

Allegato I



**ATTO DI INDIRIZZO STRATEGICO  
ALLE SOCIETÀ PARTECIPATE  
ESERCIZIO FINANZIARIO 2015 – 2017**

## PREFAZIONE

Il nuovo orizzonte normativo fa da scenario ad un innovativo concetto di controllo riconducendo lo stesso alla visione di insieme introducendo il “**sistema del controllo**”<sup>(1)</sup>

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali individua le cinque aree che compongono detto sistema:

- ❖ il controllo di gestione volto alla verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa
- ❖ il controllo strategico avente il compito di mettere in relazione gli obiettivi attesi in sede di programmazione politica e i relativi risultati ottenuti;
- ❖ il controllo sugli equilibri economico – finanziari il quale monitora la gestione di competenza, conto residui e di cassa dell'Ente al fine del rispetto di tutti gli obiettivi di finanza pubblica affidati all'Ente;
- ❖ il controllo sui soggetti esterni al fine di verificarne i risultati rispetto agli obiettivi a suo tempo assegnati e consolidarli con quelli dell'Ente capofila;
- ❖ il controllo sui servizi erogati in ambito di efficacia e gradimento da parte dei diversi portatori di interessi degli stessi.

Oggetto di quest'atto risulta essere fattore d'indirizzo strategico, ed operativo, alle società partecipate elemento propedeutico al controllo sui soggetti esterni e discendente dal dettato dell'art. 7 del vigente Regolamento comunale dei controlli interni.

---

<sup>1</sup> Art. 147 – DLGS 267/2000: “*Il sistema di controllo interno e' diretto a:*

- a) verificare, attraverso il **controllo di gestione**, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;*
- b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'**indirizzo politico**, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;*
- c) garantire il costante **controllo degli equilibri finanziari** della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;*
- d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli **organismi gestionali esterni dell'ente**;*

Contestualmente si pongono le basi e criteri di consolidamento del dato economico patrimoniale dei singoli soggetti economici al fine di adempiere al dettato normativo nel rispetto degli indirizzi strategici ottenuti dal Documento Unico di Programmazione<sup>2</sup> a cui l'esercizio finanziario 2015 – 2017 deve tendere e rispettare.

---

*e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente"*

<sup>2</sup> Documento Unico di Programmazione – esercizio finanziario 2015 – 2019 – punto “1.2.1 Organizzazione e modalità di gestione dei servizi pubblici locali con particolare attenzione al sistema delle partecipate pubbliche”

## **1. Il gruppo “Comune di Biella”**

**SOMMARIO:** 1.1. Introduzione; 1.2. Definizione del gruppo; 1.3. Le società pubbliche titolari di affidamenti diretti e soggette a controllo; 1.4 Gli obblighi informativi a cui le società del gruppo titolari di affidamenti diretti e soggette a controllo devono assolvere.

### **1.1. Introduzione**

Dopo la legge 142/90, in tema di Enti Locali si è verificata la tendenza a trasferire i servizi pubblici dell'azienda tradizionale (Comune, Province, Regioni, Stato) ad altre aziende costituite appositamente per la gestione dei vari servizi. Il sistema degli Enti locali pubblici e delle “municipalizzate” è venuto crescendo enormemente per i motivi relativi al trasferimento delle attività più dinamiche verso la forma che permette loro di ottenere la migliore adattabilità all'ambiente.

Gli Enti pubblici debbono essere titolari di poteri di indirizzo e di controllo, assumendo la funzione di holding .

Il decreto legislativo n.267/00, e la normativa ad esso seguente, ha apportato notevoli modifiche al quadro normativo originario ponendo l'azienda madre Comune sempre di più al centro della dinamica programmatica di dette società.

Pertanto da detto quadro normativa si evince il legame solido e necessario tra l'attività di pianificazione e di controllo. La pianificazione implica il controllo, poiché ciò che viene definito a preventivo dovrà essere confrontato con ciò che si otterrà a consuntivo, innescando feedback tipici dei processi di controllo.

