

## Partecipate pubbliche. Perché finora non si è riusciti a completare il censimento?

La banca dati del Dipartimento del Tesoro e le (non) risposte degli enti locali

Settembre 2017

**Scade il 30 settembre 2017, per le amministrazioni pubbliche, il termine per presentare la ricognizione straordinaria di tutte le partecipazioni societarie** possedute. Non solo: devono presentare i piani di razionalizzazione e i progetti di dismissione (il quadro degli eventuali esuberi di personale è previsto per il 30 novembre 2017).

È un appuntamento importante, visto che **da anni si cerca di completare una simile mappatura, indispensabile per mettere ordine nel sistema delle società pubbliche partecipate**. Se a livello internazionale, infatti, l'OCSE ha dettato chiare linee guida sulla trasparenza delle informazioni, in Italia **la normativa si è contraddistinta per una frammentazione** che ha compromesso chiarezza e semplificazione. **Solo di recente c'è stato un riordino** che ha portato al Testo Unico del 2016 e alla ricognizione straordinaria.

**Ma quante sono le società? E quanto guadagnano? Questo è il quadro a disposizione del Dipartimento del Tesoro**, a cui, dal 2011, devono rispondere oltre 10 mila amministrazioni pubbliche. Con troppe mancate risposte.

### Il punto di partenza

**La rilevazione sulle partecipazioni pubbliche** – istituita dal decreto ministeriale 30 luglio 2010 – è **annuale e obbligatoria**. Si rivolge alle amministrazioni comprese nella Lista S13 dell'ISTAT e a quelle individuate dal decreto legislativo n. 165 del 2001, come ACI (Automobile Club d'Italia) e ASP (Aziende di Servizi alla Persona).

**Tabella 1 - Percentuale di partecipazione all'indagine, divisa per tipo di amministrazione pubblica**

| Tipo Ente       | Totale enti | Adempienti | Inadempienti | % Adempienti |
|-----------------|-------------|------------|--------------|--------------|
| <b>Totale</b>   | 10.769      | 6.702      | 4.067        | 62.2         |
| <b>Comuni</b>   | 8.058       | 5.514      | 2.544        | 68.4         |
| <b>Province</b> | 109         | 109        | 0            | 100.0        |
| <b>Regioni</b>  | 20          | 20         | 0            | 100.0        |
| <b>Altro</b>    | 2.582       | 1.059      | 1.523        | 41.0         |

Fonte UVI. Elaborazione degli autori sui dati del Rapporto sulle partecipazioni pubbliche

### Le buone regole in società

Secondo il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, in vigore dal 2016, **non sono consentite** partecipazioni in società inattive o:

- prive di dipendenti o che hanno un numero di dipendenti inferiore a quello degli amministratori
- che nella media dell'ultimo triennio hanno registrato un fatturato sotto il milione di euro o che non hanno emesso fatture nell'ultimo anno
- che svolgono all'interno dello stesso comune (o area vasta) doppioni di attività
- che negli ultimi cinque anni hanno fatto registrare quattro esercizi in perdita
- che svolgono attività non strettamente necessarie ai bisogni della collettività.

**Sono invece permesse** le società partecipate che svolgono:

- servizi pubblici
- opere pubbliche sulla base di un accordo di programma
- servizi pubblici o opere pubbliche in partenariato pubblico/privato
- servizi strumentali
- servizi di committenza o valorizzazione del patrimonio immobiliare della PA.

In caso di crisi aziendali, si applicano regole privatistiche. Gli amministratori risponderanno al giudice civile e alla Corte dei conti per danno erariale.

### Analisi

Ogni amministrazione è obbligata a comunicare al Dipartimento del Tesoro tutte le partecipazioni detenute - sia direttamente sia indirettamente - al 31 dicembre di ogni anno: società di capitale, aziende speciali, istituzioni, associazioni, fondazioni, enti di diritto pubblico.

Tra 2011 e 2014 le società censite nella rilevazione sono passate da 7.340 a 8.893 (+ 21 per cento).

Nel 2014 erano interessate dal rilevamento 10.770 amministrazioni, di cui 10.263 incluse nell'elenco del settore S13 pubblicato dall'ISTAT e 507 fuori dal perimetro della PA.

Al 31 dicembre 2014, le amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi di comunicazione sono state 6.702, mentre 4.067 hanno ignorato l'appuntamento. La percentuale di risposta è stata del 62 per cento, in crescita rispetto al 56 del 2013.

