

La banca dati CONSOC

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

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 Consoc relativa alle partecipazioni a consorzi e società 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, 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 (legge finanziaria per l'anno 2007) , 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.

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 le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione 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 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, ancorché non ancora approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente.

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

L'art.2, legge 18 giugno 2009 n.69, prevede 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.

Al fine di rendere maggiormente incisivi gli obblighi di pubblicità, il d.lgs. 14 marzo 2013 n.33, all'art.15, ha stabilito che le pubbliche amministrazioni debbono pubblicare e aggiornare, oltre alle informazioni inerenti i titolari di incarichi amministrativi di vertice e di incarichi dirigenziali, anche gli incarichi di consulenza o collaborazione corredati da tutti gli elementi che li compongono.

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.

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.

La banca dati consultabile tramite il sito www.funzionepubblica.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.

I dati comunicati per l'anno 2012

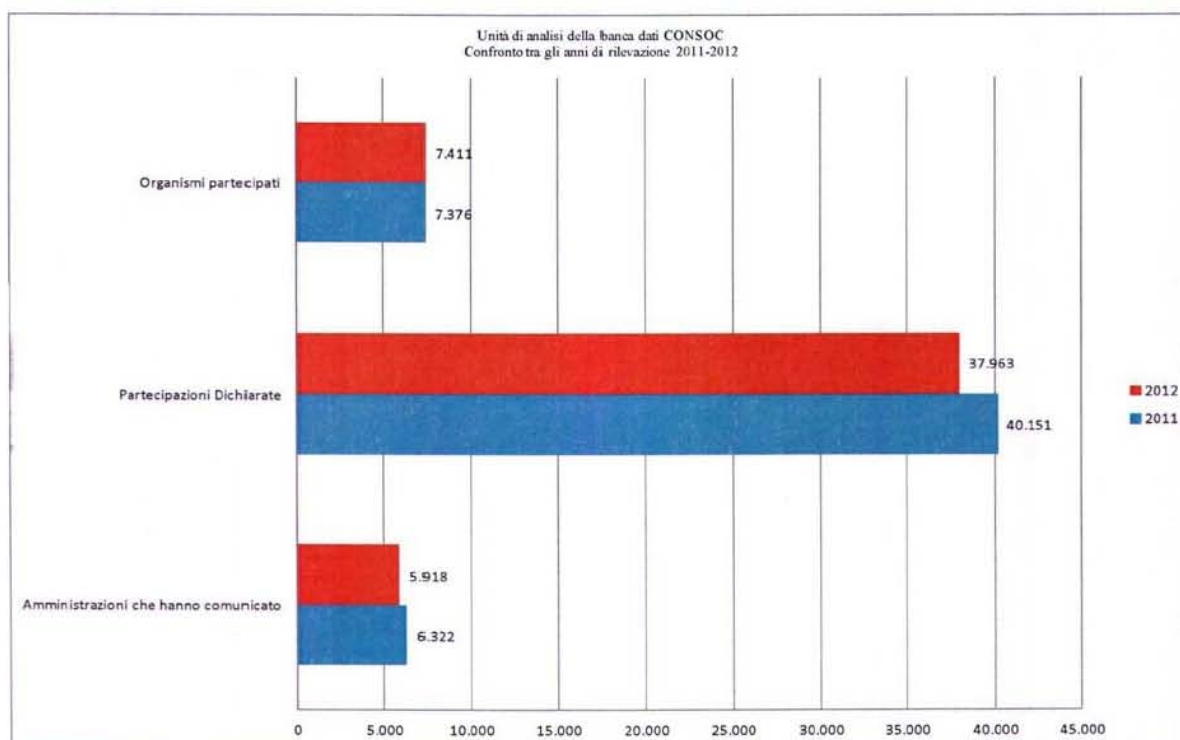
Analisi dei dati 2011 – 2012

I dati analizzati nella presente relazione sono tutti quelli inviati, per via telematica, dalle pubbliche amministrazioni entro il 30 aprile di ogni anno e si riferiscono a quelli inclusi dai bilanci consuntivi approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente, come previsto dalla circolare n.1/2010 del Dipartimento della funzione pubblica e presenti nella banca dati "Perla PA" ad ottobre 2013.