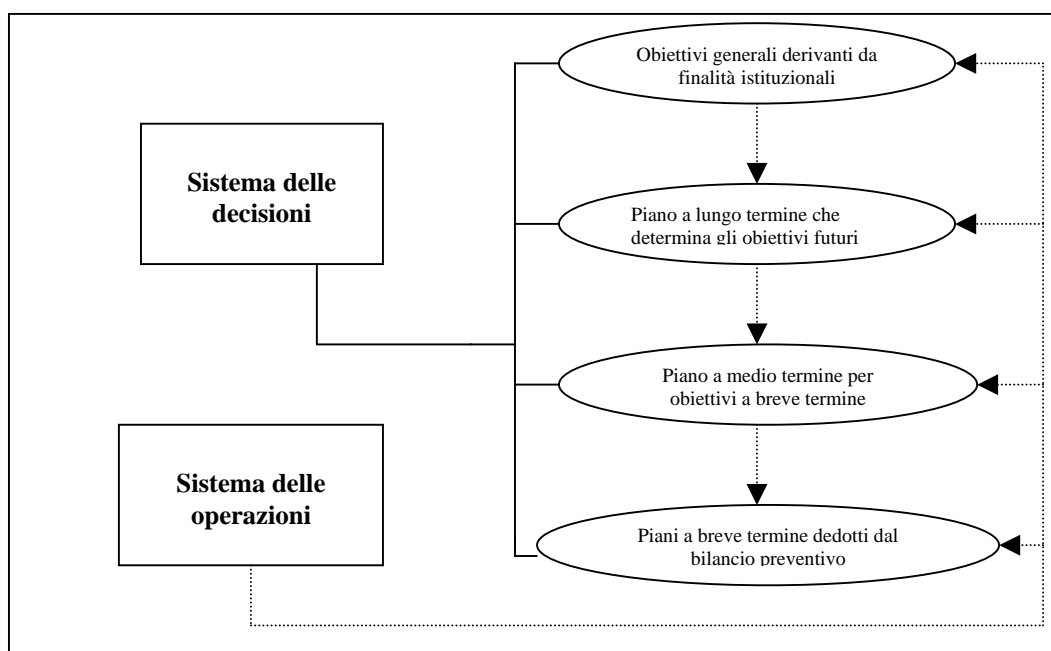
Per svolgere un'analisi più approfondita e consona a questa sede, si tenderà a mantenere distinti i due processi che caratterizzano l'attività manageriale: la pianificazione e il controllo di gestione.

Tale suddivisione risulta essere veritiera solo per motivi operativi poiché, in realtà, si tratta di due momenti di un unico processo: essi sono intimamente collegati ma con salienti differenze innegabili.

La pianificazione è il processo con cui si formulano e si valutano le strategie aziendali, in vista del raggiungimento degli obiettivi di fondo della gestione, e si redigono i piani operativi, mediante i quali il modello strategico viene reso concretamente realizzabile.

Mentre il controllo fa riferimento a questi piani decisionali che si determinano, sia per confrontare la realtà con il modello, sia per verificare la fattibilità dei piani stessi. Il confronto di cui si è detto ha la finalità di verificare che l'attività realizzi i piani, di individuare i fenomeni che suggeriscono una modificazione dei piani medesimi, in definitiva di assicurare la migliore utilizzazione delle risorse nel raggiungimento della finalità aziendale.

Di seguito si riporta una rappresentazione grafica tra sistema decisionale e sistema delle operazioni o di controllo.



## 1.2. Definizione del gruppo

Il Comune di Biella partecipa in diverse società di capitali operanti nel territorio biellese gestori di servizi pubblici locali ritenuti di interesse generale.

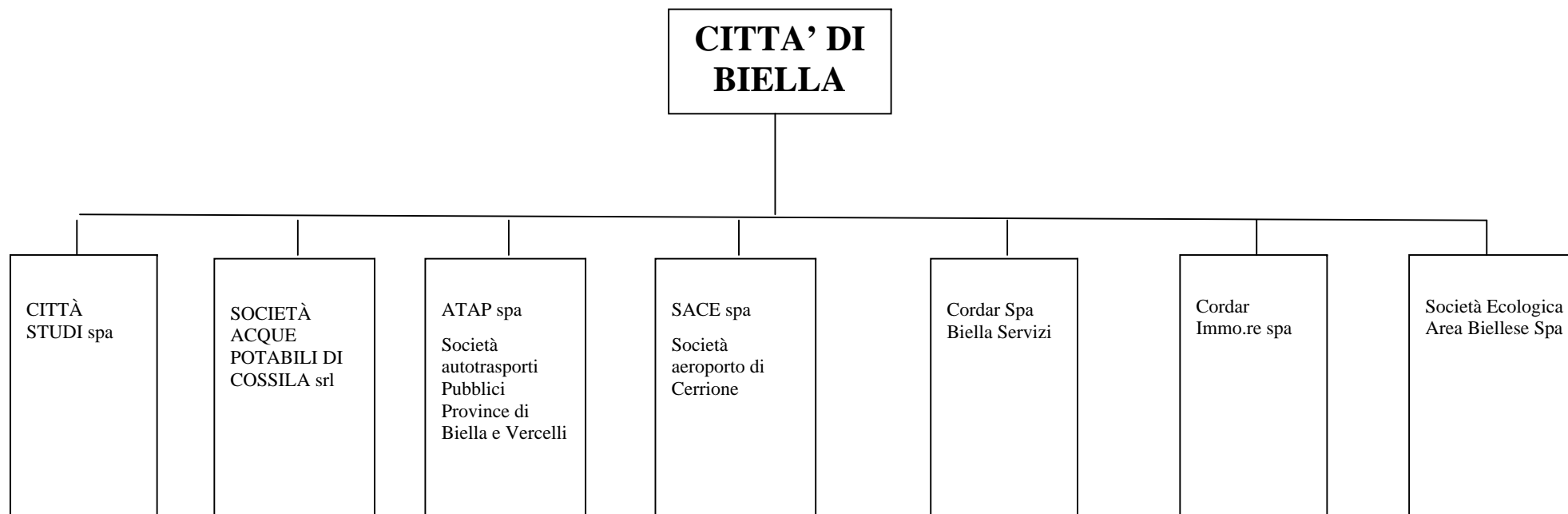
Le quote di partecipazione di primo livello sono quantificate:

