuta alla differente area di consolidamento ottenuta dall'applicazione dei due diversi principi.

Se con l'allegato 4/4 le società controllate, delle quali viene effettuato un consolidamento integrale, sono 331, con l'applicazione degli Ipsas sono 477. Risulta quindi ragionevole che i valori finali di Bilancio Consolidato siano superiori nel caso di applicazione degli Ipsas.

Ci si domanda a questo punto se anche per le altre poste di Bilancio analizzate si verifichi la medesima situazione.

Nella tabella n. 3 vengono indicati i valori finali ottenuti con i due diversi metodi messi a confronto. In primis vengono indicate le società controllate incluse nell'area di consolidamento. Seguono i valori consolidati del Patrimonio Netto delle società Controllate, le Partecipazioni complessive, i Crediti, Debiti, Ricavi e Costi consolidati secondo i due principi di applicazione studiati.

Tabella n.3 - Confronto complessivo Allegato 4/4 e IPSAS (valori in Euro)

	<i>PC Nazionale</i>	<i>IPSAS</i>	<i>Delta</i>
Scocietà Controllate	331	477	- 146
Quota P. Netto Controllate	5.924.676.709	6.588.676.992	- 664.000.282
Partecipazioni in Controllate	8.067.369.623	8.172.554.037	- 105.184.414
Crediti	32.177.114.352	38.545.427.183	- 6.368.312.832
Debiti	45.454.209.910	48.741.343.092	- 3.287.133.182
Proventi	32.463.165.584	36.909.364.460	- 4.446.198.876
Costi	30.032.008.127	33.441.704.309	- 3.409.696.182

Fonte; ns elaborazione

Le differenze riscontrate sono molto evidenti. A partire dalle società incluse nell'area di consolidamento, la differenza, già analizzata, è di 146 società controllate in più nel caso di applicazione degli Ipsas rispetto al principio contabile nazionale.

A seguire il valore del Patrimonio Netto delle società controllate differisce di 686 milioni circa tra un metodo e l'altro risultando superiore con gli Ipsas. Anche il valore delle partecipazioni risulta superiore con gli Ipsas di circa 828 milioni.

I risultati maggiormente evidenti sono però quelli riguardanti i Crediti/Debiti ed i Ricavi/Costi. I crediti consolidati con l'applicazione dell'Allegato 4/4 risultano pari a 32 miliardi, con l'applicazione degli Ipsas 38 miliardi. La differenza tra i due metodi è di 6 miliardi ed è dovuta unicamente al fatto che i principi contabili internazionali

prevedono il consolidamento integrale (e non proporzionale) di quelle società in cui si esercitano le condizioni di potere/beneficio, criterio non ammesso dall'Allegato 4/4.

I valori dei debiti consolidati secondo gli Ipsas sono pari a 48,7 miliardi mentre con l'Allegato 4/4 si arriva a 45,4 miliardi con una differenza di 3,3 miliardi.

Le differenze relative ai ricavi e ai costi sono rispettivamente di 4,4 e 3,4 miliardi tra l'All. 4/4 e gli Ipsas dove, come si verifica anche negli altri casi, gli Ipsas raggiungono risultati più elevati.

Le differenze tra i due principi in termini numerici sono la conseguenza della scelta di base relativa al criterio di controllo e ai metodi di consolidamento in cui differiscono.

Nell'analisi dei dati si sono voluti mettere a confronto i due principi ed i loro metodi applicandoli allo stesso campione analizzato (116 Comuni Capoluogo di Provincia e 919 società partecipate).

Sulla base dei risultati ottenuti è possibile trarre delle conclusioni relative ai due principi, Allegato 4/4 o Ipsas, e a come essi siano in grado di soddisfare le esigenze informative dei lettori del Bilancio.

Riprendendo l'analisi effettuata nei paragrafi precedenti, ci si è concentrati in ultima analisi sull'incidenza delle società non profit nel Bilancio Consolidato.

L'incidenza delle società Non Profit sul valore totale del consolidato riporta percentuali esigue. Tale risultato evidenzia come all'interno del Bilancio Consolidato simulato con l'applicazione del Principio Contabile Nazionale e con l'applicazione degli Ipsas, di fatto, le società Non Profit rappresentino un numero molto basso.

Se si mettono a confronto, però, i risultati ottenuti dalle sue simulazioni, è possibile effettuare dei ragionamenti circa la divergenza del numero e circa la differente incidenza delle società non profit consolidate secondo il principio contabile nazionale e secondo gli Ipsas.