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

Unità di analisi	2011	2012	Differenza	
			Valore Assoluto	Valore Percentuale
Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi, società o fondazioni	6.322	5.918	-404	-6,39%
Partecipazioni Dichiarate	40.151	37.963	-2.188	-5,45%
Organismi partecipati	7.376	7.411	35	0,47%

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)

Le amministrazioni che hanno effettuato la comunicazione di partecipazioni a consorzi, società o fondazioni nell'anno 2012 sono state pari a 5.918 unità, con una flessione in negativo del 6,39% delle stesse rispetto alle comunicazioni riguardanti le partecipazioni relative all'anno 2011, Allo stesso modo si può evidenziare un decremento dei dati relativi alle partecipazioni dichiarate a consorzi, società e fondazioni.

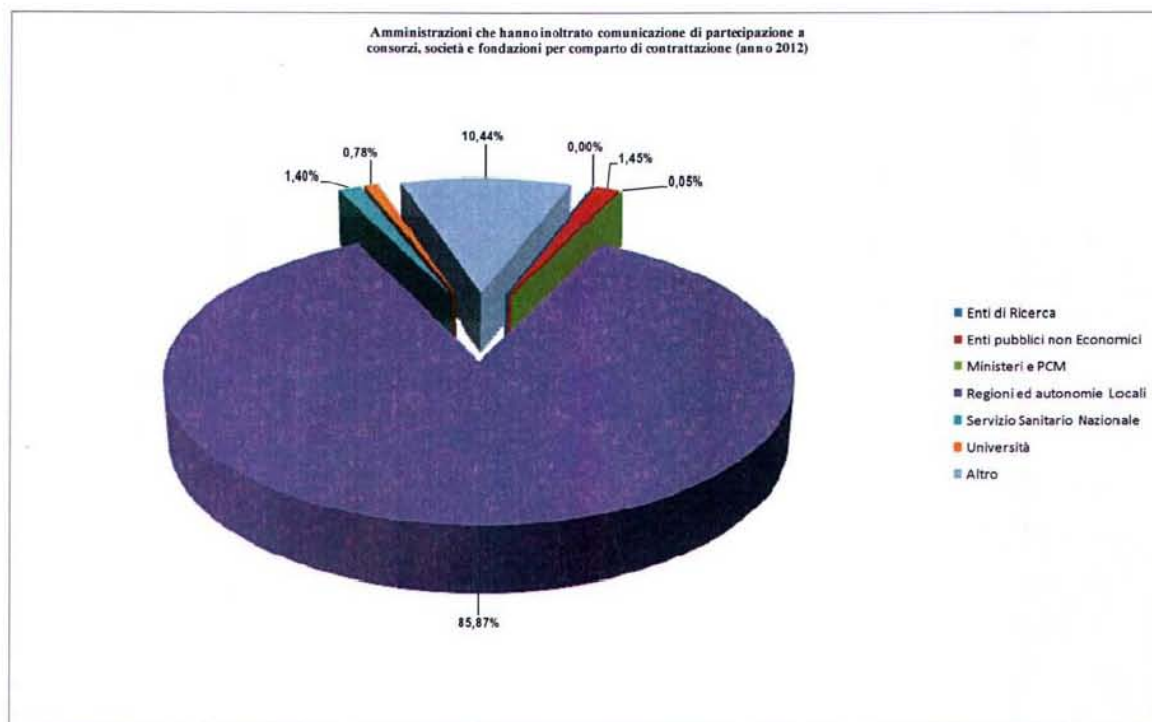
Infatti, le partecipazioni dichiarate nel 2012 sono pari a 37.963 e registrano una diminuzione del 5,45% rispetto allo stesso dato del 2011.

Per quanto concerne, invece, il numero di organismi partecipati, si rileva che è aumentato dello 0,47% passando dalle 7.376 unità alle 7.411 unità.

Prospetto 2 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi, società o fondazioni per comparto e settore di contrattazione - (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%	0	0,00%	-8	-2,00%
Enti pubblici non Economici		119	1,88%	86	1,45%	-33	-8,23%
Ministeri e PCM		6	0,09%	3	0,05%	-3	-0,75%
Regioni ed autonomie Locali	Regioni, Enti regionali, Province Autonome	21	0,33%	0	0,00%	-21	-5,24%
	Province	88	1,39%	77	1,30%	-11	-2,74%
	Comuni	5.517	87,31%	4.713	79,64%	-804	-200,50%
	Unioni dei Comuni e Comunità Montane	179	2,83%	131	2,21%	-48	-11,97%
	CCIAA	68	1,08%	81	1,37%	13	3,24%
	Consorzi	54	0,85%	27	0,46%	-27	-6,73%
	Altri Enti locali	123	1,95%	53	0,90%	-70	-17,46%
Servizio Sanitario Nazionale	Asl	57	0,90%	47	0,79%	-10	-2,49%
	Aziende ospedaliere e Irccs	24	0,38%	23	0,39%	-1	-0,25%
	Altri Enti	12	0,19%	13	0,22%	1	0,25%
Università		39	0,62%	46	0,78%	7	1,75%
Altro		4	0,06%	618	10,44%	614	153,12%
	Totale	6.319	100%	5.918	100,00%	-401	100,00%