	Patrimonio Netto	% Proprietà Titoli	Attività
A.T.A.P. S.P.A. AZIENDA TRASPORTI AUTOMOBILISTICI PUBBLICI DELLE PROVINCE DI BIELLA E VERCELLI	<b>26.504.413,00</b>	6,80%	Titolare di servizio pubblico Trasporto pubblico
CITTÀ STUDI spa	<b>23.151.138,00</b>	1,67%	Formazione universitaria e professionale
CORDAR IMM. S.P.A.	<b>22.647.621,00</b>	37,23%	Titolare di servizio pubblico Sistema idrico integrato
CORDAR S.P.A. BIELLA SERVIZI	<b>10.844.506,00</b>	37,23%	Titolare di servizio pubblico Sistema idrico integrato
S.E.A.B. SOCIETA' ECOLOGICA AREA BIELLESE S.P.A.	<b>1.720.205,00</b>	24,44%	Titolare di servizio pubblico Gestione ciclo integrato dei rifiuti
SOCIETA' ACQUE POTABILI DI COSSILA S.R.L.	<b>274.548,00</b>	1,99%	Titolare di servizio pubblico Servizio idrico
SOCIETA' AEROPORTO CERRIONE - SACE S.P.A.	<b>4.384.006,00</b>	7,75%	Gestione areoporto
<i>Totali complessivi</i>	<b>89.526.437,00</b>		

Di seguito si propone una tabella presentante i rapporti contrattuali con le richiamate società:

Denominazione delle Società Partecipate	Soggetta a controllo dominante	Titolare di affidamenti di servizi pubblici concessi dal Comune
A.T.A.P. S.P.A. AZIENDA TRASPORTI AUTOMOBILISTICI PUBBLICI DELLE PROVINCE DI BIELLA E VERCELLI	si	House providing
CITTÀ STUDI spa	no	no
CORDAR IMM. S.P.A.	si	House providing
CORDAR S.P.A. BIELLA SERVIZI	si	House providing
S.E.A.B. SOCIETA' ECOLOGICA AREA BIELLESE S.P.A.	si	House providing
SOCIETA' ACQUE POTABILI DI COSSILA S.R.L.	si	House providing
SOCIETA' AEROPORTO CERRIONE - SACE S.P.A.	no	no

Mentre la rappresentazione grafica di primo livello del gruppo è così raffigurata:



### **1.3. Le società pubbliche titolari di affidamenti diretti e soggette a controllo.**

Nell'anno 2015 le società affidatarie in via diretta di servizi pubblici locali sono la società ATAP s.p.a., la società SEAB s.p.a.

In osservanza del Regolamento dei Controlli interni occorre ricondurre alla fattispecie del controllo sulle società partecipate anche le società soggette a controllo dominante esercitato da soggetti terzi, in particolare CORDAR s.p.a. BIELLA SERVIZI e CORDAR IMM s.p.a., che pur non essendo titolari di affidamenti diretti di servizi da parte dell'Ente e riconoscendo in capo all'ATO le funzioni di governo del servizio idrico integrato, come ampiamente sottolineato dal legislatore con il dl 133/2014 e la l. 190/2014, restano comunque società partecipate dall'ente locale, pertanto rientranti nella trattazione dell'articolo 147 quater del TUEL.

Nel solco della normativa e della giurisprudenza comunitaria e nazionale le società oggetto d'affidamento diretto sono soggette a controllo analogo così come accolto dalle stesse nel proprio statuto con la creazione di un comitato esecutivo (caso ATAP s.p.a.) oppure con l'individuazione di un comitato di tutela come all'articolo 26 dello statuto per la società SEAB s.p.a. od ad un Consiglio di Indirizzo e Vigilanza riscontrabile nell'articolo 7 dello statuto di CORDAR IMM s.p.a. e nell'art. 22 bis dello statuto di CORDAR s.p.a. BIELLA SERVIZI (ivi individuato come Comitato paritetico di tutela).

Pertanto alla luce del dettato dell'articolo 7 del vigente Regolamento dei Controlli interni il presente "*atto di indirizzo è trasmesso al Presidente delle Società e al Collegio Sindacale*"<sup>3</sup> delle società ATAP s.p.a. , SEAB s.p.a. , CORDAR IMM s.p.a. e CORDAR s.p.a. BIELLA SERVIZI, anche per il tramite delle Autorità d'Ambito dove costituite e funzionanti.

