

IFEL

Fondazione ANCI

Lo stato delle partecipate comunali

Sintesi

Studi e Ricerche



Fondazione ANCI

Lo stato delle partecipate comunali

Sintesi

Studi e Ricerche

La ricerca da cui è stata estratta la presente sintesi
è stata realizzata da IFEL - Dipartimento Finanza Locale,
con la supervisione di *Andrea Ferri*

Coordinamento scientifico: *Riccardo Mussari*

Il gruppo di lavoro è costituito da *Laura Chiodini, Stefania Farsagli,
Larysa Minzyuk ed Alfredo Ettore Tranfaglia*

Dipartimento Finanza Locale IFEL
Tel. 06/68816210/214/218
finanzalocale@fondazioneifel.it
info@fondazioneifel.it
www.fondazioneifel.it

Il rapporto è stato chiuso a ottobre 2015

La pubblicazione è liberamente scaricabile
dal portale IFEL - Sezione Studi e Ricerche
nei formati digitali

Progetto grafico:
Giuliano Vittori, Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Premessa _____	5
1. Quante sono e dove operano _____	10
2. Quali servizi apprestano _____	17
3. Quali costi sostengono _____	25
4. Quali risultati economici producono e con quali effetti per i Comuni _____	34
5. Le partecipate comunali operanti nei servizi a rete: prime evidenze _____	40
6. Il perimetro della ricerca _____	42

Premessa

Nonostante i numerosi interventi legislativi succedutisi negli ultimi anni abbiano posto, da un lato, limiti alla detenzione di partecipazioni in organismi che non svolgono attività strettamente legate ai fini istituzionali dell'ente e, dall'altro, abbiano dato avvio ad un incisivo processo di razionalizzazione, il fenomeno delle partecipate comunali è ancora di estrema attualità e rilevanza. L'incidenza di tale fenomeno è un indice dell'esigenza avvertita dai Comuni di continuare a ricoprire un ruolo attivo nel garantire specifici servizi ai propri cittadini, e, allo stesso tempo, un segno tangibile di come, spesso, interessi pubblici e privati risultino strettamente correlati al fine di realizzare la soddisfazione dei bisogni delle collettività di riferimento.

Le partecipate possono essere costituite in forma giuridica diversa, operare in settori economici differenti ed essere caratterizzate da una composizione societaria omogena (totalmente pubblica, con unico socio o pluralità di soci) o mista (a prevalenza pubblica oppure privata), ma la ragione intrinseca della loro costituzione o del mantenimento nell'orbita dell'amministrazione rimane quella di contribuire alla soddisfazione di bisogni pubblici, individuali e collettivi, tramite la produzione ed erogazione di beni e servizi ai cittadini.

Il presente documento rappresenta la sintesi di una ricerca condotta da IFEL allo scopo di analizzare il fenomeno dell'intervento pubblico locale nell'economia, con lo scopo di far luce sulle principali caratteristiche e

sulle criticità dell'universo degli organismi partecipati dei Comuni italiani. Tale fenomeno necessita, per essere compreso, di essere innanzitutto inquadrato da un punto di vista normativo, prima che anagrafico. L'interesse altalenante del legislatore, in termini di obiettivi e di modalità di attuazione, ha spesso generato confusione in capo agli amministratori locali e favorito il proliferare di forme diverse per l'erogazione e la gestione delle attività più eterogenee, talvolta di difficile riconducibilità alle finalità istituzionali degli Enti locali.

Il primo obiettivo della ricerca è stato quindi quello di operare un tentativo di sistematizzazione, non solo in ragione di un criterio cronologico ma anche in funzione di una prospettiva oggettiva (attività/servizi di interesse pubblico) e soggettiva (organismi a cui può esserne affidata la produzione e/o gestione), dei principali interventi approvati e dei nuovi percorsi intrapresi dal legislatore per razionalizzare il fenomeno delle partecipazioni pubbliche, e soprattutto di quelle comunali⁽¹⁾.

