

UN'ANALISI COMPARATIVA DELLE BANCHE DATI SULLE 'PARTECIPATE LOCALI'.  
FOCUS SUI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Roberta GARGANESE<sup>1</sup>, Angelo GRASSO<sup>2</sup>, Riccardo SUSIGAN<sup>3</sup>, Alessandra TANCREDI<sup>4</sup>

**SOMMARIO**

Il contributo si propone di analizzare l'universo delle 'partecipate locali', sempre più al centro del dibattito pubblico anche in virtù dei recenti provvedimenti di 'spending review'.

Nella prima parte, il paper presenta un'analisi comparativa tra le principali banche dati tematiche, volta a dimostrare come l'estrema eterogeneità della numerosità delle partecipate nelle stesse riportate derivi, essenzialmente, dalle varie metodologie di indagine utilizzate, dalla differente definizione di comparto pubblico di riferimento, dai divergenti criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici.

La seconda parte del contributo, invece, indaga, attraverso i dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) – estremamente preziosi data la capillarità e l'estensione temporale della rilevazione - le trasformazioni intervenute, nel corso degli ultimi anni, nella 'componente allargata locale del settore pubblico', proponendo un'analisi territoriale, settoriale e dei flussi finanziari.

---

<sup>1</sup> IPRES, piazza Garibaldi 13, 70100, Bari, e-mail: [roberta.garganese@ipres.it](mailto:roberta.garganese@ipres.it) (corresponding author).

<sup>2</sup> IPRES, piazza Garibaldi 13, 70100, Bari, e-mail: [angelo.grasso@ipres.it](mailto:angelo.grasso@ipres.it).

<sup>3</sup> Sistema Conti Pubblici Territoriali, Largo Pietro di Brazzà 86, 00187, Roma, e-mail: [riccardo.susigan.ext@dps.gov.it](mailto:riccardo.susigan.ext@dps.gov.it).

<sup>4</sup> Sistema Conti Pubblici Territoriali, Largo Pietro di Brazzà 86, 00187, Roma, e-mail: [alessandra.tancredi@dps.gov.it](mailto:alessandra.tancredi@dps.gov.it).

## **1. Premessa**

Nel nostro Paese si registra, rispetto al contesto internazionale, la presenza di un elevato numero di società partecipate da soggetti pubblici.

Tale numero si è, in una prima fase - a partire dagli anni '90 - notevolmente accresciuto, in virtù di alcuni provvedimenti normativi che hanno favorito i processi di esternalizzazione dei servizi pubblici locali, per poi subire, negli anni più recenti, un'inversione di tendenza, per effetto di provvedimenti legislativi tesi a razionalizzare il complesso sistema di partecipazioni pubbliche stratificatosi nel tempo.

La Corte dei Conti ha recentemente sottolineato come, per il loro peso finanziario e per la loro dimensione economica, gli enti partecipati abbiano 'un forte impatto sui conti pubblici, sui quali si ripercuotono i risultati della gestione, quando i costi non gravano sulla collettività, attraverso i meccanismi tariffari' e come sia ormai indispensabile porre mano 'a un disegno di ristrutturazione organico e complessivo, che preveda regole chiare e cogenti, forme organizzative omogenee, criteri razionali di partecipazione, imprescindibili ed effettivi controlli da parte degli enti conferenti e dia a questi ultimi la responsabilità dell'effettivo governo degli enti partecipati' (Corte dei Conti, Gli organismi partecipati dagli Enti territoriali, 2014).

In tal senso, numerosi provvedimenti normativi hanno recentemente introdotto - a carico degli Enti partecipanti o di quelli partecipati - vari obblighi di comunicazione relativi all'esistenza di legami di partecipazione. A partire dall'adempimento a tali obblighi sono state istituite diverse banche dati che, operando su platee di Enti e con metodologie differenti, raccolgono una grande quantità di informazioni che tuttavia, se non opportunamente contestualizzate, rischiano di apparire persino contraddittorie.

In questo contesto si colloca il presente contributo che riporta, nella sua prima parte, un'analisi comparativa tra le principali banche dati tematiche, allo scopo di illustrarne analogie e differenze, attraverso un confronto fondato su alcuni elementi distintivi, opportunamente selezionati e sistematizzati.

La seconda parte del contributo, invece, si sofferma sull'analisi della dimensione del fenomeno, della sua articolazione settoriale e dimensionale e dei flussi finanziari. L'analisi è condotta attraverso il sistema dei Conti Pubblici Territoriali che - data la capillarità e l'estensione temporale della rilevazione - rappresenta una fonte informativa quanto mai utile per indagare gli aspetti caratterizzanti del fenomeno, anche al fine di supportare le scelte di policy.

## **2. Inquadramento del fenomeno e definizione dei criteri di confronto tra le banche dati tematiche**

Le 'partecipate locali' sono rappresentate, secondo la definizione fissata dall'art. 23 del DL 66/2014, da tutte le 'aziende speciali, istituzioni e società direttamente o indirettamente controllate dalle amministrazioni locali'.

In generale, è possibile individuare, per le partecipate, quattro distinte aree di intervento (MEF, 2014):

- i servizi strumentali: in questo settore le partecipate forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante (si pensi a servizi patrimoniali, informatici, amministrativi, di gestione immobiliare, ecc.);
- i servizi pubblici privi di rilevanza economica: in questa categoria le partecipate forniscono servizi alla cittadinanza in settori tipicamente non profit (welfare, settore culturale, ecc.);

- i servizi pubblici di rilevanza economica a rete, caratterizzati, in linea di principio, dalla presenza di una regolazione del settore (elettricità, acqua, gas, rifiuti, trasporto pubblico locale);
- un settore residuale che comprende le partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali.

Nel corso degli ultimi anni, numerosi provvedimenti normativi hanno introdotto - a carico degli Enti partecipanti o di quelli partecipati - vari obblighi di comunicazione inerenti l'esistenza e la caratterizzazione di tali legami interaziendali.

Proprio allo stratificarsi di questi provvedimenti normativi, spesso rivolti a platee di Enti differentemente delimitate, si deve l'esistenza, ad oggi, di diverse banche dati che, ciascuna con proprie finalità, metodologie e caratterizzazioni, censiscono le partecipate pubbliche - locali e non - fornendo, proprio in virtù dei differenti approcci metodologici adottati, un quadro che rischia di apparire, per certi versi, incoerente e contraddittorio.

Per questi motivi, pur essendo ormai disponibile una importante quantità di dati e informazioni sulle partecipate pubbliche, il fenomeno pare ad oggi ancora caratterizzato da molteplici zone d'ombra.

Proprio per cercare di far luce su queste ultime, in questa sezione del contributo si presenta un'analisi comparativa tra le principali banche dati tematiche, allo scopo di illustrarne analogie e differenze, attraverso un confronto puntuale fondato sui seguenti aspetti caratterizzanti:

1. *consistenza* (numero di soggetti partecipati inclusi);
2. *finalità e natura della banca dati* (obiettivi e natura della banca dati);
3. *oggetto e tipologia dell'indagine* (universo di riferimento; Pubblica Amministrazione di riferimento; tipologia di indagine);
4. *criteri di inclusione* (criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici; quota indicativa di partecipazione pubblica diretta; livello di partecipazione pubblica);
5. *informazioni rilevate* (Amministrazione di riferimento; anagrafiche; localizzazione; forma giuridica; settore di intervento; quotazione in borsa; percentuale di partecipazione; dimensione delle imprese e numero di addetti; flussi finanziari; aggregazione territoriale dei flussi finanziari);
6. *fonti dei dati* (fonti dirette o indirette; copertura rispetto al campione; elencazione delle fonti);
7. *copertura temporale* (periodicità di aggiornamento; dati più recenti disponibili; esistenza di una serie storica; copertura temporale della serie storica);
8. *forma di divulgazione* (dati disponibili in formato aperto; disponibilità di un 'report' di accompagnamento alla lettura dei dati; livello di aggregazione reso pubblico; link del portale);
9. *informazioni metodologiche* (metodi e norme che regolano la rilevazione; informazioni su revisioni dei dati e cambiamenti metodologici).

### **3. Analisi comparativa delle banche dati sulle 'partecipate locali'**

Le banche dati sulle 'partecipate locali' messe a confronto nel presente lavoro sono le seguenti:

- Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) (4.126 soggetti attivi con partecipazioni dirette di Amministrazioni Locali nel 2013);
- Patrimonio PA del MEF (8.146 partecipate, di cui 7.726 di Amministrazioni Locali);

- Consoc del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio (7.712 partecipate)<sup>5</sup>;
- Corte dei conti - Siquel (7.472 partecipate);
- Istat (11.024 partecipate);
- Aida - Bureau Van Dijk (5.146, solo partecipate di Comuni);
- banca dati Cerved alimentata dai dati delle Camere di Commercio (14.000, di cui 6.469 partecipate di Comuni).

L'estrema variabilità della consistenza delle banche dati considerate si lega, come già anticipato, alle diverse metodologie di indagine utilizzate, e soprattutto al fatto che esse - come si vedrà meglio più avanti - definiscono in maniera differente il perimetro della Pubblica Amministrazione di riferimento.

