

# Le partecipate delle province lombarde: analisi dei dati CPT<sup>1</sup>

## Introduzione

Questo contributo intende proporre un'analisi delle partecipate delle Province lombarde censite dal Nucleo regionale dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) della Lombardia.

La banca dati CPT, parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), ricostruisce i flussi di spesa e di entrata sulla base dei bilanci consuntivi o di altre informazioni tratte da fonti ufficiali, di tutti i soggetti appartenenti al Settore Pubblico Allargato.

La banca dati CPT è quindi in grado di offrire un quadro informativo sistematico dei flussi finanziari delle controllate delle Amministrazioni Provinciali e permette di confrontare il peso della loro spesa con la spesa consolidata dell'Amministrazione Pubblica.

Negli ultimi anni, anche sulla spinta del processo di revisione della spesa pubblica, sono stati adottati diversi provvedimenti normativi che hanno coinvolto l'universo delle partecipate locali, l'ultimo dei quali contenuto nella legge n. 124/2015 c.d. legge Madia. Inoltre non sono ancora chiari gli effetti del processo di riordino delle province previsto dalla Legge Delrio (legge n. 56/2014).

I Conti Pubblici Territoriali (CPT) rappresentano un utile strumento per conoscere il fenomeno e comprendere le possibili implicazioni delle riforme sul settore dei servizi pubblici locali.

## Le partecipate locali: principali problematiche e le recenti misure di razionalizzazione

Il panorama economico italiano è caratterizzato da una presenza numericamente diffusa ed economicamente rilevante di società partecipate da soggetti pubblici, in particolar modo dalle Pubbliche Amministrazioni periferiche.

Come ha osservato Urbano (2012), storicamente il fenomeno delle società a partecipazione pubblica è correlato a tre cause principali: l'affermarsi dello Stato imprenditore soprattutto a partire dagli anni trenta del secolo scorso, la privatizzazione formale di enti pubblici negli anni novanta e l'esternalizzazione di attività svolte da apparati amministrativi.

Secondo Istat (2015)<sup>2</sup> nel 2013 sono state quasi 11 mila le unità per le quali si è registrata una qualsiasi forma di partecipazione pubblica<sup>3</sup>, con un numero di addetti che ha superato i 950

---

<sup>1</sup> Contributo realizzato dal Nucleo Regionale Lombardia e da Eupolis Lombardia. Il paper è stato curato con la preziosa collaborazione del dott. Riccardo Secomandi.

mila. Tra le partecipate, quelle che hanno un controllo a livello locale sono il 95 per cento del totale.

La Corte dei Conti (2014) ha rilevato che per peso finanziario e per dimensione economica, gli enti partecipati hanno «un forte impatto sui conti pubblici».

Inoltre è cresciuta nell'opinione pubblica la convinzione che le partecipate locali siano troppo numerose, piccole e inefficienti e che generino ingenti costi per la collettività (Cottarelli, 2014).

La presenza delle partecipate pubbliche è un fenomeno che interessa anche la Lombardia, regione che detiene il maggior peso a livello nazionale in termini di imprese partecipate pubbliche (17%) ed è tra le prime per numero di addetti (Istat, 2015).

Tuttavia i contorni dell'esatta dimensione del fenomeno sono ancora sfumati. Nel programma di razionalizzazione delle partecipate locali, predisposto dal Commissario alla revisione della spesa pubblica nel 2014, viene evidenziato come «non si conosce il numero esatto delle partecipate perché non tutte le amministrazioni locali forniscono le informazioni richieste e perché le banche dati esistenti si fermano ad un certo livello di partecipazione».

La principale causa di questa incertezza è da riscontrare nelle numerose modalità con cui la Pubblica Amministrazione partecipa a queste società (Istat, 2015). Infatti, sono molteplici i modelli giuridici ed organizzativi adottati, grazie anche al susseguirsi di disposizioni che hanno reso sempre più speciale la cornice normativa rispetto alla disciplina generale codicistica delle società partecipate.

Inoltre, come precisa il Ministero dell'Economia e delle Finanze (2014), le partecipate sono caratterizzate da molteplici tipologie di intervento: partecipate che forniscono beni o servizi quasi esclusivamente all'ente partecipante, società che forniscono servizi alla cittadinanza in settori *no profit*, partecipate che appartengono ad un settore solitamente regolamentato (acqua, elettricità, gas, trasporto pubblico locale) e società partecipate che vendono beni e servizi al pubblico in mercati concorrenziali.

La legge n. 124/2015 "*Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*", meglio conosciuta come Legge Madia, ha confermato quanto disposto nei precedenti interventi normativi: definizione degli ambiti entro cui possono operare le partecipate locali, riduzione del numero complessivo, rispetto dei principi di efficienza e di concorrenza. Con tale legge è stato introdotto l'ulteriore requisito della strategicità del servizio ai fini della tutela di interessi pubblici rilevanti, al cui interno rientrano esplicitamente i servizi di interesse economico generale.

---

<sup>2</sup> Istat (2015) "*Le partecipate pubbliche in Italia*", <http://www.istat.it/it/archivio/173587>

<sup>3</sup> Si evidenzia che il report Istat (2015) fa riferimento a tutte le tipologie di imprese: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico; di conseguenza, sono state considerate anche modalità operative di partecipazione diverse da quella del possesso di quote. L'universo delle unità partecipate o controllate viene stimato dall'Istat tramite l'utilizzo integrato di diverse basi di dati, tra le quali anche la banca dati CPT.

Nel Consiglio dei Ministri del 20 gennaio 2016 è stato approvato in via preliminare il "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", attuativo della delega contenuta all'art. 18 della legge n. 124/2015.

L'ambito soggettivo di applicazione delle disposizioni contenute nel decreto è rappresentato dalle società previste al titolo V del libro V del Codice Civile, che sono partecipate<sup>4</sup> totalmente o parzialmente, direttamente o indirettamente, dalle Amministrazioni Pubbliche.

Trattandosi di un testo unico, lo schema di decreto contiene numerose disposizioni già presenti nel nostro ordinamento giuridico che sono attualmente disseminate in decine di provvedimenti legislativi.

Le principali novità previste per le partecipate degli enti locali, riguardano la tipologia di società in cui sarà ammessa la partecipazione pubblica, solamente società per azioni e società a responsabilità limitata, ed un *iter* più complesso sia per la loro costituzione, che per il loro monitoraggio.

## **Un confronto tra le banche dati sulle partecipate locali**

Il processo di costruzione delle informazioni del sistema dei Conti Pubblici Territoriali (CPT) si fonda sulla ricostruzione effettiva dei flussi di spesa e di entrata di tutti i soggetti che rientrano nella definizione di Settore Pubblico Allargato.

Il Settore Pubblico Allargato è composto dalla Pubblica Amministrazione e da un settore Extra PA.

La definizione adottata per la Pubblica Amministrazione coincide fondamentalmente con quella della Contabilità Nazionale Italiana<sup>5</sup>, mentre il Settore Extra PA include tutti soggetti che producono servizi di pubblica utilità e prevedono un controllo, diretto o indiretto, nella gestione e/o un intervento nel finanziamento da parte degli Enti pubblici, a livello sia centrale che locale.

