

I dati sulle società partecipate pubbliche: molto fatto, molto da fare

DOCUMENTO DI ANALISI N. 9

DOCUMENTO
DI ANALISI

Ufficio Valutazione Impatto
Impact Assessment Office



Senato della Repubblica

Questo *Documento di analisi* è a cura di

DOMENICO DEPALO, Banca d'Italia

MAURIZIO SOLE, Senato della Repubblica

I dati sono aggiornati al 15 giugno 2017.

PAROLE CHIAVE: PARTECIPAZIONI PUBBLICHE; SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA.



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/)

I dati sulle società partecipate pubbliche: molto fatto, molto da fare

Settembre 2017

Abstract

Questo lavoro analizza il patrimonio informativo della banca dati del Dipartimento del Tesoro sulle partecipazioni pubbliche, soffermandosi, in particolare, sul numero delle partecipazioni censite, sul grado di copertura rispetto all'intera popolazione e su alcune criticità.

This paper analyses the Department of Treasury publicly-owned companies database and focuses on the number of registered publicly-owned companies, on their coverage of the population and on some open issues.

Sommario

In sintesi	6
1. Introduzione	7
2. L'indagine	9
3. Le (non) risposte.....	11
4. Le proposte per aumentare l'affidabilità dei dati	15
Appendice. La disciplina sulle partecipate: lo schema di decreto legislativo correttivo al Testo Unico e le sue principali novità	19
Bibliografia	22

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Percentuale di partecipazione all'indagine, divisa per tipo di Amministrazione pubblica.....	18
Tabella 2 - Tasso di risposta a variabili economiche in base alla forma giuridica della società	18

In sintesi

Questo documento analizza la base dati, pubblicata dal Dipartimento del Tesoro, relativa alle partecipazioni possedute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni pubbliche. Dall'analisi emergono possibili margini di miglioramento, soprattutto in relazione alla copertura di Comuni di più piccola dimensione e di particolari partecipazioni. Sulla base dei risultati ottenuti, si prova a delineare alcune possibili strategie per incrementare il contenuto informativo della base dati. Tali strategie risulteranno tanto più efficaci quanto più saranno attuate congiuntamente e in modo coordinato.

Il testo è organizzato come segue:

sezione 1: riassume il percorso politico e normativo che ha portato al riordino delle società a partecipazione pubblica e all'avvio di iniziative per tracciarne un quadro esaustivo

sezione 2: descrive brevemente l'indagine sulle partecipazioni pubbliche avviata dal Dipartimento del Tesoro nel 2011 e discute il processo di risposta all'indagine e alle singole domande

sezione 3: analizza separatamente il tema della mancata partecipazione e quello della mancata risposta nella banca dati del Dipartimento del Tesoro

sezione 4: fornisce degli spunti di riflessione per aumentare la partecipazione all'indagine, l'affidabilità dei dati forniti e le imprese censite.

Una **appendice** illustra sinteticamente i principali aspetti della nuova disciplina recata dal decreto legislativo n. 100 del 2017 correttivo del testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

1. Introduzione¹

Il tema delle società a partecipazione pubblica (di seguito definite semplicemente “partecipate”) ha acquisito crescente interesse nel corso degli anni. A livello internazionale, si è avvertita sempre di più l’esigenza di trasparenza e completezza di informazioni, simili a quelle disponibili per le società private (in termini di qualità, divulgazione, conformità dei dati), che ha condotto alla stesura di vere e proprie linee guida sulla *corporate governance* delle società pubbliche².

A livello nazionale, la normativa in materia di società partecipate è stata contraddistinta negli ultimi anni da una frammentazione della disciplina che ne ha compromesso la chiarezza e la semplificazione. **Di recente, la materia è stata oggetto di un riordino** sulla base dell’articolo 18 della legge delega n. 124 del 2015. La delega ha trovato attuazione nel decreto legislativo n. 175 del 2016, recante il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*, entrato in vigore il 23 settembre 2016.

Con tale decreto, il Governo ha inteso assicurare la chiarezza della disciplina, la semplificazione normativa e, in tal modo, anche la tutela e promozione della concorrenza. Il testo unico si propone la riduzione delle società e l’individuazione dei criteri qualitativi e quantitativi di una loro razionalizzazione.

In estrema sintesi, **non sono consentite le società partecipate:**

- 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;
- inattive;
- che non hanno emesso fatture nell’ultimo anno;
- che svolgono all’interno dello stesso comune (o area vasta) doppiopioni 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 consentite le partecipate pubbliche che svolgono le seguenti attività:

- 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, valorizzazione del patrimonio immobiliare dell’amministrazione.

¹ A cura di Domenico Depalo, Banca d’Italia. Le opinioni espresse in questa Nota sono dell’Autore e non impegnano in alcun modo la Banca d’Italia.

² Si veda il documento “OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises” redatto dall’OECD nel 2015.