Gli obiettivi della ricerca, coordinata dal professor Mussari (Università di Siena), sono stati individuati non solo sulla base dell'esigenza di delimitare il perimetro del fenomeno, ma anche in funzione dell'opportunità di fornire informazioni utili a valutare la potenziale efficacia delle più recenti disposizioni legislative: in particolare, la legge 190/2014 (articolo 1, commi 610 e seguenti) e la legge delega "Madia" di riforma della pubblica amministrazione (art. 8, comma 1, lett. a) legge 7 agosto 2015, n. 124).

Pertanto, sulla base delle informazioni estratte nel mese di marzo 2015 dalla banca dati CERVED PA, si è operato innanzitutto un censimento delle partecipate comunali, allo scopo di evidenziare le caratteristiche anagrafiche degli organismi partecipati e dei soggetti partecipanti. Tale analisi ha preso in considerazione le modalità e l'intensità delle partecipazioni

1 L'analisi ha tenuto conto anche delle principali indagini aventi ad oggetto il fenomeno delle partecipate (Corte dei Conti, MEF, Programma "Cottarelli" di razionalizzazione delle partecipate locali) e alle questioni da queste sollevate, con particolare attenzione ai dati ed alle considerazioni relative all'alveo delle partecipazioni comunali.

comunali, la tipologia di controllo e di partecipazione, le forme giuridiche di costituzione, la numerosità degli organismi partecipati e la loro distribuzione sul territorio nazionale, a livello regionale e macro-regionale. Tale analisi, oltre a configurarsi necessaria al fine della comprensione delle dimensioni e delle principali peculiarità del fenomeno non solo a livello aggregato e regionale ma anche alla luce delle dimensioni demografiche dei Comuni, è stata propedeutica alle successive fasi dello studio.

In particolare, le informazioni contenute nel *database* CERVED PA 2015 sono state organizzate (e successivamente combinate) sulla base di due macro-prospettive: la tipologia di attività economica svolta dagli organismi partecipati e l'interesse comunale a partecipare in tali attività, "misurato" sulla base dell'intensità della partecipazione al capitale in enti o società. Con riferimento alla prima prospettiva, si è considerato cruciale aggregare le diverse tipologie per tre principali macro-settori di attività economica (in cui operano le partecipate): attività strumentali; servizi di interesse generale, a rilevanza economica (SIEG) e privi di rilevanza economica (SIG) e "altro" (intesa come categoria residuale rispetto alle due precedenti). Tale tipo di analisi è stata sviluppata per evidenziare quali siano le aree strategicamente più rilevanti per la detenzione di partecipazioni da parte dei Comuni, anche al fine di fornire informazioni utili agli amministratori locali in fase di redazione del piano di razionalizzazione previsto dai commi 612 e ss. della Legge di stabilità 2015, nonché allo scopo di alimentare il dibattito sulla necessità di individuare un criterio funzionale per il mantenimento o meno delle quote di partecipazione⁽²⁾.

L'analisi della seconda prospettiva, invece, è stata implementata combinando i dati in funzione di diverse soglie di partecipazione comunale ed osservando la rilevanza di tali valori per le differenti tipologie di attività economica. Nel dettaglio quindi, i dati sono stati elaborati ed analizzati,

2 Appare infatti di difficile applicabilità, in quanto eccessivamente generico e discrezionale, il criterio di indispensabilità al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente di cui al comma 611, lett. a) della Legge n. 190 del 2014.

oltre che con riferimento alla generalità delle partecipate, anche in funzione di cinque differenti “tagli”:

- organismi a totale partecipazione comunale;
- organismi partecipati al 100% da un solo Comune;
- organismi partecipati con quote cumulate comunali pari o superiori al 50% (“controllate”⁽³⁾);
- organismi partecipati con quote cumulate comunali pari o superiori al 20% (“collegate”, secondo la definizione civilistica, ovvero “partecipate”, ai fini dell’inclusione nell’area di consolidamento, ai sensi dell’art. 11-quinquies del d.lgs. 118/2011);
- organismi partecipati con quote cumulate comunali pari o inferiori all’1,9% (“partecipazioni polverizzate” o “di presidio”, e considerate passibili di dismissione o alienazione, anche in ragione del fatto che il Comune o i Comuni partecipanti difficilmente potranno esercitare un’influenza dominante nelle scelte gestionali e di governance degli organismi partecipati).