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)

Il prospetto 2 elenca le varie amministrazioni con alcuni accorpamenti realizzati in funzione sia della natura delle stesse sia della quantità dei dati pervenuti, al fine di consentire una maggiore comprensione e lettura, polarizzando l'attenzione su quelli più significativi.

In particolare, sono stati unificati i dati relativi alle Regioni e ai loro enti 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 e le comunità montane sia per la funzione associativa e sovra comunale, 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.

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.

Si è ritenuto opportuno creare, la voce "altri enti locali" nella quale sono confluiti organismi come gli IACP, enti parco, ecc.. data la molteplicità delle forme giuridiche che caratterizzano tali enti e la ridotta casistica dei casi comunicati alla banca dati Consoc.

Sempre per la funzione simile assoluta, sono state accorpate le aziende ospedaliere con gli Ircs.

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:

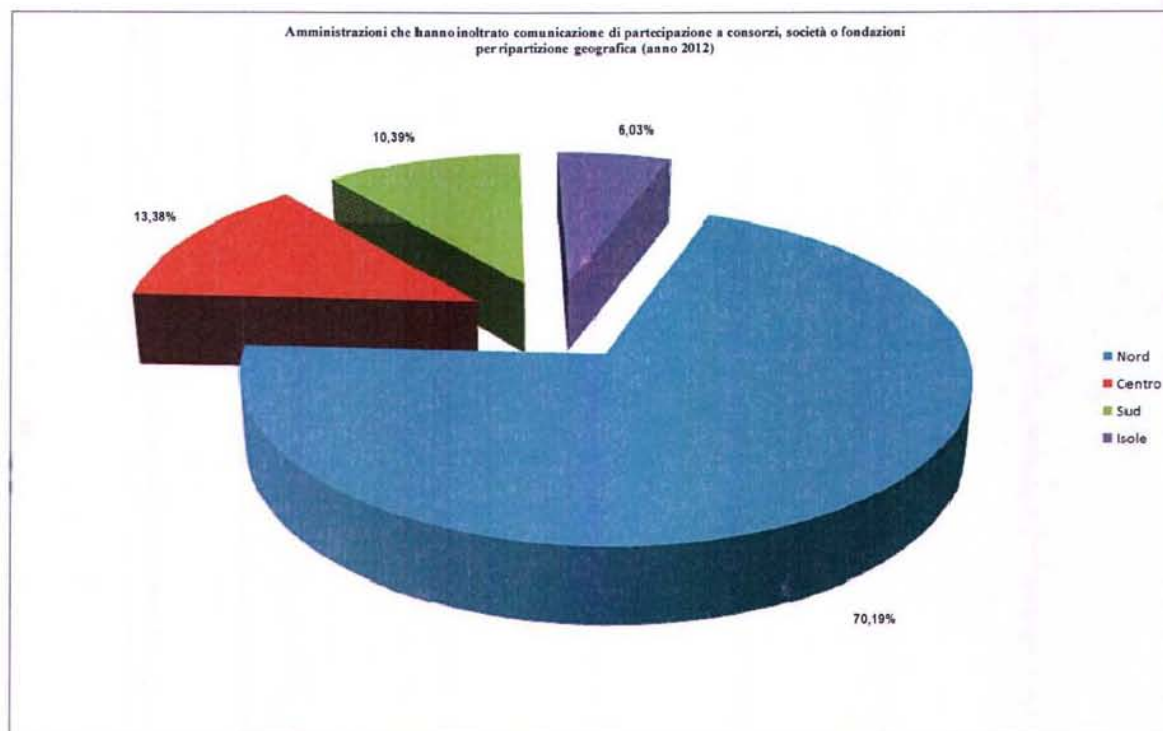
- un incremento pari al 153,12%, con un aumento di 614 unità in termini di valore assoluto nel comparto “ Altro”;
- un consistente aumento del 3,24% delle Camere di Commercio che hanno adempiuto rispetto al 2011;
- un incremento del 1,75% delle Università adempienti;
- un aumento dello 0,25% nel comparto del Servizio Sanitario Nazionale nel settore “ Altri Enti”;
- un decremento del 5,24% relativo alle 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 diminuzione del 200,50% circa i Comuni inadempienti rispetto al 2011, con una diminuzione di 804 unità in termini di valore assoluto;
- un significativo decremento pari al 17,46% concernente gli altri Enti locali che non hanno inoltrato le comunicazioni di partecipazione nel 2012 rispetto al 2011, con una diminuzione di 70 unità in termini di valore assoluto.