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

La Corte costituzionale (sentenza 9-25 novembre 2016, n. 251) ha dichiarato incostituzionale la legge delega n. 124 nella parte in cui essa aveva previsto il mero parere della Conferenza unificata, e non invece l'intesa in sede di Conferenza unificata o di Conferenza Stato-Regioni (a seconda della materia oggetto di delega) per taluni decreti legislativi di attuazione, tra cui il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*. Per questa ragione, lo scorso marzo Stato, Regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, hanno raggiunto un'intesa sullo schema di decreto legislativo, concordando alcune modifiche e in data 26 giugno 2017 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto legislativo n. 100 del 2017 *Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, recante testo unico in materia di società a partecipazione pubblica* (in Appendice si riportano sinteticamente i principali aspetti della nuova disciplina recata dal decreto legislativo correttivo n. 100 del 2017).

Parallelamente alle disposizioni normative sono state intraprese iniziative volte a offrire un quadro informativo esaustivo del fenomeno. Si inserisce in questo contesto il **Registro statistico delle unità economiche partecipate da Istituzioni pubbliche**³ che **acquisisce dati da molteplici basi informative, tra cui quella del Dipartimento del Tesoro**, oggetto di questa Nota.

La base dati del Dipartimento del Tesoro, utilizzata anche per la pubblicazione del *Rapporto sulle partecipazioni pubbliche* (di seguito definito semplicemente *Rapporto*), rappresenta un prezioso patrimonio conoscitivo per il *policy maker*, che ne ha individuato lo strumento per la verifica dell'attuazione della normativa in materia di società partecipate (cfr. il citato *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*). La rilevazione è stata istituita con apposito decreto ministeriale (DM 30 luglio 2010) e avviata dal Dipartimento del Tesoro nel 2011; i dati attualmente disponibili si riferiscono a tutto il 2014⁴.

Nel corso degli anni vi è stata una **forte evoluzione nella qualità e nell'affidabilità dei dati**, grazie alla maggiore copertura del fenomeno (riconducibile al costante aumento del tasso di risposta da parte della popolazione di riferimento) e alla maggiore disponibilità di informazioni pubblicate (oltre ai progressi nel tasso di risposta alle domande, sono state fornite sempre più informazioni: ad esempio, con l'ultima rilevazione il *Rapporto* presenta le analisi sui rappresentanti degli enti partecipanti negli organi di governo delle società).

Nonostante questi progressi, per le prossime rilevazioni condotte dal Dipartimento del Tesoro sarebbe importante aumentare ulteriormente la copertura del fenomeno. Questa è una

³ Si veda il "Programma statistico nazionale 2017-2019" (Volume 1).

⁴ Non sono stati considerati i dati dell'anno 2015, in quanto ancora non oggetto di pubblicazione nel Rapporto sulle partecipate pubbliche.

condizione necessaria per una migliore alimentazione dei dati contenuti nel *Registro statistico delle unità economiche partecipate da Istituzioni pubbliche* e, di conseguenza, per una loro maggiore affidabilità e fruibilità (obiettivi individuati anche dal Piano strategico nazionale, il PSN, e confermati in occasione dell'Aggiornamento 2018-2019).

2. L'indagine

La rilevazione sulle partecipazioni pubbliche è stata avviata dal Dipartimento del Tesoro nel 2011. In questa sezione si discuterà qual è la popolazione di riferimento, quali sono le informazioni disponibili e quali sono le modalità di rilevazione.

Popolazione di riferimento. La rilevazione, obbligatoria, è diretta alle Amministrazioni:

- comprese nel perimetro delle Amministrazioni pubbliche, che viene aggiornato annualmente dall'ISTAT (Lista S13) per la redazione del conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, valida ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi;
- individuate dal Decreto Legislativo del 30 marzo 2001 n. 165 che identifica una serie di soggetti tra cui, a titolo esemplificativo, le ACI (Automobile Club d'Italia) e le ASP (Aziende di Servizi alla Persona).

Con cadenza annuale, ogni Amministrazione deve comunicare le informazioni relative a ciascuna partecipazione detenuta al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Le partecipazioni di riferimento sono quelle detenute in società o enti, riconducibili a qualsiasi forma giuridica (società di capitale, aziende speciali, istituzioni, associazioni, fondazioni, enti di diritto pubblico, ecc.), sia direttamente sia indirettamente, vale a dire tramite altra società o ente partecipato direttamente dall'Amministrazione stessa. Per le partecipazioni indirette, è specificato la società o l'ente "tramite".

Le Amministrazioni sono tenute a rispondere alla rilevazione anche nel caso in cui non detengano alcuna partecipazione, attraverso una specifica dichiarazione per l'anno di riferimento: questa precisazione è importante ai fini della rilevazione del tasso di non-partecipazione degli enti, perché elimina la possibilità che esso rifletta l'assenza del fenomeno.

Informazioni disponibili. Con riferimento alle imprese, le informazioni disponibili ne rendono possibile l'identificazione (nazionalità e autonomia giuridica, dati anagrafici, sede legale), la descrizione dell'ambito di attività (attraverso il settore di operatività), della situazione economica (attraverso dati sintetici di bilancio) e della relazione che intercorre tra ente partecipante e società partecipata (affidamenti, quota di possesso, distinguendo tra diretta e indiretta, rappresentanti).

