

La banca dati CONSOC

La gestione della partecipazione di pubbliche amministrazioni a consorzi e a società

La banca dati CONSOC è stata istituita, secondo quanto previsto dall'art.1 della legge 296/2006 al fine di acquisire informazioni relative ai consorzi e/o società di cui fanno parte le pubbliche amministrazioni.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato una procedura applicativa informatizzata su web rispondente alle prescrizioni dell'art.1, comma 587, legge 27 dicembre 2006, n.296 - legge finanziaria per l'anno 2007.

La banca dati Consoc ha organizzato le informazioni sulla base delle comunicazioni previste nei commi di seguito riportati:

- 587. Entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.
- 591. I dati raccolti ai sensi del comma 587 sono pubblici e sono esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione riferisce annualmente alle camere.
- Al fine del rafforzamento della funzione statistica e del monitoraggio dei conti pubblici, il D.L.n.95/2012 convertito in legge con modificazioni dalla legge n.135 del 7/8/2012, ha sancito che le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 dell'art. 1 della legge n.296 del 27 dicembre 2006, costituiscono principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea e si applicano anche alle Fondazioni, Associazioni, Aziende speciali, Agenzie, Enti strumentali, Organismi e altre unità istituzionali non costituite in forma di società o consorzio, controllati da amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali indicate nell'elenco ISTAT.

La norma prevede che siano soggette alla comunicazione le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali. A tal proposito è utile precisare che, sebbene la norma in questione stabilisca che siano tenute a tale adempimento le amministrazioni citate, il Dipartimento della funzione pubblica, con direttiva n.1/2007, sulla verifica da parte delle pubbliche amministrazioni dei presupposti di

legittimità degli incarichi conferiti e sugli obblighi di pubblicità dei relativi dati, indirizzata anche agli enti pubblici non economici per il tramite dei Ministeri vigilanti, ha precisato che gli obblighi di pubblicità si riferiscono a “tutte le pubbliche amministrazioni”.

Ad ulteriore conferma di ciò le FAQ esplicative, pubblicate sul sito www.consoc.it, ora denominato www.Perlapa.it del Dipartimento, hanno chiarito che tali sono tutte le amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 d.lgs.165/2001.

Oggetto di osservazione da parte della normativa sono i consorzi e le società in cui la pubblica amministrazione ha partecipazioni, attraverso la nomina dei propri rappresentanti, anche senza possedere quote azionarie.

Ai fini di una corretta interpretazione, per consorzi si intendono sia quelli costituiti facoltativamente per rispondere ad esigenze di svolgimento di un servizio congiunto, sia quelli in cui è la legge che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, ne prevede la costituzione obbligatoria. Per garantire maggiore completezza e correttezza delle informazioni rispetto agli anni precedenti, è stata emanata la circolare esplicativa n.1/2010 del Dipartimento della funzione pubblica.

Quest'ultima, oltre a sottolineare la rilevanza della comunicazione da effettuare tramite la procedura informatizzata, ha stabilito che dal 2010 i dati raccolti fossero relativi all'elenco dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni inclusi dai bilanci consuntivi approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente.

Come previsto nella circolare n.1/2010 del Dipartimento della funzione pubblica, nel mese di marzo 2011 è stato avviato il nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, denominato PERLAPA. Successivamente a tale data, pertanto, il contenuto delle banche dati preesistenti gestite dal Dipartimento è stato trasferito nel nuovo sistema.

Nel caso specifico della banca dati relativa alle partecipazioni a consorzi e società da parte delle pubbliche amministrazioni, queste ultime, dopo essersi registrate al nuovo portale, hanno continuato ad inserire i dati richiesti per adempiere entro la scadenza di legge.

Pertanto, ai sensi dell' art.1, comma 587, della legge 296/2006, entro il 30 aprile le amministrazioni pubbliche hanno comunicato, utilizzando le maschere del nuovo sito, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Il sistema di ausilio alle pubbliche amministrazioni è articolato su due livelli operativi : il primo livello, gestito dal desk tecnico che consente alle amministrazioni di ricevere una risposta immediata alle questioni di carattere tecnico – applicativo e il secondo livello, gestito dal dirigente responsabile dell'adempimento, che elabora risposte di carattere giuridico – amministrativo.

E' stato, a tal proposito, precisato che i dati da comunicare comprendono oltre agli elenchi degli enti partecipati, anche le quote di partecipazione, i compensi effettivamente erogati ai rappresentanti dell'ente, gli oneri gravanti sull'amministrazione nel corso dell'anno precedente, nonché gli elenchi dei consorzi e società partecipate, anche se privi di onere per l'amministrazione dichiarante.

