



CONFCOMMERCIO  
IMPRESE PER L'ITALIA



# Gli oneri per partecipazioni della Pubblica Amministrazione

APRILE 2014

Ufficio Studi





**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

# **Gli oneri per partecipazioni della Pubblica Amministrazione**

APRILE 2014

Il rapporto è stato redatto con le informazioni disponibili al 7 marzo 2014 da Mariano Bella ed Elisa S. Minnella.  
Editing a cura di Francesco Rossi - *Direzione Centrale Comunicazione e Immagine*.

© 2014 Confcommercio-Imprese per l'Italia

# INDICE



<b>INDICE</b>	<b>I</b>
<b>INTRODUZIONE E SINTESI</b>	<b>1</b>
<b>1. LE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: DATI E PROBLEMI D'INTERPRETAZIONE</b>	<b>7</b>
<b>2. GLI ONERI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LE PARTECIPAZIONI</b>	<b>19</b>
2.1 La vista regionale	21
2.1.1 Le dichiarazioni delle Province alla CONSOC e sul sito delle amministrazioni provinciali: un confronto	27
2.2 La vista per tipologia amministrativa di ente partecipante	29



# **INTRODUZIONE E SINTESI**



Gli oneri della pubblica amministrazione per società partecipate ammontano a circa 22,3 miliardi di euro nel 2012<sup>1</sup> (tab. A), in crescita di oltre il 20% rispetto al 2010 (al lordo degli effetti delle variazioni dei tassi di risposta delle pubbliche amministrazioni). Questo valore, certamente sottostimato, ammonta al 6,2% della somma tra la spesa per consumi finali e quella in conto capitale di tutte le amministrazioni pubbliche, con riferimento al 2012. Secondo un recente studio dell'Unione delle Province Italiane, gli oneri per partecipazione nel 2013 sarebbero in ulteriore sensibile crescita.

**Tab. A - Oneri sostenuti dalla P.A. per partecipazioni in società e consorzi**

	2012 (milioni di euro)	var. % 2012 su 2011	2012 pro capite (euro)
<b>Enti pubblici di rilievo territoriale</b>			
Nord-ovest	6.748	0,1	426,9
Nord-est	2.621	-0,3	228,3
Centro	3.227	6,2	277,3
Sud e Isole	2.468	25,1	119,7
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>15.065</b>	<b>4,7</b>	<b>253,0</b>
Enti di rilievo nazionale	7.251	12,7	121,8
<b>Totale</b>	<b>22.316</b>	<b>7,2</b>	<b>374,8</b>
<b>Regioni, autonomie locali ed enti pubblici di rilievo territoriale</b>			
Regioni a statuto ordinario	5.972	16,3	118,2
Regioni a statuto speciale	235	-20,2	26,1
Province autonome	318	-17,7	307,0
Province ordinarie	746	-17,5	12,8
<b>Comuni</b>	<b>7.157</b>	<b>-0,3</b>	<b>120,2</b>
Altri enti territoriali	636	30,5	10,7
<b>Totale enti territoriali</b>	<b>15.065</b>	<b>4,7</b>	<b>253,0</b>
<b>Amministrazione centrale dello Stato ed enti pubblici di rilievo nazionale</b>			
Presidenza Consiglio dei Ministri	20	-12,1	0,3
Ministeri	6.963	9,6	116,9
Altri enti territoriali	269	381,2	4,5
<b>Totale amministrazioni centrali</b>	<b>7.251</b>	<b>12,7</b>	<b>121,8</b>
<b>Totale</b>	<b>22.316</b>	<b>7,2</b>	<b>374,8</b>

\*L'onere pro capite di Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale, Province ordinarie e Province autonome è calcolato sulla base della frazione di popolazione residente. Per gli altri livelli amministrativi è invece calcolato sul totale della popolazione italiana. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Consoc, Dipartimento della Funzione Pubblica

1 Secondo i nostri conteggi, nella banca dati CONSOC presso il Dipartimento della Funzione pubblica della Presidenza del Consiglio, c'è una sovrastima di circa 400 milioni di euro dovuta a un errore d'imputazione di alcuni dati. Secondo la CONSOC gli oneri ammonterebbero a 22,7 miliardi di euro.

Il capitalismo pubblico comporta oneri rilevanti sia in proporzione della spesa pubblica sia in assoluto. Nel dibattito attuale sugli obiettivi della spending review l'orientamento verso una riduzione delle partecipazioni è variamente sottolineato da diversi interlocutori istituzionali. Tuttavia, la qualificazione prevalente di questo orientamento è di ridurre le partecipazioni nelle società in perdita. Sul punto non si può concordare in quanto anche le società partecipate in utile potrebbero risultare non efficienti dal punto di vista tanto della produzione quanto dei costi sostenuti.

Un'attenta revisione della spesa deve guardare "dentro" il sistema delle partecipazioni in modo profondo: definire cosa tagliare sulla base di utili o perdite di un esercizio sarebbe sbagliato. Per esempio, un contratto di servizio particolarmente generoso potrebbe comportare un utile della partecipata ma comunque un costo ingiustificato per la collettività. Allo stesso tempo, una perdita potrebbe essere "socialmente accettabile" nel caso di servizi universali poco redditizi, la cui copertura deve passare da un esborso netto dell'ente pubblico partecipante. La questione del capitalismo pubblico è materia politica, della quale non si tratta in questa nota.

Conta invece sottolineare che appaiono oggi troppi e troppo poco coordinati i soggetti deputati ad effettuare i controlli sul sistema delle partecipate. Come detto, le banche dati, che dovrebbero restituire il quadro analitico e sinottico fedele di questo fenomeno, sono tante, diverse e scarsamente coerenti tra loro. Invece di moltiplicare gli obblighi di comunicazione per i funzionari pubblici (soprattutto locali) sarebbe opportuno concentrare la base informativa presso un unico soggetto, ben identificabile, responsabile della raccolta e della manutenzione della base dati nonché del rispetto del regime sanzionatorio nei confronti degli enti che rispondono in modo parziale e/o non corretto oppure che non rispondono affatto.

E' curioso discutere di spending review ai più alti livelli istituzionali quando la stessa Corte dei Conti indica nel 65% il tasso di risposta dei comuni a proposito delle loro partecipazioni per l'anno 2012. Senza un'informazione fedele alla realtà del fenomeno difficilmente si avranno azioni efficaci nella direzione di risparmi consistenti. Le carenze informative, in generale, possono rafforzare, per necessità, la consuetudine di effettuare tagli lineari. E si comprende: se non si sa bene di cosa si stia parlando meglio imporre un vincolo unico per tutti, visto che differenziare e attaccare il problema chirurgicamente non è possibile.

Pure tenendo conto di queste oggettive limitazioni, i dati disponibili restituiscono la sensazione di un fenomeno in crescita quantitativa non soltanto nel confronto 2012 vs 2010, forse inficiato da un basso tasso di *compliance* nel 2010, ma anche nel più affidabile paragone tra la spesa nel 2012 e quella sostenuta l'anno prima.

Sul piano territoriale, gli oneri pro capite sono molto inferiori nel Sud del paese e soprattutto nelle regioni piccole: nel Nord-ovest si spendono 427 euro a testa contro i circa 120 del

Sud. Gli enti locali di modeste dimensioni evidentemente mettono a gara i servizi e li affidano a società interamente private, quindi non presenti nella banca dati della Funzione Pubblica (che censisce gli oneri per partecipazioni, appunto). In ogni caso gli oneri nel Mezzogiorno del paese sono decisamente in crescita (+25,1%; tab. A).

Sul piano delle giurisdizioni amministrative, le province autonome hanno una spesa sensibilmente superiore rispetto a tutte le altre tipologie (307 euro pro capite contro la media complessiva di 253 euro). La preoccupante dinamica dei costi degli altri enti territoriali - dalle comunità montane alla sanità locale - si desume da una crescita del 30,5% nel solo 2012, che porta gli oneri di questi enti pubblici a 636 milioni di euro.

Il fatto più rilevante è e resta quello di una capillare diffusione delle partecipazioni degli enti locali. Se infatti i 7,25 miliardi di oneri dei ministeri sono costituiti, per la gran parte, dai trasferimenti alle Poste italiane e alle Ferrovie dello Stato, i 15 e passa miliardi di euro sopportati dagli enti locali finiscono in una miriade di società - tra loro, poi, legate attraverso vari intrecci e rapporti - che non sempre forniscono servizi pubblici in senso stretto. Gli enti locali, in sostanza, comportano il 68% di tutti gli oneri sostenuti dalla P.A. per partecipazioni. Al netto dei trasferimenti alle Poste e alle Ferrovie, ed escludendo le grandi partecipazioni statali nelle società quotate, praticamente il capitalismo pubblico è tutto capitalismo locale.

