

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, (in adempimento alla legge n.296 del 27 dicembre 2006 - legge finanziaria per l'anno 2007), ha realizzato una procedura applicativa informatizzata su web rispondente alle prescrizioni dei due commi dell'art.1 della suddetta legge.

Le amministrazioni pubbliche possono inviare i dati al Dipartimento in via telematica, attraverso il sito web a ciò predisposto, oppure, su apposito supporto magnetico.

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.
- 588. Nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui al comma 587, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi.
- 589. Nel caso di inosservanza delle disposizioni di cui ai commi 587 e 588 una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenuta nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti a quella amministrazione dallo Stato nel medesimo anno.
- 590. Le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 costituiscono per le regioni principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea.

- 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 le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle camere.

L'articolo 3, comma 43, legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) ha abrogato il comma 593 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007). Successivamente, la Corte Costituzionale, con sentenza 21 maggio 2008 n.190, ha parzialmente accolto i ricorsi delle province di Trento e Bolzano e ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 588, 589 e 590, art. 1, legge 27 dicembre 2006 n. 296 in quanto lesivi delle competenze degli enti.

Attualmente, pertanto, la banca dati Consoc organizza le informazioni sulla base delle comunicazioni inviate dalle pubbliche amministrazioni, secondo le prescrizioni riportate nei seguenti commi dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 non coinvolti dalla pronuncia di illegittimità emanata dalla Corte costituzionale:

- comma 587. Entro il 30 aprile di ciascun anno le pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su 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.

- comma 591. Le prescrizioni ivi contenute hanno ricevuto attuazione con la pubblicazione avvenuta nell'ambito dell' "Operazione Trasparenza" dei dati, relativi agli anni 2008/2009 e 2010 inerenti la partecipazione delle pubbliche amministrazioni a consorzi e società.

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 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.

All'interno del sito www.consoc.it, al fine di agevolare le amministrazioni pubbliche nell'inserimento dei dati richiesti dalla legge finanziaria 2007, sono state aggiornate le "Domande frequenti". Ciò si è reso necessario anche a seguito della realizzazione del nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni, consentendo altresì di fornire una risposta immediata, focalizzando l'attenzione sulle domande più ricorrenti da parte delle pubbliche amministrazioni.

Infatti, la gestione delle banche dati integrata, ha reso necessario la creazione di un sistema articolato su due livelli operativi.

Il primo livello, gestito dal desk tecnico, consente alle amministrazioni di ricevere una risposta immediata a questioni di carattere sistemistico – applicativo; il secondo livello, invece gestito dal dirigente responsabile dell'adempimento, fornisce risposte di carattere giuridico – amministrativo, valutando anche l'eventualità di aggiornare il documento contenente le FAQ.

Dati necessari per l'adempimento dell' art.1, comma n.587 della legge finanziaria 2007

Per ogni consorzio/società:

- Partita IVA o codice fiscale
- Ragione sociale
- Data inizio del consorzio/società
- Data fine del consorzio/società
- Onere complessivo lordo bilancio di previsione (espresso in euro)
- Percentuale di partecipazione (espresso con un numero da 0 a 100)
- Finalità del consorzio o società

Per ogni rappresentante dei consorzi/società rappresentanti dell'amministrazione dichiarante:

- Nome
- Cognome
- Codice fiscale
- Trattamento economico lordo annuo per l'incarico nel consorzio (espresso in euro)
- Ruolo nel consorzio/società

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

Rilevato che il fenomeno della partecipazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, al capitale di società e consorzi che operano in regime di diritto privato è in continua ascesa,

atteso altresì che diverse disposizioni di legge, emanate di recente in tema di comunicazione di dati inerenti le attività delle pubbliche amministrazioni, si inseriscono nel generale orientamento legislativo teso a migliorare e a monitorare la spesa pubblica attraverso una maggiore trasparenza delle informazioni, si è ritenuto opportuno emanare la circolare esplicativa n.1/2010 a cura di questo Dipartimento.