Per il trattamento dei dati personali quali nome, cognome, codice fiscale sono rispettate le norme in materia di dati personali.

Operazione Trasparenza – banca dati Consoc

Nell’ottica dell’attuazione del principio della conoscibilità dei dati relativi alle attività delle pubbliche amministrazioni, l’ “Operazione Trasparenza”, avviata nel giugno 2008, è proseguita con attività rivolte a rafforzare i sistemi di rilevazione e di analisi dei dati che vengono resi pubblici.

L’art 2, legge 18 giugno 2009 n.69, stabilisce che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all’art.1, comma 2, d.lgs. 165/2001, provvedano a comunicare e pubblicare on line gli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni; incarichi retribuiti a dipendenti pubblici; tassi di assenza e presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale; nominativi dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali (curriculum vitae, retribuzioni e recapiti istituzionali).

Successivamente la legge 4 novembre 2010, n.183, inserendo il comma 1 bis all’art.21, legge 18 giugno 2009, n. 69, ha provveduto a rafforzare il suddetto adempimento con la previsione che le pubbliche amministrazioni debbano anche comunicare i suddetti dati , secondo i criteri individuati dalle circolari n.3/09 e n.5/09 del Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della funzione pubblica, che li pubblica sul proprio sito istituzionale.

Periodicamente il Dipartimento della funzione pubblica nell’ambito della medesima operazione, provvede ad aggiornare e pubblicare sul sito istituzionale anche l’elenco dei consorzi e società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche, così come previsto dall’art.1, commi 587 e 591, della legge finanziaria 2007.

Nella stessa ottica di attrazione del principio di conoscibilità e condivisione dei dati sul Web, il Dipartimento della funzione pubblica al fine di aumentare i livelli di trasparenza, efficienza e responsabilizzazione della Pubblica Amministrazione, ha presentato, i dati pubblici, anche in modalità Open Data, ovvero in formato aperto, per cui gli stessi sono stati resi direttamente accessibili e riutilizzabili da terzi con strumenti informatici.

La banca dati consultabile tramite il sito www.funzionepubblica.gov.it , contiene le informazioni riguardanti la misura della partecipazione, la durata dell’impegno, l’onere complessivo a qualsiasi titolo gravante sul bilancio dell’amministrazione, per ciascun anno di riferimento preso in considerazione, il numero dei rappresentanti dell’amministrazione negli organi di governo, nonché il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

La scadenza prevista dalla normativa è quella del 30 aprile di ogni anno, entro cui le pubbliche amministrazioni devono trasmettere on-line al nuovo sito www.perlapa.gov.it le dichiarazioni previste dalla suddetta legge finanziaria.

I dati pubblicati periodicamente fanno riferimento a due tipologie di elenchi differenti.

Il primo, suddiviso per regioni, comprende la denominazione dell'amministrazione che partecipa al consorzio o società, i relativi oneri finanziari gravanti sull'anno di riferimento e la percentuale della partecipazione (la suddivisione per regioni è relativa alle pubbliche amministrazioni che partecipano ai consorzi e società e non alla localizzazione dei consorzi; pertanto, gli stessi consorzi possono comparire in differenti regioni poiché sono partecipati da amministrazioni localizzate in regioni diverse).

Il secondo elenco, invece, comprende il numero dei rappresentanti suddivisi per ruolo nell'organo di governo di consorzi o società e il loro compenso annuo lordo.

Le singole dichiarazioni sono tutte quelle regolarmente confermate e trasmesse dal responsabile del procedimento di ogni amministrazione per via telematica tramite il sito web.

Per semplificare l'accesso alle banche dati, favorendo la trasparenza e innalzando il livello di fiducia del rapporto con la Pubblica amministrazione, il Dipartimento si è dotato di uno strumento di supporto utile alla definizione di politiche pubbliche mirate sulla base di analisi e elaborazioni rapide e oggettive.

A tal fine è stata curata la progettazione per lo sviluppo di un sistema di regole, processi e tecnologie denominato "PERLA PA".

PERLA PA è un sistema integrato che unifica in un'unica piattaforma la gestione degli adempimenti di responsabilità del Dipartimento, a carico di tutte le PP.AA. razionalizzando il patrimonio informativo del Dipartimento e semplificando il lavoro di inserimento dei dati.

Il sistema realizzato con l'utilizzo di tecnologie open source consente di introdurre efficienza nei processi amministrativi relativi agli adempimenti di legge di responsabilità esclusiva del Dipartimento della Funzione Pubblica, unificando le caratteristiche comuni alla molteplicità di banche dati attualmente esistenti ed introducendo un'unica infrastruttura applicativa.