L'obiettivo di questa nota è di rappresentare i fatti per come è possibile conoscerli sulla base dei dati disponibili. Non rileva stabilire, qui, se il capitalismo locale sia un bene o un male per l'efficienza economica, cioè se i costi ad esso associati valgano i benefici attuali. Nè se valgano i benefici potenziali, quelli, cioè, di efficacia e di efficienza che si potrebbero ottenere da una ritirata strategica della pubblica amministrazione dai servizi che i privati potrebbero offrire su un mercato trasparente e ragionevolmente regolato.

Resta il dubbio che 22,3 miliardi di euro - un ammontare senz'altro sottostimato rispetto alla realtà - siano un onere annuo sulle finanze pubbliche non del tutto sotto il controllo degli enti partecipanti.

Organismi ibridi, le società partecipate pubbliche costituiscono strutture d'intermediazione politica le cui risorse umane e monetarie potrebbero, in parte, essere meglio impiegate orientando e regolando il mercato, piuttosto che operandovi dentro da protagonisti.



**1. LE SOCIETÀ PARTECIPATE DALLA  
PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:  
DATI E PROBLEMI D'INTERPRETAZIONE**



Prima di quantificare e analizzare le spese sostenute dagli enti pubblici per partecipazioni, è necessario dar conto delle diverse fonti istituzionali disponibili sull'argomento.

La numerosità delle fonti e delle banche dati accessibili liberamente on line rappresenta, infatti, il primo fattore di complessità del tema delle società partecipate dagli enti pubblici. Al fatto stesso di essere più di una, si aggiunge una serie di aspetti che contribuiscono a rendere poco fruibili i (preziosissimi) dati in esse contenuti: aspetti riconducibili essenzialmente alle diverse classificazioni adottate nelle banche dati, alle differenti tipologie di partecipazioni prese in esame (dirette, indirette o entrambe), alla presenza di dati diversi e complementari che - se raccolti e combinati all'interno di un'unica banca dati - potrebbero far luce su aspetti che ancora rimangono in ombra.

Sono tre le principali fonti cui attingere in tema di partecipazioni della pubblica amministrazione (tab. 1). Il Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito del progetto PerlaPa (sistema integrato che dovrebbe unificare la gestione degli adempimenti previsti a carico delle pubbliche amministrazioni dalla normativa vigente in materia di comunicazione di dati statistici e monitoraggio), ha costruito la banca dati CONSOC, che, oltre a riportare i dati anagrafici completi di enti partecipanti ed enti (direttamente) partecipati, indica la percentuale di partecipazione nonché l'onere complessivamente gravante sull'ente pubblico in ragione della quota da questo detenuta nella società/consorzio.

Il Dipartimento del Tesoro - Ministero dell'Economia e delle Finanze, dal canto suo, propone il Portale Tesoro, che "si configura come punto unico di accesso per tutte le applicazioni sviluppate dal Dipartimento del Tesoro per gli adempimenti previsti a carico di Enti esterni, sia Amministrazioni Pubbliche che soggetti privati" ed all'interno del quale è attiva un'applicazione - denominata Patrimonio della PA - per la rilevazione dei beni immobili, delle partecipazioni e delle concessioni. Risultato tangibile delle comunicazioni pervenute al portale è il "Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011", uscito nel mese di dicembre 2013 (a febbraio 2014 sono in corso di elaborazione i dati relativi al 2012). Il documento - i cui dati sono disponibili in formato pdf e, per l'anno 2011, anche in formato excel - censisce tutte le partecipazioni (dirette ed indirette) detenute dalle pubbliche amministrazioni, riportandone il numero ed indicando la percentuale di comunicazione da parte delle pubbliche amministrazioni tenute all'adempimento, oltre ad una serie di altri dati riguardanti le società partecipate, tra i quali rileva evidenziare quello relativo al risultato d'esercizio.

La Corte dei Conti rappresenta la terza fonte di dati in tema di partecipate della Pubblica Amministrazione. All'interno della Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni ed in quella - separata - relativa agli enti locali (Comuni e Province) è presente un capitolo dedicato agli organismi partecipati da tali enti, capitolo che, oltre a riportare dettagliatamente la cornice normativa in tema di affidamento dei servizi pubblici, analizza il numero, la tipologia giuridica, alcune voci

di bilancio, nonché le somme erogate dall'ente pubblico in ragione della partecipazione in ciascun organismo partecipato.

Accanto alle tre banche dati appena descritte, è opportuno citare anche il sistema SIOPE (Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici), che rileva gli incassi ed i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche. Informazioni sul costo delle partecipazioni azionarie detenute dagli enti pubblici si possono reperire - in aggregato per tipologia di amministrazione - sotto la voce "Uscite". Oltre alla voce "partecipazioni azionarie e conferimenti di capitale in imprese" è tuttavia necessario notare come importi che in Consoc rientrano nel valore degli oneri per partecipate si trovano, in Siope, anche nelle voci "Contratti di servizio", "concessioni di crediti ad imprese pubbliche", e così via. Se le due banche dati si parlassero e il sistema Siope fosse strutturato in modo da distinguere le imprese pubbliche in cui l'ente, di cui si riportano i dati di bilancio, detiene partecipazioni, da tutte le altre, sarebbe perfino possibile scomporre il totale degli oneri per partecipate nelle sue componenti, quelle relative alle spese correnti e quelle relative alle spese in conto capitale. Ma, ancora una volta, la possibilità di trarre informazioni complete si scontra con la complessità dei sistemi e con la mancata integrazione dei dati.

Questa sommaria descrizione delle diverse banche dati, pur non essendo affatto esaustiva nella presentazione di ciascuna fonte (in particolare con riferimento alla normativa che, prevedendo l'obbligo di comunicazione da parte degli enti pubblici, ne determina l'esistenza) restituisce già una prima impressione della complessità che si fronteggia nel momento in cui si voglia indagare il tema delle partecipate.

Complessità che trova la sua origine proprio nel proliferare di norme che prevedono a carico degli enti pubblici obblighi di trasparenza, comunicazione e/o pubblicazione sul sito istituzionale dell'amministrazione, gravata così, con riferimento al tema delle partecipate, di una serie di adempimenti che, nei contenuti, richiedono informazioni molto simili. In tabella 1 la colonna denominata "Normativa di riferimento" rimanda ad una serie di norme che nel tempo si sono venute sovrapponendo ed affiancando nel tentativo di rispondere a obiettivi di diversa natura, ma che hanno caricato le pubbliche amministrazioni di oneri di comunicazione che si potrebbero facilmente evitare utilizzando, ad esempio, i contenuti che, ai sensi del d. lgs. n. 33/2013, le stesse sono tenute a pubblicare annualmente.

Probabilmente è una considerazione ingenua ma è difficile non chiedersi perché queste banche dati non possano confluire in un unico ambito, un database organizzato per viste tematiche e interrogabile on-line da chiunque sia interessato. Questo archivio dinamico dovrebbe avere un unico ufficio responsabile, con il compito, tra gli altri, di provvedere a eliminare duplicazioni o elementi contraddittori, oltre che a uniformare il linguaggio e le definizioni (le questioni giuridiche sul formato della comunicazione da parte degli enti partecipanti - veridicità, completezza, coerenza con le norme di legge - sarebbero salve, tenendo debita traccia delle comunicazioni originali).

Tab. 1 - Confronto tra banche dati delle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche

Banca dati	Anni coperti e formato	Tipologia partecipazioni	Dati riportati	Qualificazione enti pubblici adottata e classificazione	Normativa di riferimento	Documenti disponibili e link
CONSOC Dipartimento Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri	2008 e 2009 (PDF); 2010, 2011, 2012 (Excel)	DIRETTE	dati anagrafici dell'ente partecipante e dell'organismo partecipante; onere gravante sull'ente partecipante; misura della partecipazione (%).	enti pubblici secondo l'art. 1, comma 2 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n.165, divisi in categorie.	adempimento comunicazione: Art. 1, c. 587, l. n. 296/2006  definizione ente pubblico: art. 1, c. 2 d. lgs. n. 165/2001	<a href="http://www.funzionepubblica.gov.it/lazione-del-ministro/trasparenza-valutazione-e-merito/consorzi-enti-e-societa-presentazione.aspx">http://www.funzionepubblica.gov.it/lazione-del-ministro/trasparenza-valutazione-e-merito/consorzi-enti-e-societa-presentazione.aspx</a>  relazioni annuali al Parlamento: <a href="http://leg16.camera.it/494?categoria=226">http://leg16.camera.it/494?categoria=226</a>
MEF Dipartimento del Tesoro	2009,2010 (PDF); 2011 (Excel e PDF); (in corso di elaborazione il 2012)	DIRETTE E INDIRETTE di primo livello (dettate direttamente da una società/ente partecipato direttamente dall'Amministrazione stessa)	numero di partecipazioni (con indicazione della tipologia) e di organismi partecipati distinte per categoria di ente pubblico partecipante, forma giuridica e settore di attività delle partecipate; focus sulle partecipate delle amministrazioni locali, con risultati di esercizio degli enti partecipati.	amministrazioni rientranti nell'elenco S13 definito annualmente dall'Istat per la redazione del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche rilevante ai fini del calcolo dei parametri di Maastricht;  altri enti pubblici secondo l'art. 1, comma 2 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (settore NON S13)	adempimento comunicazione: art.2, c. 222 l. n. 191/2009  definizione ente pubblico: elenco amm.ni S13: art. 1, comma 3, della l. n. 196/2009 <a href="http://www.istat.it/it/archivio/6729">http://www.istat.it/it/archivio/6729</a> amm.ni non S13: art. 1, c. 2 d. lgs. n. 165/2001	<a href="http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/batrimonio_pa/">progetto Patrimonio della PA: http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/batrimonio_pa/</a>  rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amm.ni Pubbliche (2011): <a href="http://www.dt.tesoro.it/export/sites/istod/modules/documents_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/DT_Rapporto_Partecipazioni_-_Anno_2011.pdf">http://www.dt.tesoro.it/export/sites/istod/modules/documents_it/programmi_cartolarizzazione/patrimonio_pa/DT_Rapporto_Partecipazioni_-_Anno_2011.pdf</a>
CORTE DEI CONTI	Vari anni fino all'esercizio 2011-2012 (bilanci di Comuni e Province) (PDF)	DIRETTE	numerosità organismi partecipati, distinti per forma giuridica e stato di attività. selezione di organismi partecipati per settore di attività, con indicazione di alcune voci di bilancio*.	Comuni  Province	potenziamento controlli CdC: art. 148 bis, c. 2, d. lgs. n. 267/2000 obblighi di trasparenza per gli enti locali: art. 22 d. lgs. n. 33/2013	relazioni sulla gestione finanziaria degli enti locali (Comuni e Province): <a href="http://www.corteconti.it/documenti_per_parlamento/infianza_locale/">http://www.corteconti.it/documenti_per_parlamento/infianza_locale/</a>
	Vari anni fino all'esercizio 2011-2012 (bilanci di Regioni) (PDF)	DIRETTE e INDIRETTE (soltanto se con affidamenti diretti da parte della Regione)	numerosità organismi partecipati, distinti per forma giuridica con indicazione di alcune voci di bilancio**.	Regioni	potenziamento controlli CdC: art. 1, c. 4, d.l. n. 174/2012 obblighi di trasparenza per gli enti locali: art. 22 d. lgs. n. 33/2013	relazioni sulla gestione finanziaria delle Regioni: <a href="http://www.corteconti.it/documenti_per_parlamento/referti_finanza_regionale/">http://www.corteconti.it/documenti_per_parlamento/referti_finanza_regionale/</a>

\*Informazioni disponibili nella "Relazione sulla gestione finanziaria degli Enti Locali" relativa agli esercizi 2011-2012.

\*\* Informazioni disponibili nella "Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni" relativa agli esercizi 2011-2012.

La tabella 1 illustra i diversi aspetti in cui le tre banche dati differiscono: non soltanto gli anni per cui i dati sono disponibili (e il formato, che rende più o meno fruibili gli stessi dati per elaborazioni), la tipologia di partecipazioni ed i dati riportati per ciascuna di esse, ma anche la definizione di ente pubblico adottata e, a valle di questa, la classificazione in categorie più o meno arbitrarie degli enti qualificati come pubblici. E' proprio tale aspetto che rende difficoltoso il confronto tra le tre banche dati, ed in particolare tra quella del Ministero dell'Economia e quella del Dipartimento della Funzione Pubblica. Mentre infatti quest'ultima raccoglie i dati di tutti gli enti qualificati come pubblici ai sensi del d. lgs. n. 165/2001, per poi dividerli in categorie, la prima adotta la classificazione ufficiale Istat che si basa sulla L. n. 196/2009 e che considera enti pubblici quelli inseriti nel conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, salvo poi aggiungervi una categoria dedicata alle amministrazioni "non S13", non rientranti nell'elenco redatto dall'Istat ma qualificate come enti pubblici dal già richiamato d. lgs. n. 165/2001.

La difficoltà relativa alla classificazione degli enti partecipanti non riguarda, invece, la banca dati della Corte dei Conti, che analizza esclusivamente le partecipazioni di Regioni, Province e Comuni.

Nelle elaborazioni che verranno presentate nel prossimo capitolo si farà esclusivo riferimento alle banche dati CONSOC, disponibili in formato excel (per il triennio 2010-2012) e liberamente scaricabili. La scelta della banca dati costruita dal Dipartimento della Funzione Pubblica si spiega, oltre che dal formato elettronico che rende fruibili i dati in essa contenuti<sup>2</sup>, per il più largo perimetro di amministrazioni prese in considerazione. Come già accennato, la banca dati CONSOC raccoglie i dati relativi alle partecipazioni dirette detenute da enti pubblici in società e consorzi, riunendo all'interno della definizione di enti pubblici il maggior numero di amministrazioni e presentando al contempo l'onere gravante sull'amministrazione, non presente invece nella banca dati del Ministero (che fornisce, tuttavia, il dato sul risultato d'esercizio delle partecipate). Se da un lato tale onere potrebbe risultare sovrastimato rispetto a quanto poi finisce nel conto economico consolidato (nel quale rientrano soltanto gli oneri sostenuti dalle amministrazioni che appaiono nell'elenco redatto dall'Istat), d'altro canto è possibile osservare (tab. 2) come l'incidenza degli oneri gravanti sugli enti non rientranti in tale settore sia assolutamente trascurabile, rappresentando meno dell'1% degli oneri totali.

Per il calcolo degli oneri complessivi (cap. 2) si è proceduto in primo luogo a riclassificare gli enti pubblici secondo categorie afferenti a due gruppi principali: gli enti pubblici di rilievo nazionale e quelli di rilievo territoriale.

Le amministrazioni presenti nella banca dati CONSOC sono state attribuite all'una o all'altra categoria in ragione del rilievo - nazionale o territoriale - dell'attività svolta.

---

2 La banca dati del Ministero dell'Economia e delle Finanze è stata infatti caricata on line in formato excel il 27.02.2014, a lavori già inoltrati. Inoltre, il formato excel è disponibile soltanto per l'anno 2011.

**Tab. 2 - Ripartizione degli oneri gravanti su amministrazioni pubbliche rientranti o meno nel conto economico consolidato ai sensi della L. n. 196/2009**

2012 - mln. euro, %				
	S13	Non S13	Totale	% Non S13
Enti pubblici di rilievo nazionale	7.128,3	123,0	7.251,4	1,7
Enti pubblici di rilievo territoriale	15.018,0	46,6	15.064,5	0,3
<b>Totale</b>	<b>22.146,3</b>	<b>169,6</b>	<b>22.315,9</b>	<b>0,8</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati CONSOC

Una successiva e più dettagliata classificazione degli enti pubblici ha poi permesso il calcolo dell'onere complessivamente gravante sulle pubbliche amministrazioni sotto una duplice prospettiva geografica (con dettaglio regionale) e amministrativa. Entrambe le operazioni di classificazione hanno avuto ad oggetto l'aggregazione dei dati disponibili al fine di renderne possibile una lettura sintetica in grado di valorizzare le informazioni a disposizione.

Il confronto temporale tra i diversi anni per cui i dati sono disponibili deve tenere in considerazione la percentuale di enti pubblici che hanno inviato la dichiarazione, e dunque l'eventuale difetto di *compliance* che può in parte influenzare i risultati. Pur non essendo al momento disponibili i dati relativi ai tassi di risposta da parte delle pubbliche amministrazioni per i tre anni analizzati<sup>3</sup> (2010-2012), si può osservare l'andamento del numero di enti rispondenti e di partecipazioni da essi detenute in società, consorzi e fondazioni (tab. 3).