Negli anni l'indagine è stata arricchita di ulteriori informazioni rispetto a quelle appena ricordate. Tale processo ha beneficiato tra l'altro degli accordi raggiunti con altre Istituzioni. Per esempio, nel 2016 il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente della Corte dei

conti hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per l'unificazione delle rilevazioni sulle partecipazioni⁵. A partire dalla rilevazione dei dati per l'anno 2015, la Corte dei conti rinuncia a mantenere un proprio canale informativo e il Dipartimento del Tesoro raccoglie tutte le informazioni necessarie: 1) alla rilevazione delle partecipazioni e dei rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti e 2) alle attività di controllo e referto della Corte dei conti.

Nell'ambito di questo arricchimento informativo si inseriscono i dati sui rappresentanti delle Amministrazioni (pubblicati a partire dal 2014), relativi ad alcune loro informazioni anagrafiche e al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante. Per rappresentare al meglio il fenomeno, l'inserimento delle informazioni relative ai rappresentanti è consentito anche alle Amministrazioni che non detengono quote di partecipazione nella società/ente.

Modalità di rilevazione. Come emergerà più chiaramente nella prossima sezione, la qualità dei dati è progressivamente migliorata nel tempo. Tale miglioramento è riconducibile al continuo processo di semplificazione per l'adempimento da parte degli enti e al dettaglio delle informazioni richieste.

Con riferimento al processo di semplificazione, le informazioni disponibili nei registri ufficiali di Unioncamere-InfoCamere sono precaricate dal Dipartimento del Tesoro; ulteriori controlli di validità sono effettuati durante la rilevazione. Più nello specifico, per le società iscritte al Registro delle Imprese, i dati acquisiti dai registri ufficiali forniti da Unioncamere-InfoCamere riguardano: anagrafica, sede legale, settore di attività e dati anagrafici dei componenti degli organi di governo; ove possibile, il bilancio è acquisito da InfoCamere.

Con riferimento al dettaglio delle informazioni richieste alle Amministrazioni, un vantaggio importante risiede nel ricorso alle "risposte chiuse". In questo caso, nel tempo le possibili alternative si sono arricchite. Ad esempio, per gli affidamenti di servizio da parte delle Amministrazioni nel 2015, sono state declinate più precisamente le modalità di affidamento. All'affidamento "Diretto", se il servizio è stato affidato senza una procedura di gara, e a quello "Tramite gara", nel caso in cui il servizio è stato affidato in base al risultato di una procedura di gara, è stato aggiunto quello "Tramite gara a doppio oggetto", nel caso in cui il servizio sia stato affidato secondo i principi del partenariato pubblico-privato.

Alla luce del *trade-off* tra numerosità delle informazioni richieste da un lato e loro complessità dall'altro, sfruttare "automatismi" come i dati ricavati da Unioncamere-InfoCamere

⁵ L'accordo è richiamato anche nelle recenti "Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, D.lgs. n. 175/2016" disponibili al sito http://www.corteconti.it/attivita/controllo/regioni_enti_locali/linee_guida_note_istruttorie/delibera_19_sezaut_i_npr_2017/. Per ulteriori informazioni, si veda anche il link http://www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2016/comunicato_0099.html.

appare una scelta lodevole per non rinunciare alla prima dimensione (numerosità delle informazioni) e arricchire la seconda (complessità delle informazioni).

La tavola che segue offre un breve excursus delle innovazioni più importanti introdotte nel corso degli anni:

Innovazione	Breve descrizione
Integrazione dei dati del Registro delle Imprese	Sfruttamento dei dati ricavati da Unioncamere-InfoCamere.
Controlli incrociati sulle quote di partecipazione	Dalla rilevazione sul 2013 sono stati introdotti controlli di coerenza sulle dichiarazioni effettuate da più Amministrazioni sulla stessa società.
Nuove informazioni	Dalla rilevazione sul 2013 sono incluse informazioni relative allo stato di attività della società (in attività, in liquidazione, in fallimento, ecc.), voci di bilancio (valore della produzione, costo della produzione, costo del personale, risultato di esercizio), numero degli addetti ed eventuale affidamento di servizi da parte dell'Amministrazione pubblica. Dalla rilevazione sul 2014 sono diffusi i dati sui rappresentanti delle Amministrazioni negli organi di governo di società ed enti.

3. Le (non) risposte

Nel quadriennio per cui sono disponibili i dati, le società censite nella banca dati del Dipartimento del Tesoro sono passate **da 7.340 a 8.893** (un incremento del 21 per cento). Tale aumento non è indicativo di una maggiore diffusione del fenomeno, bensì del più alto tasso di risposta da parte della popolazione di riferimento. Nonostante ciò, **il numero delle partecipazioni censite è ancora sottodimensionato** rispetto a quello indicato da altre fonti: ad esempio, il *Programma Di Razionalizzazione Delle Partecipate Locali*⁶ riferisce dell'esistenza di quattro diverse banche dati sulle partecipate, ognuna con un numero totale di società diverso dalle altre; secondo l'ultimo aggiornamento dell'Istat su *Le partecipate pubbliche in Italia*, nel 2014 le unità per le quali si registrava una forma di partecipazione pubblica era pari a

⁶ Si veda il *Programma Di Razionalizzazione Delle Partecipate Locali* redatto dal Commissario Straordinario per la revisione della spesa nell'agosto 2014.

circa 10 mila⁷. La differenza tra le varie fonti è riconducibile principalmente alle partecipazioni indirette⁸.