L'Extra PA locale si caratterizza per un'estrema variabilità; infatti appartengono a questa classificazione: enti dipendenti e aziende pubbliche locali, agenzie comunali e provinciali, società e fondazioni partecipate da enti pubblici operanti a livello sub-regionale, consorzi istituiti e/o partecipati da comuni e province, parchi di province e/o comuni, aziende consortili comunali e provinciali, aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale, aziende di servizi alla persona di livello sub-regionale e fondazioni a partecipazione sub-regionale.

---

<sup>4</sup> Sono escluse dall'ambito di applicazione del decreto legislativo: gli enti associativi diversi dalle società, le fondazioni, le società costituite in forza di legge per la gestione di servizi di interesse generale (SIG) e di servizi di interesse economico generale (SIEG).

<sup>5</sup> Si fa riferimento all'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore S13) che predispone l'Istat.

La definizione dei confini del Settore Pubblico Allargato adottata nell'ambito dei CPT è connessa all'identificazione puntuale del concetto di "controllo", che è stato applicato alle singole imprese partecipate per stabilire la loro appartenenza a tale aggregato.

La metodologia<sup>6</sup> dei CPT utilizza una definizione "estensiva" di controllo pubblico: questo deve infatti intendersi esercitato quando le condizioni degli *standard* contabili internazionali (IPSAS<sup>7</sup>) sono soddisfatte a livello di Settore Pubblico nel suo complesso.

Ai fini della compilazione dei CPT, si presume, cioè, che vi sia controllo anche qualora questo sia esercitato da un complesso di enti appartenenti all'universo di riferimento, pur se nessun ente ne detiene da solo il controllo.

Alla luce di quanto finora esposto si può affermare che il concetto di controllo venga valutato attraverso un'analisi complessiva della relazione tra ente potenzialmente controllante e unità controllata.

Si dovrebbe pertanto concludere che non esiste una soglia, in termini di quota di partecipazione pubblica, al di sotto della quale non siano per definizione riscontrabili le condizioni per l'inserimento nel conto. In teoria anche con una partecipazione trascurabile, l'operatore pubblico può controllare una società.

Tuttavia, per finalità esclusivamente operative, il Progetto CPT ha scelto di adottare convenzionalmente un valore di riferimento, in termini di quota di partecipazione pubblica, al di sotto del quale si presume che un controllo, nella forma sopra definita, sia in genere non esercitabile.

**La soglia è stata fissata al 30 per cento**, anche se tale valore viene applicato in modo particolarmente flessibile, in considerazione dei confini non sempre netti che si riscontrano nell'analizzare il ruolo dell'operatore pubblico. Così, le società con una quota superiore a tale soglia non sono state automaticamente inserite nel conto, ma la loro inclusione è stata valutata alla luce della definizione di controllo, così da escludere dopo detta analisi, le società, talvolta anche a partecipazione pubblica maggioritaria, di fatto controllate da privati.

Al tempo stesso si è prevista la possibilità di derogare al valore soglia per includere quelle società, con partecipazione pubblica inferiore al 30 per cento, che presentassero comunque un controllo pubblico sostanziale (come nel caso di aziende per le quali vige la clausola di *golden share*).

È importante infine segnalare come, una volta definito se un ente debba essere incluso nel conto consolidato del Settore Pubblico Allargato, i flussi finanziari di tale ente vengono considerati integralmente e non in base alla quota percentuale di partecipazione pubblica.

Per poter meglio capire le potenzialità della banca dati CPT, sono state messe a confronto le principali banche dati sulle partecipate locali (Garganese, Grasso, Susigan e Tancredi, 2015), in

---

<sup>6</sup> Sul tema si veda "Guida ai Conti Pubblici territoriali, Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati del settore pubblico allargato", AA.VV. (2007).

<sup>7</sup> Maggiori informazioni sugli IPSAS sono illustrati in [www.ifac.org/PublicSector](http://www.ifac.org/PublicSector).

particolar modo quelle che contengono informazioni sulle società controllate direttamente dalle Amministrazioni Provinciali lombarde.

In questo lavoro sono state prese in considerazione e messe a confronto con la banca dati CPT: la banca dati nata dal progetto “Patrimonio PA” del Ministero dell’Economia e delle Finanze, quella generata dalla rilevazione CONSOC dal Dipartimento della Funzione Pubblica, il *database* Aida PA della società *Bureau van Dijk* e le informazioni rese disponibili dalle Amministrazioni Provinciali sui loro siti internet, grazie agli adempimenti previsti dal decreto legislativo n. 33/2013.

### *Patrimonio PA*

Il sistema informativo “Patrimonio PA”, realizzato dal Dipartimento del Tesoro ai sensi dell’articolo 2 della legge n. 191/2009, censisce tutte le partecipazioni detenute (direttamente e indirettamente, fino al secondo livello) dalla Pubblica Amministrazione, in società o enti, riconducibili a qualsiasi forma giuridica, senza alcun vincolo sulle quote di “controllo”.

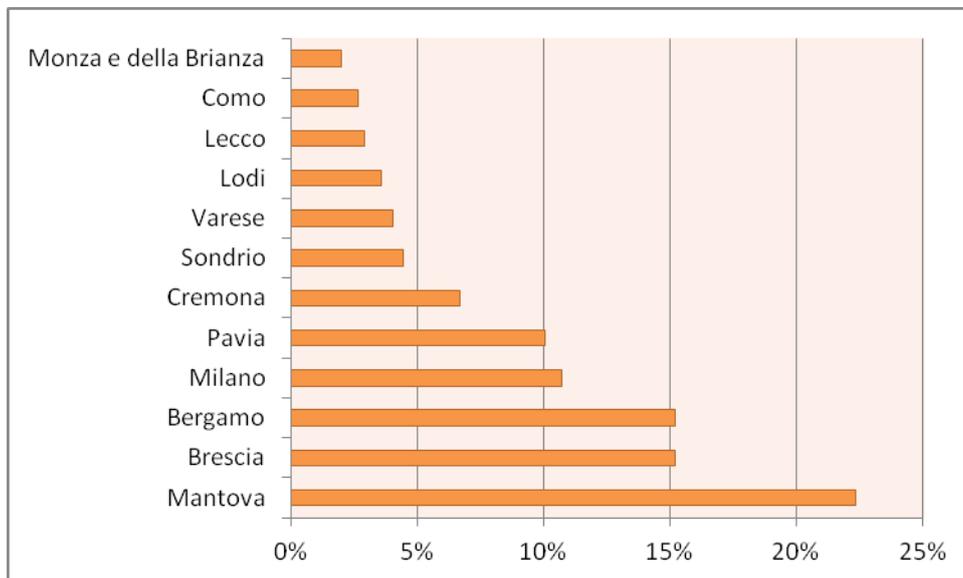
La Pubblica Amministrazione di riferimento si riferisce all’elenco S13 dell’Istat (Amministrazioni centrali, Amministrazioni locali, Enti nazionali di previdenza e assistenza sociale pubblica) e altre tipologie di amministrazioni, come ad esempio l’Automobile Club Italia (ACI), l’Istituto Autonomo Case Popolari (IACP) e le case di riposo.