La terza fase della ricerca ha avuto ad oggetto l’analisi delle principali voci di bilancio, le quali, al fine di fornire una rappresentazione articolata del fenomeno in termini di caratteristiche e risultati economici, sono state organizzate secondo le due prospettive precedentemente descritte (tipologia di attività economica svolta e “soglia” di partecipazione comunale). Tale analisi è stata inoltre arricchita dalla ponderazione delle informazioni economico-patrimoniali per le quote di partecipazione detenute da uno o più Comuni. La ponderazione ha consentito anche di fornire una prima stima degli effetti in termini di utili generati o di perdite subite dalle partecipazioni nelle differenti tipologie di attività economica, ed in particolare nei tre principali macro-settori di attività, sui bilanci comunali.

3 Si precisa che la legge considera controllate le società in cui un soggetto detiene il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili in assemblea o dispone di voti sufficienti per esercitare un’influenza dominante sull’assemblea ordinaria o il diritto, in virtù di particolari clausole statutarie, di esercitare un’influenza dominante (art. 2359 del Codice Civile, art. 11-quater d.lgs. 118/2011).

Infine, sulla base degli esiti delle elaborazioni prodotte nelle fasi precedenti, si è scelto di focalizzare l'analisi su quelli che sono risultati i servizi qualitativamente e quantitativamente più rilevanti in cui operano le partecipate. Tale analisi ha evidenziato che alcune correlazioni (numerosità di partecipazioni e tipologia di partecipazioni indirette, proporzioni tra utili e perdite a livello intra-settoriale, etc.) sono verificate soltanto per alcuni dei comparti osservati.

In attesa delle previsioni che saranno contenute nella prossima Legge di stabilità e che deriveranno dall'emanazione dei decreti legislativi di semplificazione delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche e dei servizi pubblici locali di interesse economico generale nonché dei relativi testi unici (deleghe previste dall'art. 16, comma 1, lett. b) e c) e comma 2, lett. a) della legge 7 agosto 2015, n. 124), il presente documento ha l'obiettivo di presentare alcuni tra gli aspetti più significativi della ricerca precedentemente descritta, i cui risultati saranno contenuti in un volume di prossima pubblicazione.

Pertanto, nelle pagine che seguono si forniscono risposte essenziali e sintetiche alle seguenti domande relativamente alle partecipate dei Comuni:

- Quante sono e dove operano?
- Quali servizi apprestano?
- Quanti costi sostengono?
- Quali risultati economici producono e con quali effetti per i Comuni?

Andrea Ferri

Responsabile Dipartimento Finanza Locale IFEL

1. Quante sono e dove operano

Sono 127.264 le partecipazioni dirette e indirette (di primo e di secondo livello) detenute da 7.780 Comuni in 5.374 enti o società. Conteggiando una sola volta le eventuali partecipazioni multiple di ciascun Comune all'interno dello stesso organismo, a prescindere dalla tipologia di partecipazione (diretta o indiretta), il numero totale delle partecipazioni si riduce a 103.330.

Gli organismi partecipati sono distribuiti su tutto il territorio nazionale (Tabella 1). In media, ognuno è partecipato da 19 Comuni e ogni Comune partecipa mediamente in 13 organismi. Tali numeri descrivono una situazione complessa ed articolata, che evidenzia come le partecipazioni rappresentino uno degli strumenti attraverso i quali le amministrazioni comunali operano su territori più o meno ampi per erogare diverse tipologie di servizi.