Il confronto verrà effettuato in primo luogo sui risultati ottenuti dall'analisi dei Proventi e dei Costi di Gestione ed in seguito sui Crediti e Debiti. La Tabella n. 29 riporta il confronto sui risultati ottenuti con l'applicazione dei due differenti principi.

Tabella n. 4 - Proventi e Costi/Crediti e Debiti a confronto

	Valori in Euro		% di incidenza	
	PC Nazionale	Ipsas	PC Nazionale	Ipsas
<i>Proventi della Gestione</i>	74.001.040	111.489.747	0,23%	0,30%
<i>Costi della Gestione</i>	81.408.542	120.035.293	0,27%	0,36%
<i>Crediti</i>	61.105.068	85.484.923	0,19%	0,22%
<i>Debiti</i>	111.968.287	150.538.389	0,25%	0,31%

Fonte; ns elaborazione

Ciò che può essere rilevante evidenziare analizzando la tabella riportata, è che in tutti i casi i valori ottenuti attraverso l'applicazione degli Ipsas risultino superiori a quelli individuati dall'applicazione del Principio Contabile Nazionale e così anche per quanto riguarda l'incidenza dei valori totali delle Non Profit sul Bilancio Consolidato.

La motivazione ha origine nell'area di Consolidamento in cui ai fini dell'applicazione degli Ipsas le società non profit consolidate sono 56 mentre per il PC Nazionale sono 38. Anche il termine di raffronto è diverso. Per il numero totale di società consolidate ai fini Ipsas risulta infatti di 477 mentre per il PC Nazionale di 331.

Il tutto ha quindi origine dal concetto di controllo e poi ancora dai differenti metodi di consolidamento previsti.

In conclusione sull'analisi delle Non Profit è opportuno indicare come la simulazione effettuata con l'applicazione degli Ipsas porta ad individuare un numero superiore di società Non Profit controllate e consolidate rispetto al Principio Contabile Nazionale.

Inoltre, i valori consolidati delle Non Profit risultano superiori nel Bilancio Consolidato redatto secondo gli Ipsas e così la loro incidenza sul Totale perché gli Ipsas permettono di consolidare un numero superiore di società attraverso i criteri di potere/beneficio.

4. Conclusioni: analisi delle possibili ricadute della ricerca in termini di contributo alla teoria e alla prassi

Il presente studio è volto ad analizzare e a individuare i fabbisogni informativi dei diversi stakeholders del gruppo pubblico locale e come questi siano soddisfatti dai diversi standard. Questo studio è svolto in un contesto, quale quello italiano, che sta introducendo il bilancio consolidato tra i documenti obbligatori per le aziende pubbliche: si tratta di un documento, come noto, di estrema rilevanza sia dal punto di vista informativo (considerando che gli enti, nel tempo, hanno fatto ricorso a soggetti strumentali) sia dal punto di vista della programmazione, gestione e controllo dell'attività del "gruppo" pubblico locale. In tale logica, sono fondamentali: l'individuazione dell'area di consolidamento, che delimita il gruppo e, quindi, seleziona le aziende (profit e non profit) che vi partecipano e quelle che, invece, ne sono escluse; i metodi di consolidamento applicati, che modificano la rappresentazione di performance del gruppo.

Il Bilancio Consolidato risulta un documento necessario a dare un'idea d'insieme e un'immagine completa delle performance e della situazione economica degli enti locali.

Il processo di consolidamento, seppur necessario, richiede tempo e impiego di risorse e solo alcuni Paesi hanno introdotto principi specifici per la redazione del Bilancio Consolidato.

Il profondo dinamismo dei servizi pubblici ha investito gli enti locali di una responsabilità crescente nei confronti del cittadino/utente. Tale responsabilità si esplica su due fronti:

1. necessità di garantire un'adeguata offerta di servizi pubblici, definendo le priorità nella soddisfazione dei bisogni;
2. verifica del livello di efficienza e di efficacia nel processo di erogazione.