Tutte le 20 Regioni e le 109 Province hanno risposto. Su 8.058 Comuni hanno risposto in 5.514 (il 68,4 per cento), mentre 2.544 non hanno inviato comunicazioni. Tra i Comuni con popolazione sotto i 1.000 abitanti ha risposto circa il 60 per cento.

Tra gli altri 2.582 enti tenuti a rispondere ben 6 su 10 sono inadempienti: 1.523, contro i 1.059 in regola con la scadenza. A presentare le percentuali di risposta più basse sono i Consorzi (25,4 per cento), le Unioni di Comuni e Comunità Montane (25,4 per cento) e gli Istituti Autonomi Case Popolari (16,8).

Complessivamente, nel 2014 sono state segnalate al Dipartimento del Tesoro 48.896 partecipazioni (35.034 dirette e 15.944 indirette) detenute in 8.893 organismi. Ben 47.793 partecipazioni in 8.386 società facevano capo ad amministrazioni locali: ogni società risultava così

partecipata, in media, da 5,7 enti diversi.

Nel 2014 la media delle partecipazioni detenute era pari a 7 per i Comuni e a 40 per le Regioni.

## In dettaglio. Risposte, non risposte, risposte mancate

**Tabella 2 - Tasso di risposta alle variabili economiche in base alla forma giuridica della società partecipata**

|                                   | Addetti      | Addetti<br>I=0 | Risultato<br>esercizio | Valore<br>prod. | Costo<br>prod. | Costo<br>pers. | Entrate      | Uscite       | Costo<br>pers. |
|-----------------------------------|--------------|----------------|------------------------|-----------------|----------------|----------------|--------------|--------------|----------------|
| SPA                               | 0.958        | 0.838          | 0.933                  | 0.958           | 0.958          | 0.958          | 0.000        | 0.000        | 0.000          |
| SRL                               | 0.941        | 0.669          | 0.923                  | 0.943           | 0.943          | 0.943          | 0.000        | 0.000        | 0.000          |
| SAPA                              | 1.000        | 1.000          | 1.000                  | 1.000           | 1.000          | 1.000          | 0.000        | 0.000        | 0.000          |
| COOP                              | 0.989        | 0.877          | 0.973                  | 0.989           | 0.989          | 0.989          | 0.000        | 0.000        | 0.000          |
| CONSORTILE                        | 0.927        | 0.600          | 0.888                  | 0.928           | 0.928          | 0.928          | 0.000        | 0.000        | 0.000          |
| CONSORZIO                         | 0.909        | 0.499          | 0.817                  | 0.662           | 0.662          | 0.662          | 0.248        | 0.248        | 0.248          |
| ENTE DI DIRITTO PUBBLICO          | 1.000        | 0.750          | 0.875                  | 0.550           | 0.550          | 0.550          | 0.450        | 0.450        | 0.450          |
| ENTE PUBBLICO ECONOMICO           | 0.662        | 0.544          | 0.603                  | 0.632           | 0.632          | 0.632          | 0.029        | 0.029        | 0.029          |
| ISTITUZIONI                       | 1.000        | 0.519          | 0.926                  | 0.667           | 0.667          | 0.667          | 0.333        | 0.333        | 0.333          |
| AZIENDA SPECIALE E DI ENTE LOCALE | 0.870        | 0.797          | 0.849                  | 0.844           | 0.844          | 0.844          | 0.026        | 0.026        | 0.026          |
| ASSOCIAZIONI                      | 0.680        | 0.320          | 0.628                  | 0.492           | 0.492          | 0.492          | 0.188        | 0.188        | 0.188          |
| AZIENDA SERVIZI ALLA PERSONA      | 1.000        | 0.851          | 0.894                  | 0.851           | 0.851          | 0.851          | 0.149        | 0.149        | 0.149          |
| ALTRO                             | 0.780        | 0.410          | 0.680                  | 0.415           | 0.415          | 0.415          | 0.365        | 0.365        | 0.365          |
| <b>TOTALE</b>                     | <b>0.914</b> | <b>0.661</b>   | <b>0.878</b>           | <b>0.860</b>    | <b>0.860</b>   | <b>0.860</b>   | <b>0.055</b> | <b>0.055</b> | <b>0.055</b>   |

### Il valore 0 indica nessuna risposta e il valore 1 la risposta completa

Fonte: UVI. Elaborazione degli autori sui dati del Rapporto sulle partecipazioni pubbliche.

Accanto al fenomeno della non risposta assoluta, c'è quello della **mancata risposta a determinate variabili** (*item-non-response*).