Gli obiettivi fondamentali del progetto, riguardano la razionalizzazione del patrimonio informativo a disposizione del vertice politico-amministrativo e la semplificazione delle comunicazioni dei dati relativi agli adempimenti da parte delle PP.AA. Oltre a ciò PERLA PA favorisce l'accesso ai dati, ed alle informazioni rappresentando un ulteriore tassello nel cammino di avvicinamento della P.A. al cittadino e nell'attuazione dell'Operazione Trasparenza. Per consentire una migliore conoscenza e condivisione del nuovo portale, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato i Laboratori PERLA PA, che sono costituiti in una serie di iniziative finalizzate a rafforzare il dialogo tra coloro che hanno realizzato il nuovo sistema e coloro che lo utilizzeranno, con l'obiettivo di migliorarne la fruibilità complessiva, valorizzando un utilizzo più esteso dei dati raccolti, consentendo altresì di segnalare miglioramenti diffondendo buone pratiche di utilizzo del sistema.

Il progetto “PerlaPa” si colloca all’interno del vasto programma teso ad assicurare un miglioramento continuo nella qualità dei servizi e prestazioni erogate agli utenti finali.

Al fine di garantire ulteriormente l’attuazione della normativa inerente la pubblicazione dei contenuti relativi alla trasparenza, e in linea altresì con i principi dell’Open Government, il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato La Bussola della Trasparenza.

Il sistema consente alle pubbliche amministrazioni di verificare il proprio sito web, confrontarlo con siti di altre pubbliche amministrazioni adeguandoli sempre più alle linee guida e alla trasparenza.

Allo stesso modo qualsiasi cittadino interessato può conoscere e verificare se le pubbliche amministrazioni hanno provveduto a pubblicare quanto previsto dalle norme attuative del principio della Trasparenza.

I dati comunicati per l'anno 2012

PAGINA BIANCA

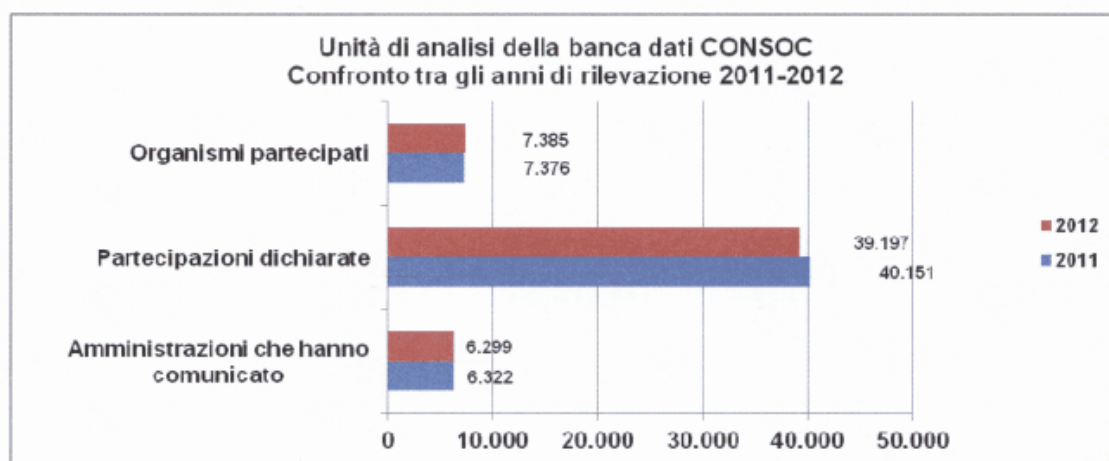
Analisi dei dati 2011 - 2012

Le amministrazioni che hanno effettuato la comunicazione di partecipazioni a consorzi, società e fondazioni nell'anno 2012, sono state pari 6.299 unità, con una leggera flessione in negativo delle stesse, sia rispetto alle comunicazioni riguardanti le partecipazioni relative all'anno 2011, sia rispetto a quelle relative agli anni precedenti.

Il numero delle unità comunque appare piuttosto stabile, registrando una variazione percentuale in diminuzione dello 0,36% imputabile anche ai diversi momenti in cui si è operata la rilevazione del dato nei due anni di riferimento.

