Le problematiche economico-finanziarie con riferimento al consolidamento dei conti, al Patto di Stabilità ed alle limitazioni alla spesa per il personale





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 1

Sommario

- Introduzione
- Il consolidamento dei conti del "gruppo Ente locale"
- La c.d. "Carta delle Autonomie"
- Il contributo delle società partecipate al conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità
- Le modalità di reclutamento del personale e di affidamento degli incarichi di consulenza per le società partecipate







Negli ultimi anni il fenomeno della partecipazione degli Enti locali al capitale delle società commerciali è andato crescendo.

Fra i principali motivi:

- ricerca di nuove soluzioni organizzative
- maggiore flessibilità gestionale
- possibilità di **affidamenti diretti** (fenomeno dell'in house providing)
- vantaggi fiscali (IVA, IRAP ed effetto ICI)
- contributo al rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità
- personale ed appalti





Dal 1990 fino alla metà del 2006: spinta legislativa che ha favorito la costituzione delle società commerciali da parte degli Enti locali.

Dalla metà del 2006: l'art. 13 del Decreto Bersani ha dato avvio ad una nuova fase caratterizzata da interventi legislativi mirati a limitare la partecipazione degli Enti locali al capitale delle società commerciali al fine di:

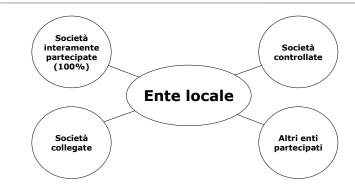
- regolamentare il fenomeno, riducendo i tentativi di eludere le regole del Patto di Stabilità. quelle sugli appalti e sulle assunzioni
- tutelare la concorrenza ed il mercato
- perseguire gli obiettivi di finanza pubblica, eliminando (riducendo) gli sprechi





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 5

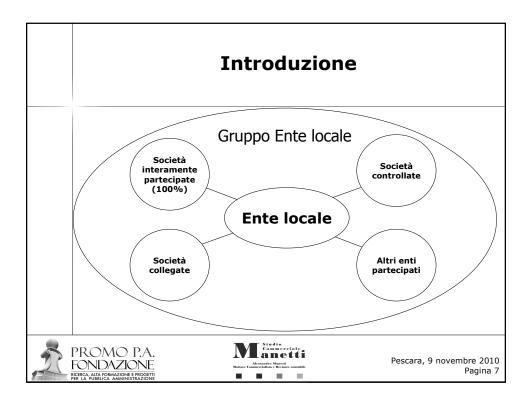
Introduzione



I consiglieri dell'Ente sono in grado di tenere sotto controllo questa situazione e prendere decisioni adeguate?







Perché è necessario iniziare a pensare in termini di "Gruppo Ente locale"?

- miglioramento del processo decisionale attraverso una visione unitaria di tutte le attività svolte direttamente o indirettamente dall'Ente
- rappresentazione veritiera e corretta dell'andamento economico-finanziario complessivo dell'Ente
- · verifica degli obiettivi del Patto di Stabilità
- razionalizzazione della spesa per il personale





Quali sono le principali criticità da affrontare per il consolidamento dei conti?

- diversità dei sistemi contabili dei soggetti compresi nel gruppo
- · diversità dei principi contabili adottati
- · mancanza di un quadro normativo chiaro e stabile
- · mancanza delle professionalità necessarie





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 9

Introduzione

Quali sono i riferimenti che ci interessano?

- art. 18 comma 2-bis del D.L. 112/2008
- art. 5 del D.P.R. 168/2010
- D.d.I. AS 2259 (la c.d. "Carta delle Autonomie" in corso di esame al Senato)
- principio contabile n. 4 dell'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli Enti locali











Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 11

Il consolidamento dei conti del "gruppo Ente locale"

- definizione: il bilancio consolidato è un documento consuntivo di esercizio che ha la finalità di rappresentare la situazione economica, patrimoniale e finanziaria di un gruppo di imprese e che viene elaborato dalla società posta al vertice (capogruppo)
- definizione per gli Enti locali: il bilancio consolidato è un documento consuntivo di esercizio che ha la finalità di rappresentare la situazione economica, patrimoniale e finanziaria del gruppo costituito dall'Ente locale e dalle società commerciali e da altri organismi da esso controllati; il bilancio consolidato viene elaborato dall'Ente locale
- la redazione del bilancio consolidato non è ancora obbligatoria, ma presto lo diventerà (vedi art. 24 c. 2 del D.D.L. c.d. "Carta delle Autonomie" che modifica l'attuale art. 147 del TUEL in materia di controlli)