È, infatti, da ritenere che, dovendo il controllo analogo essere esercitato in forma collegiale, nel caso di una pluralità dei soci, sia la conferenza dei Sindaci costituita presso le rispettive ATO, l'organo competente ad effettuare il predetto controllo.

In conclusione s'invitano le individuate società a meglio esplicitare, in ambito statutario, l'ordinamento del comitato di controllo analogo al fine di meglio aderire all'ormai consolidato dettato normativo così come integrato da abbondante giurisprudenza e dottrina.

---

<sup>3</sup> Regolamento dei Controlli interni – C.C. n° 93 del 19 dicembre 2012 – articolo 7 comma 2.



#### **1.4. Gli obblighi informativi a cui le società del gruppo titolari di affidamenti diretti e soggette a controllo devono assolvere.**

Al fine di permettere lo svolgimento del controllo proprio della lettera d) del vigente articolo 147 del Dlgs 267/2000 le società partecipate dal Comune di Biella devono, al fine di consentire un adeguato controllo economico-finanziario, fornire le seguenti informazioni:

- ❖ Predisporre annualmente un budget;
- ❖ Sottoporre il budget all'approvazione dell'Assemblea dei Soci in tempi coerenti con la programmazione finanziaria del Comune e comunque da trasmettere al Comune stesso non oltre il 15 novembre di ogni anno;
- ❖ Predisporre almeno un rapporto infra-annuale approvato dal Consiglio d'Amministrazione e relativo alla gestione del primo semestre da trasmettere al Comune entro il 30 luglio;
- ❖ Predisporre ed inviare al Comune una relazione, costituente apposita sezione della relazione ex art. 2428 Codice Civile, ovvero autonoma relazione in caso di bilancio in forma abbreviata, sulle operazioni compiute e i provvedimenti adottati in attuazione di quanto previsto dal budget.

e compiere le seguenti azioni, al fine di permettere un'analisi di efficacia sulla propria attività:

- ❖ Sottoscrivere un contratto di servizio con l'Ente titolare della funzione pubblica di competenza o di documentazione regolamentare equivalente;
- ❖ Dotarsi della "carta dei servizi";
- ❖ Inviare periodicamente al Comune rapporti sullo stato di attuazione del contratto di servizio;
- ❖ Trasmettere al Comune i risultati della customer satisfaction condotta annualmente dalla Società;
- ❖ Trasmettere i verbali del comitato atto al controllo analogo per dovuta presa d'atto.

I controlli, così come definito dall'articolo 8 del vigente Regolamento dei Controlli interni, sono esercitati dal Settore Finanze del Comune di Biella coadiuvato dai singoli Settori affidatari dei servizi per quanto riguarda l'analisi di efficacia.

## **2. Il piano degli obiettivi gestionali affidati alle società soggette a controllo**

**SOMMARIO: 2.1. Introduzione; 2.2. Obiettivi di carattere quantitativo; 2.3. Obiettivi di carattere qualitativo.**

### **2.1. Introduzione**

Le società pubbliche affidatarie dirette di servizi pubblici locali devono rispondere in solido con gli Enti proprietari del rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

In termini assoluti le stesse società sono chiamate al contenimento dei propri costi gestionali al fine da un lato di calmierare le tariffe applicate per garantirne la dovuta remunerazione e dall'altro ridurre l'impatto dei debiti del Sistema Italia.

Le leve funzionali possono essere di natura organizzativa, gestionale, fiscale, l'ambito di tale atto ha il compito di definire degli obiettivi di carattere quantitativo e qualitativo volti a migliorare la percezione dell'Ente nei confronti delle proprie partecipate al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse che lo stesso potrà impiegare.

### **2.2. Obiettivi di carattere quantitativo**

Gli obiettivi di carattere quantitativo hanno il compito primario di rispondere ad un bisogno di efficienza ed in particolare di produttività.

Nella prima attuazione del dettato del Regolamento dei Controlli Interni, però, occorre procedere alla definizione del perimetro del controllo e degli strumenti idonei alla sua concretizzazione.

In particolare, ritenuto dal Consiglio Comunale che detto controllo debba essere svolto dal Settore Attività finanziarie l'insieme dei dati non potrà che avere natura economico – patrimoniale.

In particolare gli obiettivi di carattere quantitativo assegnati alle società partecipate soggette a controllo per l'anno 2015 sono:

- La stesura di un budget economico – patrimoniale per l'anno 2015 volto alla definizione del risultato tendenziale di periodo;
- Report contabile semestrale con individuazione degli eventuali scostamenti;
- Predisposizione del programma annuale dei fabbisogni di personale coerente con le norme specifiche di settore e rispettoso degli obblighi di finanza pubblica;
- Procedere alla compilazione dell'informativa prodotta dall'Ente per la stesura del bilancio consolidato.