Il governo del gruppo pubblico locale genera una responsabilità nei confronti del cittadino/utente dei servizi: è legata alla necessità di "rendere conto" in merito alle attività svolte dal sistema di aziende erogatrici dei servizi pubblici. Si rafforza la dimensione del fabbisogno di accountability. Pertanto diviene importante per l'ente locale dotarsi di strumenti contabili volti a fornire utili informazioni di governo e di direzione, allo scopo di realizzare una gestione del gruppo informata tanto ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità quanto a quelli di trasparenza, accountability e partecipazione. Ciò implica la necessità di predisporre un adeguato strumento contabile che consenta di soddisfare il fabbisogno informativo sul fronte esterno come strumento di accountability e sul piano interno nel processo di programmazione e controllo delle attività del gruppo. Di sostanziale importanza diventa l'adozione e l'applicazione dei principi contabili di riferimento: lo studio dimostra come in Italia il Principio Contabile Nazionale presenti molte divergenze se paragonato agli Ipsas. Tali differenze sono state effettivamente riscontrate e si è arrivati a definire come l'area di consolidamento ottenuta attraverso l'applicazione degli Ipsas preveda un maggior numero di controllate ed un minor numero di collegate all'opposto di ciò che è stato riscontrato con l'applicazione dei principi riguardanti l'All 4/4.

In sintesi gli Ipsas risultano prendere in considerazione un numero più ampio di componenti del gruppo.

L'applicazione dei criteri di potere/beneficio prevedono:

- l'inclusione nell'area di consolidamento di aziende controllate che altrimenti verrebbero escluse;
- la valorizzazione con il metodo di consolidamento integrale di aziende che verrebbero consolidate proporzionalmente con l'Allegato 4/4;
- l'inclusione nell'area di consolidamento di aziende non profit che altrimenti verrebbero escluse.

Un bilancio consolidato che catturi e includa tutte le attività contribuisce a fornire una migliore comparabilità e un'analisi maggiormente comprensibile dell'economia degli enti locali. La completezza dell'informazione nel Bilancio Consolidato risulta fondamentale anche per i risvolti relativi all'efficienza di allocazione delle risorse e così al governo centrale per prendere delle decisioni sulla base delle risorse disponibili.

La trasparenza e la completezza informativa fornita dagli Ipsas risultano adattabili ad un bilancio complesso che sia in grado di fornire agli stakeholder informazioni complete e coerenti sui bilanci ad oggetto.

Le informazioni così fornite permettono di soddisfare, ad ampio spettro, gli interessi del gruppo nel rappresentare più diffusamente i rapporti con le società partecipate della capogruppo, che ottiene un più vasto monitoraggio: delle performance delle partecipate, del capitale di controllo mettendo in luce più puntualmente il potere/beneficio relativo alle partecipate, delle minoranze con la rappresentazione dei rapporti con i detentori di capitale di minoranza, dei conferenti capitale di prestito per una scelta di investimenti strategici, dei lavoratori, dei clienti, dei fornitori e delle altre amministrazioni pubbliche.

Il fenomeno analizzato appare completo con l'applicazione degli Ipsas al fine di garantire ai lettori "interni" ed "esterni" del bilancio consolidato di potere effettuare le proprie scelte economiche e finanziarie nel modo più trasparente possibile.

Le linee di sviluppo futuro dovrebbero essere quelle di procedere nel confrontare, nell'interesse dei destinatari, i principi contabili nazionali e internazionali per il bilancio consolidato del gruppo pubblico locale su temi come il metodo di consolidamento e le informazioni integrative. In un momento di cambiamenti contabili del settore pubblico in Italia, con l'adozione delle recenti norme sull'armonizzazione della contabilità pubblica, forse sarebbe auspicabile la scelta di standard anche per il Bilancio Consolidato che soddisfino da subito le esigenze informative dei lettori del Bilancio.

L'applicazione degli Ipsas sarebbe in linea con quanto già effettuato da molti Paesi europei ed extraeuropei, nei quali le logiche di potere/beneficio vengono applicate.

In un'ottica di comparabilità internazionale, è poi da auspicare l'applicazione di principi contabili omogenei. Se si pensa a cosa potrebbe comportare, anche a livello internazionale, l'applicazione degli Ipsas, risulterebbe possibile per i gruppi pubblici italiani un confronto con quelli presenti in altri Paesi.

L'applicazione degli Ipsas consentirebbe di effettuare dei confronti più evidenti e corretti con i bilanci pubblici esteri al fine di individuare nuovi spunti contabili e nuove tecniche economiche, agevolando eventuali interlocutori non italiani nel processo di valutazione della situazione locale al fine della scelta dell'investimento ritenuto più remunerativo, incrementando in tal modo i vantaggi economici a livello locale.