In questa sezione si affronteranno separatamente il tema della mancata partecipazione e quello della mancata risposta nella banca dati del Dipartimento del Tesoro. Proposte per migliorare la copertura del fenomeno saranno formulate nella sezione 4.

Partecipazione all'indagine. Concentrandosi sui dati più recenti (per il 2014), **il numero complessivo di Amministrazioni interessate dall'adempimento è pari a 10.770**, di cui 10.263 unità istituzionali incluse nell'elenco del settore S13 pubblicato dall'ISTAT e 507 Amministrazioni individuate dal citato Decreto Legislativo del 2009, ma non appartenenti al perimetro dell'Amministrazione pubblica.

Al 31 dicembre 2014, le Amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi di comunicazione al Dipartimento del Tesoro sono state **6.702**, una percentuale pari al **62 per cento** (Tabella 1), in crescita rispetto al 56 della precedente rilevazione. Condizionando il dato al tipo di ente, **le risposte di Regioni e Province sono complete**, mentre quelle di **Comuni (68 per cento)** e **altri enti (41 per cento)** sono ancora lontane dalla completa copertura⁹. Ne deriva che **il totale delle partecipazioni è sottostimato**. Altre caratteristiche, quali ad esempio *media* o *mediana* di partecipazioni per ente non sono necessariamente distorte: se il meccanismo di mancata risposta è casuale, non vi è alcuna distorsione nelle stime. In assenza di ulteriori informazioni non è possibile formulare una previsione riguardo la rilevanza della distorsione dovuta alle mancate risposte degli enti (*unit-non-response*).

Un esempio può essere utile a chiarire i limiti che derivano dalla *unit-non-response*. Nel 2014, la media delle partecipazioni per i Comuni è pari a 7, mentre per le Regioni è pari a 40. Rispetto al 2013, i numeri per i Comuni sono rimasti invariati, mentre per le Regioni si è registrata una lieve contrazione. Purtroppo, a causa della incompleta copertura dei Comuni, non è possibile stabilire se la diversa dinamica sia riconducibile a un loro diverso comportamento rispetto a quello delle Regioni, o invece a un comportamento identico tra Comuni e Regioni

⁷ Si veda *Le partecipate pubbliche in Italia*, pubblicato dall'Istat nel dicembre 2016. I dati utilizzati nella pubblicazione dell'Istat sono contenuti nel *Registro statistico delle unità economiche partecipate da Istituzioni pubbliche*. Come detto nella sezione 1, il numero di partecipate è *stimato* dall'Istat attraverso l'utilizzo integrato di diverse basi dati, tra cui quella analizzata in questa nota.

⁸ Si evidenzia che la comunicazione delle partecipazioni al Dipartimento del Tesoro prescinde dalla quota detenuta. In particolare devono essere comunicate anche le partecipazioni indirette detenute attraverso società non controllate. Secondo la ricostruzione delle quote indirette non dichiarate dalle Amministrazioni, effettuata dal Dipartimento del tesoro attraverso le informazioni disponibili nella banca dati, il 98 per cento delle quote indirette non comunicate sarebbero inferiori al 5 per cento.

⁹ Il *Rapporto* offre ulteriori dettagli. In particolare, per i Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, la percentuale di risposta è stata pari al 61 per cento; per gli enti esterni al settore S13, la percentuale è risultata pari al 51 per cento.

più che compensato da un miglioramento della copertura dei Comuni con un numero medio di partecipazioni più alto rispetto agli altri¹⁰.

La copertura incompleta dei Comuni rappresenta probabilmente l'aspetto più delicato per l'affidabilità dei dati. Infatti, tali Enti costituiscono la sottopopolazione più rilevante. Alla fine del 2014, le Amministrazioni hanno comunicato complessivamente 48.896 partecipazioni (di cui 35.034 dirette e 15.944 indirette) detenute in 8.893 organismi partecipati: ognuno di questi organismi risulta così partecipato, in media, da 5,5 Amministrazioni differenti. Alle amministrazioni locali fanno capo 47.793 partecipazioni, segnalate in 8.386 società: ognuna di queste è partecipata da 5,7 enti diversi.

Se sono prevalentemente i Comuni con meno partecipazioni a non rispondere all'indagine, le medie qui riportate costituiscono una sovrastima della media nella popolazione sottostante; al contrario, se sono prevalentemente gli enti con più partecipazioni a non rispondere all'indagine (magari per ragioni opportunistiche), le medie qui riportate costituiscono una sottostima rispetto a quella della popolazione di riferimento. Con le informazioni disponibili, non è possibile propendere per una spiegazione o per l'altra.

Completezza dei dati forniti. Accanto al fenomeno di *unit-non-response*, vi è qualche margine di miglioramento legato alla mancata risposta a determinate variabili (*item-non-response*). Tuttavia, in generale quando l'Ente dichiara la partecipazione, i dati forniti sono per lo più completi.

Nella Tabella 2 si 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.