Tabella 1  
LA CONSISTENZA DELLE BANCHE DATI SULLE PARTECIPATE

CONSISTENZA	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
<b>Numero di soggetti partecipati inclusi</b>	5.673 (di cui 4.126 partecipate locali dirette attive nel 2013)	8.146 (di cui 7.726 partecipate di Amministrazioni Locali)	7.712	7.472	11.024	5.146 (solo partecipate di Comuni)	14.000 (di cui 6.469 partecipate di Comuni)

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT

Decisamente differenti tra loro sono anche le finalità delle banche dati considerate, se è vero che si contemplanو obiettivi puramente conoscitivi (Consoc), di controllo (Corte dei Conti), di orientamento delle decisioni di politica economica (MEF), di misurazione del peso del fenomeno sull'economia (Istat), di misurazione dei flussi finanziari (CPT), e di offerta di servizi informativi e di analisi di bilancio (Cerved e Aida).

Tali diversi obiettivi attribuiscono, quindi, ad ognuna delle banche dati considerate, una diversa natura: statistica (CPT), amministrativa (Consoc), amministrativa/vigilanza (Corte dei Conti e Mef), amministrativa/statistica (Istat) e commerciale (Cerved e Aida).

Il principale aspetto di differenziazione tra le banche dati è, tuttavia, quello connesso all'oggetto ed alla tipologia dell'indagine. Estremamente variabile risulta, in particolare, l'universo di riferimento, che va dagli organismi partecipati da Regioni, Province e Comuni (Corte dei Conti), a tutte le partecipazioni dei soggetti PA (MEF), a quelle esclusivamente detenute in consorzi, aziende speciali e società (Consoc), all'intero settore pubblico allargato (CPT), ai soli soggetti con bilancio pubblicistico (Cerved, Aida).

In questo quadro, si caratterizza naturalmente in maniera specifica anche la PA di riferimento (universo dei Padri), che, come evidenziato nella tabella 4.3, ogni banca dati delimita con criteri propri, dandole, di volta in volta, un'accezione più o meno restrittiva.

Rispetto alla tipologia dell'indagine condotta, vi sono poi banche dati che prevedono il coinvolgimento dei 'Padri' (MEF, Corte dei Conti e Consoc, ovvero quelle più marcatamente amministrative), altre che si rivolgono esclusivamente ai 'Figli' (Cerved) ed infine altre che acquisiscono informazioni su entrambi i fronti (CPT, Istat e Aida).

<sup>5</sup> A seguito dell'entrata in vigore dell'art.17 del D.L. n.90/2014, convertito dalla legge 11/8/2014 n.114, la rilevazione CONSOC, prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 587, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, confluisce nella rilevazione delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, istituita ai sensi dell'art. 2, comma 222, L. 191/2009.

Tabella.2  
FINALITA' E NATURA DELLE BANCHE DATI SULLE PARTECIPATE

FINALITÀ E NATURA DELLA BANCA DATI	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
<b>Obiettivi della banca dati</b>	Il Sistema Conti Pubblici Territoriali (CPT) è finalizzato alla misurazione dei flussi finanziari sul territorio per il complesso delle entrate e delle spese dei soggetti del Settore Pubblico Allargato (inteso come PA più imprese pubbliche nazionali e locali) nelle singole regioni, in cui ogni soggetto viene considerato quale erogatore di spesa finale.	Il sistema informativo realizzato dal Dipartimento del Tesoro intende rappresentare un importante patrimonio per la conoscenza del fenomeno e uno strumento indispensabile per orientare le decisioni di politica economica da adottare in tema di razionalizzazione delle partecipazioni pubbliche.	Fare chiarezza sulle partecipazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni in Consorzi e società	L'indagine è effettuata, da parte della Sezione delle autonomie, ai fini del referto al Parlamento, a norma dell'art. 7, co. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131. Tale disposizione prevede che la Corte riferisca, almeno annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, allo scopo di fornire dati di sintesi rispetto ai controlli eseguiti sul territorio; controlli che sono parte di un sistema "a rete" particolarmente utile nella delicata materia degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nelle more della completa armonizzazione dei conti pubblici e dell'entrata a regime del bilancio consolidato.	Ricostruire l'universo delle unità partecipate attraverso uno schema volto ad individuare le diverse modalità con cui si manifesta un legame tra un'unità giuridica partecipata e un soggetto pubblico (Pubblica Amministrazione). Descrivere le caratteristiche strutturali delle imprese a partecipazione pubblica e misurare il loro peso sull'economia.	Favorire, grazie alla combinazione di dati e software, una analisi di bilancio delle società partecipate locali.	Offrire servizi informativi sui soggetti che operano nel e per il settore della Pubblica Amministrazione
<b>Natura della banca dati</b>	Statistica	Amministrativa/Vigilanza	Amministrativa	Amministrativa/Vigilanza	Amministrativa/Statistica	Commerciale	Commerciale

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT

Tabella 3  
OGGETTO E TIPOLOGIA DELL'INDAGINE

OGGETTO E TIPOLOGIA DELL'INDAGINE	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
<b>Universo di riferimento</b>	Tutti i soggetti del Settore Pubblico Allargato	Tutte le Partecipazioni dei soggetti della PA	Tutte le Partecipazioni dei soggetti della PA in consorzi, aziende speciali e società	Organismi partecipati da Regioni, Province e Comuni	Organismi partecipati da soggetti appartenenti al settore delle amministrazioni pubbliche (S13) e da soggetti non appartenenti al settore S13 ma appartenenti al settore della PA	Soggetti che hanno un bilancio pubblicistico	Soggetti che hanno un bilancio pubblicistico
<b>Pubblica Amministrazione di riferimento (universo dei Padri)</b>	PA in senso stretto (Amm. Centrale, Regionale, Locale e enti dipendenti regionali e locali)	S13 (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblica) + Altre Amministrazioni (ACI, IACP, ASP, Case di riposo)	Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Agenzie fiscali e Monopoli di Stato, Enti ex art. 70 D.Lgs 165/2001, Enti pubblici non economici, Istituzioni ed Enti di Ricerca, Servizio Sanitario Nazionale, Regioni e Province Autonome, Autonomie Locali	Regioni, Province e Comuni	S13 (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblica) + Altri Enti della PA	Comuni, Province e Comunità Montane (Ministero Interno)	<b>Enti territoriali</b> Regioni e Province Autonome; Province; Comuni; Comunità Montane; Unione di Comuni <b>Enti non territoriali</b> Enti dell'Amministrazione Centrale; Enti Pubblici non economici; Consorzi tra Enti Locali; Aziende Sanitarie ed altri Istituti Sanitari; Agenzie; Camere di Commercio; Enti a struttura associativo - territoriale; Università ed altri Istituti di Istruzione e Ricerca; Altri Enti Pubblici.
<b>Tipologia di indagine</b>	Padre/Figlio	Padre	Padre	Padre	Padre/Figlio	Padre/Figlio	Figlio

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT

La differente consistenza numerica delle banche dati considerate si lega, inoltre, ai criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici che ciascuna di esse utilizza:

- i CPT, ad esempio, includono tutti i soggetti che forniscono servizi per conto della PA essendo sottoposti ad un controllo diretto da parte di quest'ultima, ed indagano le partecipazioni con quota almeno pari al 30% e fino al primo livello.
- la banca dati del MEF, invece, contempla tutte le partecipazioni detenute (direttamente e indirettamente, fino al secondo livello) in società o enti, riconducibili a qualsiasi forma giuridica;
- la Consoc, fino al 2013, ha censito tutte le partecipazioni dirette detenute in consorzi, aziende speciali e società;
- la Corte dei Conti raccoglie informazioni sulle partecipazioni societarie di secondo livello alle società titolari di affidamento diretto da parte degli enti territoriali;
- l'Istat censisce tutte le tipologie di imprese partecipate, individuando, in base al soggetto controllante o alla tipologia del legame di partecipazione, quattro categorie distinte;
- Aida e Cerved censiscono tutte le partecipazioni pubbliche fino al terzo livello.

Rispetto alle informazioni rilevate, ve ne sono alcune comuni a tutte le banche dati considerate (quelle anagrafiche, sull'Amministrazione di riferimento, di localizzazione, forma giuridica e percentuale di partecipazione).

Il settore di intervento non viene rilevato solo dalla Consoc, mentre nei CPT è presente una settorializzazione coerente con Cofog e le missioni del Piano dei conti ed in tutte le altre banche dati si utilizza il codice Ateco.

L'eventuale quotazione in Borsa delle partecipate viene rilevata da MEF, CPT e Aida, mentre le informazioni sulla dimensione delle imprese e sul numero degli addetti si ritrovano solo in Istat e Aida.

Infine, i flussi finanziari e le relative aggregazioni territoriali vengono rilevate da CPT (serie 2000-2013), dalla Corte dei Conti (dati di bilancio) e da Aida (solo risultati economico-patrimoniali). MEF, Consoc e Cerved rilevano, invece, senza alcuna aggregazione territoriale, solo alcuni dati economico-finanziari di sintesi; mentre l'Istat non acquisisce alcuna informazione in merito.