Il prospetto 2 illustra, ugualmente, le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi, società e fondazioni per comparto e settore di contrattazione del personale, evidenziando la prevalenza degli enti maggiormenti rispondenti nel comparto “Altro”.

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

Ripartizione Geografica	2011		2012		Differenza	
	Valore Assoluto	Valore Percentuale	Valore Assoluto	Valore Percentuale	Valore Assoluto	Valore Percentuale
Nord	4.383	69,33%	4.154	70,19%	-229	-56,68%
Centro	865	13,68%	792	13,38%	-73	-18,07%
Sud	719	11,37%	615	10,39%	-104	-25,74%
Isole	355	5,62%	357	6,03%	2	0,50%
Totale	6.322	100,00%	5.918	100,00%	-404	100,00%

Fonte: Banca dati “PERLA PA” (Ottobre 2013)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)

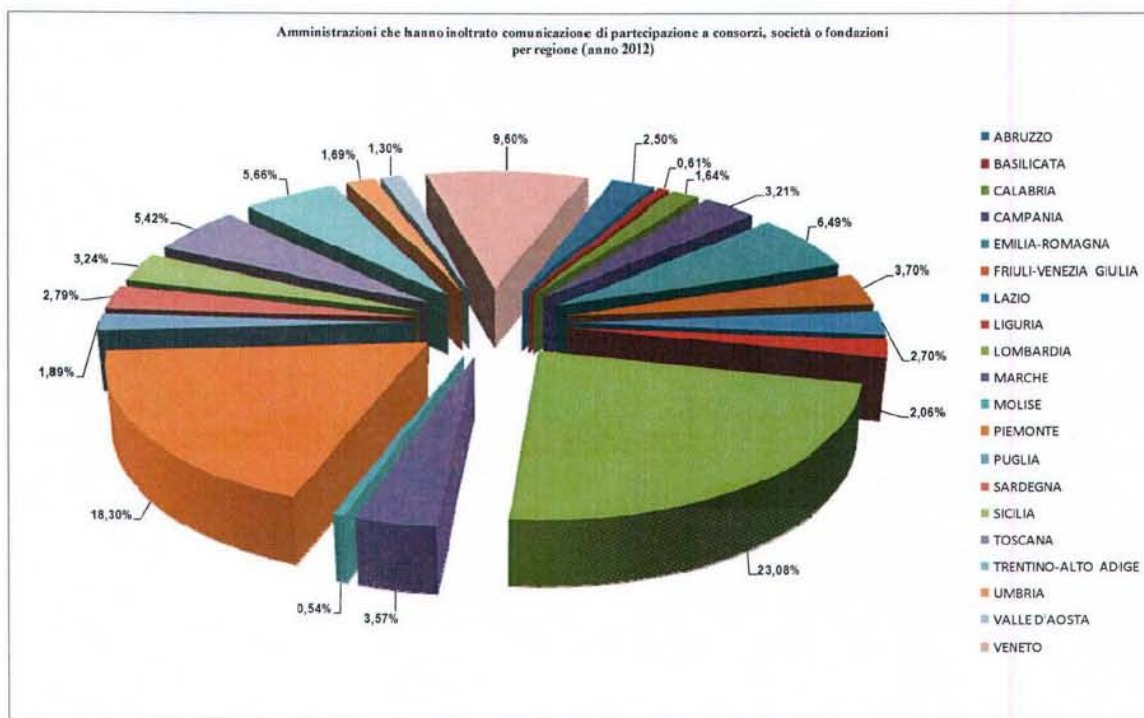
Nel prospetto 3 viene illustrata la collocazione geografica delle amministrazioni che hanno inoltrato le comunicazioni di partecipazione a consorzi, società e fondazioni.