La possibilità di consolidare i conti è comunque già prevista dal TUEL

- art. 152 c. 2 "Il regolamento di contabilità assicura, di norma, la conoscenza consolidata dei risultati globali delle gestioni relative ad enti od organismi costituiti per l'esercizio di funzioni e servizi."
- art. 172 c. 1 "Al bilancio di previsione sono allegati i seguenti documenti: ... b) le risultanze dei rendiconti o conti consolidati delle unioni di comuni, aziende speciali, consorzi, istituzioni, società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, relativi al penultimo esercizio antecedente quello cui il bilancio si riferisce"
- art. 230 c. 6 "Il regolamento di contabilità <u>può prevedere</u> la compilazione di un conto consolidato patrimoniale per tutte le attività e passività interne e esterne."





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 13

Il consolidamento dei conti del "gruppo Ente locale"

- **Principio contabile n. 4**: emanato dall'Osservatorio per la Finanza e la contabilità degli Enti locali
- è stato approvato in bozza nell'aprile 2009 e non è mai stato approvato definitivamente dopo il previsto periodo di consultazione e revisione in quanto l'Osservatorio non è stato rinnovato dal Ministero dell'Interno
- ad oggi rappresenta comunque un valido punto di riferimento per la redazione del bilancio consolidato del Gruppo Ente Locale





- Area di consolidamento: fanno parte del consolidamento i bilanci delle società commerciali e degli altri organismi controllati (concetto più ampio del controllo previsto dall'art. 2359 C.C.). E' necessario verificare che l'Ente abbia il potere di indirizzarne la gestione al perseguimento di una strategia comune, a nulla rilevando l'eterogeneità dell'attività svolta e dei sistemi contabili adottati dai diversi soggetti. Per il primo triennio di applicazione è possibile limitarsi alle sole società commerciali o alle sole società in house
- Metodo contabile da utilizzare: è auspicato l'utilizzo del metodo della partita doppia; l'Ente consolidante dovrebbe avviare un percorso per allineare entro breve i vari sistemi contabili dei soggetti che partecipano al consolidamento





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 15

Il consolidamento dei conti del "gruppo Ente locale"

- Uniformità formale: i bilanci dei soggetti del gruppo devono essere redatti secondo schemi omogenei; se ciò non accade, è necessario effettuare le necessarie rettifiche in sede di consolidamento. Il PCEL 4 ha previsto un preciso schema di bilancio consolidato basato sullo schema di cui all'art. 2424 e 2425 C.C.. Occorre avviare un processo di armonizzazione dei piani dei conti utilizzati dalle diverse entità del gruppo
- Uniformità sostanziale: i bilanci da consolidare devono essere stati redatti utilizzando principi contabili <u>uniformi</u>. Le eventuali <u>difformità significative</u> devono essere corrette in sede di consolidamento. I principi contabili da utilizzare in sede di consolidamento sono quelli <u>prevalentemente utilizzati</u> all'interno del gruppo





- Uniformità temporale: la data di riferimento del bilancio consolidato è il 31 dicembre; se all'interno del gruppo ci sono soggetti che chiudono l'esercizio ad una data diversa, questi devono redigere un bilancio intermedio
- Trattamento delle operazioni infragruppo: le operazioni di scambio avvenute fra i soggetti del gruppo non devono essere rilevate nel bilancio consolidato in quanto rappresentano operazioni "interne" (come se si trattasse di scambi fra una unità diverse della stessa azienda)
- **Nota integrativa**: il bilancio consolidato deve prevede anche una serie di "informazioni integrative" ed allegati che hanno lo scopo di aumentarne il contenuto informativo





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 17

Il consolidamento dei conti del "gruppo Ente locale"

• Metodi di consolidamento:

soggetto partecipato

- integrale: utilizzato per i soggetti partecipati al 100% o comunque controllati esclusivamente dall'Ente locale.
 Il valore della partecipazione della capogruppo viene sostituito dalle attività e dalle passività del soggetto partecipato
- proporzionale: utilizzato per i soggetti controllati non esclusivamente e non partecipati al 100%.
 Il valore della partecipazione della capogruppo viene sostituito da una quota delle attività e dalle passività del





- Differenze di consolidamento: la sostituzione del valore delle partecipazioni con gli elementi attivi e passivi delle partecipate può far emergere differenze positive o negative
 - se Vp > Va-p => differenza da consolidamento (da iscrivere nell'attivo dello Stato Patrimoniale consolidato, come avviamento)
 - se Vp < Va-p => riserva da consolidamento (da iscrivere nel patrimonio netto dello Stato Patrimoniale consolidato)

dove,

Vp = valore della partecipazione Va-p = valore del patrimonio netto della controllata