Tabella 4  
CRITERI DI INCLUSIONE NELLE BANCHE DATI

CRITERI DI INCLUSIONE	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
<b>Criteri di inclusione dei Soggetti Partecipati Pubblici</b>	Soggetti che operano a livello locale a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la <i>mission</i> di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica e che comunque sono sottoposti a un controllo diretto da parte di Enti della Pubblica Amministrazione	Tutte le partecipazioni detenute (direttamente e indirettamente) in società o enti, riconducibili a qualsiasi forma giuridica (società di capitale, aziende speciali, istituzioni, associazioni, fondazioni, enti di diritto pubblico, ecc.).	Tutte le Partecipazioni dirette detenute in consorzi, aziende speciali e società	Tutti gli organismi partecipati (sia quelli attivi, sia quelli in liquidazione o cessati). La raccolta di informazioni è limitata alle partecipazioni societarie di secondo livello alle società titolari di affidamento diretto da parte dell'ente territoriale.	Le informazioni disponibili sono riferite a tutte le tipologie di imprese: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico. L'Istat individua, in base alla tipologia del legame di partecipazione o alla tipologia del soggetto controllante, quattro tipologie distinte di unità a partecipazione pubblica: Tipologia 1 – Partecipate prossime della P.A. In questo insieme vengono incluse tutte le unità per le quali un'amministrazione pubblica detiene una quota di partecipazione > 0 Tipologia 2 - Unità controllate non prossime della P.A. Si tratta di unità appartenenti a gruppi pubblici (cioè gruppi la cui controllante ultima è una P.A.), non controllate direttamente dalla P.A., ma indirettamente, tramite altre unità appartenenti al gruppo. Tipologia 3 - Unità partecipate da controllate pubbliche Tipologia 4 - Unità partecipate da amministrazioni non appartenenti alla Lista S13, ma segnalate come pubbliche dalle fonti Mef e Consoc.	Partecipazione pubblica entro i primi 3 livelli	Partecipazione pubblica - diretta e indiretta - entro i primi 3 livelli
<b>Quota indicativa di partecipazione pubblica diretta</b>	30%	1%	1%	1%	1% (controllo >51%)	1%	1%
<b>Livello di partecipazione pubblica</b>	I Livello	I e II Livello	I livello	II livello	Tutti i Livelli	Fino al III livello	Fino al III livello

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT



Tabella 5  
LE INFORMAZIONI RILEVATE

INFORMAZIONI RILEVATE	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
Amministrazione di riferimento	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Anagrafiche	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Localizzazione	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Forma giuridica	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	sì	sì
Settore di intervento	Settorializzazione CPT coerente con Cofog e Missioni del Piano dei conti	Codice Ateco	No	Codice Ateco	Codice Ateco	Codice Ateco	Codice Ateco
Quotazione in Borsa	Sì	Sì	No	No	No	Sì	No
Percentuale di partecipazione	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì	Sì
Dimensione delle imprese e numero di addetti	La dimensione è desumibile dal totale dei flussi finanziari. Al momento non è rilevato il numero di addetti ma solo la spesa per il personale	No	No	No	Sì	Sì	No
Flussi Finanziari	Sì (serie 2000-2013)	Solo Patrimonio netto e risultato d'esercizio	Solo oneri complessivi	Dati di bilancio. Le voci economico-patrimoniali delle partecipate sono poste a confronto con le risorse finanziarie erogate dagli enti partecipanti per verificare gli effetti delle predette gestioni, in termini di flussi e di stock.	No	Sì. Risultati economico-patrimoniali	Principali dati economico-finanziari e ratios (ultimo triennio)
Aggregazione territoriale dei flussi finanziari	Sì	No	No	Sì	No	Sì	No

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT

Rispetto alle fonti dei dati, elencate in dettaglio nella tabella che segue, CPT e MEF fanno ricorso sia a fonti dirette che indirette; mentre Consoc e Corte dei Conti utilizzano solo fonti dirette e Istat, Aida e Cerved solo indirette.

La copertura rispetto al campione è espressamente esplicitata solo per le banche dati del MEF (46% nella rilevazione 2012) e della Corte dei Conti (57%).

La periodicità di aggiornamento si presenta annuale in tutte le banche dati considerate, ad eccezione di quelle dell'Istat e della Corte dei Conti (aggiornate con periodicità variabile). I più recenti dati disponibili sono del 2014 per Aida e Cerved, del 2013 per CPT e del 2012 per Corte dei Conti, Istat e Consoc.

Rispetto alle serie storiche, infine, presenti in tutte le banche dati ad eccezione di quella Istat, la più estesa è certamente quella dei CPT, che va dal 2000 al 2013.

Altro aspetto che si è voluto indagare è poi quello delle forme di divulgazione delle informazioni presenti nelle banche dati. Da questo punto di vista, si sottolinea in primo luogo come solo CPT, MEF e Consoc pubblicano i dati in formato aperto e liberamente accessibile.

Tutte le banche dati, tranne Aida, rendono inoltre disponibile un 'report' di accompagnamento alla lettura dei dati; mentre, rispetto al livello di aggregazione reso pubblico, Corte dei Conti, Istat e Cerved presentano dati aggregati per tipologia e su base territoriale, mentre dati elementari sulle singole partecipate vengono pubblicati da MEF, Consoc e CPT (che per i flussi finanziari utilizza invece un'aggregazione a livello regionale).

Infine, nella tabella 9, si riportano in dettaglio, per ciascuna banca dati sottoposta ad analisi, i metodi e le norme che regolano la rilevazione, le cui revisioni periodiche vengono esplicitamente specificate solo da CPT, MEF e Istat.

Tabella 6  
LE FONTI DEI DATI

FONTI DEI DATI	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
Fonti (dirette o indirette)	Dirette e Indirette	Dirette e Indirette	Dirette	Dirette	Indirette	Indirette	Indirette
<b>Copertura rispetto al campione</b>	La valutazione di aderenza ai criteri di inclusione viene fatta annualmente dalla Rete dei Nuclei Regionali. Non è pertanto possibile calcolarla in mancanza di un campione di riferimento.	46% nella rilevazione 2012	Informazione di copertura non disponibile	57%	Informazione di copertura non disponibile	Informazione di copertura non disponibile	Informazione di copertura non disponibile
<b>Elencazione delle fonti</b>	Indagine diretta sui soggetti rilevati; Registro Imprese delle Camere di Commercio.	Indagine diretta sui soggetti rilevati; Registro Imprese delle Camere di Commercio; Consoc, rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle AA.PP.	Comunicazioni dirette da parte dei soggetti interessati	Le informazioni sono estratte dalla banca dati degli Organismi partecipati alimentata attraverso il sistema informativo SIQUEL, che costituisce supporto operativo per le Sezioni di controllo della Corte, anche nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome.	Utilizzo integrato delle seguenti basi di dati: 1) le dichiarazioni sulla struttura delle partecipazioni rilevanti rese alla Consob; 2) le dichiarazioni degli elenchi dei soci delle società di capitale iscritti al Registro delle imprese, gestito dalle Camere di Commercio; 3) le informazioni desumibili dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitale; 4) le dichiarazioni dell'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle Amministrazioni Pubbliche registrate nella banca dati CONSOC del Dipartimento della Funzione Pubblica; 5) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al Dipartimento del Tesoro (Mef). 6) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute da regioni, province e comuni alla Corte dei Conti. 7) dati statistici derivati dal sistema Asia.	Dati Infocamere e Ministero dell'Interno	<b>Fonti esterne:</b> comprendono informazioni presenti in siti internet e banche dati pubbliche o private, disponibili in modo disaggregato e non collegate tra loro <b>Fonti interne:</b> comprendono tutto il patrimonio informativo presente negli archivi Cerved.

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT

Tabella 7  
LA COPERTURA TEMPORALE

COPERTURA TEMPORALE	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
Periodicità di aggiornamento	Annuale	Annuale	Annuale (fino al 2013, poi in Patrimonio PA)	Periodicità variabile	Una tantum	Annuale	Annuale
Dati più recenti disponibili	2013	31-dic-12	31-dic-12	31-dic-12	31-dic-12	31-dic-14	31-dic-14
Esistenza di una serie storica	Sì	Sì	Sì	Sì	No	Sì	Sì
Copertura temporale della serie storica	2000-2013	2009-2012	2010-2012	2008; 2010; 2012	Nessuna	Decennale	Triennale

*Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT*

Tabella 8  
LA FORMA DI DIVULGAZIONE

FORMA DI DIVULGAZIONE	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
<b>Dati disponibili in formato aperto</b>	Sì	Sì	Sì	No. L'accesso alla banca dati degli Organismi partecipati, presente in SIQUEL, è consentito, dal sito istituzionale della Corte, ai soggetti abilitati (responsabili dei servizi finanziari degli enti territoriali, organi di revisione contabile, etc.).	No	No	No
<b>Disponibilità di un 'report' di accompagnamento alla lettura dei dati</b>	Tutte le informazioni della banca dati CPT vengono accompagnate da esaurienti Metadati e da note di lettura dei flussi finanziari	Sì	Report relativo solo alle partecipate delle Amministrazioni comunali	Sì	Sì	No	Sì (Report relativo alle partecipate delle Amministrazioni comunali)
<b>Livello di aggregazione reso pubblico</b>	Dati anagrafici elementari sulle singole partecipate; flussi finanziari aggregati a livello regionale	Dati elementari sulle singole partecipate	Dati elementari sulle singole partecipate	Dati aggregati per tipologia e su base territoriale	Dati aggregati per tipologia e su base territoriale	Nessuno	Dati aggregati per tipologia e su base territoriale
<b>Link del portale</b>	<a href="http://www.dps.gov.it/it/cpt/">http://www.dps.gov.it/it/cpt/</a>	<a href="http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/partecipazioni_amm_pubbliche.html">http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/partecipazioni_amm_pubbliche.html</a>	<a href="http://www.perlapa.gov.it/web/guest/od-consoc">http://www.perlapa.gov.it/web/guest/od-consoc</a>	<a href="http://www.corteconti.it/attivita/uffici_centrali/sezione_autonomie/referto/index.html?searchPage=1&amp;type=&amp;anno=">http://www.corteconti.it/attivita/uffici_centrali/sezione_autonomie/referto/index.html?searchPage=1&amp;type=&amp;anno=</a>	<a href="http://www.istat.it/it/archivio/143736">http://www.istat.it/it/archivio/143736</a>	<a href="http://www.bvdinfo.com/it-it/our-products/company-information/national-products/aida">http://www.bvdinfo.com/it-it/our-products/company-information/national-products/aida</a>	<a href="https://www.cerved.com/it/pubblica-amministrazione/portale-cerved-pubblica-amministrazione">https://www.cerved.com/it/pubblica-amministrazione/portale-cerved-pubblica-amministrazione</a>

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT

Tabella 9  
INFORMAZIONI METODOLOGICHE

INFORMAZIONI METODOLOGICHE	CPT	Patrimonio PA - MEF	Consoc	Corte dei conti - Siquel	ISTAT	AIDA - BUREAU VAN DIJK	CERVED - INFOCAMERE
<p><b>Metodi e norme che regolano la rilevazione</b></p> <p>Delibera CIPE n.36/2002 Delibera CIPE 19/08 suppl G.U. 217/08 Decreti di nomina dei Nuclei Regionali CPT da parte dei Presidenti regionali DLGS 96/93 - D.P.R. n. 225 del 14 novembre 2007 - DM 7.5.2009 I CPT sono prodotti da una Unità Tecnica Centrale e da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione e Provincia autonoma, istituiti con nomina del rispettivo Presidente. La rilevazione delle Partecipate Pubbliche Locali è realizzata dai Nuclei Regionali, che effettua anche una valutazione qualitativa del criterio del controllo. Il Sistema CPT fa parte dal 2004 del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) generando statistica pubblica ufficiale e determinando l'obbligo di risposta da parte di tutti i soggetti rilevati. L'obbligo di fornire i dati e le notizie richiesti discende direttamente dall'inserimento della rilevazione nel Programma statistico nazionale di cui al d.lgs. n. 322/1989. Tutti gli aspetti metodologici alla base della costruzione dei conti e delle rilevazioni sono chiaramente esplicitati e pubblicati sul sito internet CPT.</p>		<p>Rilevazione effettuata ai sensi del DM dell'Economia del 30 luglio 2010 e in attuazione dell'art. 2, comma 222 della Legge 191/2009. Ogni Amministrazione comunica, attraverso il Portale Tesoro, le partecipazioni detenute al 31 dicembre di ogni anno. La rilevazione è condotta interamente per via telematica. A partire dal 2011, il sistema informativo è integrato con dati di anagrafica e di bilancio delle società acquisiti dagli archivi ufficiali del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio.</p>	<p>La Legge 296/2006 (Finanziaria 2007) ha introdotto l'obbligo per tutte le Amministrazioni Pubbliche di comunicare in via telematica al Dipartimento della Funzione Pubblica i dati relativi alle proprie partecipazioni in società e consorzi. A seguito dell'entrata in vigore dell'art.17 del D.L. n.90/2014, convertito dalla legge 11/8/2014 n.114, la rilevazione CONSOC, prevista ai sensi dell'articolo 1, comma 587, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, confluisce nella rilevazione delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del MEF, istituita ai sensi dell'art. 2, comma 222, L. 191/2009.</p>	<p>Art. 7, co. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131. Tale disposizione prevede che la Corte riferisca, almeno annualmente, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali, allo scopo di fornire dati di sintesi rispetto ai controlli eseguiti sul territorio; controlli che sono parte di un sistema "a rete" particolarmente utile nella delicata materia degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nelle more della completa armonizzazione dei conti pubblici e dell'entrata a regime del bilancio consolidato. La banca dati è alimentata dai questionari-relazione, che sono compilati on line</p>	<p>Il riferimento normativo della prima fonte è l'articolo 120 del Testo Unico Finanziario D.Lgs. n. 58/1998, relativo agli obblighi di comunicazione delle partecipazioni rilevanti alla Consob. La seconda fonte si basa sul terzo comma dall'articolo 2435 del codice civile relativo all'obbligo di pubblicazione dell'elenco soci e dei titolari di diritti su azioni o quote delle società residenti in Italia non quotate in mercati regolamentati. La terza fonte informativa è costituita dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitali per quanto attiene alle informazioni sulle partecipazioni dirette e indirette in essi riportate, secondo quanto richiesto dall'articolo 2427, punto 5) del codice civile e l'articolo 39 del D.lgs. n. 127/1991. La quarta fonte utilizzata è la banca dati CONSOC, istituita dall'articolo 1 della Legge n. 296 del 27 dicembre 2006 (Legge Finanziaria 2007). La quinta fonte utilizzata trova origine dall'articolo 2, comma 222, della Legge 191/2009 e successive modifiche e integrazioni, secondo cui le Amministrazioni Pubbliche sono tenute a comunicare al Dipartimento del Tesoro, entro il 31 luglio di ogni anno, le informazioni relative alle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre dell'anno precedente. La sesta fonte utilizzata è il data base della Corte dei Conti che contiene informazioni sulle partecipazioni delle regioni e degli enti locali.</p>	<p>Aida contiene le informazioni sulle società italiane obbligate a depositare il bilancio.</p>	<p>Nell'ambito di Cerved PA, grazie all'incrocio di vari archivi - tra cui l'universo delle imprese iscritte alle Camere di Commercio, quello relativo agli assetti proprietari di tutte le aziende italiane, la platea di enti che afferiscono alla Pubblica Amministrazione - Cerved ha censito oltre 14 mila società partecipate per via diretta o indiretta da enti pubblici, centrali o territoriali.</p>
Informazioni su revisioni dei dati e metodologiche	Sì	Sì	No	No	Sì	No	No

Fonte: Elaborazione IPRES – Unità Tecnica Centrale CPT

#### 4. Focus sui Conti Pubblici Territoriali: analisi territoriale, settoriale e dei flussi finanziari

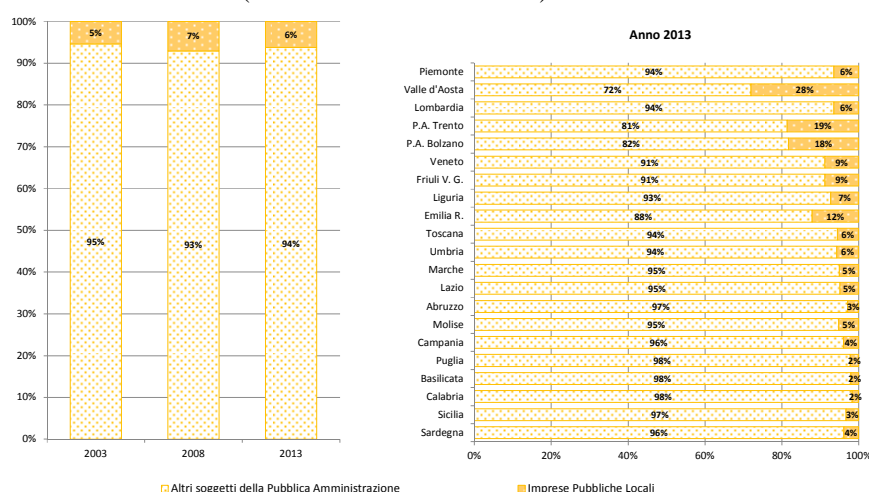
Il sistema Conti Pubblici Territoriali, data la capillarità e l'estensione temporale della rilevazione, rappresenta una fonte informativa particolarmente adatta per ricostruire ed analizzare il fenomeno del decentramento delle funzioni amministrative a soggetti dotati di forma giuridica privata, dando un valido supporto alla policy.

Il mutamento della Pubblica Amministrazione è il risultato di un percorso iniziato nei primi anni '90 con il riconoscimento agli enti locali del potere di dotarsi di strumenti di gestione propri (aziende speciali, istituzioni e società per azioni a prevalente controllo pubblico - Legge n. 142/1990) e seguito poi dagli interventi normativi che, su influsso della disciplina comunitaria, hanno favorito l'esternalizzazione di servizi pubblici locali (D.Lgs n. 267/2000). A tale stagione di stimolo all'apertura e all'esternalizzazione è seguita una fase caratterizzata da provvedimenti tesi a circoscrivere in modo più puntuale l'ambito di attività dei soggetti erogatori di funzioni amministrative di natura pubblicistica (D.L. n. 223/2006) che hanno posto le basi per un'inversione di tendenza. La necessità di riportare l'universo delle c.d. "partecipate locali" entro confini definiti, permettendo una verifica dell'effettiva efficienza ed efficacia della loro gestione, è stata infatti la ragione di numerosi provvedimenti normativi intervenuti negli anni successivi tesi alla razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dalle amministrazioni pubbliche locali.