“Patrimonio PA” del Ministero dell’Economia e delle Finanze conta nel suo *dataset* 447 partecipazioni delle province lombarde per l’anno 2012, delle quali il 37% detenute attraverso una partecipazione esclusivamente indiretta, il 46% con una quota di partecipazione diretta minore del 30%, l’8% una quota compresa tra il 30% e il 50% e il 9% con partecipazioni dirette superiori al 50%.

Per quanto riguarda la forma giuridica dei soggetti censiti, per la maggior parte sono società (società per azioni, società a responsabilità limitata o società semplici) o fondazioni partecipate (61%), per il 29% sono consorzi o forme associative, per l’8% sono aziende e istituzioni, mentre il restante 2% non rientra in una precisa classificazione.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale delle società, il 22% delle partecipazioni (dirette e indirette) censite fa riferimento alla Provincia di Mantova, il 15% alla Provincia di Brescia, il 15% alla Provincia di Bergamo, l’11% alla Provincia di Milano e il 10% alla Provincia di Pavia. Le restanti partecipazioni, complessivamente il 27%, fanno riferimento alle Amministrazioni Provinciali di Cremona, Sondrio, Varese, Lodi, Lecco, Como e di Monza e della Brianza (Figura 1).

**Figura 1** –Distribuzione delle partecipazioni per provincia, banca dati Patrimonio PA, anno 2012



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Dipartimento del Tesoro

## CONSOC

Nella banca dati CONSOC<sup>8</sup>, in particolare nella piattaforma integrata *PerlaPA* gestita dal Dipartimento della Funzione Pubblica, è possibile trovare **tutte le partecipazioni dirette** detenute in consorzi, aziende speciali e società dalle varie Pubbliche Amministrazioni obbligate alla comunicazione in base alla legge n. 296/2006 (D'Aries e Bracci, 2013). L'universo di riferimento della Pubblica Amministrazione in questo caso è formato dai Ministeri, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, dalle Agenzie fiscali e dai Monopoli di Stato, dagli Enti ex art.70 D. Lgs. n. 165/2001, dagli Enti pubblici non economici, dalle istituzioni ed enti di ricerca, dal Servizio Sanitario Nazionale, dalle Regioni, dalle Province Autonome e dalle autonomie locali (tra cui anche le Amministrazioni Provinciali).

Nel 2013, ultimo anno di osservazione disponibile, la banca dati CONSOC contiene 248 partecipazioni dirette delle Province lombarde, delle quali l'82% rappresenta una quota di partecipazione inferiore al 30%, l'8% rappresenta una quota compresa tra il 30% e il 50% e solamente il 10% rappresenta una quota di controllo maggioritaria, superiore al 50%.

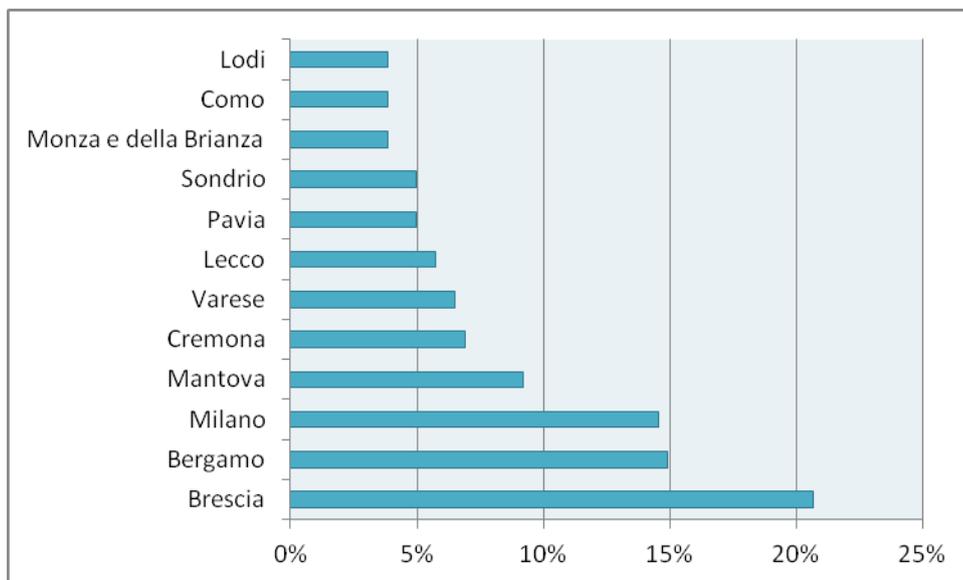
Per quanto riguarda la forma giuridica dei soggetti censiti, per il 60% sono società o fondazioni partecipate, per il 24% sono consorzi o forme associative, per l'11% sono aziende e istituzioni, mentre il restante 5% non è classificato.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale il 21% delle partecipazioni censite fa riferimento alla Provincia di Brescia, il 15% alla Provincia di Bergamo, il 15% alla Provincia di

<sup>8</sup> A seguito dell'entrata in vigore dell'art.17 della legge n. 114/2014, la rilevazione CONSOC è confluita nella rilevazione delle partecipazioni del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Milano, il 9% alla Provincia di Mantova, il 7% alla Provincia di Cremona e il 6% alla Provincia di Varese. Le altre Province (Lecco, Pavia, Sondrio, Monza e della Brianza, Como e Lodi) si suddividono quasi equamente il restante 27% (Figura 2).

**Figura 2** –Distribuzione delle partecipazioni per provincia, rilevazione CONSOC, anno 2013



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Dipartimento della funzione pubblica

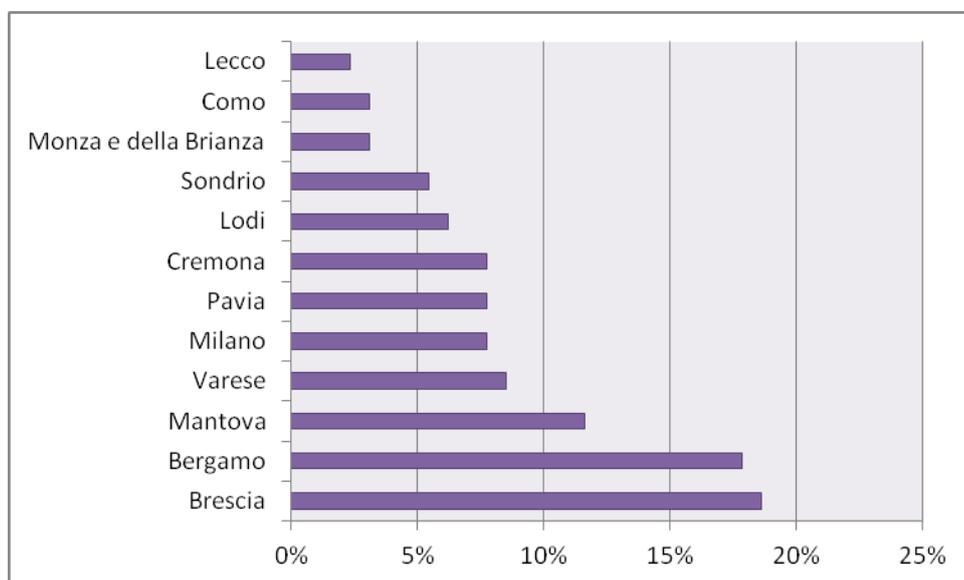
### Aida PA

Aida PA, *software* gestito dalla società *Bureau van Dijk*, censisce **tutte le partecipazioni pubbliche** (quindi sia quelle dirette che quelle indirette) fino al terzo livello, di comuni, province e anche di Comunità Montane. In particolare per il primo livello, Aida PA rileva 129 partecipazioni delle Province lombarde, delle quali il 7% rappresenta solo quote di partecipazione indiretta, l'80% rappresentano una quota di controllo minore del 30%, l'8% una quota compresa tra il 30% e il 50% e solamente il 5% una quota maggioritaria, superiore al 50%.