Il valore 0 indica nessuna risposta e il valore 1 la risposta completa. Per una esposizione più chiara, nella tabella si condiziona il tasso di risposta soltanto alla forma giuridica delle imprese: **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 talvolta considerevole.** In linea di principio, questo aspetto potrebbe non rappresentare una criticità. Tuttavia, per alcune caratteristiche il dato dovrebbe essere sempre disponibile. Si prenda ad esempio il caso delle associazioni: il valore e il costo della produzione potrebbero essere assenti perché le imprese potrebbero non aver prodotto nulla,

¹⁰ I dati afferenti le Amministrazioni che non hanno risposto all'indagine sono resi pubblici per il 2014, ma non per il 2013.

ma il numero di addetti dovrebbe sempre essere disponibile (e non solo nel 68 per cento dei casi riportato in tabella).

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: laddove possibile, i dati sono precaricati o integrati sfruttando anche altre basi informative (cfr. la sezione 2). **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 operanti nel settore informatico (11 per cento) e altri servizi (10 per cento), la quota di dati mancanti supera il 10 per cento.

Sempre con riferimento agli addetti, **un problema può essere connesso con le imprese che dichiarano un numero di dipendenti nullo**. La rilevazione distingue chiaramente le mancate risposte dagli 0. Complessivamente, circa 1/4 delle imprese avrebbe un numero di dipendenti nullo (circa un quinto concentrandosi solo sulle imprese che risultano attive)¹¹: in alcuni settori (ad esempio, fornitura di energia, attività immobiliari e altre attività di servizi), la quota di imprese senza addetti è pari a (oltre il) 40 per cento. Anche in questo caso, non è solo il settore a incidere sul processo di mancata risposta: è piuttosto la forma giuridica ad avere un impatto importante.

Per quanto riguarda il valore della produzione, il costo della produzione, il costo del personale, le entrate, le uscite, occorre tenere in considerazione il tipo di contabilità, a seconda che sia economico-patrimoniale o finanziaria. Per una descrizione del fenomeno più aderente alla struttura dei dati, la Tabella 2 tiene separati i vari indicatori. Ovviamente, quando due variabili diverse danno conto del medesimo fenomeno, occorrerebbe considerare congiuntamente le informazioni disponibili. Più in concreto, sommando la quota di risposte disponibili, **il valore della produzione, il costo della produzione e il costo del personale sono disponibili in oltre il 90 per cento dei casi**.

Imprese non censite. Per completare il quadro delle possibili problematiche si è considerato un caso intermedio rispetto ai due analizzati sopra: quello in cui un'impresa manca dal campione. Questa casistica può essere interpretata sia come *unit-non-response* dell'impresa sia come *item-non-response* dell'ente. Per alcune Regioni (Basilicata, Campania, Lombardia, Puglia) è stato possibile ricostruire le partecipazioni detenute dalle Amministrazioni locali, desunte da altre basi dati (in particolare, l'archivio "Orbis" di Bureau Van Dijk) e confrontarle con quelle del Dipartimento del Tesoro, rendendo omogeneo il confronto rispetto alla popolazione di riferimento (ad esempio, il totale delle quote detenute dagli Enti superiore a una certa soglia). Purtroppo, i dati ricostruiti non consentono di risalire esattamente al nominativo

¹¹ Per un certo numero di imprese è stato possibile verificare il numero di addetti incrociando diverse fonti informative, ottenendo talvolta un numero diverso da quello riportato nella banca dati del Dipartimento del Tesoro, in particolare quando in quest'ultima sono riportati 0 addetti.

di ogni singolo Ente partecipante. L'esercizio non consentirà quindi di identificare separatamente le ragioni della mancanza di risposte. Si pensi all'esempio (piuttosto estremo) che quasi tutte le imprese sotto i 20 addetti siano nei Comuni con meno di 1.000 abitanti, e che, tanto per le imprese piccole quanto per i Comuni piccoli, il tasso di risposta sia più basso rispetto alla media nella popolazione. In questo caso, la strategia adottata non consentirà di stabilire se il problema è riconducibile (principalmente) alla dimensione dell'impresa o a quella dei Comuni (tecnicamente si parla di multicollinearità). Tenendo presente questo limite, l'esercizio è comunque utile in quanto in grado di fornire indicazioni di possibili strategie per aumentare la copertura della popolazione, poiché identifica correttamente che **congiuntamente le imprese piccole, nei Comuni piccoli tendono ad avere un tasso di risposta più basso della media** nella popolazione.

Dall'analisi condotta emerge che **le società residenti in comuni più piccoli presentano una maggiore probabilità di non essere censite rispetto alle altre** (riflettendo verosimilmente 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 (come riconosciuto dal *Rapporto*) e la minore quota detenuta dagli Enti. Infine, vi è una maggiore difficoltà a censire le imprese 1) più piccole (in termini di numero di addetti o patrimonio) e 2) 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.

4. Le proposte per aumentare l'affidabilità dei dati

Come emerge dalle sezioni precedenti, nel corso del quadriennio la qualità e la quantità dei dati pubblicati sono aumentate notevolmente: la migliore strategia sarebbe quella di continuare nel solco di questo processo, sfruttando i margini di miglioramento esistenti.