L'analisi dell'universo dei soggetti pubblici locali non può non iniziare da una contestualizzazione dello stesso all'interno del complesso della Spesa Consolidata della Pubblica Amministrazione. Tale operazione di confronto, possibile solo a partire dalle informazioni CPT, mostra come la spesa dei soggetti pubblici locali, pari al 5% del totale nel 2003, sia salita al 7% nel 2008 per poi tornare al 6% nel 2013 (Cfr. figura 4.1), percentuali che in termini di spesa corrispondono, rispettivamente, a 43 miliardi nel primo anno, per poi registrare negli anni successivi importi pari a 69 e 64 miliardi. Pur essendo influenzate da variabili esterne al presente studio, quali l'andamento della totalità della spesa della PA, le variazioni evidenziate mostrano un sostanziale allineamento all'evoluzione del quadro normativo esposto precedentemente, con una prima fase di espansione della spesa totale da parte dei soggetti pubblici locali tra il 2003 e il 2008 ed una successiva contrazione nel 2013.

Figura 1

IL PESO DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI SUL TOTALE DELLA SPESA CONSOLIDATA DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati consolidati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Spostando la dimensione di indagine a livello territoriale, invece, si delinea un quadro molto eterogeneo, con una evidente differenza tra l'entità della spesa erogata dai soggetti pubblici locali nelle regioni meridionali rispetto a quelle settentrionali. Se le prime si attestano su valori percentuali che oscillano tra il

2% di Calabria e Basilicata e 5% del Molise, le seconde oscillano intorno ai 10 punti percentuali, con le regioni a statuto speciale nettamente su livelli superiori di spesa (Valle d'Aosta 28%, P.A. Trento 19%, P.A. Bolzano 18%). Dai dati descritti emerge come, a livello territoriale, le amministrazioni locali abbiano scelto strade diverse per perseguire gli obiettivi di efficacia ed efficienza della PA, ricorrendo in misura eterogenea agli strumenti di gestione messi a disposizione dalla normativa nazionale.

Al netto delle differenze territoriali, il grafico in esame permette di trarre una considerazione generale sul peso relativo di questa porzione di spesa pubblica, che non ha mai superato la soglia del 7% del totale nell'arco temporale considerato. Se da un lato, infatti, l'universo delle partecipate locali è considerato il fulcro di politiche clientelari e gestioni inefficienti, dall'altro la dimensione del fenomeno è relativamente contenuta se confrontata alla totalità della spesa pubblica consolidata e molto eterogenea a livello territoriale. Tali elementi sono utili per giustificare l'attenzione sempre crescente da parte del legislatore in questo ambito, ma allo stesso tempo fornire un orizzonte realistico agli obiettivi di contenimento della spesa attualmente in atto (Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie – Legge n. 190/2014).

#### *4.1 La dimensione del fenomeno*

L'universo delle Imprese Pubbliche Locali (IPL) è ricondotto, nell'ambito del sistema Conti Pubblici Territoriali, all'interno di una griglia di classificazione molto articolata. Il primo livello prevede tre macro-categorie (Consorzi e forme associative, Aziende e istituzioni, Società e fondazioni partecipate), ciascuna delle quali si compone, sia a livello regionale che sub regionale, di una pluralità di sottotipi che dividono l'universo in sottoinsiemi omogenei<sup>6</sup>.

Prendendo in considerazione la numerosità dei soggetti pubblici locali (Cfr. figura 2), si evidenzia un andamento coerente con il trend descritto precedentemente, ossia un aumento del 17% nel 2008 (3.938 unità) rispetto al 2003 (3.379 unità) e un successivo calo del 12% nel 2013 (3.458 unità<sup>7</sup>).

Tale variazione è ancor più marcata se si considera il sottoinsieme delle Società e Fondazioni partecipate, che passano da 2.240 unità nel 2003, a 2.825 nel 2008, per poi scendere a 2.490 unità nel 2013. Le rimanenti categorie, invece, hanno subito una variazione meno significativa nel decennio considerato, con oscillazioni inferiori al 10%.

La contrazione avvenuta nell'ultimo quinquennio è giustificata, in parte, dal processo di aggregazione di varie entità in un unico soggetto, ovvero dalla creazione di poli di aggregazione dei servizi pubblici locali in grandi gruppi di imprese pubbliche, spesso multi-utility e in qualche caso interregionali, che hanno raggiunto notevoli dimensioni economiche.

Spostando la prospettiva a livello territoriale, si evidenziano significative diversità sul numero di soggetti attivi nel 2013. Al netto delle differenze dimensionali di ogni regione, infatti, è evidente come alcune realtà territoriali siano ricorse in modo estensivo all'esternalizzazione di servizi, mentre altre abbiano mantenuto un profilo più conservativo nei confronti di questa possibilità. Le regioni in cui il fenomeno è più evidente sono situate nel centro-nord, dove Lombardia (434 unità), Veneto (384 unità) ed Emilia-Romagna (333 unità)

---

<sup>6</sup> I sottotipi considerati per ogni categoria sono:

a) Consorzi e forme associative: Consorzi istituiti e/o partecipati da regioni, province e/o comuni, Ambiti territoriali ottimali (ATO), Parchi regionali e interregionali, Consorzi di bonifica;

b) Aziende e istituzioni: Enti pubblici economici, Aziende regionali, Aziende consortili, Istituzioni regionali/provinciali/comunali, Aziende servizi alla persona (ASP), aziende di edilizia residenziale, Aziende speciali e municipalizzate;

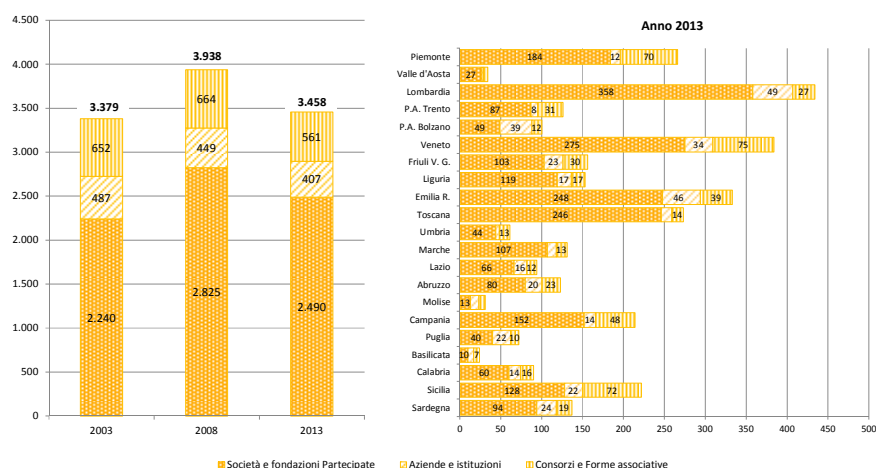
c) Società e fondazioni partecipate: Società di pubblici servizi, Fondazioni, Altre società a partecipazione regionale o sub-regionale.

<sup>7</sup> Rispetto alle 4.126 unità riportate nella prima parte di questo lavoro, non sono qui considerati gli enti esclusi dal conto CPT. Tale esclusione di una porzione di soggetti, applicata in modo omogeneo nei tre periodi considerati, è dovuta dall'indisponibilità di un'informazione completa in tutte le regioni per alcuni particolari sottotipi.



detengono il primato per numero di soggetti pubblici locali operanti sul loro territorio. Tali numerosità sono palesemente inferiori ad omologhe realtà regionali che invece non superano le 100 unità come Puglia (72 unità), Calabria (90 unità) e Lazio (94 unità).

Figura 2  
ANALISI DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER CATEGORIA (UNITÀ)



Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Una nota merita l'analisi della distribuzione dei soggetti tra le tre categorie di classificazione adottate da CPT. Societ  e Fondazioni partecipate sono la tipologia pi  diffusa e rappresentano in ogni regione oltre il 40% degli enti rilevati, superando l'80% in Lombardia (358 unit ), Toscana (246 unit ) e Marche (107 unit ). Consorzi e forme associative oscillano, invece, tra il 5% di Toscana (14 unit ) e Lombardia (27 unit ), e oltre il 30% della Sicilia (72 unit ). La terza categoria di soggetti, Aziende e istituzioni, ha una marcata prevalenza nelle regioni centro-meridionali, in cui rappresenta sempre oltre il 10% del numero totale di soggetti pubblici locali, mentre ha una diffusione pi  contenuta in termini percentuali nelle regioni del nord.