Per quanto riguarda la forma giuridica dei soggetti censiti, per l'88% sono società o fondazioni partecipate, per il 12% sono consorzi o altre tipologie di forme associative.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale delle partecipate, il 18% delle partecipazioni censite fa riferimento alla Provincia di Brescia, il 18% alla Provincia di Bergamo, il 12% alla Provincia di Mantova, il 9% alla Provincia di Varese, l'8% rispettivamente alle province di Milano, Pavia e Cremona. Il restante 19% è suddiviso nelle province di Lodi, Sondrio, Monza e della Brianza, Como e Lecco (Figura 3).

**Figura 3** –Distribuzione delle partecipazioni per provincia, banca dati Aida PA, anno 2015



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati Aida PA

### Rilevazione D.Lgs. n.33/2013

L'articolo 22 del decreto legislativo n. 33/2013 (entrato in vigore il 20 aprile 2013) ha previsto l'obbligo di pubblicazione dei dati relativi agli enti pubblici vigilati, e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, nonché a tutte le partecipazioni (dirette e indirette) in società di diritto privato, di tutte le Amministrazioni Pubbliche. In particolare ciascuna amministrazione deve pubblicare e aggiornare annualmente l'elenco delle società di cui detiene direttamente quote di partecipazione anche minoritaria indicandone l'entità, con l'indicazione delle funzioni attribuite e delle attività svolte in favore dell'amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate.

Per ciascuna società partecipata è prevista la pubblicazione dei dati relativi alla ragione sociale, alla misura della partecipazione dell'amministrazione, alla durata dell'impegno, all'onere complessivo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, al numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, al trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante e ai risultati di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari.

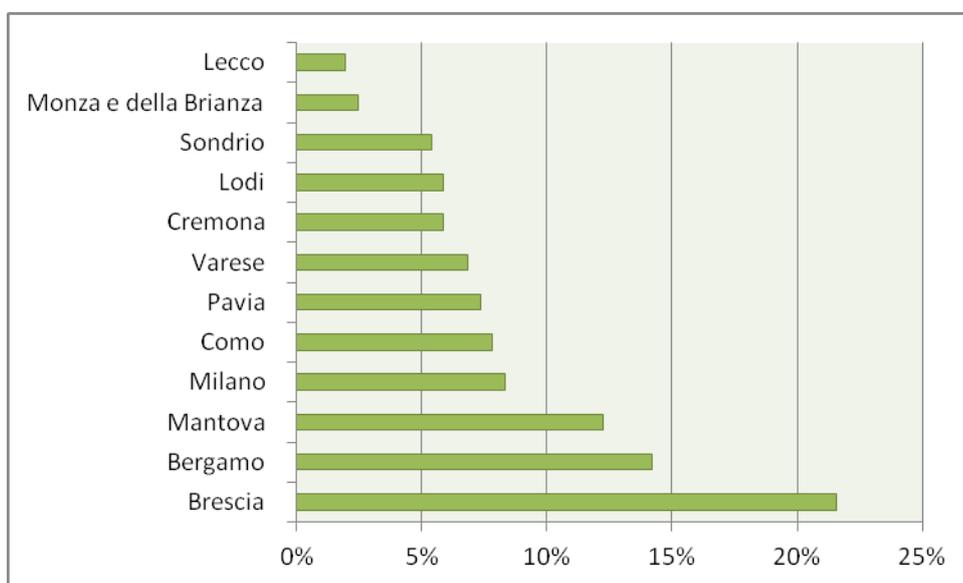
Le informazioni ricavate direttamente dalle dichiarazioni delle Amministrazioni Provinciali<sup>9</sup> mostrano che le Province lombarde dichiarano di possedere 204 **partecipazioni dirette** in 173 società partecipate diverse. Tra le 204 partecipazioni, il 79% rappresenta una quota minore del 30%, l'11% rappresenta una quota di controllo compresa tra il 30% e il 50% e il 9% è una partecipazione diretta superiore al 50%.

<sup>9</sup> Si vedano le relative pagine dei siti istituzionali indicate nella sitografia.

Per quanto riguarda la forma giuridica dei soggetti a cui si riferiscono le partecipazioni prese in considerazione, per il 68% sono società o fondazioni partecipate, per il 26% sono consorzi, cooperative o forme associative, per il restante 6% sono aziende speciali e altre forme di partecipazione pubblica.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale, il 22% delle partecipazioni fa riferimento alla Provincia di Brescia, il 14% alla Provincia di Bergamo, il 12% alla Provincia di Mantova, l'8% alla Provincia di Milano e a quella di Como. Il restante 36% è suddiviso tra le Province di Pavia, Varese, Cremona, Lodi, Sondrio, Monza e della Brianza e Lecco (Figura 4).

**Figura 4** –Distribuzione delle partecipazioni per provincia, D. Lgs. n. 33/2013, anno 2014



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati dei siti internet delle Amministrazioni Provinciali

### Informazioni qualitative

I diversi criteri di inclusione dei soggetti partecipati pubblici che ciascuna banca dati utilizza, spiegano l'estrema variabilità della consistenza numerica delle partecipazioni prese in considerazione. Inoltre il confine esatto tra l'appartenenza di un ente all'oggetto di analisi è un elemento variabile nel tempo, direttamente collegato alla natura giuridica degli enti stessi e alle leggi che regolano i diversi settori di intervento pubblico.

Per una corretta interpretazione, è necessario quindi comprendere l'effettiva qualità informativa delle diverse banche dati prese in analisi.

Rispetto alle fonti dei dati, il sistema CPT effettua indagini dirette sui soggetti rilevati e informazioni provenienti prevalentemente dal Registro delle Imprese delle Camere di Commercio. La rilevazione "Patrimonio PA" consiste in un'indagine diretta sui soggetti rilevati e utilizza informazioni provenienti dal Registro delle Imprese delle Camere di Commercio, dalla rilevazione CONSOC e dalla rilevazione della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle Amministrazioni Pubbliche.

Aida PA utilizza solamente fonti indirette, quali i dati Infocamere e quelli del Ministero dell'Interno. La rilevazione CONSOC è stata effettuata direttamente dalle Amministrazioni Pubbliche, così come le informazioni rese disponibili grazie al D. Lgs. n. 33/2013, sono state ricavate direttamente dai siti ufficiali delle Amministrazioni Provinciali.