**Tab. 3 - Dati relativi alle rilevazioni CONSOC\***

2010-2012			
	2010	2011	2012
Num. Amministrazioni Pubbliche dichiaranti	5.957	6.322	6.299
Num. Partecipazioni dichiarate	37.878	40.151	39.197
Num. Organismi partecipati	7.398	7.376	7.385

\* per ciascun anno sono riportati i dati più recenti presentati dalle Relazioni al Parlamento.  
Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati CONSOC, Relazioni al Parlamento, diversi anni

Nella lettura dei dati sugli oneri delle pubbliche amministrazioni (CONSOC in formato excel<sup>4</sup>) è da considerare l'assenza dell'informazione relativa ai proventi realizzati dalle stesse amministrazioni in ragione delle partecipazioni detenute in società e consorzi. L'indisponibilità di dati sulla redditività delle società partecipate impone una certa cautela nell'interpretazione

3 L'unico dato disponibile con riferimento al tasso di risposta è infatti quello – riferito esclusivamente ai Comuni - contenuto negli "Studi sulle partecipate dei Comuni italiani" redatti dal Dipartimento della Funzione Pubblica con riferimento agli anni 2011 e 2012.

4 In CONSOC è possibile reperire il dato sui dividendi distribuiti all'ente partecipante esclusivamente nella modalità di consultazione della banca dati on line, in formato disaggregato per organismo partecipato e senza possibilità di elaborazioni.

del dato sugli oneri gravanti sull'ente partecipante, oneri che non costituiscono spesa netta per l'ente ma semplicemente esborsi a fronte dei quali potrebbero essere corrisposte somme che tuttavia non compaiono in banca dati. L'aspetto dello stato di salute delle società partecipate dagli enti pubblici viene approfondito sia dal rapporto redatto dal Ministero dell'Economia e delle Finanze sul patrimonio della Pubblica Amministrazione sia dalla Relazione presentata dalla Corte dei Conti. Ancora una volta emergono con chiarezza le difficoltà legate alla molteplicità delle fonti di informazioni disponibili, informazioni preziose ma non completamente fruibili data la mancanza di un ambito omogeneo di raccolta e presentazione dei dati.

Non è soltanto l'assenza di informazioni sui proventi a rendere necessaria cautela nella lettura dei dati sugli oneri da partecipazioni: all'interno della definizione di "onere" adottata dalla rilevazione CONSOC viene ricompresa una serie di voci atte a dar conto di tutti gli importi effettivamente pagati dall'ente pubblico nell'anno precedente a quello in cui viene inviata la dichiarazione. Così, le spese che devono essere rilevate sono comprensive non soltanto di corrispettivi erogati per contratti di servizio, di concessioni di crediti, di spese a copertura di disavanzi o perdite e di trasferimenti in conto esercizio, ma anche di trasferimenti in conto capitale e di importi versati per acquisizione di quote societarie o per aumenti di capitale sociale: al lordo, dunque, di spese che costituiscono investimenti (finanziari).

Tralasciando per il momento queste ultime, merita invece una immediata riflessione la presenza della componente relativa ai corrispettivi versati per contratti di servizio. Le somme erogate a società affidatarie di servizi pubblici vengono, infatti, registrate in banca dati CONSOC in qualità di oneri soltanto se tali società sono in qualche misura partecipate dall'ente pubblico che le finanzia. Ne consegue che, data una ipotetica somma totale erogata in un determinato anno da amministrazioni pubbliche per fornitura di servizi pubblici, soltanto una parte di tale somma rientra negli oneri registrati in CONSOC, e precisamente quella relativa a importi pagati a favore di società a parziale o totale partecipazione pubblica. Senza voler con questo sottolineare una mancanza da parte della banca dati CONSOC - che per definizione si riferisce esclusivamente alle partecipate della Pubblica Amministrazione - è tuttavia rilevante tenere in considerazione l'aspetto appena richiamato in quanto potrebbe rivelarsi non secondario nello spiegare differenze regionali quanto, per esempio, ad oneri pro capite sostenuti da enti pubblici per società partecipate, come, anticipando le elaborazioni del prossimo capitolo, è riportato alla pagina seguente.

Considerato infatti che gli affidamenti dei servizi pubblici possono avvenire in modo diretto o attraverso una gara, il fatto che in banca dati CONSOC vengano riportati - ribadiamolo, coerentemente con la finalità dell'istituto - esclusivamente gli oneri per contratti di servizio stipulati con società partecipate conduce all'esclusione dal computo delle spese degli enti pubblici tutti i corrispettivi per contratti di servizio stipulati con soggetti privati vincitori di una gara.

### Oneri gravanti sulla Pubblica Amministrazione per partecipazioni, ripartizione territoriale enti pubblici di rilievo territoriale, mln. euro, euro

	2012	2012, euro pro capite
Nord-ovest	6.748,3	426,9
Nord-est	2.621,1	228,3
Centro	3.227,2	277,3
Sud e Isole	2.468,0	119,7
Totale enti di rilievo territoriale	15.064,5	253,0

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati CONSOC

In tal caso, le marcate differenze emergenti tra regioni per oneri pro capite potrebbero sottendere una differente propensione in termini di modalità di affidamento dei servizi pubblici. Regioni caratterizzate da elevati oneri pro capite potrebbero risultare quelle con un maggior numero di servizi pubblici assegnati mediante affidamenti diretti o gare che conducano all'aggiudicazione dei servizi a società a totale o parziale partecipazione pubblica; viceversa, oneri pro capite relativamente modesti potrebbero essere indice di una propensione dei Comuni della regione in esame ad affidare servizi a società private.

Un confronto tra gli oneri pro capite regionali non inquinato dalle differenze nelle modalità di affidamento richiederebbe l'integrazione degli oneri già presenti in banca dati con i corrispettivi per contratti di servizio sostenuti dalle amministrazioni che non partecipano le società affidatarie (ma che comunque sostengono un esborso monetario per i servizi pubblici a queste affidate). Anche in questo senso, la costruzione di un unico portale centralizzato aiuterebbe a superare i limiti imposti dalle specificità e dalle diverse finalità delle numerose banche dati disponibili, realizzando, inoltre, un fertile terreno per un primo scrutinio sulle performance in termini di efficienza delle società private rispetto a quelle totalmente o parzialmente partecipate (entrambe, incluse, nella banca dati).

Nell'interpretazione del dato pro capite occorre evitare di cadere in semplificazioni sulla convenienza o meno del ricorso alla concorrenza per il mercato rispetto a modalità di affidamento che prescindono dallo strumento della gara, e questo per due ragioni. In primo luogo perché assenza di oneri derivanti da contratti di servizio non significa automaticamente minori importi versati per contratti di servizio, ma semplicemente che tali importi (maggiori o minori che siano) non sono registrati in quanto corrisposti a società private; in secondo luogo in quanto l'efficienza/efficacia delle diverse modalità di affidamento dipende in modo stretto dalle specificità dei differenti contesti locali, fattori tipici che non costituiscono oggetto di analisi del presente lavoro e su cui, pertanto, non ci si soffermerà.

La Relazione sulla Gestione Finanziaria degli Enti Locali degli esercizi 2011-2012 redatta dalla Corte dei Conti contiene informazioni rilevanti tanto dal punto di vista delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali nelle regioni italiane quanto dello stato di salute delle principali società affidatarie di tali servizi, per le quali vengono riportate alcune delle principali voci di bilancio. La Relazione della Corte dei Conti analizza, in un capitolo dedicato, la situazione delle società partecipate da Comuni e Province che offrono servizi pubblici locali: un perimetro, dunque, più ristretto rispetto a quello coperto dalla rilevazione CONSOC, ma che consente di farsi un'idea sull'ordine di grandezza del fenomeno delle gare e degli affidamenti diretti in Italia (tab. 4).

**Tab. 4 - Società partecipate da Comuni e Province per modalità di affidamento del servizio**  
2011 - valori assoluti

	Nord-ovest	Nord-est	Centro	Sud e Isole	Totale
Affidamenti diretti	86	44	49	70	249
Gare	4	2	2	0	8
Altro*	133	97	118	87	435
<b>Totale</b>	<b>223</b>	<b>143</b>	<b>169</b>	<b>157</b>	<b>692</b>

\* la voce "altro" si riferisce ad "affidamenti a società miste ai sensi della normativa precedentemente vigente" e ai casi in cui, pur comparando i dati di bilancio della società, in corrispondenza della colonna "modalità di affidamento" compaia la dicitura "nessun affidamento" o "altra forma di affidamento".

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Corte dei Conti

Anche in questo caso si rendono necessari alcuni chiarimenti di ordine metodologico. La Corte dei Conti propone, nella suddetta Relazione, un'analisi delle società partecipate da Comuni e Province per determinati settori di attività, selezionati in base alla rilevanza dei servizi pubblici offerti e alla disponibilità di un certo numero di informazioni quanto alle spese sostenute dagli enti locali. I settori presi in considerazione sono quelli di: fornitura di energia elettrica e gas, fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti, trasporti e magazzinaggio, sanità e assistenza sociale, attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento. Anche gli organismi partecipati per i quali la banca dati analizza i dati di bilancio e le spese dell'ente partecipante sono stati oggetto di selezione, volta ad estrarre dal totale quelli che rispondessero cumulativamente a due requisiti a) fossero attribuibili ad un'area regionale specifica e b) fossero in attività durante l'esercizio esaminato e disponessero dei dati più completi (anche con riferimento all'esercizio precedente). Per ciascun organismo partecipato, i dati sulle spese sostenute da Comuni e Province di una data regione vengono incrociati con quelli dei bilanci aziendali delle società.