## 4.2 L'articolazione settoriale e dimensionale

Una delle possibili articolazioni della banca dati CPT   quella settoriale<sup>8</sup>, classificazione che ha un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attivit  di programmazione nazionale e regionale. La classificazione settoriale alla base del conto consolidato   stata definita con l'obiettivo di rappresentare correttamente la molteplicit  dei settori dell'intervento pubblico nel suo complesso e il continuo processo di trasformazione del ruolo dell'operatore pubblico.

Tale classificazione   particolarmente utile per comprendere alcune peculiarit  della gestione di servizi pubblici affidata alle imprese locali, siano esse considerate in termini di numerosit  che di spesa erogata.

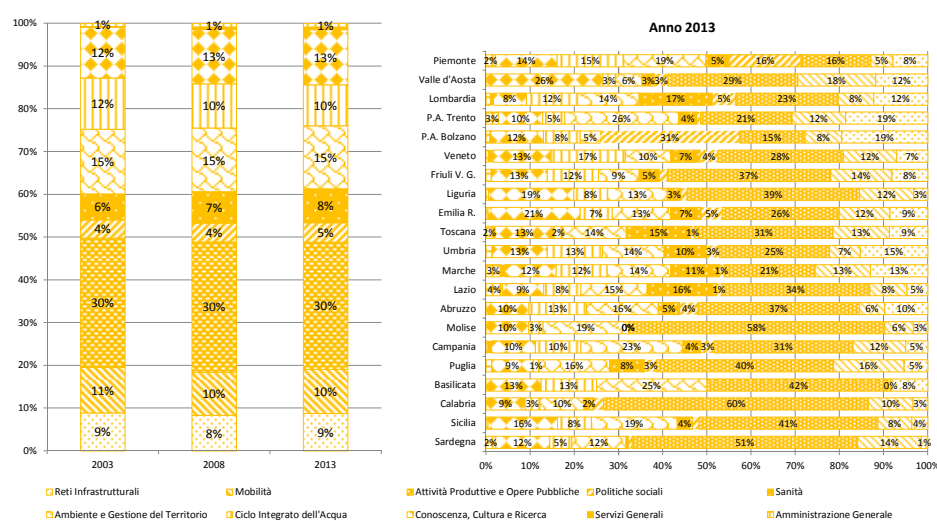
Dal punto di vista della numerosit , si segnala una sostanziale stabilit  nel tempo dei macro-settori gestiti, con la maggior parte delle IPL italiane (in media circa 1.200 aziende) che prestano la loro opera all'interno

<sup>8</sup> La costruzione dei Conti Pubblici Territoriali viene effettuata, in coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilit  Pubblica e, quindi, con il sistema di classificazione delle funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), tenendo conto sia delle esigenze della Programmazione Comunitaria, sia dell'analisi della spesa pubblica, su una classificazione settoriale a 29 ambiti. In questo lavoro viene utilizzata una classificazione a 10 macro-settori, pi  adatta a fini grafici.

delle Attività produttive<sup>9</sup>, concentrandosi soprattutto nel settore dell'Edilizia abitativa e dell'Agricoltura, oltre che nel comparto più generico delle Altre spese in campo economico. Significative sono anche le imprese che gestiscono attività in Ambiente e gestione del territorio (circa 650 unità impegnate soprattutto nella raccolta e smaltimento dei rifiuti urbani) e in Conoscenza, cultura e ricerca (mediamente oltre 530 imprese, di cui la maggior parte Fondazioni culturali regionali e locali).

Anche in questo caso, variegata è la mappa territoriale del 2013, che vede le imprese locali del mezzogiorno maggiormente impegnate nella gestione di Attività produttive e quelle del centro-nord che assorbono una quota relativamente più ampia in energia e telecomunicazioni (Reti infrastrutturali). Particolare è la concentrazione di soggetti che si occupano di sanità nelle regioni centrali e in Lombardia, dovuta alla presenza di diverse farmacie comunali e impianti termali.

Figura 3  
DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI  
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Panoramica diversa si ha analizzando la distribuzione settoriale della spesa invece che della numerosità, introducendo ed esplicitando il tema della dimensione delle varie IPL. Se infatti in termini di numerosità il 30% delle imprese si occupava, come visto, di Attività produttive e Ambiente e cultura, considerando invece la spesa si nota che la maggior parte delle aziende gestiscono Reti infrastrutturali e Mobilità, settori che richiedono un più grande impegno finanziario, sia per gli ingenti investimenti che per la presenza di più addetti.

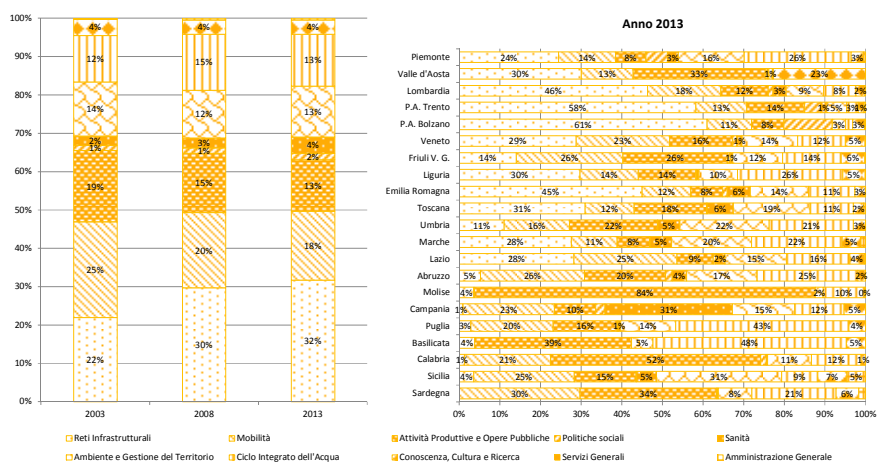
Non è da trascurare che il risultato nazionale è influenzato principalmente dalla presenza nelle regioni del centro-nord di grosse società quali, ad esempio, l'A2A in Lombardia, Hera in Emilia Romagna, Dolomiti energia S.p.A. nella Provincia Autonoma di Trento, Acea nel Lazio, senza trascurare l'IREN che opera in Emilia Romagna, Piemonte e Liguria.

La distribuzione regionale della spesa settoriale evidenzia, inoltre, alcune peculiarità proprie di alcuni territori. È questo il caso del Molise in cui la spesa in Attività produttive delle IPL è determinata prevalentemente dalla presenza dello Zuccherificio Molisano, o anche della Puglia e della Basilicata in cui l'alta quota di spesa nel settore del Ciclo integrato dell'acqua è da imputarsi a grandi soggetti quali l'Acquedotto Pugliese S.p.A. nel primo caso e l'Acquedotto Lucano S.p.A. e l'Acqua S.p.A. (società per l'approvvigionamento idrico) nel secondo. Ancora, l'alta spesa in Sanità registrata in Campania deriva dalla costituzione della SO.RE.SA. S.p.a., società strumentale costituita nel 2004 dalla Regione per la

<sup>9</sup> Nel macro-settore Attività produttive e opere pubbliche sono comprese: Agricoltura; Pesca marittima e acquicoltura; Industria e artigianato; Commercio; Turismo; Altre opere pubbliche; Altre in campo economico; Edilizia abitativa e Urbanistica.

realizzazione di azioni strategiche finalizzate alla razionalizzazione della spesa sanitaria regionale. È questo uno dei tanti casi in cui la PA esternalizza competenze intrinseche alla propria amministrazione e costituisce soggetti che svolgono attività strumentali alla PA, soprattutto società finanziarie, società di gestione del patrimonio e di riscossione dei tributi (come ad esempio verificatosi in Sicilia, Sardegna, Marche, Lazio, Trento e Piemonte).

Figura 4  
DISTRIBUZIONE SETTORIALE DELLA SPESA DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI  
(VALORI PERCENTUALI)



Fonte: Elaborazioni su dati non consolidati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Un altro aspetto interessante da poter analizzare è la dimensione media dei diversi soggetti, che può essere calcolata come rapporto tra la spesa delle imprese pubbliche locali di una regione e la numerosità dei soggetti stessi. (Cfr. Figura 5).

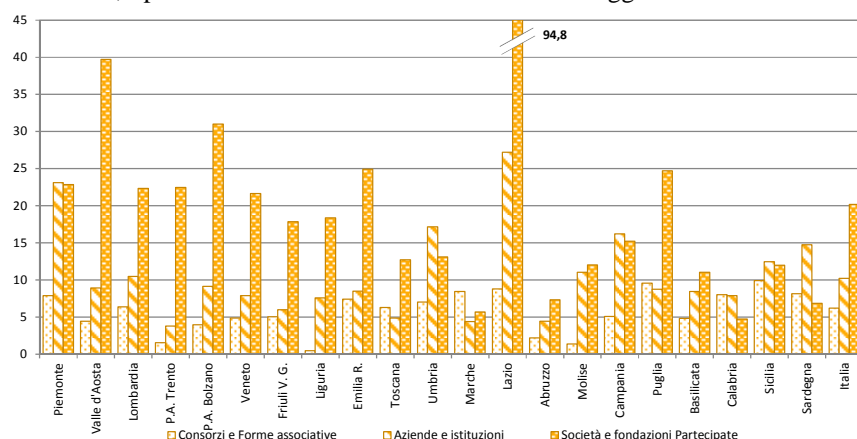
Il risultato più evidente è che le Società e fondazioni Partecipate, oltre ad essere le più numerose come prima evidenziato, sono anche quelle con la dimensione di spesa maggiore (59.162 milioni nel 2013 su 2.949 soggetti).