La periodicità di aggiornamento si presenta annuale in tutte le banche dati considerate, tuttavia è sensibilmente diversa l'ampiezza temporale delle serie storiche: la più estesa è certamente quella dei CPT, che va dal 2000 al 2013; la banca dati Patrimonio PA invece copre gli anni dal 2009 al 2012; quella della rilevazione CONSOC è disponibile per gli anni 2010, 2011, 2012 e 2013; i dati di Aida PA coprono un decennio a partire dall'ultimo anno messo a disposizione; le informazioni sui siti delle Amministrazioni Pubbliche sono state rese disponibili solamente a partire dal 2015 e fanno riferimento solo all'annualità 2014.

Altro aspetto che si è voluto indagare è poi quello delle diverse tipologie di informazioni rilevate; ve ne sono alcune comuni a tutte le banche dati considerate: quelle anagrafiche (denominazione, codice fiscale/partita IVA), di localizzazione, la forma giuridica e la percentuale di partecipazione (diretta o indiretta), mentre le altre variano in base agli obiettivi delle rilevazioni.

Ad esempio informazioni sul numero degli addetti si ritrovano in Aida PA, nella banca dati CONSOC (insieme al numero dei rappresentanti) e nelle informazioni rese pubbliche attraverso i siti internet delle Amministrazioni Pubbliche (insieme al trattamento economico dei rappresentanti), mentre non vengono considerate nell'analisi CPT e in "Patrimonio PA".

Il settore di intervento non viene rilevato dalla rilevazione CONSOC e non ha nemmeno una classificazione rigorosa nelle informazioni rese disponibili dal D. Lgs. n. 33/2013<sup>10</sup>.

Nel sistema CPT è presente una settorializzazione coerente con la classificazione COFOG e le missioni del Piano dei Conti, mentre in tutte le altre banche dati si utilizza la classificazione ATECO.

Per quanto riguarda le informazioni sui flussi finanziari ed economici delle partecipate, la metodologia CPT, grazie al processo di armonizzazione delle diverse voci di spesa e di entrata, permette di ricostruire un'istantanea di tutte le spese e le entrate delle partecipate.

Le altre banche dati rilevano generalmente alcune informazioni di sintesi: "Patrimonio PA" riporta il patrimonio netto e l'ultimo risultato di esercizio disponibile; CONSOC i dividendi e l'onere complessivo della partecipata; Aida PA tiene in considerazione solamente il fatturato; il D. Lgs. n. 33/2013 prevede invece la pubblicazione degli ultimi tre risultati d'esercizio disponibili e l'onere complessivo gravante sul bilancio dell'Amministrazione nell'ultimo esercizio finanziario.

---

<sup>10</sup> I diversi elenchi delle società partecipate delle Province lombarde riportano una generale indicazione delle finalità e in alcuni casi delle attività svolte in favore dell'Amministrazione o delle attività di servizio pubblico affidate.

## Le spese e le entrate delle partecipate

La natura dei CPT è di tipo finanziario: i flussi rilevati sono infatti articolati secondo una ripartizione per voce economica che riprende quella adottata nella compilazione dei bilanci degli enti pubblici che adottano il criterio della contabilità finanziaria, ricostruendo un quadro esaustivo di tutte quelle operazioni, messe in atto da ciascun ente, che generano movimenti monetari.

La metodologia CPT prevede un processo di armonizzazione standardizzato: le diverse voci di spesa e di entrata sono ricondotte a una classificazione unitaria, esplicativa dei contenuti qualitativi, che costituisce il presupposto per confronti ed aggregazioni tra enti.

La classificazione economica elaborata dal Nucleo Regionale, riconducibile a quelle tradizionalmente previste dalla contabilità pubblica, ha permesso quindi un'analisi delle entrate e delle spese delle partecipate delle Province lombarde.

In particolare il Nucleo Regionale lombardo CPT ha rielaborato i dati di bilancio provenienti dagli enti controllati dalle Province lombarde per l'annualità 2014 censiti nell'Universo CPT regionale. Nel complesso si tratta di numeri non particolarmente rilevanti, che dipendono dal criterio adottato (partecipazione pubblica maggiore o uguale al 30% del capitale sociale) e dalla relativamente contenuta importanza della gestione dei servizi pubblici da parte delle Province.

Come mostra la tabella 1, la spesa totale delle partecipate prese in esame, ammonta a circa 136 milioni di euro. La spesa corrente nel 2014 si è attestata intorno ai 107 milioni di euro (il 79% circa), mentre quella in conto capitale a 29 (il 21% circa). Il dettaglio CPT permette inoltre di quantificare, grazie alle informazioni presenti nelle note integrative dei rendiconti delle singole partecipate, la spesa totale per il rimborso dei prestiti, cioè gli esborsi a titolo di rimborso della quota capitale di mutui, anticipazioni ed altri debiti verso terzi. Nel 2014 i rimborsi di prestiti sono stati pari a circa 10 milioni di euro, pari al 10% del totale delle spese.

Da una prima analisi generale risulta evidente come l'universo delle partecipate delle Province sia costituito principalmente da società con un livello di spesa di piccole e medie dimensioni: il 15% delle partecipate rilevate non supera il milione di euro annui, il 46% si colloca tra uno e cinque milioni e il 32% ha una spesa tra cinque e dieci milioni. Nella fascia alta della classificazione si posizionano solo poco più del 7% delle partecipate, con una spesa compresa tra i dieci e i cento milioni di euro.

È possibile contestualizzare il peso delle partecipate provinciali censite all'interno del più articolato sistema di Imprese Pubbliche Locali (IPL) in Lombardia: la spesa delle partecipate provinciali rappresenta poco più dell'1,2% del totale della spesa consolidata regionale delle IPL, con una incidenza dell'1,04% per la spesa corrente e dell'1,73% per la parte in conto capitale.

**Tabella 1** - Classificazione delle spese per categoria economica, dati in milioni di euro

Tipologia di spesa	Milioni di euro
Spese di personale	33,82
<i>D cui: A) Oneri sociali</i>	<i>7,22</i>
<i>B) Ritenute IRPEF</i>	<i>0,77</i>
Acquisto di Beni e Servizi	60,47
Trasferimenti in conto corrente	0,23
Interessi passivi	2,86
Poste correttive e compensative delle entrate	0,00
Somme di parte corrente non attribuibili	9,16
<b>SPESA CORRENTE</b>	<b>106,54</b>
Beni e opere immobiliari	10,28
Beni mobili, macchinari, etc.	13,17
Trasferimenti in conto capitale	1,63
Partecipazioni azionarie e conferimenti	0,08
Concessioni di crediti, etc.	1,21
Somme in conto capitale non attribuibili	2,73
<b>SPESA IN CONTO CAPITALE</b>	<b>29,10</b>
<b>TOTALE SPESA</b>	<b>135,64</b>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati CPT

Come si osserva dalla tabella 1, le spese di personale, cioè la somma delle retribuzioni lorde al personale, ammontano a circa 34 milioni di euro e rappresentano una quota significativa (circa il 32%) della spesa corrente. Gli oneri sociali, cioè i contributi previdenziali ed assistenziali a carico dell'ente, sono pari a 7 milioni di euro, corrispondenti al 21% della spesa per il personale.

La spesa per l'acquisizione di beni o servizi utilizzati come *input* del processo di produzione si attesta a 60 milioni di euro e rappresenta la quota maggioritaria della spesa corrente, superando il 56%.

Nel 2014 i trasferimenti in conto corrente ammontano a 230 mila euro e corrispondono alle erogazioni unilaterali effettuate a favore di altri enti dell'Amministrazione Locale.