Prospetto 1 – Unità di analisi della banca dati "Consoc"- anni 2011/2012

Unità di analisi	2011	2012	Differenza	
			Valore assoluto	Valore percentuale
1. Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi, società o fondazioni	6.322	6.299	-23	-0,36%
2. Partecipazioni dichiarate	40.151	39.197	-954	-2,38%
3. Organismi partecipati	7.376	7.385	9	0,12%



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (15 Ottobre 2012)

Allo stesso modo si può evidenziare un decremento dei dati relativi alle partecipazioni dichiarate a consorzi, società e fondazioni e al numero di consorzi e società partecipate.

Infatti, le partecipazioni a consorzi, fondazioni e società dichiarate nel 2012 (39.197) registrano una diminuzione del 2,38% rispetto allo stesso dato del 2011.

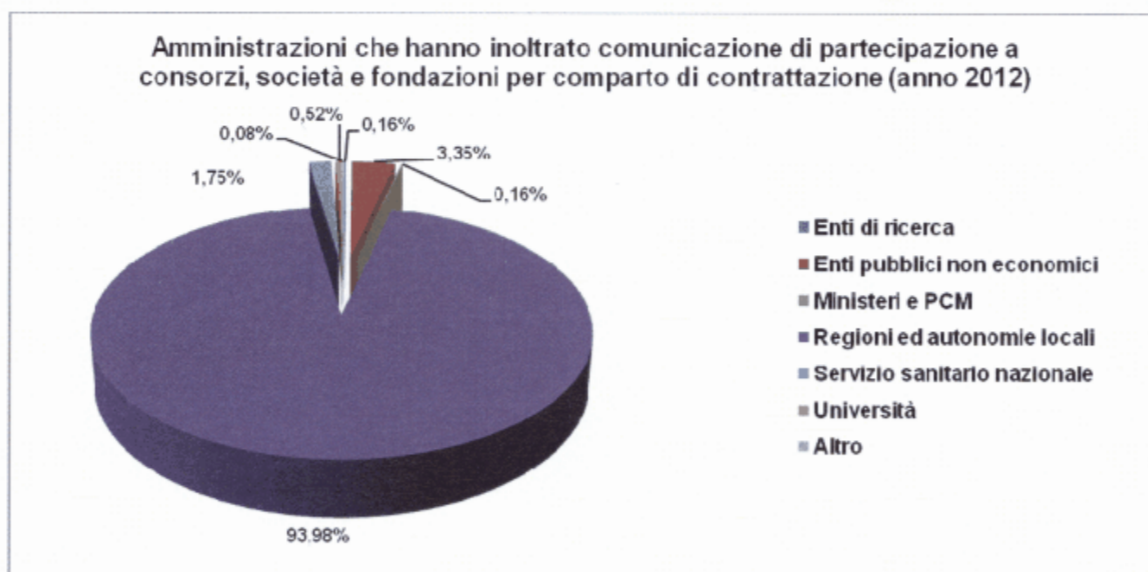
Il dato assume maggiore significato se si considera che nel 2011 si era registrato un aumento dell'1,89 % rispetto al precedente anno 2010.

Al contrario, si riscontra, infine, un fenomeno di variazione positivo relativamente al numero dei consorzi, fondazioni e società partecipate.

Infatti, il numero dei consorzi, fondazioni e società partecipate, è aumentato dello 0,12%, passando dalle 7.376 unità del 2011 alle 7.385 unità del 2012.

Prospetto 2 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi, società o fondazioni per comparto e settore di contrattazione del personale – anni 2011/2012

Comparto	Settore	2011		2012		Differenza	
		Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Enti di ricerca	-	8	0,13%	10	0,16%	2	25,00%
Enti pubblici non economici	-	119	1,88%	211	3,35%	92	77,31%
Ministeri e PCM	-	6	0,09%	10	0,16%	4	66,67%
Regioni ed autonomie locali	Regioni, Enti regionali, Province autonome	21	0,33%	26	0,41%	5	23,81%
	Province	88	1,39%	88	1,40%	0	0,00%
	Comuni	5.517	87,31%	5.312	84,41%	-205	-3,72%
	Unioni dei comuni e Comunità montane	179	2,83%	184	2,92%	5	2,79%
	CCIAA	68	1,08%	79	1,26%	11	16,18%
	Consorzi	54	0,85%	56	0,89%	2	3,70%
	Altri Enti locali	123	1,95%	169	2,69%	46	37,40%
Servizio sanitario nazionale	Asl	57	0,90%	62	0,99%	5	8,77%
	Aziende ospedaliere e Irccs	24	0,38%	28	0,44%	4	16,67%
	Altri Enti	12	0,19%	20	0,32%	8	66,67%
Università	-	39	0,62%	33	0,52%	-6	-15,38%
Altro	Altro	4	0,06%	5	0,08%	1	25,00%
Totale		6.319	100,00%	6.293	100,00%	-26	-0,41%



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (15 Ottobre 2012)

Il prospetto 2, elenca i vari enti con alcuni accorpamenti realizzati in funzione sia della natura degli stessi, sia della quantità dei dati pervenuti, al fine di consentire una maggiore comprensione e lettura e di polarizzare l'attenzione su quelli più significativi.