Bibliografia

- Biancone P. P., Secinaro S. (2015), Public Local Group: The Financial Statement Effects of Adopting the International Public Sector Accounting Standards (The Case of Italy), *International Business and Management* 10.2: pp. 1-5
- Andrei P. (2006), L'adozione degli IAS/IFRS in Italia: concentrazioni aziendali e bilancio consolidato, Giappichelli, Torino
- Benito, Bernardino, Isabel Brusca, and Vicente Montesinos. "The harmonization of government financial information systems: the role of the IPSASs." *International Review of Administrative Sciences* 73.2 (2007): 293-317.
- Barresi G. (2013), La rendicontazione economica e sociale nelle Fondazioni. Profili di Accountability e trasparenza nell'esperienza italiana, Franco Angeli, Milano
- Bigoni M. (2012), Programmazione e controllo dei gruppi pubblici locali. Dagli Strumenti esistenti alle soluzioni innovative per la Governance, Giuffrè Editore
- Bellucci P., (2008), La metodologia della ricerca politica e sociale, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, pp. 119-126
- Bergmann A., Bietenhader D. (2009), Efforts to encourage consolidation in Switzerland should focus on laissez-faire cities, *Public Money & Management*, Luglio
- Biancone P., Secinaro S., Indelicato A. (2014), Public Local Group: the influence of stakeholders in consolidated accounting process. Empirical evidence in Italy, vol. 5
- Borghi A. (2014), Criso P., Farneti G., Bilanci – Gestione - Controllo - Servizi, Wolters Kluwer
- Borzacchini L. (2005), Il computer di Platone alle origini del pensiero logico e matematico, Ed Dedalo
- Bronzetti G. (2007), Le aziende non Profit. Un esame degli strumenti di controllo di gestione, Franco Angeli, Milano
- Cassano, R. (2014). Accountability e stakeholder relationship nelle aziende pubbliche. FrancoAngeli, Milano.
- Cella P. (2012), Bilancio e Contabilità Enti Non Profit, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna
- Corbetta, P., (2003). La ricerca sociale: metodologie e tecniche, le tecniche qualitative. Bologna: Il Mulino;
- Coronella, S., Lombrano, A., & Zanin, L. (2013). State accounting innovations in pre-unification Italy. *Accounting History Review*, 23(1), 1-21.
- Doni F. (2007), La teoria personalistica del conto. Aspetti evolutivi ed approfondimenti critici, Giuffrè Editore
- Fici, L. (2010). I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale.
- Francesconi A. (2007), Comunicare il valore dell'azienda Non Profit, Ed. Cedam, Padova

- Harrison, J. S., & Freeman, R. E. (1999). Stakeholders, social responsibility, and performance: Empirical evidence and theoretical perspectives. *Academy of management Journal*, 42(5), 479-485.
- Garino G., Mora R., Puddu L., Scarpulla S., Secinaro S., (a cura di) Renzo Mora e Luigi Puddu (2010), *Il Gruppo Pubblico Locale. Aspetti Economico-Aziendale e di Bilancio*, Giappichelli, Torino
- Gianfelici C. (2008), *I servizi pubblici locali in Outsourcing. Le funzioni di indirizzo e controllo dei Comuni*, Franco Angeli, Milano
- Glaser B.G. – Strauss A. L., (2012), *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for qualitative research*, Aldine Transaction, USA
- Gori, E., & Fissi, S. (2012). *Il dissesto finanziario negli enti locali*. FrancoAngeli, Milano.
- Fissi, S., Gori, E., & Romolini, A. (2013). *La governance dei comuni sui servizi pubblici locali*. *Management Control*.
- Goulding C., (2002), *Grounded Theory. A practical guide for management, business and market researchers*, Sage, Grain Britain
- Grossi, G., & Steccolini, I. (2008). *Il bilancio consolidato negli enti locali: principi contabili e condizioni operative*. *Azienda Pubblica*, 4, 395-411.
- Grossi G., Newberry S. (2009), *Whole of Government accounting – international trends*, *Public Money & Management*, Luglio
- Grossi G. (2009), *New Development: Consolidated financial Reporting as a stimulus for change in Italian Local Government*, in *Public Money Management*, vol. 29, n. 4
- Grossi G., Steccolini I. (2015), *Pursuing Private or Public Accountability in the Public Sector? Applying IPSASs to Define the Reporting Entity in Municipal Consolidation*, *International Journal of Public Administration*, 38:4, 325-334
- Guzzo G. (2010), *Le aziende no profit. Principi e sistemi di amministrazione e di ragioneria*, Franco Angeli, Milano
- Heald D., Georgiou G.(2000), *Consolidation Principles and Practices for the UK Government Sector*, *Accounting and Business Research*, 30:2, 153-167
- Hespenheide E., Pavlovsky K. and McElroy M. (2010), *Accounting for Sustainability Performance*, *Financial Executive International*
- Kamarck, E. C., & Nye, J. S. (Eds.). (2004). *Governance. com: democracy in the information age*. Brookings Institution Press.
- Jensen M.C. (2001), *Value Maximization, Stakeholder Theory, and the Corporate Objective Function*, *Harvard Business School Working Paper*
- Lombrano A., Zanin L. (2013), *IPSAS and Local Government Consolidated Financial Statements – proposal for a territorial consolidation method*, *Public Money and Management*, 33:6, pp. 429 – 436
- Mitchell J.C., (1956), *Case and situation analysis*, *Sociological Review*, pp. 187-211
- Mondin B. (1998), *Storia della Metafisica (Vol. I)*, PDUL Edizioni di Studio Domenicano, Bologna