Infine la spesa corrente delle partecipate censite è composta anche per il 3% da esborsi per il pagamento di interessi legati a strumenti finanziari passivi e dal 9% da somme di parte corrente non attribuibili, come ad esempio i pagamenti di imposte e tasse.

Le spese in conto capitale per beni e opere immobiliari delle partecipate provinciali, quali ad esempio le spese derivanti dalle operazioni di costruzione, manutenzione o acquisto di edifici, sono pari a 10 milioni di euro, pari a circa il 35% della spesa in conto capitale.

La spesa per l'acquisizione diretta di beni mobili, attraverso i quali le partecipate delle Province mirano a realizzare finalità d'investimento, utilizzandoli cioè nel processo produttivo

per un periodo superiore all'anno, è pari a 13 milioni di euro e corrisponde a circa il 45% della spesa in conto capitale.

La spesa per trasferimenti in conto capitale è invece pari a circa 2 milioni di euro, il 5% del totale della spesa in conto capitale.

Rientrano nella spesa in conto capitale delle partecipate anche le spese per partecipazioni azionarie e per i conferimenti, pari a 80 mila euro (meno dello 0,5%); quelle relative alla concessione di crediti destinati ad essere utilizzati dai soggetti richiedenti per finalità d'investimento, pari a 1 milione di euro (4%); le spese in conto capitale non collocabili in alcuna delle precedenti sezioni, per la loro natura o per la loro promiscuità, pari a 3 milioni di euro (10%).

Le entrate totali ammontano, per l'annualità 2014, a circa 133 milioni di euro, dei quali l'86% (circa 114 milioni) sono incassi correnti, mentre il 14% (circa 19 milioni) sono incassi in conto capitale (tabella 2).

Il dettaglio CPT permette di quantificare anche le entrate dovute all'accensione di prestiti, che nel 2014 sono state pari a 4,4 milioni di euro, circa il 3% delle entrate totali delle partecipate delle Province lombarde.

**Tabella 2 - Classificazione delle entrate per categoria economica, dati in milioni di euro**

Tipologia di entrate	Milioni di euro
Tributi propri	0,00
Imposte dirette	0,00
<i>Di cui: Imposta sul reddito persone fisiche (IRPEF)</i>	<i>0,00</i>
Imposte indirette	0,00
<i>Di cui: Imposta sul valore aggiunto (IVA)</i>	<i>0,00</i>
Altri tributi propri	0,00
Redditi da capitale	0,55
Contributi sociali	0,00
Vendita di beni e servizi	77,78
Trasferimenti in conto corrente	23,37
Poste correttive e compensative delle spese	1,11
Altri incassi correnti	11,17
<b>TOTALE INCASSI CORRENTI</b>	<b>113,85</b>
Alienazione di beni patrimoniali	6,18
Trasferimenti in conto capitale	5,39
Riscossione di crediti	6,38
Altri incassi di capitale	1,03
<b>TOTALE INCASSI DI CAPITALE</b>	<b>18,99</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>132,84</b>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati CPT

La vendita di beni e servizi, cioè il controvalore della produzione di beni e servizi ceduti al mercato, da parte delle partecipate risulta la voce preponderante (circa il 68%) nella parte degli incassi correnti, con 78 milioni di euro.

I trasferimenti in conto corrente a favore delle partecipate sono pari invece a 23 milioni di euro e rappresentano la seconda voce più importante negli incassi correnti (circa il 20%).

Il sistema dei CPT permette la disaggregazione per tipologia di contribuente. La classificazione utilizzata coincide con quella adottata per i trasferimenti correnti in uscita, con l'aggiunta dei trasferimenti dall'Unione Europea e da altre entità non residenti e delle devoluzioni del gettito di tributi incassati da altre Amministrazioni Pubbliche. La quasi totalità (circa il 99%) dei trasferimenti in conto corrente a favore delle partecipate delle province proviene da enti pubblici, principalmente Amministrazioni locali o Provinciali, mentre risultano marginali i trasferimenti correnti dall'Unione Europea o da altre istituzioni (40 mila euro).

Rientrano nelle entrate correnti anche i redditi da capitale, pari a 550 mila euro (meno dello 0,5%), le poste correttive e compensative, pari a 1 milione di euro (1%) e gli altri incassi in conto corrente, pari a 11 milioni di euro (10%), mentre le partecipate non risultano aver riscosso nel 2014 tributi propri e nemmeno imposte dirette e indirette.

**Tabella 3** - *Classificazione dei trasferimenti in conto corrente per contribuente, dati in milioni di euro*

<b>Trasferimenti in conto corrente</b>	<b>Milioni di euro</b>
Da Unione Europea e altre istituzioni estere	0,04
Da famiglie e istituzioni sociali	0,00
Da imprese private	0,00
Da imprese pubbliche nazionali	0,00
Da enti pubblici	23,33
<i>Da Stato</i>	<i>0,11</i>
<i>Da Regioni e Province Autonome</i>	<i>7,42</i>
<i>Da Province e Città metropolitane</i>	<i>7,00</i>
<i>Da Comuni</i>	<i>1,59</i>
<i>Da altri enti dell'Amministrazione locale</i>	<i>7,21</i>

*Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati CPT*

Le entrate in conto capitale dovute all'alienazione di beni patrimoniali, cioè il controvalore delle dismissioni di attività finanziarie o non finanziarie, come mostra la tabella 2, sono pari a 6 milioni di euro, e rappresentano circa un terzo degli incassi in conto capitale.

I trasferimenti in conto capitale sono pari a 5 milioni di euro, circa il 28% degli incassi in conto capitale. I trasferimenti in conto capitale provengono prevalentemente (circa per il 61%) da enti pubblici, principalmente altri enti dell'Amministrazione locale e Regioni, mentre per il 37% da imprese private e per il 2% da famiglie e istituzioni sociali. Infine rientrano negli incassi in conto capitale le entrate derivanti dalla riscossione di crediti, dovute alla restituzione delle

quote di capitale dei prestiti e dei mutui, pari a 6 milioni di euro (34%) e gli altri incassi in conto capitale, pari a 1 milione di euro (5%).

## **La spesa riclassificata delle partecipate**

### *La classificazione settoriale*

La rilevazione CPT prevede inoltre un'articolazione settoriale dei conti consolidati che permette di rappresentare la molteplicità dei settori dell'intervento pubblico e del continuo processo di trasformazione del ruolo dell'operatore pubblico. Nel caso delle partecipate delle province, tale articolazione risulta particolarmente utile per comprendere alcune peculiarità della gestione di servizi pubblici affidata alle Province lombarde.