Considerando il tasso di partecipazione all'indagine e i tassi di risposta alle domande, si ritiene prioritario risolvere la prima questione: come emerso nella sezione 3, quando l'Ente dichiara la partecipazione i dati forniti sono per lo più completi.

Le possibili strategie delineate di seguito sono state formulate avendo come riferimento le priorità identificate dal PSN (e ribadite nel relativo Aggiornamento 2018-2019) di integrare le informazioni disponibili, per 1) ampliare i contenuti informativi e il numero di rilevazioni utilizzabili, 2) aumentare la qualità e l'affidabilità statistica delle specifiche misurazioni effettuate e 3) evitare inutili duplicazioni nelle rilevazioni.

Per chiarezza espositiva si discuteranno separatamente le varie strategie. Tuttavia, soltanto se esse saranno attuate congiuntamente sarà possibile raggiungere gli obiettivi in modo efficace ed efficiente.

Partecipazione all'indagine. Per aumentare il tasso di partecipazione all'indagine, si possono considerare diversi aspetti: la tipologia di ente, la localizzazione geografica e la quota detenuta dalle Amministrazioni.

Il *Rapporto* sottolinea che **i Comuni, in particolare quelli piccoli, mostrano un tasso di partecipazione all'indagine più basso della media**, suggerendo implicitamente che sarebbe importante aumentare il loro tasso di risposta. **Anche gli "altri enti" mostrano tassi di risposta molto bassi**, pari a circa il 40 per cento: tra questi, sono prevalentemente 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 per cento) a presentare le percentuali più basse.

Oltre alla tipologia di Ente, la partecipazione all'indagine è eterogenea su base geografica, con alcune regioni che mostrano un *tasso di unit-non-response* significativamente superiore alle altre.

Infine, è possibile che alcuni Enti non rispondano all'indagine perché non detengono alcuna partecipazione. Le istruzioni per la compilazione del questionario spiegano però chiaramente che in questo caso occorre dichiarare esplicitamente di non detenere alcuna partecipazione (sezione 2). Per valutare se la *unit-non-response* sia (largamente) riconducibile alla non detenzione di partecipazioni, si potrebbe avviare un'indagine *ex post*, chiedendo solo ai non partecipanti all'indagine se detengono partecipazioni in società (e non quante partecipazioni): una risposta binaria del tipo "SI/NO" potrebbe avere tassi di partecipazione soddisfacenti. La semplice tabulazione dei risultati sarebbe importante per capire la criticità della non completa copertura dell'indagine.

Queste strategie sono solo complementari rispetto a quelle già adottate dal Dipartimento del Tesoro, che mirano a incentivare la partecipazione all'indagine attraverso la semplificazione per i rispondenti e gli accordi raggiunti con la Corte dei conti (cfr. la sezione 2): tali sforzi dovrebbero condurre a un aumento della copertura del fenomeno sin dalla prossima edizione. In caso contrario, occorrerebbe introdurre un sistema di incentivi che rendesse sconsigliato non rispondere all'indagine. Muovono in questa direzione le recenti disposizioni secondo le quali l'indagine del Dipartimento del Tesoro consentirà alle Amministrazioni di assolvere agli obblighi di pubblicazione sul sito internet dei dati sulle partecipate ai fini della trasparenza (D.Lgs. n. 97 del 2016). La soluzione estrema, anche per il questionario, sarebbe invece rappresentata da penalità per chi non risponde all'indagine, modulate in ragione dell'importanza che il Legislatore attribuisce all'informazione (un esempio, potrebbe essere quello seguito per la registrazione sulla piattaforma elettronica per il pagamento dei debiti pregressi della pubblica amministrazione¹²).

¹² In tal senso, si veda anche l'articolo 20, comma 7, del D.Lgs. n. 175 del 2016, che prevede, per gli enti locali che non abbiano adottato gli atti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, la irrogazione di una sanzione amministrativa, salvo il danno eventualmente rilevato in sede di giudizio amministrativo contabile.

Completezza dei dati forniti. Per quanto riguarda le informazioni fornite, è importante garantirne l'affidabilità. I dati inerenti le società di capitale sono (quasi) completi, riflettendo anche le integrazioni con il Registro delle Imprese (cfr. la tavola della sezione 2). Il problema della non risposta alle domande sembrerebbe essere più importante per le imprese di diritto pubblico, per gli enti pubblici economici e per le associazioni. Tuttavia, una possibile ragione della non risposta potrebbe essere riconducibile alla confusione dei rispondenti tra dato pari a 0 e dato non disponibile: ad esempio, nel caso dei dipendenti delle associazioni il dato è fornito solo nel 68 per cento dei casi (il secondo tasso di risposta più basso) e contestualmente solo nel 32 per cento dei casi lavorano dei dipendenti. Le informazioni disponibili non permettono di approfondire ulteriormente il fenomeno¹³. Come regola generale, un possibile miglioramento nella comprensione dei dati (ottenibile con uno sforzo minimo), consisterebbe nella distinzione netta, magari attraverso una specifica codifica, dei casi in cui il fenomeno non esiste/non può esistere (per esempio, il costo del lavoro per le imprese che dichiarano di non avere dipendenti) da quelli in cui il fenomeno assume valore 0.