Inoltre in sede di Documento Unico di Programmazione per l'esercizio finanziario 2015 – 2017 sono stati evidenziati i seguenti indirizzi gestionali ed operativi:

- in ambito di spesa di personale:  
secondo il disposto dell'articolo 3 del Decreto Legge 24 giugno 2014 n° 90, gli enti locali *“coordinano le politiche assunzionali dei soggetti di cui all'articolo 18, comma 2 – bis, del citato decreto legge n. 112 del 2008 al fine di garantire per i medesimi soggetti una graduale riduzione della percentuale tra spesa di personale e spesa corrente, fermo restando quanto previsto dal medesimo articolo 18, comma 2 – bis [...]”*.

Il proposto articolo richiama espressamente il decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, articolo 18 comma 2 – bis che testualmente, in stralcio, recita: *“Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello”*.

In prima battuta, dato che il riportato dettato normativo propone una lettura finanziaria (spesa) dell'obiettivo di finanza pubblica lo stesso deve essere declinato, come meglio definito nel riportato articolo 18 comma 2 – bis del decreto legge n. 112 del 2008, in concetti di costo.

Le società partecipate si devono attivare a contenere i costi di personale attraverso gli oneri contrattuali ed assunzionali secondo gli indirizzi forniti dall'ente controllante.

Per quanto concerne gli oneri oggetto di contenimento, l'Ente prende in considerazione quanto dovrà essere imputato alla voce di bilancio B9) così come definita dall'Organismo Italiano di Contabilità al principio contabile 12 – Classificazione nel conto economico dei costi e ricavi; in particolare: salari e stipendi (B9a), oneri sociali (B9b), trattamento di fine rapporto (B9c), trattamento di quiescenza e simili (B9d) ed altri costi (B9e).

La normativa vincola la gestione della politica del personale delle partecipate al raggiungimento, in linea di principio, dei risultati affidati agli enti partecipanti, nello specifico di seguito riportati:

- a) riduzione dell'incidenza percentuale delle spese di personale rispetto al complesso delle spese correnti, attraverso parziale reintegrazione dei cessati e contenimento della spesa per il lavoro flessibile;
- b) razionalizzazione e snellimento delle strutture burocratico-amministrative, anche attraverso accorpamenti d'uffici con l'obiettivo di ridurre l'incidenza percentuale delle posizioni apicali in organici;
- c) contenimento delle dinamiche di crescita della contrattazione integrativa, tenuto anche conto delle corrispondenti disposizioni dettate per le amministrazioni statali.

*Ciò premesso si identificano gli obiettivi strategici da assolvere per il periodo analizzato dal presente documento:*

al fine del contenimento della spesa complessiva di personale, nel rispetto del dettato normativo del citato decreto legge 25 giugno 2008, n° 112, articolo 18 comma 2 – bis, secondo capoverso: “[...] *tendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera [...]*” le società partecipate soggette a controllo devono porre in campo comportamenti virtuosi che permettano di contenere:

- a. in caso di ampliamento dell'attività erogata, il rapporto tra costi di personale e fatturato di esercizio con riferimento al valore medio del triennio precedente secondo la seguente formula matematica:

$$\frac{\text{Voce B9) Conto Economico anno n}}{\text{Voce A1) Conto Economico anno n}} < \frac{\text{Media (Voce B9) Conto Economico anno n-1, n-2, n-3)}}{\text{Media (Voce A1) Conto Economico anno n-1, n-2, n-3)}}$$

- b. in caso di mantenimento dell'attività erogata, il rapporto tra costi di personale e costi della produzione con riferimento al valore medio del triennio precedente secondo la seguente formula matematica:

$$\frac{\text{Voce B9) Conto Economico anno n}}{\text{Voce B) Conto Economico anno n}} < \frac{\text{Media (Voce B9) Conto Economico anno n-1, n-2, n-3)}}{\text{Media (Voce B) Conto Economico anno n-1, n-2, n-3)}}$$

*La rappresentazione del rispetto del vincolo dovrà essere garantita sia in approvazione dei documenti di budget che, ovviamente, del bilancio d'esercizio.*

La società è chiamata, in osservanza della propria autonomia, a regolamentare i processi volti al rispetto di tali vincoli, i tempi di monitoraggio degli stessi.

al fine del contenimento degli oneri contrattuali di secondo livello le società partecipate soggette a controllo dominante devono, in piena linearità con quanto disposto per gli enti partecipanti, ove non venga rispettato il precedente indirizzo, rispettare il dettato dell'articolo 9 comma 2 bis del decreto legge 31 maggio 2010 n° 78. Gli accordi adottati in dissenso a quanto disposto, devono essere tempestivamente comunicati all'assemblea dei soci per le opportune ratifiche volte, in salvaguardia, a permettere di dare mandato al consiglio di amministrazione al fine dell'adozione di azioni di recupero, anche in contrattazioni successive, di quanto erroneamente concesso;

- in ambito di risultato economico proprio della gestione caratteristica, le società partecipate affidatarie dirette di servizi pubblici locali debbono, poiché emanazioni organizzativa degli enti affidanti, seguire i medesimi principi di equilibrio di bilancio e di redistribuzione della ricchezza propri di chi li partecipa.