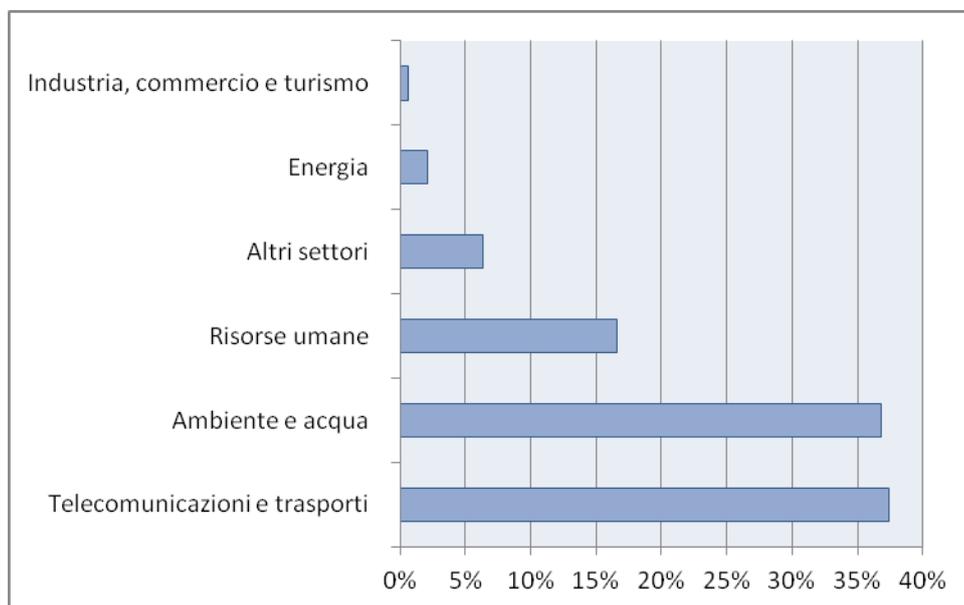
In coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di classificazione delle funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), la rilevazione CPT prevede una classificazione settoriale a 30 ambiti. Per esigenze di sintesi e descrittive, è stata utilizzata una classificazione a 10 macro-settori<sup>11</sup>.

I principali macro-settori di attività delle partecipate sono tre: "telecomunicazione e i trasporti", "ambiente e acqua" e "risorse umane". Il 37% della spesa ricade nelle attività relative a "telecomunicazioni e trasporti": si tratta prevalentemente della gestione di linee di trasporto pubblico urbano. Un altro 37% fa riferimento al macro-settore "ambiente acqua". Il 17% della spesa è stato classificato all'interno del macro-settore delle "risorse umane": rientrano in questa categoria tutte le attività che si occupano di formazione e orientamento professionale. La spesa classificata al generico macro-settore "altro settore" è pari al 6% e racchiude attività tra loro molto differenti come la gestione patrimoniale o servizi di diffusione di conoscenza tecnologica (Figura 5).

---

<sup>11</sup> Il raccordo tra i 30 settori CPT e i 10 macro-settori utilizzati nell'analisi si trova in allegato.

**Figura 5 - Distribuzione settoriale della spesa delle partecipate delle Province lombarde**



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati CPT.

Il peso delle partecipate provinciali rilevate sulla base dei criteri CPT all'interno della Pubblica Amministrazione a livello regionale è molto contenuto (Tabella 4), ad eccezione del settore "risorse umane".

La spesa delle partecipate provinciali analizzate nel settore "risorse umane", pari a 22 milioni di euro, infatti rappresenta quasi il 9% del totale della spesa consolidata delle IPL.

**Tabella 4 – Distribuzione settoriale della spesa delle partecipate provinciali e delle Imprese Pubbliche Locali (IPL), dati in milioni di euro**

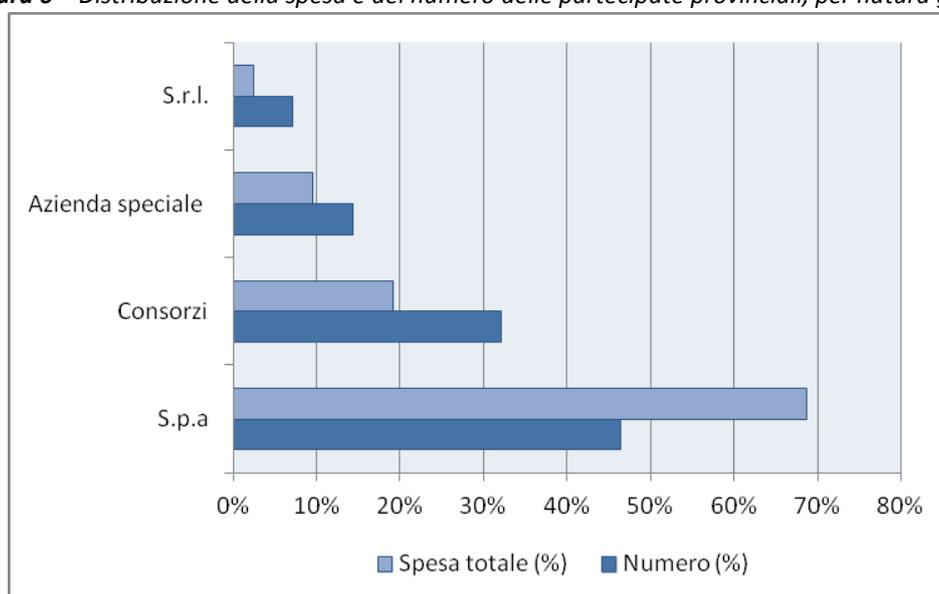
	Partecipate province	IPL	% partecipate/IPL
<b>Risorse umane</b>	22,49	262,05	8,58%
<b>Telecomunicazioni e trasporti</b>	50,79	1.535,57	3,31%
<b>Industria, commercio e turismo</b>	0,91	33,97	2,68%
<b>Ambiente e acqua</b>	49,98	1.997,70	2,50%
<b>Altri settori</b>	8,60	959,51	0,90%
<b>Energia</b>	2,87	5.383,26	0,05%
<b>Edilizia</b>	0,00	466,88	0,00%
<b>Sanità</b>	0,00	450,8	0,00%
<b>Agricoltura, sviluppo rurale e pesca</b>	0,00	103,4	0,00%
<b>Lavoro</b>	0,00	3,02	0,00%
<b>Totale</b>	<b>135,64</b>	<b>11.196,16</b>	<b>1,21%</b>

Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati CPT

### La classificazione per natura giuridica

Il mondo delle partecipate delle Amministrazioni Provinciali è composto da diverse tipologie di società. Dal punto di vista della numerosità, le forme giuridiche prevalenti risultano essere le società per azioni e i consorzi/società consortili, che rappresentano complessivamente quasi l'80% delle partecipate prese in esame, mentre il 15% di queste risulta essere un'azienda speciale, mentre meno del 8% delle partecipate provinciali si organizza attraverso una società a responsabilità limitata (Figura 6). La forma giuridica che catalizza la maggior parte della spesa è la società per azioni, con il 69%, seguono i consorzi e le società consortili con il 19%, mentre il 9% fa riferimento alle aziende speciali e il 2% alle società a responsabilità limitata.