La Tabella 2 riporta il tasso di risposta con riferimento a: numero di addetti, risultato di esercizio, valore della produzione, costo della produzione, costo del personale, entrate e uscite.

**Per le società di capitale e quelle di tipo consortile, la percentuale di risposta alle diverse variabili è circa il 95 per cento;** per le altre tipologie di società, la quota di mancate risposte è considerevole.

In linea di principio, questo aspetto potrebbe non rappresentare una criticità. Tuttavia, per alcune caratteristiche il dato dovrebbe essere sempre comunicato, per esempio nel caso delle **associazioni che hanno dato solo 68 risposte su 100**: il valore e il costo della produzione potrebbero essere assenti perché le imprese potrebbero non aver prodotto nulla, ma **il numero di addetti dovrebbe sempre essere disponibile**.

Considerando il numero di addetti, il dato è presente in oltre il 90 per cento dei casi (come riportato nell'ultima riga della tabella), riflettendo il grande sforzo compiuto dal Dipartimento del Tesoro per semplificare la partecipazione delle amministrazioni: dove possibile, i dati sono precaricati o integrati sfruttando anche altre basi informative (ad esempio Unioncamere-Infocamere).

**La quota maggiore di mancate risposte si ha per le imprese operanti nel settore della cultura** (quasi il 20 per cento delle imprese non dichiara il numero di addetti), istruzione (16 per cento) e sanità (12 per cento); anche per le imprese nel settore informatico e altri servizi la quota supera il 10 per cento.

Complessivamente, circa **1/4 delle imprese avrebbe un numero di dipendenti nullo** (circa un quinto concentrandosi solo sulle imprese che risultano attive).

In alcuni settori come fornitura di energia, attività immobiliari e altre attività di servizi, la

quota di imprese senza addetti è pari od oltre il 40 per cento.

Per **valore della produzione, costo della produzione e costo del personale**, sommando la quota di risposte disponibili, **i dati sono disponibili in oltre il 90 per cento dei casi.**

### Obiettivo: trasparenza

Dalla rilevazione sul **2013** sono introdotti **controlli di coerenza** sulle dichiarazioni effettuate da più amministrazioni sulla stessa società partecipata.

Sempre dal **2013** sono incluse nel questionario **informazioni sullo stato di attività della società** (in attività, in liquidazione, in fallimento, ecc.), **voci di bilancio, numero degli addetti ed eventuale affidamento di servizi** da parte dell'amministrazione pubblica.

Dal **2014** sono diffusi i **dati sui rappresentanti** delle amministrazioni negli organi di governo di società ed enti.

### Le novità del 2017

Il decreto legislativo n. 100 del 16 giugno 2017, modificando il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, **autorizza** le amministrazioni pubbliche a costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni – dirette o indirette - in **società che si occupano di:**

- autoproduzione di beni e servizi strumentali
- produzione di energie da fonti rinnovabili;
- gestione di aziende agricole con finalità didattiche (solo per le Università)
- servizi economici di interesse generale a rete
- gestione delle case da gioco (di cui non è necessaria la razionalizzazione in caso di risultato negativo per quattro esercizi su cinque).

Sono escluse dagli obblighi previsti dal Testo Unico le società partecipate che si occupano esclusivamente della **gestione dei fondi europei** per conto di Stato e regioni o realizzano **progetti di ricerca finanziati dall'Unione Europea**, le società destinatarie di **provvedimenti antimafia** o di provvedimenti di prevenzione patrimoniale legati a episodi di infiltrazione mafiosa. Per gli **spin off** e le **start up universitarie** il decreto si applica cinque anni dopo la loro costituzione.

## Conclusioni

**Il numero delle partecipazioni che risultano al Dipartimento del Tesoro è sottodimensionato rispetto a quello indicato da altre fonti.** La differenza tra i dati è riconducibile principalmente alle partecipazioni indirette.

Nel 2014 il Commissario straordinario per la revisione della spesa ha segnalato l'esistenza di quattro diverse banche dati, ciascuna delle quali forniva numeri differenti sul mondo delle partecipate. Secondo l'ultimo aggiornamento dell'Istat (*Le partecipate pubbliche in Italia*) nel 2014 si registrava una forma di partecipazione pubblica a circa 10 mila società

**La copertura incompleta dei Comuni (68,4 per cento di risposte alla rilevazione) rappresenta probabilmente l'aspetto più delicato** per l'affidabilità dei dati del Dipartimento del Tesoro, che a loro volta alimentano il *Registro statistico delle unità economiche partecipate da Istituzioni pubbliche* e sono la base, dal 2016, delle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

**I Comuni costituiscono infatti la sottopolazione più rilevante.** E su 48.896 partecipazioni censite alla fine del 2014 (di cui 35.034 dirette e 15.944 indirette) e detenute in 8.893 organismi partecipati, ben 47.793 - in 8.386 società diverse - risultano far capo alle amministrazioni locali.