Quest'ultima, oltre a sottolineare la rilevanza della comunicazione da effettuare tramite la procedura informatizzata disponibile sul sito internet www.consoc ha stabilito che, dal corrente anno, al fine di garantire una maggiore completezza e correttezza delle informazioni, i dati raccolti devono essere relativi all'elenco dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni inclusi nei bilanci consuntivi, ancorché non ancora approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente.

Pertanto, la seguente relazione tratta i dati relativi al fenomeno della partecipazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, al capitale di società e consorzi, sia a preventivo che a consuntivo per l'anno 2009.

Operazione Trasparenza – banca dati CONSOC

Al fine di rendere concretamente operante quanto previsto dal legislatore con le ultime disposizioni normative in tema di pubblicità e trasparenza, nel maggio 2008, il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione ha dato avvio alla cosiddetta "Operazione Trasparenza". Sono stati pubblicati, sentito il Garante della Privacy, i dati relativi ai dirigenti del Dipartimento, ai consulenti e collaboratori esterni, alle amministrazioni che non hanno comunicato all'Anagrafe delle prestazioni gli incarichi di consulenza e di collaborazione esterna; i dati relativi agli incarichi retribuiti conferiti ai dipendenti della pubblica amministrazione, i dati concernenti i distacchi, le aspettative e i permessi sindacali dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni nonché le aspettative e i permessi per funzioni pubbliche elettive

Nell'ambito della medesima operazione, avviata dal Ministro Renato Brunetta, è stato pubblicato on-line l'elenco dei consorzi e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche, così come previsto dall'articolo 1, commi 587 e 591, della legge finanziaria 2007.

La banca dati consultabile tramite il sito www.innovazionepa.it, oppure direttamente sul sito www.consoc.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 sito www.consoc.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.

PAGINA BIANCA

I dati comunicati per l'anno 2009

PAGINA BIANCA

Analisi dei dati 2009 a preventivo e a consuntivo

Il numero delle amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società nell'anno 2010, con riferimento ai dati riferiti al bilancio consuntivo 2009, è stato di 5.952 unità, con un evidente aumento delle stesse, sia rispetto alle comunicazioni riguardanti le partecipazioni relative all'anno 2009 a preventivo, sia rispetto a quelle relative agli anni precedenti.

Prospetto 1 – Unità di analisi della banca dati "Consoc"- anni 2009/2010

Unità di analisi	2009	2010	Differenza	
			Valore assoluto	Valore percentuale
1. Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società	5.187	5.952	765	14,75%
2. Partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate	36.012	37.239	1.227	3,41%
3. Consorzi e società partecipate	7.216	7.327	111	1,54%

Nell'anno 2009, la rilevazione ha riguardato le partecipazioni relative all'anno 2009 a preventivo.
Nell'anno 2010, la rilevazione ha riguardato le partecipazioni relative all'anno 2009 a consuntivo.