In particolare:

- il risultato della gestione caratteristica deve tendere a garantire la copertura degli oneri finanziari, tributari e fiscali ed ove risultasse un surplus,

destinare lo stesso, ove consentito dall'Autorità di Regolazione del mercato di pertinenza, ai soci medesimi al fine di permettere una socializzazione di tali utili per il tramite dei propri bilanci;

- ottimizzare la gestione fiscale, nel rispetto della normativa vigente, al fine di garantire nuove risorse da non ricercare nella leva tariffaria;
  - utilizzare nuove linee di finanziamento, anche in collegamento, con altre società del gruppo al fine di ottenere un miglior costo del denaro e di far partecipare il territorio a finanziare opere del territorio. Il Biellese che finanzia il Biellese.
- in ambito *di perfezionamento dell'affidamento diretto*, le singole società debbono adottare un regolamento disciplinante l'esercizio del controllo analogo a carattere vincolante, nel rispetto della normativa europea e nazionale con almeno l'approfondimento delle seguenti fattispecie:
    - oggetto;
    - composizione del comitato del controllo analogo;
    - funzioni del comitato;
    - compiti del comitato;
    - rapporti del comitato con l'assemblea dei soci;
    - rapporti del comitato con il consiglio di amministrazione;
    - procedure, tramite patti parasociali, dell'esercizio del controllo.

Nel caso in cui gli statuti societari non contemplino tale organo procedere alla sua istituzione nel rispetto del dettato della normativa di settore vigente

### **2.3. Obiettivi di carattere qualitativo**

Gli obiettivi di carattere qualitativo hanno il compito primario di rispondere ad un bisogno di efficacia ed in particolare di soddisfazione del servizio reso da parte dell'utenza.

In particolare gli obiettivi di carattere qualitativo assegnati alle società partecipate soggette a controllo per l'anno 2015 sono:

- Redigere, ove non esistesse, la carta dei servizi e renderla pubblica tramite il proprio sito istituzionale;

- Predisporre un sistema di reporting idoneo a registrare in modalità anonima il gradimento degli utenti serviti. Procedere, infine, alla pubblicazione dei risultati attesi e pervenuti con i relativi scostamenti.
- Di dare attuazione al dettato normativo di cui all'art. 1, comma 563, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014) ai fini della razionalizzazione delle spese.

### **3. Il consolidamento dei dati economico – patrimoniali del Gruppo “Comune di Biella”**

SOMMARIO: 3.1. Introduzione; 3.2. Criteri di consolidamento; 3.3. Modulistica.

#### **3.1. Introduzione**

Il Legislatore delegato impone nel riconoscere e consolidare i propri organismi od enti strumentali

Ciò premesso, al fine di assolvere l’obbligo legislativo, occorre essere consapevoli di cosa sia un organismo od ente strumentale.

In detto ambito è il Legislatore delegato che ci fornisce l’interpretazione autentica di tali enti <sup>4</sup> così definiti:

[...] “l’azienda o l’ente, pubblico o privato, nel quale la regione o l’ente locale:

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 propria 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 comportano l’esercizio di influenza dominante.”[...].

---

<sup>4</sup> Art. 21 DPCM 28/12/2011



Inoltre al fine di definire ciò che sarà oggetto di consolidamento contabile il legislatore delegato, individua le società controllate <sup>5</sup>:

[...] “Si definisce controllata da una regione o da un ente locale la società nella quale la regione o l'ente locale:

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 gli atti di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti comportano l'esercizio di influenza dominante.

Le società controllate sono distinte nelle medesime tipologie previste per gli enti strumentali.” [...].

Inoltre si identificano le società partecipate <sup>6</sup> dell'amministrazione pubblica capogruppo, come le 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.

### **3.2. Criteri di consolidamento**

La prima analisi da compiere è definire quali sono le società da consolidare e quali criteri di consolidamento adottare.

Le indicazioni che il legislatore delegato ha posto in questo ambito sono così riassumibili:

- ❖ Le società a totale partecipazione pubblica affidatarie di servizi pubblici locali sono sempre da consolidare con il metodo ad integrazione proporzionale;

---

<sup>5</sup> Art. 22 DPCM 28/12/2011

<sup>6</sup> Art. 23 DPCM 28/12/2011

❖ Gli enti strumentali e le società controllate sono consolidabili con il metodo del integrazione globale se:

- Sono soggetti a influenza dominante da parte della capogruppo per contratto o statuto e non rientranti nella fattispecie delle “società partecipate”;
- L’ente, l’organismo o la società da consolidare deve avere un orizzonte di gestione almeno di medio periodo.