Da una lettura del suddetto prospetto, può evidenziarsi, per l'anno 2012, un lievissimo aumento delle amministrazioni localizzate nelle Isole sia in termini di valore assoluto (2), sia in termini di percentuale (0,50%) e, al contrario, una consistente diminuzione delle amministrazioni localizzate al Nord e al Sud sia in termini di valore assoluto (-404) sia in termini di valori percentuali.

Prospetto 4 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi, società o fondazioni per regione - (anni 2011/2012)

Regione	2011		2012		Differenza	
	Valore Assoluto	Valore Percentuale	Valore Assoluto	Valore Percentuale	Valore Assoluto	Valore Percentuale
ABRUZZO	170	2,69%	148	2,50%	-22	-5,45%
BASILICATA	48	0,76%	36	0,61%	-12	-2,97%
CALABRIA	115	1,82%	97	1,64%	-18	-4,46%
CAMPANIA	207	3,27%	190	3,21%	-17	-4,21%
EMILIA-ROMAGNA	419	6,63%	384	6,49%	-35	-8,66%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	231	3,65%	219	3,70%	-12	-2,97%
LAZIO	218	3,45%	160	2,70%	-58	-14,36%
LIGURIA	152	2,40%	122	2,06%	-30	-7,43%
LOMBARDIA	1.432	22,65%	1.366	23,08%	-66	-16,34%
MARCHE	225	3,56%	211	3,57%	-14	-3,47%
MOLISE	55	0,87%	32	0,54%	-23	-5,69%
PIEMONTE	1.132	17,91%	1.083	18,30%	-49	-12,13%
PUGLIA	124	1,96%	112	1,89%	-12	-2,97%
SARDEGNA	171	2,70%	165	2,79%	-6	-1,49%
SICILIA	184	2,91%	192	3,24%	8	1,98%
TOSCANA	322	5,09%	321	5,42%	-1	-0,25%
TRENTINO-ALTO ADIGE	331	5,24%	335	5,66%	4	0,99%
UMBRIA	100	1,58%	100	1,69%	0	0,00%
VALLE D'AOSTA	79	1,25%	77	1,30%	-2	-0,50%
VENETO	607	9,60%	568	9,60%	-39	-9,65%
Totale	6.322	100,00%	5.918	100,00%	-404	100,00%

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)



Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)

Il dettaglio del prospetto 4, rispetto al precedente, illustra le amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società e fondazioni dislocate nelle singole regioni, evidenziando un dato particolarmente positivo nelle regioni Sicilia (1,98%) e Trentino Alto Adige (0,99%) e un dato particolarmente negativo nelle Regioni Lombardia (-16,34%), Lazio (-14,36) e Piemonte (-12,13%).

Prospetto 5 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi, società o fondazioni distribuite per ripartizione geografica - (anni 2011/2012)

Ripartizione Geografica	2011			2012			Differenza (valori percentuali)		
	Consorzi	Società	Fondazioni	Consorzi	Società	Fondazioni	Consorzi	Società	Fondazioni
Nord	3.777	4.191	252	3.409	4.053	324	-9,74%	-3,29%	28,57%
Centro	724	783	60	677	758	88	-6,49%	-3,19%	46,67%
Sud	567	578	45	502	541	39	-11,46%	-6,40%	-13,33%
Isole	277	315	20	292	324	34	5,42%	2,86%	70,00%
Totale	5.345	5.867	377	4.880	5.676	485	-8,70%	-3,26%	28,65%

La tabella riporta il totale delle amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione ad almeno un consorzio/società/fondazione.

Fonte: Banca dati "PERLA PA" (Ottobre 2013)

Il prospetto 5 riassume il dato sulle partecipazioni comunicate dalle amministrazioni in considerazione della ripartizione geografica.

Nel suddetto prospetto, si può notare che il Nord Italia, anche quest'anno, rappresenta oltre il 70% del campione casuale dei rispondenti per le tre differenti tipologie: consorzi, società e fondazioni.

Nelle Isole si è registrato un aumento del 70% delle amministrazioni che hanno inoltrato le comunicazioni di partecipazione alle fondazioni, del 5,42% ai consorzi e del 2,86% alle società.

Nell'Italia centrale, vi è un aumento del 46,67% delle amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione alle fondazioni.

Nel Nord, invece, per quanto concerne le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione alle fondazioni, si è registrato un incremento del 28,57%.