Dalla figura emerge con chiarezza come il dato 2013 delle società laziali possa essere considerato un outlier, ovvero una distorsione dell'indicatore dovuto alla combinazione di un ristretto numero di soggetti rilevati tra cui alcuni (in primis ACEA S.p.A., ATAC S.p.A., AMA S.p.A.) con una spesa molto alta.

La dimensione media italiana è più alta per le Società (intorno ai 20 milioni di euro per soggetto) rispetto alle altre categorie di soggetti, e risulta particolarmente elevata in Valle d'Aosta, P.A. di Bolzano, Emilia Romagna e Puglia.

Caratteristica è la distribuzione dimensionale in Piemonte, Umbria, Campania, Sicilia e Sardegna che registrano una dimensione maggiore nelle Aziende che non nelle Società, mentre le Marche sono l'unica regione in cui la dimensione dei consorzi è superiore a quella delle altre due categorie. La dimensione minima viene raggiunta dai Consorzi liguri, in virtù della presenza di 7 soggetti con una spesa inferiore ai 100 mila euro su un totale di 17 unità.

Figura 5  
DISTRIBUZIONE DIMENSIONALE DELLE IPL PER TIPOLOGIA DI SOGGETTO  
(Anno 2013; Spesa totale non consolidata su numero di soggetti in milioni di euro)

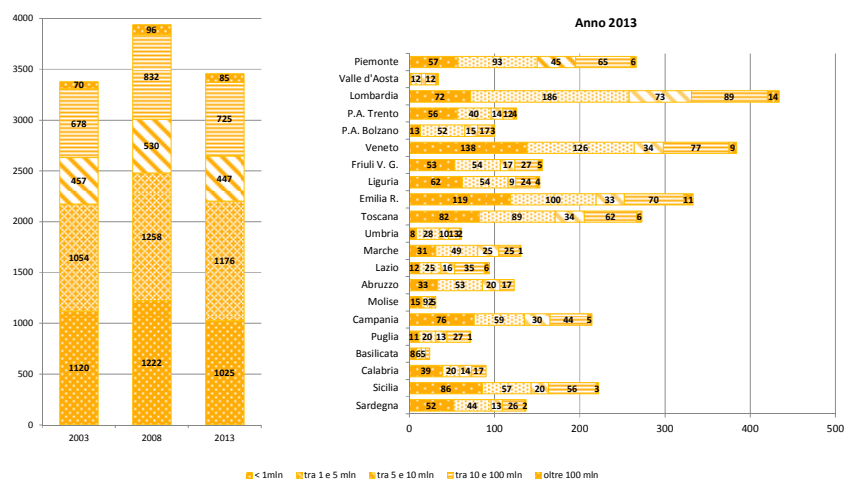


Fonte: Elaborazioni su dati non consolidati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

Un'ulteriore rappresentazione della dimensione dei soggetti pubblici locali è data dalla suddivisione in classi dimensionali sulla base del totale delle spese. Analizzando la Figura 4.6, infatti, risulta evidente come l'universo delle IPL sia costituito da un gran numero di soggetti di piccole dimensioni: mediamente un terzo delle imprese rilevate non supera il milione di euro annui, mentre un altro terzo si colloca tra uno e cinque milioni. All'estremo opposto solo poco più di 80 aziende superano i 100 milioni di euro. Questa struttura si conferma sostanzialmente negli anni, ma è molto variabile a livello territoriale.

A conferma della diffusione delle imprese di piccola dimensione si vede che in ben cinque regioni (P.A. Trento, Liguria, Abruzzo, Molise e Sardegna) oltre il 70% delle aziende ha una spesa nel 2013 inferiore ai 5 milioni. Di queste, Abruzzo e Molise, analogamente a Basilicata e Calabria non ne hanno nessuna di grande dimensione (>100 milioni). Tale grande classe dimensionale è concentrata soprattutto in Emilia Romagna, Lombardia e Veneto, dove si registrano 34 grandi aziende sulle 85 totali a livello nazionale. Ancora, è da notare il caso particolare delle Valle d'Aosta che nonostante la ristrettezza del territorio ha ben 3 grandi aziende (Casino de la Vallée S.p.A., Finaosta S.p.A. e Compagnia Valdostana delle Acque S.p.A.). In tale regione, inoltre, insieme a Lazio e Puglia si può notare come oltre il 30% dei soggetti rilevati abbia una dimensione superiore ai 10 milioni di euro.

Figura 6  
DISTRIBUZIONE DELLA NUMEROSITÀ DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER CLASSE  
DIMENSIONALE DI SPESA (UNITÀ)



Fonte: Elaborazioni su dati non consolidati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

### 4.3 *La dipendenza dalla PA e il risultato finanziario*

Una delle proposte di revisione della spesa pubblica è dedicata alla riduzione del numero delle società partecipate e al rafforzamento e applicazione delle norme, a carico degli enti della PA, che impongono limiti sulla creazione e detenzione delle partecipate locali. Il complesso di tali azioni è accompagnato dall'introduzione di misure che agevolino la liquidazione o dismissione delle società esistenti.

Per mettere in pratica in modo mirato tali proposte, tuttavia, si dovrebbe cercare di capire lo stato di “salute” delle varie partecipate, anche attraverso la costruzione di indicatori sintetici che diano un primo segnale del problema, cosa possibile attraverso la banca dati Conti Pubblici Territoriali.

Uno di questi segnali può derivare da un indice di Dipendenza finanziaria, che misuri, in termini percentuali, quanto della spesa delle IPL sia finanziata dai trasferimenti della PA. Calcolato in questo modo l'indice, più la percentuale è alta e più il soggetto è dipendente.

La figura mostra che in generale in Italia la dipendenza delle imprese partecipate è andata diminuendo dal 2003 al 2013, con un indice che passa dal 13% all'8%.

Nel 2013 le imprese che maggiormente si autofinanziano sono collocate in Valle d'Aosta e Lombardia, seguite da Molise, Marche e Toscana.

Si può, inoltre, notare come la maggior parte delle regioni del mezzogiorno (e soprattutto Basilicata e Calabria) mostrino un indice molto al di sopra della media italiana, ma anche che alcune di queste (Sicilia e Campania in primis) evidenziano negli anni una maggiore tendenza all'autofinanziamento, derivante da una drastica riduzione dei trasferimenti dalla PA anche in presenza di una forte crescita della spesa. In Campania, in particolare, crollano, fra gli altri, gli apporti della PA ai Consorzi per le aree di sviluppo industriale, agli Istituti Autonomi per le Case Popolari, al Centro Italiano Ricerche Aerospaziali e alla Compagnia Trasporti Pubblici S.p.A., mentre in Sicilia, oltre alle riduzioni nei trasferimenti alle IACP, minori contributi pubblici sono registrati dall'Azienda Siciliana Trasporti e dalla Fondazione Teatro Massimo.

Performance opposta si evidenzia invece per Liguria e Puglia, che, pur su livelli molto diversi, nel decennio hanno dimostrato una crescente dipendenza dalla PA, aumentando fortemente il peso delle entrate pubbliche rispetto a una spesa poco crescente. In Puglia, ad esempio, ingenti risorse pubbliche crescenti sono affluite all'Acquedotto Pugliese S.p.A. e all'Aeroporti di Puglia S.p.A., mentre in Liguria spiccano l'Azienda Mobilità e Trasporti S.p.A., l'Azienda Regionale per i servizi scolastici e universitari e la Società per Cornigliano S.p.A., azienda per la riconversione delle aree dismesse dallo stabilimento siderurgico di Genova-Cornigliano.

Un altro indicatore utile per testare la “salute” delle diverse imprese pubbliche locali è senz'altro la presenza o meno di deficit nei flussi finanziari, soprattutto quando il dato negativo è protratto nel tempo e il disavanzo registrato risulta ingente rispetto alla capacità di entrata del soggetto. Proprio per questo l'indicatore<sup>10</sup> scelto, calcolato come numero di imprese che presentano un saldo (entrate meno spese) positivo o negativo, è stato ulteriormente differenziato tra soggetti sulla base dell'entità del saldo stesso (elevato o modesto rispetto al totale delle entrate)<sup>11</sup>.

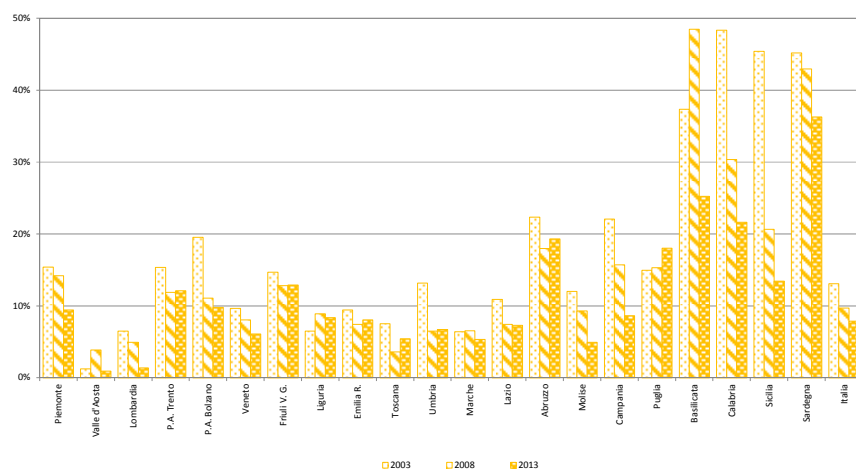
---

<sup>10</sup> Per la costruzione di questo indicatore sono stati considerati solo i soggetti che presentavano flussi, nel 2013, sia in entrata che in spesa. Le percentuali in figura si riferiscono quindi a un universo di 3.452 imprese.