Ciò premesso si presenta graficamente gli enti strumentali e le società partecipate del Comune di Biella secondo quanto disposto dal DLGS 118/2011 e dal Codice civile con le relative classificazioni propedeutiche alla stesura del bilancio consolidato:

Società / Consorzi	Codice fiscale	Misura partecipazione	EX DLGS 118/2011		EX DLGS 118/2011			EX CODICE CIVILE	
			Ente strumentale controllato	Ente strumentale partecipato	Società controllata	Società partecipata	Società non rilevanti	Società controllata	Società partecipata
A.T.A.P. S.P.A. AZIENDA TRASPORTI AUTOMOBILISTICI PUBBLICI DELLE PROVINCE DI BIELLA E VERCELLI	01537000026	6,80%				X			X
CITTÀ STUDI S.P.A.	01491490023	1,67%					X		X
CORDAR IMM. S.P.A.	02085020028	37,23%				X			X
CORDAR S.P.A. BIELLA SERVIZI	01866890021	37,23%				X			X
S.E.A.B. SOCIETA' ECOLOGICA AREA BIELLESE S.P.A.	02132350022	24,44%				X			X
SOCIETA' ACQUE POTABILI DI COSSILA S.R.L.	00149000028	1,99%				X			X
SOCIETA' AEROPORTO CERRIONE - SACE S.P.A.	00392080024	7,75%					X		X
I.R.I.S. – CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	90035880021	39,03%	X						
CO.S.R.A.B. – CONSORZIO DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI AREA BIELLESE	81016510026			X					
CONSORZIO COMUNI ZONA BIELLESE	81020300026			X					

Da quanto esposto occorre, estrapolare, al fine di definire “il perimetro di consolidamento”, le società e gli enti strumentali che andranno ad essere consolidati secondo le seguenti regole di classificazione:

Ente strumentale	Controllato fonte normativa dlgs 118/2011 art. 11 ter comma I°	a) il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell'ente o nell'azienda	0
		b) 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	0

		c) la maggioranza, diretta o indiretta, 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	0
		d) l'obbligo di ripianare i disavanzi, nei casi consentiti dalla legge, per percentuali superiori alla propria quota di partecipazione	0
		e) 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, comportano l'esercizio di influenza dominante	1
	Partecipato  fonte normativa dlgs 118/2011 art. 11 ter comma II°	Ente pubblico o privato partecipato in assenza di almeno una delle condizioni di cui il comma 1	2
Società controllate	fonte normativa dlgs 118/2011 art. 11 quater comma I°	a) 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;	0
		b) 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 gli atti di concessione stipulati con società che svolgono prevalentemente l'attività oggetto di tali contratti comportano l'esercizio di influenza dominante	0
Società partecipate	fonte normativa dlgs 118/2011 art. 11 quinquies	costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione Dal 2017 dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 20 per cento se trattasi di società non quotata	5

		costituite dalle società a totale partecipazione pubblica affidatarie dirette di servizi pubblici locali della regione o dell'ente locale indipendentemente dalla quota di partecipazione Dal 2017 dispone di una quota di voti, esercitabili in assemblea, pari o superiore al 10 per cento se trattasi di società quotata	0
--	--	--	---

e come le medesime vengo raggruppate per tipologia secondo quanto disposto dal dlgs

118/2011 articolo 11 – ter comma 3:

Tipologie	Entri strumentali controllati	Enti strumentali partecipati	Società controllate	Società partecipate
a) servizi istituzionali, generali e di gestione;				
b) istruzione e diritto allo studio;				
c) ordine pubblico e sicurezza;				
d) tutela e valorizzazione dei beni ed attività culturali;				
e) politiche giovanili, sport e tempo libero;				
f) turismo;				
g) assetto del territorio ed edilizia abitativa;				
h) sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente;		2		4
i) trasporti e diritto alla mobilità;				1
j) soccorso civile;				
k) diritti sociali, politiche sociali e famiglia;	1			
l) tutela della salute;				
m) sviluppo economico e competitività;				
n) politiche per il lavoro e la formazione professionale;				
o) agricoltura, politiche agroalimentari e pesca;				
p) energia e diversificazione delle fonti energetiche;				
q) relazione con le altre autonomie territoriali e locali;				
r) relazioni internazionali				

Infine occorrerà definire secondo quanto disposto dal principio contabile applicato concernete il bilancio consolidato ciò che risulta irrilevante<sup>7</sup> per la stesura del bilancio consolidato:

SOGGETTO	TIPOLOGIA	IRRILEVANZA	CONSOLIDABILE POST IRRILEVANZA	METODO
A.T.A.P. S.P.A. AZIENDA TRASPORTI AUTOMOBILISTICI PUBBLICI DELLE PROVINCE DI BIELLA E VERCELLI	i)	N	S	PROPORZIONALE
CONSORZIO COMUNI ZONA BIELLESE	h)	S	N	
CORDAR IMM. S.P.A.	h)	N	S	PROPORZIONALE
CORDAR S.P.A. BIELLA SERVIZI	h)	N	S	PROPORZIONALE
CO.S.R.A.B. – CONSORZIO DI SMALTIMENTO DEI RIFIUTI URBANI AREA BIELLESE	h)	S	N	
I.R.I.S. – CONSORZIO INTERCOMUNALE SERVIZI SOCIO ASSISTENZIALI	k)	N	S	INTEGRALE
S.E.A.B. SOCIETA' ECOLOGICA AREA BIELLESE S.P.A.	h)	N	S	PROPORZIONALE
SOCIETA' ACQUE POTABILI DI COSSILA S.R.L.	h)	S	N	

[Tabella illustrativa – fonte dati Bilancio consolidato 2014]

Da quanto presentato occorre, ai soli fini conoscitivi, definire brevemente il metodo di consolidamento che sarà utilizzato:

- Metodo ad integrazione globale con esplicitazione del patrimonio di terzi: tramite questo procedimento il gruppo è considerato come una realtà unica e pertanto le risultanze patrimoniali e reddituali sono quantificate ed iscritte per la loro

<sup>7</sup> Principio contabile applicato concernete il bilancio consolidato Principio dell'irrilevanza:  
 “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.  
 Al fine di garantire la significatività del bilancio consolidato gli enti possono considerare non irrilevanti i bilanci degli enti e delle società che presentano percentuali inferiori a quelle sopra richiamate.  
 La percentuale di irrilevanza riferita ai “ricavi caratteristici” è determinata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o società controllata o partecipata al totale dei “A) Componenti positivi della gestione” dell'ente”.  
 Per le regioni, la verifica di irrilevanza dei bilanci degli enti o società non sanitari controllati o partecipati è effettuata rapportando i componenti positivi di reddito che concorrono alla determinazione del valore della produzione dell'ente o della società al totale dei “A) Componenti positivi della gestione” della regione al netto dei componenti positivi della gestione riguardanti il perimetro sanitario”.  
 In ogni caso, sono considerate irrilevanti, e non oggetto di consolidamento, le quote di partecipazione inferiori all'1% del capitale della società partecipata”

interezza in un nuovo bilancio nato dall'unione dei vari bilancio del gruppo; con particolare attenzione alla determinazione dei beni di terzi non appartenenti al gruppo sia in ambito patrimoniale che reddituale.

- Metodo proporzionale: il bilancio viene consolidato secondo la teoria della proprietà pertanto ogni posta di bilancio (riga per riga) e le operazioni infragruppo vengono riportate in base alla percentuale di partecipazione. Con questo metodo non si rappresenta la quota di terzi.

Al fine di giungere alla compilazione di un bilancio consolidato coerente occorre analizzare e cumulare tutti i dati contabili dei singoli attori tramite una idonea modulistica che di seguito si viene e presentare.

### **3.3. Le schede di consolidamento – Modulistica**

Il bilancio consolidato è il frutto di un algoritmo contabile che tiene conto delle regole di consolidamento poch' anzi espresse.

Al fine di meglio permettere la stesura di tale complesso documento ed ottimizzarne i tempi di realizzazione si propone alle società oggetto di consolidamento un insieme di schede informative raggruppate sotto in nome di "Fascicolo del consolidamento"<sup>(8)</sup>.

Tale fascicolo risulta composto da cinque diverse parti:

- Informazioni generali: dati societari diversi
- Prospetti di base: dati contabili propri dei prospetti secondo la IV direttiva CEE
- Prospetti delle operazioni infragruppo tra società consolidate: necessario per definire le partite infragruppo propedeutico alla stesura del bilancio consolidato;
- Documenti dei movimenti patrimoniali
- Documenti diversi

Tale fascicolo risulta allegato al presente atto e verrà consegnato alle individuate società partecipate per la sua compilazione nei tempi e nei modi necessari definiti nella lettera di trasmissione.

La redazione del bilancio consolidato risulta essere elemento strategico per il Comune di Biella così come definito nel Documento Unico di Programmazione ed obbligo normativo così come esposto all'articolo 233 – bis del TUEL e pertanto impegno comune di tutto il *Gruppo Città di Biella*.

---

<sup>8</sup> Materiale concesso dal DR. Mangano Giuseppe durante il corso di perfezionamento in “*Armonizzazione dei bilanci pubblici*” organizzato dall’Università di Pisa per l’anno accademico 2012/2013

## **Allegati**

**ALLEGATO 1. FASCICOLO DEL CONSOLIDAMENTO**