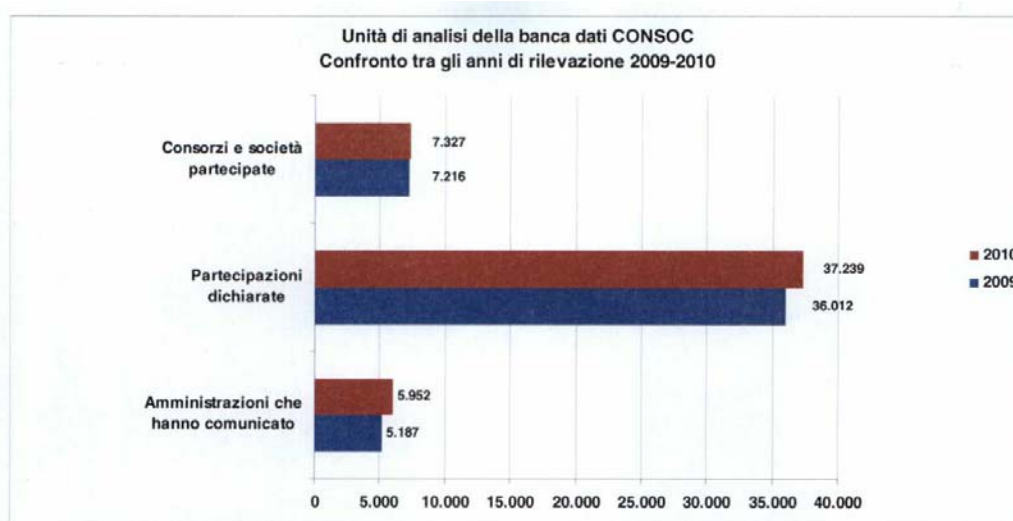
Fonte: Banca dati "Consoc"

Allo stesso modo si può evidenziare l'incremento dei dati relativi alle partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate e al numero di consorzi e società partecipate.

Infatti, le partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate nel 2010 (37.239) registrano un aumento del 3,41% rispetto allo stesso dato del 2009.

L'incremento assume maggiore significato se si considera che nel 2008 si era già registrato un aumento dell'11,39% rispetto al precedente anno 2007.

Si riscontra, infine, un interessante fenomeno di variazione relativamente al numero dei consorzi e società partecipate, il cui incremento è pari a 1,54% .



Prospetto 2 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi e/o a società, per comparto e settore di contrattazione del personale – anni 2009/2010

Comparto	Settore	2009		2010		Differenza	
		Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Enti di ricerca	-	4	0,08%	8	0,13%	4	100,00%
Enti pubblici non economici	-	11	0,21%	48	0,81%	37	336,36%
Ministeri e PCM	-	4	0,08%	3	0,05%	-1	-25,00%
Regioni ed autonomie locali	Regioni, Enti regionali, Province autonome	28	0,54%	37	0,62%	9	32,14%
	Province	86	1,66%	88	1,48%	2	2,33%
	Comuni	4.775	92,06%	5.399	90,71%	624	13,07%
	Unioni dei comuni e Comunità montane	159	3,07%	180	3,02%	21	13,21%
	CCIAA	35	0,67%	60	1,01%	25	71,43%
	Consorzi	23	0,44%	30	0,50%	7	30,43%
	Altri Enti locali	10	0,19%	13	0,22%	3	30,00%
Servizio sanitario nazionale	Asl	22	0,42%	34	0,57%	12	54,55%
	Aziende ospedaliere e Irccs	14	0,27%	18	0,30%	4	28,57%
Università	Università ed altri istituti	16	0,31%	27	0,45%	11	68,75%
Altro	Altro	0	0,00%	7	0,12%	7	-
Totale		5.187	100,00%	5.952	100,00%	765	14,75%

Fonte: Banca dati "Consoc"

Al fine di facilitare la lettura dei dati e di polarizzare l'attenzione su quelli più significativi, il prospetto 2 vede elencati gli enti con alcuni accorpamenti realizzati in funzione sia della natura degli stessi, sia della quantità dei dati pervenuti.

In particolare, 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 intende operare con la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni, mediante l'approvazione del "codice delle autonomie".

Dall'analisi del prospetto 2 si può osservare come la composizione del campione casuale degli enti rispondenti rileva una distribuzione abbastanza diversa tra i dati a preventivo 2009 e i dati a consuntivo 2009 estratti nel 2010.

E' bene evidenziare 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.

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 simile assoluta, 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 delle Camere di Commercio che hanno adempiuto rispetto al 2009, (incremento di 25 unità in termini di valore assoluto);
- un aumento del 13,21 % delle Unioni dei Comuni e Comunità Montane che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi e/o a società, per comparto e settore di contrattazione del personale nel 2010 rispetto al 2009;
- un incremento del 13,07% dei comuni rispondenti rispetto al preventivo 2009;
- una maggiore risposta da parte delle province che adempiono nella quasi totalità (88).