**Figura 6 – Distribuzione della spesa e del numero delle partecipate provinciali, per natura giuridica**



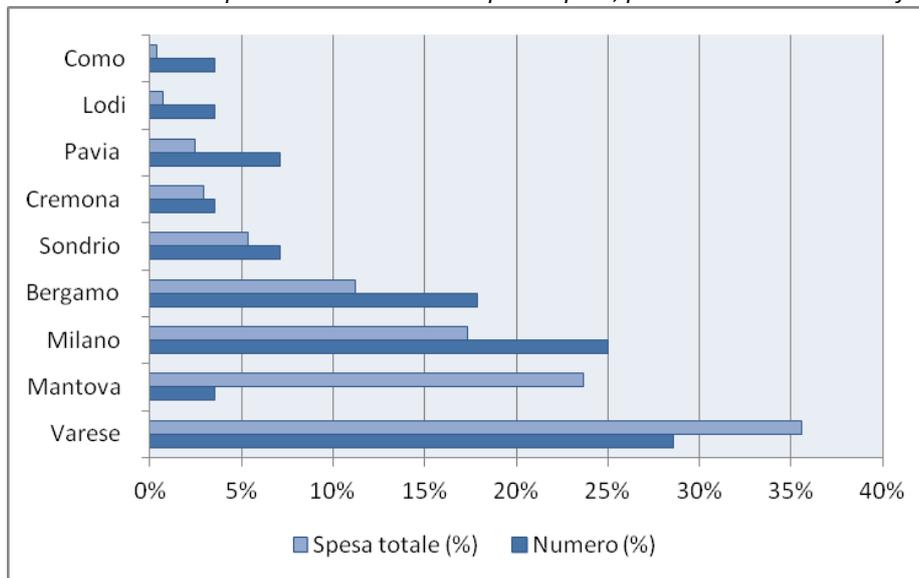
Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati CPT

### La distribuzione territoriale

La spesa delle partecipate si concentra nelle province di Varese (48 milioni di euro), Mantova (32 milioni), Milano (24 milioni) e Bergamo (15 milioni). La restante spesa, complessivamente 17 milioni, fa riferimento alle amministrazioni provinciali di Sondrio, Cremona, Pavia, Lodi e Como (Figura 7).

Non vengono censite dai CPT, per l'annualità 2014, le spese delle partecipate controllate dalle amministrazioni provinciali di Lecco, Brescia e Monza e Brianza.

**Figura 7 – Distribuzione della spesa e del numero delle partecipate, per amministrazione di riferimento**



Fonte: elaborazione Éupolis Lombardia su dati CPT

## Bibliografia

AA.VV. (2007), *Guida ai Conti Pubblici territoriali, Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati del settore pubblico allargato*, Materiali UVAL.

Cottarelli C. (2014), *Programma di razionalizzazione delle partecipate locali*, rapporto a cura del Commissario straordinario per la revisione della spesa.

Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie (2014), *Gli organismi partecipati dagli enti territoriali*.

D'Aries C., Bracci E. (2013), *Relazione di sintesi su banca dati CONSOC Amministrazioni comunali*.

Istat (2015), *Le partecipate pubbliche in Italia, testo integrale e nota metodologica*, report annuale.

Ministero dell'Economia e della Finanza (2014), *Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2012*, a cura del Dipartimento del Tesoro.

Garganese R., Grasso A., Susigan R., Tancredi A. (2015), *Un'analisi comparativa delle banche dati sulle 'partecipate locali'. Focus sui conti pubblici territoriali*, IPRES, paper per conferenza AISRE.

Urbano G. (2012), *Le società a partecipazione pubblica tra tutela della concorrenza, moralizzazione e amministrativizzazione*, in Amministrazione in Cammino.

## Sitografia

Rilevazione "Patrimonio PA", in [www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/patrimonio\\_pa/partecipazioni\\_amm\\_pubbliche.html](http://www.dt.tesoro.it/it/cartolarizzazioni/patrimonio_pa/partecipazioni_amm_pubbliche.html), data ultima consultazione 1 dicembre 2015.

Banca dati CONSOC, in [www.perlapa.gov.it/web/guest/banca-dati-consoc](http://www.perlapa.gov.it/web/guest/banca-dati-consoc), data ultima consultazione 1 dicembre 2015.

Siti *internet* contenenti informazioni sulle partecipate ai sensi del D. Lgs. n.33/2013, data ultima consultazione 1 dicembre 2015:

- Provincia di Bergamo: [www.provincia.bergamo.it/ProvBgSettori](http://www.provincia.bergamo.it/ProvBgSettori);
- Provincia di Brescia: [www.provincia.brescia.it/istituzionale/societa-partecipate](http://www.provincia.brescia.it/istituzionale/societa-partecipate);
- Provincia di Como: [www.provincia.como.it/trasparenza-new/enti-controllati](http://www.provincia.como.it/trasparenza-new/enti-controllati);
- Provincia di Cremona: [www.provincia.cremona.it/trasparente](http://www.provincia.cremona.it/trasparente)
- Provincia di Lecco: [www.provincia.lecco.it/societa-partecipate](http://www.provincia.lecco.it/societa-partecipate)
- Provincia di Lodi: [www.provincia.lodi.it/template.php?pag=1597](http://www.provincia.lodi.it/template.php?pag=1597)
- Provincia di Mantova: [www.provincia.mantova.it/context\\_docs.jsp?ID\\_LINK=980&area=5](http://www.provincia.mantova.it/context_docs.jsp?ID_LINK=980&area=5)
- Provincia di Monza e della Brianza:  
[www.provincia.mb.it/conosci\\_provincia/amministrazionetrasparente/enticontrollati](http://www.provincia.mb.it/conosci_provincia/amministrazionetrasparente/enticontrollati)
- Città Metropolitana di Milano:  
[www.cittametropolitana.mi.it/amministrazione\\_trasparente/enti\\_controllati/Societa/](http://www.cittametropolitana.mi.it/amministrazione_trasparente/enti_controllati/Societa/)
- Provincia di Pavia:  
[www.provincia.pv.it/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5359:societa-partecipate2&catid=199&Itemid=199&lang=it](http://www.provincia.pv.it/index.php?option=com_content&view=article&id=5359:societa-partecipate2&catid=199&Itemid=199&lang=it)
- Provincia di Sondrio: [www.provinciasondrio.gov.it/amministrazione-trasparente-enti-controllati/societ%C3%A0-partecipate](http://www.provinciasondrio.gov.it/amministrazione-trasparente-enti-controllati/societ%C3%A0-partecipate)
- Provincia di Varese; [www.provincia.va.it/code/46098/Societa-partecipate](http://www.provincia.va.it/code/46098/Societa-partecipate)

## Allegati

### Raccordo settori CPT – macro settori

SETTORI CPT	MACRO SETTORI
Agricoltura	Agricoltura, sviluppo rurale e pesca
Pesca Marittima e Acquicoltura	
Servizio Idrico Integrato	Ambiente e acqua
Fognature e depurazione delle acque	
Ambiente	
Smaltimento dei rifiuti	Edilizia
Edilizia abitativa e Urbanistica	
Energia	Energia
Turismo	Industria, commercio e turismo
Commercio	
Industria e artigianato	
Lavoro	Lavoro
Istruzione	Risorse umane
Formazione	
Ricerca e Sviluppo	
Cultura e servizi ricreativi	
Sanità	Sanità
Interventi igienico sanitari	
Telecomunicazioni	Telecomunicazioni e Trasporti
Altri trasporti	
Viabilità	
Amministrazione generale	Altri settori
Difesa	
Sicurezza Pubblica	
Giustizia	
Assistenza e beneficenza	
Previdenza e integrazioni salariali	
Altre Opere Pubbliche	
Altre in Campo Economico	
Oneri non ripartibili	