Imprese non censite. La presenza di partecipazioni ricostruite a partire da altre basi dati ma non rilevate in quella del Dipartimento del Tesoro suggerisce che la dimensione degli Enti partecipanti 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 (riflettendo verosimilmente la più bassa quota di risposta dei comuni più piccoli). Per superare queste criticità, si potrebbe considerare di sfruttare ulteriori basi dati (coerentemente con quanto previsto nel PSN).

Estensione delle informazioni richieste. Oltre alla maggiore copertura del fenomeno, potrebbe essere utile estendere la mole di informazioni fornite al pubblico, includendo (almeno) quelle che non sono facilmente reperibili da altre fonti e che attengono alla natura peculiare delle società a partecipazione pubblica. Ad esempio:

1. **Informazioni relative ai piani di dismissione.** Per ogni partecipazione, potrebbe essere richiesto se se ne prevede la dismissione e, in caso affermativo, per quale ragione (sulla base dell'articolo 20 del Testo unico delle società partecipate pubbliche) e attraverso quale strumento (cessione a un'altra amministrazione, fusione, liquidazione della società, ecc.).
2. **Informazioni relative agli amministratori.** La diffusione di dati relativi agli amministratori può fornire importanti informazioni sulla *corporate governance* delle società partecipate. Oltre ai dati già disponibili, nell'ottica di una maggiore trasparenza (cfr. le linee guida dell'OECD), potrebbe essere opportuno che le Amministrazioni partecipanti comunicassero anche altre informazioni rilevanti, come ad esempio il titolo di studio e la professione precedente dei soggetti nominati.

¹³ Si noti che anche in questo caso una soluzione potrebbe essere il controllo a campione, anche successivo alla chiusura dell'indagine, per valutare l'attendibilità di questa interpretazione.

3. **Individuazione di gruppi.** Per il complesso di partecipazioni dirette e indirette, potrebbe essere utile identificare i legami di partecipazione.

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

Tipo Ente	Totale Enti	Adempienti	Inadempienti	% Adempienti
Totale	10.769	6.702	4.067	62.2
Comuni	8.058	5.514	2.544	68.4
Province	109	109	0	100.0
Regioni	20	20	0	100.0
Altro	2.582	1.059	1.523	41.0

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

Tabella 2 - Tasso di risposta a variabili economiche in base alla forma giuridica della società

	Addetti	Addetti !=0	Risultato esercizio	Valore prod.	Costo prod.	Costo pers.	Entrate	Uscite	Costo 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
TOTALE	0.914	0.661	0.878	0.860	0.860	0.860	0.055	0.055	0.055

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

Nota: Alcune variabili sono valorizzate a seconda del tipo di contabilità. Ad esempio, il costo del personale (spese per il personale) è valorizzato solo nel caso di "Contabilità economico-patrimoniale" ("Contabilità finanziaria"). Si è deciso di tenere separate le due variabili per una migliore aderenza con la struttura dei dati, ma di commentarle nel testo sommando le due percentuali.

Appendice. La disciplina sulle partecipate: lo schema di decreto legislativo correttivo¹⁴ al Testo Unico e le sue principali novità

Il decreto legislativo 16 giugno 2017, n. 100 (pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 26 giugno 2017) integra e modifica il *Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*. Sul provvedimento è stata raggiunta l'intesa in sede di Conferenza Unificata il 16 marzo 2017 e sono stati acquisiti i pareri del Consiglio di Stato nell'adunanza dell'8 marzo 2017 e delle competenti Commissioni parlamentari¹⁵. Tra le principali novità introdotte si prevede che:

- fra le **attività ammissibili** per l'esercizio delle quali le Amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società vi è l'attività di autoproduzione di beni e servizi strumentali, oltre che all'ente o agli enti pubblici, anche allo svolgimento delle loro funzioni;
- le Amministrazioni pubbliche possono avere partecipazioni in società che abbiano, come oggetto sociale prevalente, la **produzione di energie da fonti rinnovabili**;
- le Università possono costituire società per la gestione di aziende agricole con finalità didattiche;
- i Presidenti delle **Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano**, con una delibera motivata dall'interesse pubblico e dal tipo di attività svolta, possono prevedere l'esclusione totale o parziale dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 4 del D.Lgs. n. 175 del 2016 (le finalità perseguibili) alle società sul loro territorio;
- sono previste alcune **modifiche in materia di governance societaria**: sono le stesse società a controllo pubblico a decidere - in maniera motivata con riguardo a specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa e tenendo conto delle esigenze di contenimento dei costi - che al posto dell'amministratore unico vi sia un consiglio di amministrazione di tre o cinque membri, ovvero forme di *governance* alternative (di tipo dualistico o di tipo monistico). Viene fissato al 31 luglio 2017 il termine entro il quale le società a controllo pubblico adeguano la propria *governance* societaria;
- sono adottati previa intesa in Conferenza unificata: 1) il Decreto della Presidenza del Consiglio dei ministri che determina i requisiti di onorabilità, professionalità e autonomia dei componenti degli organi amministrativi e di controllo nelle società a controllo pubblico; 2) il decreto ministeriale che definisce gli indicatori quantitativi e qualitativi che determinano le cinque fasce di classificazione delle società controllate dalle regioni o dagli enti locali, oltre ai criteri per la **remunerazione dei relativi amministratori**; 3) il decreto del ministro

¹⁴ A cura di Maurizio Sole, Senato della Repubblica.