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 19

Il consolidamento dei conti del "gruppo Ente locale"

• Partecipazioni escluse dall'area di consolidamento: nel bilancio consolidato vengono valutate con il "metodo del patrimonio netto". Possono essere valutate "al costo" solo se sono destinate ad essere ceduta in tempi brevi







- D.d.l. AS 2259 approvato dalla Camera il 30/06/2010, ora all'esame del Senato
- "Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell'ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrative, Carta delle autonomie locali. Riordino di enti ed organismi decentrati"
- presentato dal Ministro per la semplificazione normativa Roberto Calderoli





La "Carta delle Autonomie" introdurrà diverse novità, fra cui:

- ampliamento delle competenze del Consiglio in tema di società partecipate
- introduzione dei "controlli sulle partecipate"





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 23

La "Carta delle Autonomie"

Novità per i Consigli in tema di società partecipate (ampliamento delle competenze previste dall'art. 42 del TUEL)

- il consiglio eserciterà il controllo sulle dotazioni organiche anche delle società controllate non quotate
- il consiglio sarà chiamato a decidere in tema di ricapitalizzazione di società partecipate e finanziamenti soci





Novità in materia di controlli delle società partecipate (verrà introdotto nel TUEL il nuovo art. 147-quater "Controlli sulle società partecipate")

L'Ente locale dovrà:

- definire autonomamente un sistema di controlli sulle società partecipate
- effettuare i controlli sulle società partecipate mediante le proprie strutture
- definire preventivamente gli obiettivi gestionali di ciascuna società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 25

La "Carta delle Autonomie"

- organizzare un idoneo **sistema informativo** finalizzato a rilevare:
 - > i rapporti finanziari tra l'Ente locale e ciascuna società
 - la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società
 - > i contratti di servizio
 - > la qualità dei servizi
 - > il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica





- effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati ed individuando le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente locale
- rilevare mediante il bilancio consolidato i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende partecipate secondo la competenza economica





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 27

Il contributo al conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità





Il contributo al conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità

- l'art. 18 c. 2-bis del D.L. 112/2008 prevede che sono soggette al Patto di Stabilità le società:
 - a partecipazione pubblica locale totale o di controllo titolari di affidamenti diretti di SPL
 - che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale
 - "strumentali" a partecipazione pubblica locale totale o di controllo (non aventi carattere industriale o commerciale)





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 29

Il contributo al conseguimento degli obiettivi del Patto di Stabilità

Entro il 30/9/2009 doveva essere emanato un decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze per la definizione delle modalità applicative e della relativa modulistica.

L'assoggettamento al Patto di Stabilità delle società partecipate è condizionato dalla definizione delle modalità e della relativa modulistica. Conseguentemente, non può farsi derivare dall'art. 18 comma 2-bis l'obbligo in capo agli Enti controllanti di valutare il rispetto del Patto di Stabilità attraverso un bilancio consolidato. Tali considerazioni valgono anche con riferimento al calcolo dell'indebitamento dell'Ente controllante (Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Piemonte, deliberazione del 2/3/2010).







Principio di carattere generale

Coloro che operano prevalentemente con risorse pubbliche sono assoggettati alle regole della pubblica amministrazione a prescindere dalla forma giuridica che assumono.

Oggi le società partecipate dagli Enti locali hanno una regolamentazione specifica per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi:

art. 18 D.L. 112/2008 art. 9 comma 29 del D.L. 78/2010 art. 7 del Regolamento Fitto





art. 18 D.L. 112/2008

- a) società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica: obbligo di adottare, con propri provvedimenti, i criteri e modalità di reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui all'art. 35 c. 3 del D.Lgs. 165/2001 (concorsi pubblici)
- b) altre società a partecipazione pubblica totale o di controllo: obbligo di adottare, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità ed imparzialità





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 33

Le modalità di reclutamento del personale e di affidamento degli incarichi di consulenza

I divieti e le limitazioni alle "assunzioni del personale" previste per l'Ente locale controllante si applicano, <u>in relazione al regime previsto per l'amministrazione controllante</u>, anche alle:

- società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo titolari di affidamenti diretti di SPL
- società che svolgano funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale
- società "strumentali" a partecipazione pubblica locale totale o di controllo (non aventi carattere industriale o commerciale)





Le predette società **adeguano le proprie politiche di personale** alle disposizioni vigenti per le amministrazioni controllanti in materia di:

- contenimento degli oneri contrattuali e delle altre voci di natura retributiva o indennitaria
- per le consulenze

Le limitazioni alla spesa per il personale si applicano a tutti i soggetti esterni all'Ente locale, variamente denominati, quindi anche alle "aziende speciali" (Corte dei Conti – Sez. Reg. Controllo Emilia-Romagna, parere del 26/01/2010).