Ciò che qui rileva notare è il numero di società affidatarie di servizi pubblici sulla base di procedure di gara: su un totale di 692 società censite, soltanto 8 risultano operative sulla base di una procedura ad evidenza pubblica. E' opportuno sottolineare ancora una volta che la banca

Fig. 1 - Schema logico degli oneri presenti/assenti in banca dati



Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati CONSOC

dati della Corte dei Conti, trattando il tema delle partecipate della Pubblica Amministrazione, non considera le società totalmente private che potrebbero gestire la fornitura di servizi pubblici locali. Nonostante l'assenza del dato sulle società interamente private, è comunque eloquente il rapporto tra affidamenti diretti e gare<sup>5</sup>.

Una quota delle differenze tra gli oneri regionali pro capite per partecipazioni deve essere attribuita all'effetto delle omesse dichiarazioni. La figura 1 illustra le possibili cause delle differenze negli oneri regionali pro capite desumibili dalla banca dati CONSOC, evidenziando le destinazioni degli oneri sostenuti da un ente pubblico per la sua attività di approvvigionamento dei servizi necessari alla collettività. Gli organismi destinatari di tali oneri sono principalmente di tre tipi: organismi partecipati affidatari in modalità diretta, organismi partecipati affidatari sulla base di una gara, organismi non partecipati (che saranno affidatari esclusivamente sulla base di una gara). Si vede come esistano oneri che, nel pieno rispetto delle regole, sfuggono all'obbligo di dichiarazione

5 La realizzazione di una gara da parte di un ente pubblico per la fornitura di un bene o l'affidamento di un servizio è procedimento lungo e costoso sia in termini di risorse umane da dedicare sia per i costi diretti e indiretti da sostenere. Non è da escludere che il ricorso alla gara sia poco consueto proprio per queste ragioni. Vale la pena di rilevare che, in Italia, definito il vincitore di una gara si apre la stagione dei ricorsi. Infine, la complessità della normativa sulle gare indette dagli enti pubblici, inclusa la sezione riguardante le varie responsabilità dell'ente appaltante, può rendere poco praticabile questo strumento. Un'operazione di semplificazione e razionalizzazione della materia sarebbe, dunque, auspicabile.

(riquadro rosso): sono quelli erogati in favore di società interamente private. Se consideriamo le omesse dichiarazioni, le possibilità che vi siano spese degli enti pubblici non inserite in banca dati aumentano (riquadro rosso): esse non riguardano più soltanto gli organismi affidatari dei servizi pubblici a capitale interamente privato, ma possono riguardare qualsiasi tipo di ente a partecipazione totalmente o parzialmente pubblica per il quale l'amministrazione partecipante non adempia all'obbligo di comunicazione.

## **2. GLI ONERI DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE PER LE PARTECIPAZIONI**



## 2.1 La vista regionale

La banca dati CONSOC fornisce una serie di informazioni relative alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, intendendo come tali tutti gli enti qualificati come pubblici dall'art. 1 del d. lgs. n. 165/2001<sup>6</sup>, un insieme, cioè, più ampio di quello che contiene gli enti che contribuiscono al conto consolidato delle AA. PP.<sup>7</sup>

La Legge Finanziaria 2007 prevede l'obbligo, a carico delle AA.PP., di comunicare, per via telematica ed entro il 30 aprile di ogni anno, l'elenco dei consorzi e delle società in cui detengono partecipazioni, indicandone una serie di dati che vanno dalla ragione sociale della società, alla misura della partecipazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, fino al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo ed al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

L'insieme dei dati che ogni pubblica amministrazione comunica telematicamente alla CONSOC viene suddiviso e riportato pubblicamente all'interno di due elenchi: uno afferente agli oneri sostenuti dagli enti pubblici per società partecipate, un altro al numero dei rappresentanti delle pubbliche amministrazioni nelle suddette società ed al compenso annuo lordo loro corrisposto.

Nella trattazione che segue vengono analizzati esclusivamente i dati relativi al primo elenco, disponibile in formato foglio elettronico per gli anni 2010-2012 nella sezione Open Data del sito dedicato. Sul sito del ministero per la Pubblica Amministrazione e per la Semplificazione sono altresì disponibili i dati per gli anni 2008 e 2009, scaricabili esclusivamente in formato testo e pertanto poco fruibili per successive elaborazioni.

Il dato più rilevante messo a disposizione dalla banca dati CONSOC è rappresentato senza dubbio dall'onere gravante sulle pubbliche amministrazioni per partecipazioni detenute in società e consorzi<sup>8</sup>. Per comprendere appieno il significato dei dati che verranno presentati, occorre in primo luogo definire le componenti di tale voce. Nel file dedicato alle domande frequenti si può leggere che: "gli oneri da rilevare sono relativi a spese per: contratto di servizio, trasferimenti in conto capitale, trasferimenti in conto esercizio, concessioni di crediti, copertura di disavanzi o perdite, acquisizione di quote societarie, aumento di capitale sociale". Giova ribadire che "l'importo lordo da

6 L'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 recita: "Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le Agenzie di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300".

7 Come indicato in tabella 2, gli oneri degli enti non S13 – quelli che non entrano nel conto consolidato – risultano trascurabili se confrontati con gli enti appartenenti alle AA. PP. in senso stretto.

8 Nel corso delle elaborazioni, è stato riscontrato a carico della Provincia di Sondrio, per il 2012, un onere complessivo pari a 409 milioni di euro circa per la partecipazione detenuta nella Società di Trasporti Pubblici di Sondrio. Tale importo è stato corretto e sostituito con quello di euro 4 milioni (coerente anche con quello riportato dalla stessa CONSOC per la medesima partecipazione per l'anno 2011).

dichiarare è comprensivo delle spese di qualsiasi tipo, anche per investimento". Gli oneri di cui alla banca dati CONSOC possono rappresentare tanto spese correnti quanto spese in conto capitale, secondo la classificazione dell'Istat.

La prima lettura dei dati che qui viene proposta fa riferimento ad un criterio puramente geografico, attribuendo a ciascuna regione l'ammontare di oneri che gli enti pubblici ivi residenti hanno sostenuto nel triennio 2010-2012 per società e consorzi partecipati. La localizzazione geografica fa riferimento alla posizione dell'amministrazione e non alla sede delle società partecipate, che quindi possono trovarsi anche in regioni differenti da quella di appartenenza dell'ente partecipante.

**Tab. 5 - Classificazione delle pubbliche amministrazioni per rilievo nazionale/territoriale dell'attività svolta**

Classificazione	Enti compresi nella categoria
Enti pubblici di rilievo nazionale	Amministrazioni Centrali dello Stato (Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministeri, Agenzie Centrali)
	Istituzioni (es. Inps, Istituto per il Commercio Estero)
	Enti di ricerca e Sperimentazione di rilievo nazionale (es. Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto Nazionale di Fisica Nucleare)
	Collegi e ordini professionali (articolazioni nazionali)
	Parchi/enti parco nazionali
	Automobil Club d'Italia (articolazione nazionale)
Enti pubblici di rilievo territoriale	Regioni e autonomie locali
	Università ed enti di ricerca e sperimentazione a carattere territoriale*
	Enti locali del Servizio Sanitario
	Parchi/enti parco regionali
	Collegi e ordini professionali (articolazioni territoriali)
	Camere di commercio
	Automobil Club d'Italia (articolazioni territoriali)

\* inclusi gli Istituti Zooprofilattici Sperimentali, che invece l'elenco Istat annovera tra le Amministrazioni Centrali

Prima di presentare i risultati della "vista regionale", appare opportuno chiarire il criterio che si è seguito nel classificare gli enti come "di rilievo nazionale" o "di rilievo territoriale". La tabella 5 mostra come gli enti pubblici di rilievo nazionale comprendano tutte le amministrazioni per le quali non è possibile identificare un'esclusiva regione di competenza. Così rientrano in quest'ultima categoria non soltanto le amministrazioni centrali dello Stato, che per definizione rivestono un rilievo nazionale, ma anche i parchi nazionali, l'Automobile Club d'Italia, gli istituti e gli enti di ricerca e sperimentazione che svolgono attività di rilievo nazionale. Allo stesso modo, gli enti territoriali non comprendono esclusivamente gli enti e le autonomie locali, ma anche le

università, i parchi regionali, le aziende sanitarie locali e le aziende ospedaliere, le camere di commercio, gli ordini professionali di rilevanza provinciale e le articolazioni territoriali dell'Automobile Club d'Italia.