Dettaglio Prospetto 2

Comparto	Settore	# PA
AGENZIE FISCALI	SETTORE UNICO	1
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	AUTOMOBIL CLUB	3
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	ENTE	14
ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI	ORDINE - COLLEGIO	31
ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE	ENTE	7
ISTITUZIONI ED ENTI DI RICERCA E SPERIMENTAZIONE	ENTE SPERIMENTALE	1
MINISTERI	SETTORE UNICO	2
PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI	SETTORE UNICO	1
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	COMPRESORIO MONTANO PROVINCIA AUT. BOLZANO	6
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	COMUNE PROVINCIA AUT. BOLZANO	105
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	1
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	COMPRESORIO MONTANO PROVINCIA AUT. TRENTO	8
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	COMUNE PROVINCIA AUT. TRENTO	153
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	CONSORZIO COMUNALE / PROV.LE PROVINCIA AUT. TRENTO	2
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	IPAB PROVINCIA AUT. TRENTO	1
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	CAMERA DI COMMERCIO FRIULI VENEZIA GIULIA	2
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	COMUNE FRIULI VENEZIA GIULIA	194
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	COMUNITA' MONTANA FRIULI VENEZIA GIULIA	4
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	CONSORZIO COMUNALE / PROV.LE / REG.LE FRIULI VENEZIA GIULIA	3
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	IPAB FRIULI VENEZIA GIULIA	1
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	PROVINCIA FRIULI VENEZIA GIULIA	4
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	1
REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA	UNIONE DI COMUNI FRIULI VENEZIA GIULIA	1
REGIONE SARDEGNA	ENTI VARI SARDEGNA	1
REGIONE SICILIA	CAMERA DI COMMERCIO REGIONE SICILIA	5
REGIONE SICILIA	ENTE REGIONALE SICILIA	1
REGIONE SICILIA	REGIONE SICILIA	1
REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE	REGIONE TRENTINO ALTO ADIGE	1
REGIONE VALLE D'AOSTA	COMUNE VALLE D'AOSTA	64
REGIONE VALLE D'AOSTA	COMUNITA' MONTANA VALLE D'AOSTA	6
REGIONE VALLE D'AOSTA	CONSORZIO COMUNALE / PROV.LE / REG.LE VALLE D'AOSTA	1
REGIONE VALLE D'AOSTA	ENTE REGIONALE VALLE D'AOSTA	1
REGIONE VALLE D'AOSTA	REGIONE VALLE D'AOSTA	1
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	CAMERA DI COMMERCIO	53
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	COMUNE	4.883
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	COMUNITA' COLLINARE	5
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	COMUNITA' MONTANA	103
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	CONSORZIO COMUNALE/PROVINCIALE/REGIONALE	24
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	ENTE REGIONALE	18
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	ENTI VARI	1
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	IACP - ATER - ARER	4
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	IPAB/ASP	5
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	PROVINCIA	84
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	REGIONE	12
REGIONI AUTONOMIE LOCALI	UNIONE DI COMUNI	47
SCUOLA	SETTORE UNICO	1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	ARPA - AGENZIA REGIONALE PROTEZIONE AMBIENTE	2
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	AZIENDA OSPEDALIERA	13
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	AZIENDA POLICLINICO UNIVERSITARIO	1
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	AZIENDA SANITARIA	34
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	ISTITUTO DI RICOVERO A CARATTERE SCIENTIFICO	5
SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE	ISTITUTO ZOOPROFILATTICO	2
UNIVERSITA'	OSSERVATORIO O SCUOLA UNIVERSITARIA	2
UNIVERSITA'	UNIVERSITA'	25

Le amministrazioni presenti nei comparti in giallo sono state incluse nella categoria altro comparto.