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 35

Le modalità di reclutamento del personale e di affidamento degli incarichi di consulenza

I divieti e limitazioni ad oggi esistenti (modificati ed integrati dal D.L. 78/2010)

- Patto di Stabilità: divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo in caso di mancato rispetto del Patto di Stabilità nell'anno precedente da parte dell'Ente controllante (art. 76 c. 4 D.L. 112/2008)
- Percentuale di incidenza: dal 01/01/2011 divieto di effettuare assunzioni a qualsiasi titolo qualora l'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente sia pari o superiore al 40%; se inferiore al 40% possono essere effettuate assunzioni nel limite del 20% della spesa corrispondente alle cessazioni dell'anno precedente (art. 76 c. 7 del D.L. 112/2008)





- Blocco stipendi: per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, compreso il trattamento accessorio, non può superare il trattamento economico <u>ordinariamente</u> spettante per l'anno 2010 (art. 9 c.1 D.L. 78/2010)
- Riduzione stipendi: a decorrere dall'01/01/2011 e fino al 31/12/2013 i trattamenti economici complessivi dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, superiori a € 90.000 annui lordi sono ridotti del 5% per la parte eccedente il predetto importo fino ad € 150.000, nonché del 10% per la parte eccedente € 150.000. La riduzione non opera ai fini previdenziali (art. 9 c.2 D.L. 78/2010)





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 37

Le modalità di reclutamento del personale e di affidamento degli incarichi di consulenza

- Incarichi dirigenziali: fino al 31/12/2013 i trattamenti economici complessivi spettanti ai titolari degli incarichi dirigenziali non possono essere stabiliti in misura superiore a quella indicata nel contratto stipulato dal precedente titolare, ovvero, in caso di rinnovo, dal medesimo titolare, ferma restando la riduzione prevista nei punti precedenti (art. 9 c.2 D.L. 78/2010)
- Trattamento accessorio: a decorrere dal 01/01/2011 e fino al 31/12/2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio (art. 9 c.2-bis D.L. 78/2010)





- **Rinnovi contrattuali**: i rinnovi contrattuali per il biennio 2008-2009 non possono determinare aumenti retributivi superiori al 3,2% (art. 9 c. 4 D.L. 78/2010)
- **Progressioni**: le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte per gli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per tali anni, solo ai fini giuridici (art. 9 c. 21 D.L. 78/2010)
- **Missioni e rimborsi**: non sono più dovute le diarie per le missioni all'estero e non sono più riconosciuti al personale i rimborsi per l'utilizzo dei propri mezzi di trasporto (art. 6 c. 12 D.L. 78/2010)





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 39

Le modalità di reclutamento del personale e di affidamento degli incarichi di consulenza

• Consulenze: a decorrere dal 2011 la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, inclusa quella relativa a studi ed incarichi di consulenza conferiti a pubblici dipendenti, non può essere superiore al 20% di quella sostenuta nel 2009. L'affidamento di incarichi in violazione di tale previsione costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale (art. 6 c. 7 D.L. 78/2010)





Art. 9 comma 29 del D.L. 78/2010

Le società non quotate, <u>inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione</u>, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, adeguano le loro politiche assunzionali alle disposizioni previste nel presente articolo.





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 41

Le modalità di reclutamento del personale e di affidamento degli incarichi di consulenza

Art. 7 del D.P.R. 168/2010 (Regolamento Fitto)

Le società a partecipazione pubblica che gestiscono SPL adottano, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui all'art. 35 comma 3 del D.Lgs. 165/2001. La previsione non si applica alle società quotate.

Previsione più stringente rispetto a quella dell'art. 18 comma 1 del D.L. 112/2008 in quanto qui non si prevede che la partecipazione pubblica sia "totale".





Questioni aperte

- non è chiaro se le limitazioni siano applicabili ad ogni società singolarmente considerata o se debbano essere applicate complessivamente all'Ente locale ed alle sue partecipate
- secondo l'interpretazione prevalente, le limitazioni alla spesa per il personale delle società partecipate vengono ricomprese nell'obbligo di contribuzione delle stesse al conseguimento degli obiettivi del Patto di stabilità





Pescara, 9 novembre 2010 Pagina 43

Le modalità di reclutamento del personale e di affidamento degli incarichi di consulenza

Per ulteriori approfondimenti

info@promopa.it

info@studiocommercialemanetti.it