**Tab. 6 - Oneri gravanti sulla Pubblica Amministrazione per partecipazioni, ripartizione territoriale**  
enti pubblici di rilievo territoriale, 2010-2012 - mln euro, var. %, euro

	2010	2011	2012	2012/2011	2012 pro capite
Piemonte	1.513,3	1.426,7	1.005,0	-29,6	230,2
Valle d'Aosta	151,7	127,3	75,6	-40,6	594,2
Lombardia	1.009,1	4.671,8	5.110,1	9,4	524,2
Liguria	651,5	516,7	557,6	7,9	356,0
Trentino A. A.	550,6	572,1	519,3	-9,2	501,9
Veneto	940,5	1.001,1	1.058,4	5,7	217,4
Friuli V.G.	130,2	309,7	299,0	-3,5	245,1
Emilia Romagna	1.115,8	747,2	744,3	-0,4	170,7
Toscana	485,5	560,9	556,0	-0,9	151,1
Umbria	152,0	122,3	262,2	114,5	296,4
Marche	291,0	299,0	190,9	-36,2	123,7
Lazio	2.181,6	2.057,2	2.218,1	7,8	401,2
Abruzzo	88,6	73,1	121,8	66,6	93,0
Molise	7,6	9,7	8,6	-11,7	27,4
Campania	799,2	927,3	847,0	-8,7	146,9
Puglia	658,3	375,3	465,6	24,0	114,9
Basilicata	13,5	19,8	10,7	-45,6	18,6
Calabria	119,6	127,7	336,6	163,5	171,9
Sicilia	795,7	391,8	627,2	60,1	125,4
Sardegna	66,2	47,5	50,6	6,6	30,9
Nord-ovest	3.325,6	6.742,6	6.748,3	0,1	426,9
Nord-est	2.737,1	2.630,1	2.621,1	-0,3	228,3
Centro	3.110,1	3.039,3	3.227,2	6,2	277,3
Sud e Isole	2.548,8	1.972,4	2.468,0	25,1	119,7
Totale enti di rilievo territoriale	11.721,6	14.384,3	15.064,5	4,7	253,0
Enti pubblici di rilievo nazionale	7.273,2	6.432,7	7.251,4	12,7	121,8
Totale	18.994,79	20.817,0	22.315,9	7,2	374,8

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati CONSOC

Nel 2012, l'onere complessivo (tab. 6) gravante sull'insieme degli enti pubblici per società partecipate ammonta a 22,3 miliardi di euro, in crescita del 7,2% rispetto al 2011<sup>9</sup>.

Come detto, gli oneri possono far parte tanto della spesa corrente quanto della spesa in conto capitale secondo la classificazione del Conto Consolidato delle Amministrazioni Pubbliche.

Un terzo circa di tale ammontare viene sostenuto da amministrazioni di rilievo nazionale, mentre i restanti due terzi sono attribuibili ad enti di rilievo territoriale, con un'articolazione che presenta significative differenze tra le regioni e, prima ancora, tra macro aree territoriali. L'area geografica che presenta gli oneri più elevati per partecipate da enti territoriali è il Nord-ovest, che da sola ha sostenuto nel 2012 spese per 6,7 miliardi di euro, quasi quanto le amministrazioni centrali. La restante parte di oneri si suddivide in maniera più o meno equa tra le altre ripartizioni, con un peso leggermente più accentuato per le regioni dell'Italia centrale.

A livello regionale emerge una forte differenziazione in termini di importi erogati dagli enti pubblici alle loro partecipate: la Lombardia è in assoluto la regione che spende di più per partecipazioni, con 5,1 miliardi nel 2012.

Le variazioni percentuali rispetto al 2011 – anno preso a riferimento per il maggior numero di amministrazioni rispondenti rispetto al 2010, come mostrato in tab. 3 – evidenziano una situazione in cui a crescere in misura superiore sono le spese gravanti sulle amministrazioni nazionali (+12,7%), mentre più contenuta è la crescita delle spese degli enti territoriali (+4,7%). Il Mezzogiorno presenta un forte incremento nelle spese per partecipate, determinato in larga parte dai significativi aumenti registrati da Calabria (+163,5%), Abruzzo (+66,6%), Sicilia (+60,1%) e Puglia (+24%) tra 2011 e 2012.

L'onere pro capite complessivo risulta pari a 374,8 euro nel 2012, di cui 253 imputabili alle spese degli enti di rilievo territoriale.

La tabella 7 mostra l'onere pro capite sostenuto dai cittadini residenti in ciascuna regione per società partecipate da enti di rilievo territoriale appartenenti alla stessa regione, considerando esclusivamente le spese sostenute da Comuni, Comunità montane e Province Autonome.

Nel 2012 l'onere pro capite per società partecipate da Comuni, Comunità montane e Province autonome ammonta a 125,9 euro, in calo dell'1,5% rispetto all'anno precedente, ma in forte crescita nelle regioni del Centro e del Sud (+10,8% e +15,7% rispettivamente).

Gli oneri pro capite sono stati calcolati rapportando la spesa complessivamente sostenuta da Comuni, Comunità montane e Province autonome appartenenti a ciascuna regione alla popolazione residente nella stessa regione.

---

9 Il dato dell'anno 2010 relativo alla Lombardia risente dell'assenza di oneri della Regione, pari a 3,46 miliardi di euro nel 2011 e, appunto, non presenti nell'anno precedente.

**Tab. 7 - Oneri gravanti sui Comuni, sulle Comunità montane e sulle province autonome per partecipazioni**

valori pro capite\* - euro e var. %

	2010	2011	2012	2012/2011
Piemonte	178,5	213,9	114,8	-46,3
Valle d'Aosta	49,5	55,9	65,9	17,9
Lombardia	96,7	116,1	120,1	3,5
Liguria	250,3	217,1	242,1	11,5
Trentino A. A.	529,6	549,4	487,7	-11,2
Veneto	108,2	122,2	124,4	1,9
Friuli V. G.	73,2	76,1	64,4	-15,3
Emilia Romagna	192,9	127,2	98,5	-22,5
Toscana	122,1	124,0	119,6	-3,5
Umbria	119,8	117,9	227,9	93,2
Marche	90,2	101,5	108,1	6,4
Lazio	208,6	260,8	286,2	9,7
Abruzzo	52,8	53,7	44,1	-17,8
Molise	20,7	27,1	22,3	-17,9
Campania	95,1	87,3	87,1	-0,2
Puglia	115,8	53,2	46,9	-11,9
Basilicata	21,6	15,8	18,5	16,8
Calabria	40,1	30,2	24,5	-19,1
Sicilia	75,4	67,8	115,5	70,4
Sardegna	23,6	17,1	20,1	17,6
Nord-ovest	134,5	152,8	130,3	-14,7
Nord-est	174,2	157,5	141,0	-10,5
Centro	158,6	185,4	205,5	10,8
Sud e Isole	77,6	59,8	69,2	15,7
Totale	127,0	127,8	125,9	-1,5

\* il dato Istat utilizzato per la popolazione residente è quello dato dalla media di inizio e fine periodo del bilancio demografico. Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e CONSOC

Gli oneri complessivamente sostenuti dagli enti di rilievo territoriale per società e consorzi partecipati (tab. 8) costituiscono, nel 2012, l'1,1% del valore aggiunto corrente generato dall'insieme delle regioni, in crescita dal 2010, quando si attestavano allo 0,8%. L'incidenza delle spese per partecipate è più elevata nel Nord-ovest, dove raggiunge l'1,5% del valore aggiunto e dove si registra la più forte crescita dell'indicatore dal 2010, quando l'incidenza era pari allo 0,7% del valore aggiunto.