- Negro G., Susio B. (2010), *Le nuove rotte organizzative: modelli ed esperienze per gli enti locali*, Franco Angeli, Milano
- Padovani, E. (2004). *Il governo dei servizi pubblici locali in outsourcing: il controllo dell'efficacia* (Vol. 367). FrancoAngeli.
- Puddu L., Di Russo D. (2013), *Manuale di Ragioneria Pubblica*, Eutekne
- Puddu L., Rainero C., Secinaro S., Vietti M.C., (2013), *The Consolidated Financial Statement: Are Ipsas and National Accounting Standards Comparable? The Turin City Council Case*, *International Journal of Business and Social Science*, Vol. 4
- Ricci, P., & Landi, T. (2009). *Governance of Listed Italian Public Utilities Companies: News and Perspectives*. Azienda Pubblica, Maggioli Editore, (2).
- Romolini A. (2007), *Accountability e Bilancio Sociale negli Enti Locali*, Franco Angeli, Milano
- Santuari A. (2012), *Le organizzazioni non profit*, Ed. Cedam, Padova
- Saunders N. – Lewis P. – Thornhill A., (2009), *Research Method for Business Student*, 5 Edition, Financial Times Pentrice Hall,
- Sciumè P., Zazzeron D. (2011), *Guida alle Onlus*, Ed. Il sole 24 Ore, Milano
- Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1997). *A survey of corporate governance*. *The journal of finance*, 52(2), 737-783.
- Trobia A.,(2012), *La ricerca sociale quali-quantitativa*, Franco Angeli, Milano
- Vecco, Marilena. *L'evoluzione del concetto di patrimonio culturale*. Vol. 153. FrancoAngeli, 2007.
- Yin R. k., (2014), *Case Study Research. Design and Methods*, 5Edition, SAGE, Los Angeles
- Yin R. K., (2011), *Qualitative Research from Start to Finish*, The Guilford Press, New York – London.

Luigi Puddu

Professore di Ragioneria Pubblica
Dipartimento di Management
Università degli Studi di Torino
Corso Unione Sovietica 218 bis
10138 Torino
E-mail luigi.puddu@unito.it

Paolo Pietro Biancone

Professore di Economia Aziendale
Dipartimento di Management
Università degli Studi di Torino
Corso Unione Sovietica 218 bis
10138 Torino
E-mail paolo.biancone@unito.it

Luigi Puddu, Paolo Pietro Biancone, Silvana Secinaro, Maria Chiara Vietti
Il bilancio consolidato delle aziende pubbliche locali: Ipsas e Principi contabili
nazionali a confronto
Impresa Progetto – Electronic Journal of Management, n. 3, 2016

Silvana Secinaro

Ricercatrice di Economia Aziendale
Dipartimento di Management
Università degli Studi di Torino
Corso Unione Sovietica 218 bis
10138 Torino
E-mail silvana.secinaro@unito.it

Maria Chiara Vietti

Phd in Economia Aziendale
Dipartimento di Management
Università degli Studi di Torino
Corso Unione Sovietica 218 bis
10138 Torino
E-mail mariachiaravietti@hotmail.it