¹⁵ Dettagli sono disponibili al sito internet: <http://www.governo.it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-33/7569>.

del lavoro e delle politiche sociali che disciplina la trasmissione dell'elenco del **personale eccedente** alla Regione nel cui territorio la società ha la sede legale;

- si consente alle Amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni in società che producono **servizi economici di interesse generale a rete**, anche fuori dal proprio ambito territoriale, purché l'affidamento dei servizi in corso e nuovi, sia avvenuto e avvenga tramite procedure ad evidenza pubblica. Resta ferma in ogni caso l'applicazione di quanto previsto per le **società in house**, al fine di salvaguardare la disciplina europea e con essa la previsione secondo la quale tali società devono garantire che oltre l'80 per cento del loro fatturato sia effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'ente pubblico o dagli enti pubblici soci. La produzione oltre questo limite di fatturato può essere rivolta a finalità diverse, a condizione che permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sull'attività principale della società;
- **la mancata adozione dei provvedimenti recanti l'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui si detengono partecipazioni e, ove necessario, il piano di razionalizzazione, nonché la successiva relazione sull'attuazione del medesimo piano comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa solo nei confronti degli enti locali e non più nei confronti delle Amministrazioni pubbliche che non adempiono ai suddetti compiti;**
- si chiarisce che le Amministrazioni pubbliche locali partecipanti possono procedere al **ripiano delle perdite** subite dalla società partecipata con le somme accantonate in un apposito fondo vincolato - parametrato al risultato negativo non immediatamente ripianato - in misura proporzionale alla propria quota di partecipazione. Il ripiano avviene nel rispetto dei principi e della legislazione europea sugli aiuti di Stato;
- per l'adozione dei piani di razionalizzazione si dispone che, ai fini dell'applicazione del **criterio del fatturato medio** non superiore al milione di euro, il primo triennio da considerare sia il 2017-2019. Nelle more della prima applicazione, e in via transitoria, si considerano rilevanti le partecipazioni in società che, nel triennio antecedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a cinquecentomila euro;
- si consente alle Amministrazioni pubbliche di acquisire o mantenere partecipazioni nelle società già costituite e autorizzate alla **gestione delle case da gioco**. Nei confronti di tali società si esclude l'obbligo della necessaria razionalizzazione in caso di risultato negativo per quattro esercizi su cinque e, inoltre, si stabilisce che le limitazioni ad aumenti di capitale o conferimenti finanziari si applichino a decorrere dal 31 maggio 2018;
- **il divieto di nuove assunzioni**, fino al 30 giugno 2018, per le società a controllo pubblico decorre dalla data di emanazione del decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali che stabilisce le modalità di trasmissione alle Regioni degli elenchi del personale eccedente. E' però possibile attingere agli elenchi dei lavoratori dichiarati eccedenti;
- **la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute deve avvenire da parte delle Amministrazioni pubbliche entro il 30 settembre 2017. Viene altresì prorogato, al 30 novembre 2017, il termine entro il quale le società effettuano una ricognizione del**

personale in servizio al fine di individuare eventuali eccedenze;

- il decreto non si applica alle società che, come oggetto sociale esclusivo, hanno la **gestione dei fondi europei** per conto di Stato e regioni o la **realizzazione di progetti di ricerca finanziati dall'Unione Europea**. Non si applica, altresì, alle società destinatarie dei provvedimenti adottati sulla base del codice delle leggi **antimafia** di cui al decreto legislativo n. 159 del 2011, ovvero alle società destinatarie di provvedimenti di prevenzione patrimoniale legati a episodi di infiltrazione mafiosa. Per gli *spin off* e le *start up* universitarie il decreto si applica decorsi cinque anni dalla loro costituzione.

Bibliografia

OECD (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

SISTAN. Programma statistico nazionale 2017-2019" (Volume 1).

Corte dei conti (2017). Linee di indirizzo per la revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24, D.lgs. n. 175/2016, disponibili al sito http://www.corteconti.it/attivita/controllo/regioni_enti_locali/linee_guida_note_istruttorie/delibera_19_sezaut_inpr_2017/

Commissario straordinario per la revisione della spesa (2014). Programma di razionalizzazione delle partecipate locali, agosto 2014.

Istat (2016). Le partecipate pubbliche in Italia, dicembre 2016.

Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento del Tesoro (2016). Rapporto sulle partecipazioni pubbliche, novembre 2016.

Senato della Repubblica, Servizio del bilancio (2017). Nota di lettura n. 178.

Senato della Repubblica, Servizio studi (2017). Scheda di lettura n. 475.

SENATO DELLA REPUBBLICA

UFFICIO VALUTAZIONE DI IMPATTO

IMPACT ASSESSMENT OFFICE

www.senato.it/ufficiovalutazioneimpatto

The page features three thick, solid-colored horizontal bars stacked vertically. The top bar is green, the middle bar is dark grey, and the bottom bar is red. These bars span the entire width of the page and are positioned below the text.