**Tab. 8 - Oneri gravanti sulla Pubblica Amministrazione (enti territoriali)  
per partecipazioni**

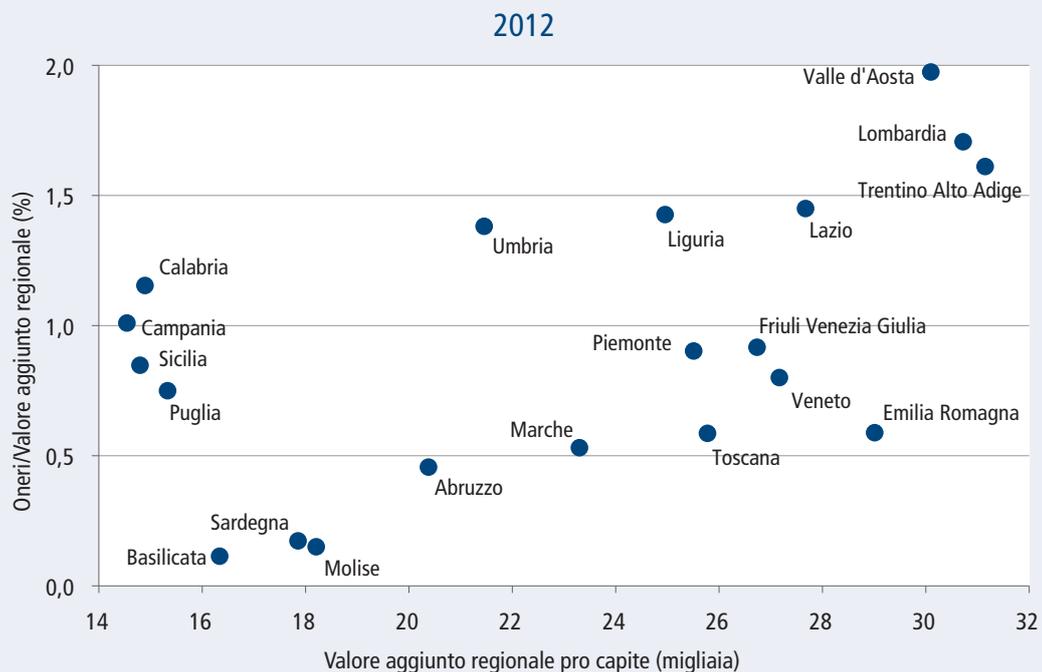
enti pubblici di rilievo territoriale, % sul valore aggiunto corrente regionale - 2010-2012 (%)

	2010	2011	2012
Piemonte	1,4	1,3	0,9
Valle d'Aosta	4,0	3,3	2,0
Lombardia	0,3	1,5	1,7
Liguria	1,7	1,3	1,4
Trentino A. A.	1,8	1,8	1,6
Veneto	0,7	0,7	0,8
Friuli V. G.	0,4	0,9	0,9
Emilia Romagna	0,9	0,6	0,6
Toscana	0,5	0,6	0,6
Umbria	0,8	0,6	1,4
Marche	0,8	0,8	0,5
Lazio	1,4	1,3	1,4
Abruzzo	0,3	0,3	0,5
Molise	0,1	0,2	0,2
Campania	0,9	1,1	1,0
Puglia	1,1	0,6	0,7
Basilicata	0,1	0,2	0,1
Calabria	0,4	0,4	1,2
Sicilia	1,1	0,5	0,8
Sardegna	0,2	0,2	0,2
Nord-ovest	0,7	1,5	1,5
Nord-est	0,9	0,8	0,8
Centro	1,0	1,0	1,1
Sud e Isole	0,8	0,6	0,8
Totale	0,8	1,0	1,1

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati Istat e CONSOC

La figura 2 mostra come varia l'incidenza degli oneri per partecipate sul valore aggiunto regionale al variare del valore aggiunto regionale pro capite. E' abbastanza evidente come, al crescere di quest'ultimo, e dunque al crescere della ricchezza pro capite regionale, cresca anche l'incidenza della spesa per società partecipate sul valore aggiunto prodotto dalla regione. In altri termini, le regioni più produttive sostengono, in proporzione, più oneri per partecipazioni di quanto facciano le meno produttive.

**Fig. 2 - Relazione tra valore aggiunto regionale pro capite e oneri per partecipate in percentuale del valore aggiunto regionale**



Elaborazioni Ufficio Studi Confindustria su dati Istat e CONSOC

La relazione evidenziata in figura 2 può essere determinata sia da una (non valutabile) differenza di *compliance* da parte degli enti locali delle diverse regioni, sia dal diverso numero di partecipazioni da questi detenute, sia ancora da una maggiore/minore propensione all'affidamento dei servizi pubblici a società interamente private.

### 2.1.1 Le dichiarazioni delle Province alla CONSOC e sul sito delle amministrazioni provinciali: un confronto

Data l'evidenza - messa in luce dalla relazione della Corte dei Conti - dell'esiguo numero di procedure di gara attraverso cui i servizi pubblici vengono affidati a organismi in qualche misura partecipati, non resta che provare, per spiegare le differenze regionali nei valori pro capite degli oneri, la strada della mancata dichiarazione per un sottoinsieme di enti pubblici compresi in banca dati CONSOC.

In altri termini, ci stiamo chiedendo - e stiamo per verificare - se oneri pro capite inferiori sono tipici di regioni che accolgono nel loro territorio amministrazioni pubbliche inadempienti rispetto all'obbligo di comunicazione previsto dalla Finanziaria 2007.

La tabella 9 mostra una sintesi dell'esercizio di verifica svolto esclusivamente sulle amministrazioni provinciali, aggregate per regione. Accanto agli oneri contenuti in banca dati CON-

SOC (anno 2012) sono riportati gli oneri gravanti sull'ente che risultano dal sito ufficiale delle amministrazioni provinciali. Nel confrontare i valori riportati sono necessarie alcune cautele.

**Tab. 9 - Confronto tra oneri dichiarati dalle Province alla CONSOC e sui siti delle amministrazioni provinciali**

2012 - migliaia di euro<sup>10</sup>

	Oneri CONSOC 2012 (a)	Oneri siti amm.ni provinciali (diversi anni) (b)	Stima degli oneri realmente sostenuti (= maggior valore tra (a) e (b))
Piemonte	32.449,5	6.845,1	32.449,5
Valle d'Aosta	-	-	-
Lombardia	48.221,3	51.584,9	51.584,9
Liguria	46.310,9	37.226,7	46.310,9
Trentino A. A.	325.364,9	508.611,6	508.611,6
Veneto	170.356,9	161.080,1	170.356,9
Friuli V.G.	38.283,3	38.292,6	38.292,6
Emilia Romagna	21.244,6	13.966,8	21.244,6
Toscana	25.480,2	19.619,1	25.480,2
Umbria	4.098,4	7.396,7	7.396,7
Marche	1.818,3	1.358,8	1.818,3
Lazio	25.670,8	31.950,9	31.950,9
Abruzzo	3.943,5	2.257,2	3.943,5
Molise	1.048,8	1.078,2	1.078,2
Campania	233.995,1	231.689,1	233.995,1
Puglia	22.929,7	21.423,0	22.929,7
Basilicata	-	-	-
Calabria	306,1	789,7	789,7
Sicilia	47.231,6	36.520,9	47.231,6
Sardegna	15.352,8	16.266,9	16.266,9
Nord-ovest	126.981,6	95.656,7	130.345,3
Nord-est	555.249,6	721.951,1	738.505,6
Centro	57.067,7	60.325,4	66.646,1
Sud e Isole	324.807,6	310.025,1	326.234,7
<b>Totale</b>	<b>1.064.106,5</b>	<b>1.187.958,2</b>	<b>1.261.731,7</b>

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati CONSOC e siti delle amministrazioni provinciali

10 Il totale della prima colonna non coincide con la somma dell'ammontare di oneri sostenuti da Province ordinarie e Province autonome riportato in tabella 10 in quanto, nel corso delle elaborazioni, si è osservata una discrepanza tra i dati relativi alle Province di Catanzaro e Vibo Valentia riportati nel file excel e quelli disponibili on line per l'anno 2012: consultando la banca dati on line risultano, per l'insieme delle Province calabresi, oneri per euro 306.050 che invece non risultano dal foglio elettronico. Data la modesta misura dell'importo, questo è stato inserito soltanto in tabella 9, mentre le altre tabelle riportano esclusivamente i dati contenuti nel file excel.

La principale riguarda l'impianto normativo sul quale si fonda la comunicazione dei dati e la loro pubblicazione da parte delle Province. Queste ultime si attengono in gran parte allo schema previsto dal d. lgs. n. 33/2013, che richiede la dichiarazione non soltanto delle società partecipate, ma anche degli enti pubblici vigilati e degli enti di diritto privato controllati, pure in mancanza di una partecipazione azionaria da parte dell'amministrazione. Un maggior valore degli oneri pubblicati sul sito potrebbe dunque essere determinato dalla presenza di oneri sostenuti dalla Provincia per organismi, pur controllati dalla stessa, ma dei quali non detiene partecipazioni azionarie.

In secondo luogo, i valori nelle due colonne potrebbero non corrispondere a causa dell'anno di riferimento: si spazia da Province che rendono disponibile il dato 2013 a Province per cui l'anno più recente è il 2011. In ogni caso, prevalgono quelle che mettono a disposizione il dato 2012.