**Le società residenti in comuni più piccoli presentano una maggiore probabilità di non essere censite** rispetto alle altre (riflettendo la più bassa quota di risposta dei comuni più piccoli).

Anche se non statisticamente significativi, altri due elementi che impattano negativamente sulla presenza delle partecipazioni sono la partecipazione indiretta invece che diretta e la minore quota detenuta dagli enti.

Infine, **vi è una maggiore difficoltà a censire le imprese più piccole** (in termini di numero di addetti o patrimonio) e **la cui performance**, valutata sulla base degli indicatori di volta in volta disponibili (ad esempio, l'utile o il margine operativo lordo), **è meno soddisfacente.**

## Osservazioni

Per le prossime rilevazioni sarebbe importante aumentare ulteriormente la copertura in modo da garantire una sempre maggiore affidabilità statistica dei dati, obiettivo individuato anche dal Piano strategico nazionale e confermato nell'aggiornamento 2018-2019. Per esempio:

**Partecipazione all'indagine.** È possibile che alcuni enti non rispondano perché non detengono partecipazioni, anche se le istruzioni per la compilazione del questionario spiegano chiaramente che in questo caso occorre dichiararlo esplicitamente. Si potrebbe avviare un'indagine *ex post*, chiedendo solo alle amministrazioni che non hanno risposto se detengono partecipazioni: una risposta binaria del tipo "SI/NO" potrebbe avere riscontri più soddisfacenti.

**Completezza dei dati forniti.** I dati sulle società di capitale sono (quasi) completi, meno per le imprese di diritto pubblico, per gli enti pubblici economici e per le associazioni. Una possibile ragione della non risposta potrebbe essere la confusione, per chi deve rispondere, tra *dato pari a 0* e *dato non disponibile*. Si potrebbe ovviare, nel questionario, con una distinzione netta tra i casi in cui il fenomeno non esiste (per esempio, il costo del lavoro per le imprese che dichiarano di non avere dipendenti) e quelli in cui il fenomeno assume valore 0.

**Imprese non censite.** La presenza di partecipazioni ricostruite a partire da altre banche dati, ma non rilevate in quella del Dipartimento del Tesoro, suggerisce che la dimensione degli enti e delle imprese siano due fattori critici per la probabilità di completo censimento: le società più piccole e quelle situate in comuni più piccoli tendono a non essere censite. Si potrebbe considerare di sfruttare ulteriori banche dati.

**Estensione delle informazioni richieste.** Potrebbe essere utile estendere la mole di informazioni fornite al pubblico. Ad esempio:

- **Piani di dismissione.** Per ogni partecipazione, potrebbe essere richiesto se ne è prevista la dismissione e, in caso affermativo, per quale ragione e attraverso quale strumento (cessione a un'altra amministrazione, fusione, liquidazione della società, ecc.).
- **Amministratori.** Nell'ottica di una maggiore trasparenza (cfr. le linee guida dell'OECD), potrebbe essere opportuno che gli enti comunicassero informazioni rilevanti sui nominati negli organi di governo delle società partecipate, per esempio il titolo di studio e la professione precedente.
- **Individuazione di gruppi.** Per il complesso di partecipazioni dirette e indirette, potrebbe essere utile identificare i legami di partecipazione.

## Il dossier

- descrive l'indagine sulle partecipazioni pubbliche avviata dal Dipartimento del Tesoro nel 2011
- discute il processo di risposta all'indagine e alle singole domande
- analizza il tema della mancata partecipazione

- e quello della mancata risposta nella banca dati del Dipartimento del Tesoro
- fornisce degli spunti di riflessione per aumentare la partecipazione all'indagine, l'affidabilità dei dati forniti e le imprese censite
  - illustra sinteticamente in appendice i principali effetti del decreto legislativo n. 100 del 2017, correttivo del *Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica*.

### Crediti

Lo studio è stato realizzato da

DOMENICO DE PALO, Banca d'Italia

MAURIZIO SOLE, Senato della Repubblica

Focus a cura di

UVI - UFFICIO VALUTAZIONE IMPATTO

Senato della Repubblica

uvi@senato.it



Quest'opera è distribuita con Licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Non opere derivate 4.0 Internazionale](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)