Nello specifico, sono stati unificati i dati relativi alle regioni, ai loro enti e agenzie con quelli relativi alle province autonome, in quanto dotate di poteri e funzioni simili a quelli regionali.

Un ulteriore accorpamento ha riguardato le unioni di comuni con le comunità montane sia per la funzione associativa e sovracomunale che caratterizza entrambe le tipologie di enti locali, sia per la semplificazione che si è intesa attuare con la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni.

Analizzando il prospetto 2 si può osservare come la composizione del campione casuale degli enti rispondenti rileva una distribuzione abbastanza diversa tra i dati del 2011 e i dati del 2012 estratti alla data del 15/10/2012.

Preme precisare che diversamente dal campionamento statistico o da quello ragionato, dove le unità vengono prescelte secondo determinati criteri di selezione, per campionamento casuale si intende un campionamento creato da un universo, nel nostro caso la totalità degli enti pubblici, le cui singole unità hanno la stessa probabilità di far parte del campione.

Inoltre, si è ritenuto opportuno creare, data la molteplicità delle forme giuridiche che caratterizzano tali enti e la ridotta casistica dei casi comunicati alla banca dati Consoc, la voce “altri enti locali” in cui sono confluiti organismi come gli Iacp, enti parco, ecc..

Sempre per la funzione similare assolta, sono state accorpate le aziende ospedaliere con gli Irccs.

Per quanto concerne la voce denominata “altro”, la stessa si è resa necessaria al fine di consentire l’inserimento di altre amministrazioni che non erano presenti negli scorsi anni e che, comunque, hanno un rilievo poco significativo.

Da una lettura dei suddetti dati, possiamo evidenziare:

- un consistente aumento degli Enti pubblici non economici che hanno adempiuto rispetto al 2011, (incremento del 77,31%);
- un aumento dei Ministeri e PCM che hanno adempiuto rispetto al 2011, (incremento del 66,67%);
- identico aumento si è verificato nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale nel settore “Altri Enti” (maggiorazione del 66,67%);
- un incremento del 37,40% degli altri Enti locali rispondenti rispetto al 2011;
- un aumento del 23,81% delle Regioni, Enti regionali, Province autonome che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi, fondazioni e a società, per comparto e settore di contrattazione del personale nel 2012 rispetto al 2011;
- una maggiore risposta da parte delle Camere di commercio che adempiono rispetto al 2011, con un aumento di 11 unità in termini di valore assoluto, pari a 16,18% di incremento;

- un significativo aumento del 25% da parte degli enti di ricerca che hanno inoltrato le comunicazioni di partecipazione nel 2012 rispetto al 2011.

Il prospetto 2 illustra, altresì, le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi, società e fondazioni per comparto e settore di contrattazione del personale evidenziando, la prevalenza nel comparto “Regioni e autonomie locali” del settore altri enti locali quale maggiormente rispondenti per l’anno 2012.

Prospetto 3 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi, società o fondazioni per ripartizione geografica – anni 2011/2012

Ripartizioni geografiche	2011		2012		Differenza	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Nord	4.383	69,33%	4.321	68,60%	-62	-1,41%
Centro	865	13,68%	884	14,03%	19	2,20%
Sud	719	11,37%	712	11,30%	-7	-0,97%
Isole	355	5,62%	382	6,06%	27	7,61%
Totale	6.322	100,00%	6.299	100,00%	-23	-0,36%



Fonte: Banca dati “PERLA PA” (15 Ottobre 2012)

Nel prospetto 3 viene illustrata la ripartizione geografica delle amministrazioni che hanno inoltrato le comunicazioni di partecipazione a consorzi, società e fondazioni mettendo a confronto i dati relativi all’anno 2011 e 2012.

Da una lettura del suddetto prospetto, può evidenziarsi, altresì, che, per l’anno 2012 risulta un aumento delle amministrazioni localizzate nelle Isole e al Centro, rispettivamente sia in termini di valore assoluto (27), e (19), sia in termini di percentuale (7,61%), (2,20%).

Dall’esame di tale prospetto si evidenzia una leggera diminuzione delle suddette amministrazioni, sia in termini di valore assoluto (-23), sia in termini di valori percentuali, con particolare riguardo alle amministrazioni localizzate al Nord e al Sud.