Nonostante resti da spiegare perché le regioni più grandi e ricche presentino oneri pro capite maggiori e viceversa, l'esercizio di ricerca degli oneri dichiarati sui siti delle amministrazioni provinciali ha messo in luce come le somme erogate dalle Province per organismi partecipati siano ben maggiori del miliardo risultante dalla banca dati CONSOC. La terza colonna della tabella 9 ricomponi il dato sugli oneri riportando il maggior valore tra quello presente in CONSOC e quello dichiarato on line, sulla base del presupposto che un onere dichiarato è sicuramente stato sostenuto, e che dunque quello maggiore sia il più aderente alla realtà.

Questo semplice esercizio mostra che gli oneri sostenuti dalle Province per organismi partecipati ammontano a circa 1,26 miliardi, il 18,6% in più di quanto risulta da CONSOC, corrispondente a circa 200 milioni di euro di maggiori oneri.

Rimane implicito come l'estensione di questo ragionamento a tutte le altre tipologie di enti pubblici potrebbe condurre a risultati interessanti sotto l'aspetto della rivalutazione della spesa complessiva per organismi partecipati, soprattutto con riferimento ai Comuni.

## 2.2 La vista per tipologia amministrativa di ente partecipante

La riclassificazione degli oneri per partecipate per tipologia amministrativa dell'ente partecipante consente di tralasciare le differenze esistenti a livello geografico per acquisire un'ottica più orientata alla struttura ed alle articolazioni che caratterizzano l'insieme degli enti classificati come pubblici dal d. lgs. n. 165/2011.

In tal senso, eventuali distorsioni legate a difetto di comunicazione da parte di alcune regioni assumono un rilievo trascurabile, non riguardando, la tabella 10, confronti su base geografica.

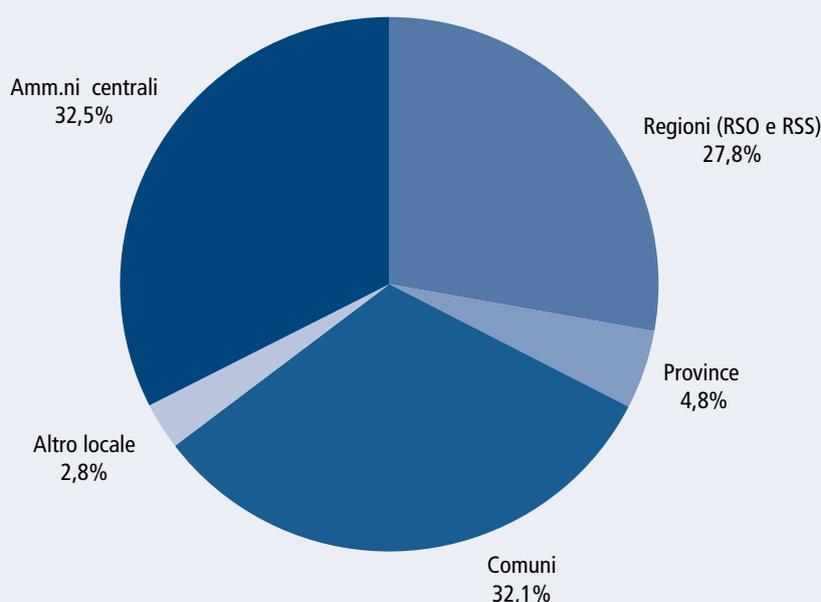
Dei 22,3 miliardi di euro spesi nel 2012 per società partecipate, circa 6 sono attribuibili alle Regioni (comprese le Regioni a Statuto speciale), 7,1 ai Comuni e, nell'ambito delle amministra-

zioni di rilievo nazionale, 6,9 ai Ministeri (6,9). Le Province, comprese quelle autonome, spendono un miliardo di euro circa; gli enti territoriali del Servizio Sanitario Nazionale (principalmente asl ed aziende ospedaliere) 236 milioni, mentre importi di minore entità vengono registrati dagli altri enti rientranti in banca dati, raggruppati per semplicità di esposizione nelle categorie "altre autonomie locali" ed "altri enti di rilievo territoriale".

Volendo darne una rappresentazione ancora più semplificata, le spese di amministrazioni centrali e Comuni (fig. 3) rappresentano, rispettivamente, il 32,5% ed il 32,1% del totale, seguite dalle Regioni (27,8%).

Molto diversi sono gli andamenti mostrati dagli importi erogati dalle diverse tipologie amministrative tra il 2011 e il 2012 (tab. 10): le Regioni a statuto ordinario hanno incrementato del 16,3% le spese per partecipate, così come anche gli enti del Servizio Sanitario Nazionale (+16,6%) e gli altri enti pubblici di rilievo territoriale (+91%). In calo, invece, le spese delle Regioni a statuto speciale (-20,2%), delle Province ordinarie (-17,5%) e di quelle autonome (-17,7%), nonché delle altre autonomie locali (-11%). Sostanzialmente stabile il dato comunale. Anche a livello centrale le variazioni percentuali non seguono una tendenza omogenea: negative per la Presidenza del Consiglio dei Ministri (-12,1% rispetto al 2011), divengono positive per Ministeri (+9,6%) e crescono rapidamente per la voce "altro" (+381,2%).

**Fig. 3 - Ripartizione amministrativa degli oneri gravanti sulla Pubblica Amministrazione per partecipazione**  
2012 (% di 22,3 miliardi di euro)



**Tab. 10 - Oneri gravanti sulle Pubbliche Amministrazioni per partecipazioni -  
ripartizione amministrativa**

2010-2012 - mln euro, var. %, euro

	2010	2011	2012	2012/2011	2012 pro capite
<b>Regioni, autonomie locali ed enti pubblici di rilievo territoriale</b>					
Regioni a statuto ordinario	2.242,7	5.134,1	5.972,4	16,3	118,2
Regioni a statuto speciale	516,4	295,0	235,3	-20,2	26,1
Province autonome	367,5	385,8	317,7	-17,7	307,0
Province ordinarie	885,4	904,7	746,1	-17,5	12,8
Comuni	7.135,6	7.177,4	7.157,4	-0,3	120,2
Altre autonomie locali*	125,3	141,0	125,5	-11,0	2,1
Servizio Sanitario Nazionale	189,6	203,0	236,6	16,6	4,0
Altri enti pubblici di rilievo territoriale**	259,0	143,3	273,6	91,0	4,6
<b>Totale enti di rilievo territoriale</b>	<b>11.721,6</b>	<b>14.384,3</b>	<b>15.064,5</b>	<b>4,7</b>	<b>253,0</b>
<b>Amministrazione Centrale dello Stato ed enti pubblici di rilievo nazionale</b>					
Presidenza del Consiglio dei Ministri	24,0	22,5	19,8	-12,1	0,3
Ministeri	7.217,8	6.354,3	6.962,5	9,6	116,9
Altro***	31,4	55,9	269,1	381,2	4,5
<b>Totale amministrazioni centrali</b>	<b>7.273,2</b>	<b>6.432,7</b>	<b>7.251,4</b>	<b>12,7</b>	<b>121,8</b>
<b>Totale</b>	<b>18.994,8</b>	<b>20.817,0</b>	<b>22.315,9</b>	<b>7,2</b>	<b>374,8</b>

\* comprende: Comunità montane, collinari e comprensoriali; Unioni di comuni; consorzi, agenzie regionali e aziende pubbliche; \*\* comprende: Camere di commercio provinciali, ACI provinciali, parchi/enti parco regionali, collegi e ordini professionali di rilievo territoriale, università ed enti di ricerca e sperimentazione di rilievo territoriale; \*\*\* comprende: agenzie centrali dello Stato, istituzioni, enti di ricerca e sperimentazione di rilievo nazionale, collegi e ordini professionali di rilievo nazionale, parchi/enti parco nazionali, ACI nazionale, altro; l'onere pro capite di Regioni a statuto ordinario, Regioni a statuto speciale, Province ordinarie e Province autonome è calcolato sulla base della frazione di popolazione residente. Per gli altri livelli amministrativi è invece calcolato sul totale della popolazione italiana.

Elaborazioni Ufficio Studi Confcommercio su dati CONSOC

Il calcolo degli oneri pro capite mostra interessanti risultati per ciò che riguarda le spese sostenute da Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale e quelle erogate da Province ordinarie e Province autonome. L'onere pro capite sostenuto nel 2012 dai residenti nelle Regioni a statuto ordinario è di ben 92 euro superiore rispetto a quello sostenuto da quanti risiedono nelle cinque Regioni a statuto speciale; l'opposto si verifica per la ripartizione in Province e Province autonome: queste ultime risultano, infatti, molto più onerose rispetto alle prime (307 euro contro nemmeno 13 euro pro capite). Altri importi pro capite rilevanti sono quelli sostenuti dall'intera popolazione per partecipazioni detenute da Comuni (120,2 euro) e Ministeri (116,9 euro), mentre poco significative sono le componenti legate alle altre tipologie amministrative prese in esame.