<sup>11</sup> Nel calcolo sono stati definiti elevati i deficit/surplus che risultavano maggiori del 10% delle entrate totali. Gli altri sono stati definiti modesti, nell'ipotesi che un siffatto risultato possa essere fisiologico e facilmente recuperabile.

Figura 7

**INDICE DI DIPENDENZA FINANZIARIA DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI  
(TOTALE TRASFERIMENTI IN CONTO CORRENTE E CAPITALE DA ENTI PUBBLICI SUL TOTALE SPESA)**



Fonte: Elaborazioni su dati non consolidati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

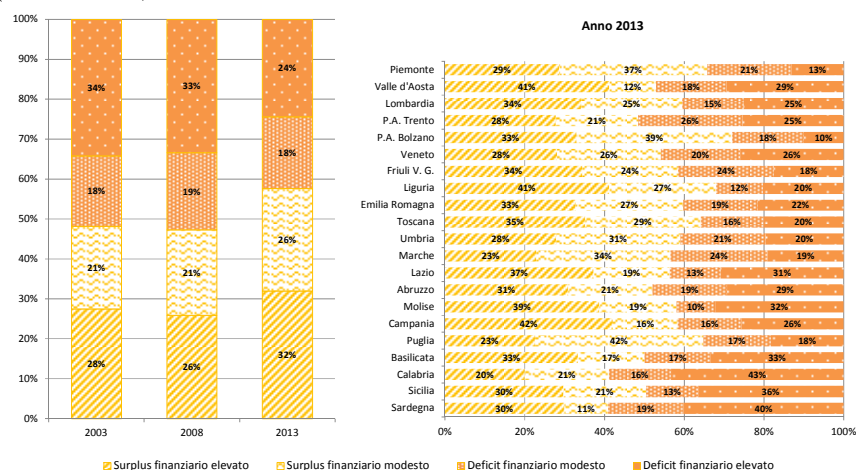
La figura mostra che, in termini di flussi reali di cassa al netto dell'accensione e rimborso di prestiti<sup>12</sup>, nel 2013 quasi il 60% delle imprese registra un surplus, quota con un andamento crescente nel decennio, mentre il 24% delle imprese pubbliche (pari a 843 unità) ha invece un deficit elevato. Di queste, 106 imprese, presentano lo stesso risultato negativo anche nel 2003 e nel 2008. La maggior parte di tali aziende deficitarie “croniche” operano, da un punto di vista territoriale, in Lombardia (14), Toscana (13), Sicilia (12), Campania (9) e Lazio (7), mentre da un punto di vista settoriale nelle Attività produttive, nella Gestione dell’ambiente e nella Conoscenza.

Fatto cento le imprese che operano in una determinata regione, Calabria, Sardegna, Sicilia e Molise sono quelle che segnalano, nel 2013, la percentuale più alta di soggetti con deficit elevato, mentre i territori con meno aziende in crisi risultano, oltre la P.A. di Bolzano, il Piemonte, la Puglia e il Friuli V.G.

Dall’altro lato della medaglia possiamo vedere che in quattro regioni (Valle d’Aosta, Liguria, Molise e Campania) circa il 40% delle IPL presenta un surplus elevato, risultato che sorprende vista la natura di soggetti tipicamente produttori di servizi non destinabili alla vendita.

FIGURA 8

**RISULTATO FINANZIARIO DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI PER REGIONE  
(ANNO 2013; VALORI PERCENTUALI SUL NUMERO TOTALE DELLE IPL)**



Fonte: Elaborazioni su dati non consolidati del Sistema Conti Pubblici Territoriali.

<sup>12</sup> I valori sono calcolati, coerentemente con la metodologia CPT, a partire dai bilanci ufficiali dei soggetti rilevati.

## 5. Conclusioni

L'approfondimento svolto rappresenta un primo tentativo di confrontare le diverse basi informative disponibili nell'ambito delle Imprese Pubbliche Locali (le c.d. "partecipate"), facendo emergere l'eterogeneità di fini e di approcci metodologici adottati. L'estrema variabilità, tra le diverse banche dati, nella numerosità delle partecipate deriva, essenzialmente, dalle varie metodologie di indagine utilizzate, dalla differente definizione di comparto pubblico di riferimento, dai divergenti criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici. Variegati risultano, inoltre, la tempestività e profondità temporale, il tipo di informazioni anagrafiche e finanziarie rilevate, le forme di divulgazione, il livello di dettaglio.

Prendendo a riferimento i dati dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), unica banca dati che coniuga quasi tutte le informazioni necessarie per una analisi a supporto di interventi di policy, si può ricostruire l'evoluzione numerica e finanziaria dell'universo delle partecipate nell'ultimo decennio, contando anche sulla disponibilità di informazioni a livello micro.

La spesa totale dei 3.458 soggetti censiti in CPT, che ammonta circa a 64 miliardi di euro nel 2013, rappresenta il 6% del totale della spesa consolidata nazionale del settore pubblico allargato, con una incidenza territoriale altamente variegata tra Centro-Nord e Mezzogiorno. L'analisi fa anche emergere sia il diverso grado di esternalizzazione tra le due aree territoriali, con una maggiore incidenza nel Centro-Nord, che i due diversi modelli rispetto a dimensioni, soggetti e settori d'intervento.

Risulta, inoltre, che l'indice di dipendenza finanziaria è diminuito dal 13% del 2003 all'8% del 2013 e che alcune regioni (in primis Valle d'Aosta e Lombardia, seguite da Molise, Marche e Toscana) possono poggiare su una quota di autofinanziamento molto elevata. Situazione diversa invece si presenta nella maggior parte delle regioni del mezzogiorno, che mostrano un indice di dipendenza molto al di sopra della media italiana, pur se con tendenza al miglioramento per alcune (Sicilia e Campania).

Attraverso il risultato finanziario, è stato possibile, infine, identificare i soggetti che riportano un deficit significativo e "cronico", ovvero rilevato in tutte le annualità considerate. La maggior parte di tali soggetti operano in Lombardia, Toscana, Sicilia, Campania e Lazio, mentre, da un punto di vista settoriale, in Attività produttive, Gestione dell'ambiente e Conoscenza. Al contrario, in quattro regioni (Valle d'Aosta, Liguria, Molise e Campania) circa il 40% delle Imprese Pubbliche Locali presenta un surplus elevato, risultato che sorprende vista la natura di soggetti tipicamente produttori di servizi non destinabili alla vendita.

Nonostante l'universo delle partecipate sia stato oggetto di numerosi interventi normativi tesi ad un più efficiente utilizzo delle risorse pubbliche, ad oggi non si ha evidenza del ricorso a strumenti di controllo per verificarne l'effettiva incisività e proprio i Conti Pubblici Territoriali potrebbero rappresentare una solida base informativa per monitorare in itinere lo stato di "salute finanziaria" delle società partecipate.

## **6. Bibliografia**

- AA.VV., Programma di razionalizzazione delle partecipate locali, a cura del Commissario straordinario per la revisione della spesa, Agosto 2014.
- CERVED GROUP, Le partecipate dei comuni italiani, giugno 2014.
- Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie, Relazione sugli Organismi partecipati dagli Enti territoriali, 6 giugno 2014.
- D'Aries C., Bracci E., Relazione di sintesi su banca dati CONSOC Amministrazioni comunali, 2013.
- Dipartimento della Funzione Pubblica, Studio sulle partecipate dei Comuni italiani, 2011.
- Istat, Le partecipate pubbliche in Italia – Report, Dicembre 2014.
- MEF - Dipartimento del Tesoro, Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012, Luglio 2014.
- MEF - Dipartimento del Tesoro, Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011, Dicembre 2013.
- MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO, Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, Conti Pubblici Territoriali, 2014.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, Rapporto Annuale, vari anni.
- INVITALIA, Piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie linea guida, Marzo 2015.
- DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO, Guida alla costruzione dei Conti Pubblici Territoriali, 2006 e successivi aggiornamenti.



## **ABSTRACT**

This paper analyses the universe of subsidiary public companies, which is recently at the center of public debate, even in function of lays focused on 'spending review'.

In the first section, the paper presents a comparative analysis between the main thematic databases. This analysis proves that these database are very different each other, due to various: methodological schemes, public sector definitions and inclusion criteria utilized.

In the second part, the study examines, through the information of 'Conti Pubblici Territoriali' (CPT), the transformations recently experienced by the sector, presenting a territorial, functional and financial analysis.