I Comuni partecipano ad organismi dislocati sia all'interno del proprio territorio regionale (56%) che al di fuori di esso (44%). A tal proposito, si osserva come il 56% dei Comuni con partecipazioni intra-regionali detenga mediamente il 75% del complesso delle partecipazioni all'interno della regione di appartenenza. Rispetto a tali valori medi, tuttavia, si osserva lungo il territorio nazionale un'elevata variabilità, i cui estremi sono rappresentati dalla Puglia (in cui il 31% dei Comuni detiene il 39% delle partecipazioni in organismi aventi sede legale in Puglia) e dalla Valle d'Aosta (con valori pari, rispettivamente, al 96% e 97%). Si discosta, invece, significativamente da tale tendenza il Lazio, dove solo il 25% dei Comuni della regione detiene il 23% delle partecipazioni intra-regionali.

Tabella 1. Quadro d'insieme degli organismi partecipati

Regione	Numero organismi partecipati	Numero di Comuni che detengono partecipazioni negli organismi della Regione di appartenenza	Percentuale dei Comuni che detengono partecipazioni negli organismi della Regione di appartenenza	Numero delle partecipazioni intra regionali	Percentuale delle partecipazioni intra regionali
Piemonte	463	1201	76%	14094	89%
Valle d'Aosta	37	71	96%	123	97%
Lombardia	864	1495	61%	18375	84%
Trentino Alto Adige	364	326	89%	7733	98%
Veneto	482	575	54%	10427	85%
Friuli Venezia Giulia	108	215	37%	2023	68%
Liguria	207	188	26%	1922	57%
Emilia Romagna	461	340	32%	5141	70%
Toscana	614	279	34%	22605	64%
Umbria	120	90	41%	1388	88%
Marche	223	235	61%	2938	92%
Lazio	279	336	25%	3576	23%
Abruzzo	153	299	61%	1730	88%
Molise	25	119	94%	315	97%
Campania	268	497	70%	2188	83%
Puglia	202	240	31%	2339	39%
Basilicata	42	129	46%	893	49%
Calabria	118	384	76%	1991	94%
Sicilia	200	390	52%	2165	82%
Sardegna	144	365	61%	1364	60%
Totale	5.374	7.774	56%	103.330	75%

Nota: Il totale dei Comuni partecipati per distribuzione regionale risulta inferiore (7774) rispetto al totale dei Comuni che detengono almeno una partecipazione (7780), in quanto 6 Comuni (Comuni di Lamon, Carpegna, Accumoli, Campomarino, Petacciato, San Giacomo degli Schiavoni) detengono partecipazioni solo in enti o società al di fuori della regione di appartenenza.

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Gli organismi partecipati si distinguono, sotto il profilo della forma giuridica, principalmente in: società di capitali (per azioni o a responsabilità limitata), consorzi e società consortili, aziende speciali e fondazioni.

Poco meno della metà degli organismi partecipati (46,6%) è costituito in forma di società a responsabilità limitata; seguono le società per azioni (30,1%) e le società consortili (15,6%). I consorzi, le aziende speciali ed altre forme giuridiche sono, invece, tipologie residuali di forma giuridica, che raggiungono poco più dell'8% del totale (Tabella 2).

Il 45,1% degli organismi partecipati è controllato da un soggetto privato: in tali organismi, gli Enti locali detengono, quindi, una quota di partecipazione inferiore alla metà del capitale. Il restante 54,9% delle partecipate è invece controllato da uno o più soggetti pubblici, siano essi Comuni o altri enti pubblici (regione, provincia, ministero, etc.). In particolare, nel 31,8% dei casi il controllo è esercitato da un unico ente, mentre in poco meno di un quarto dell'universo di riferimento congiuntamente da più soggetti pubblici.

Rispetto alla distribuzione regionale delle partecipate sulla base della tipologia di controllo, si evidenzia come in Molise (61,9%), Basilicata (59%), Sardegna (52,8%), Umbria (51,4%), Lazio (50,4%) e Toscana (50,3%) il numero di partecipate a controllo privato rappresenti oltre la metà di quelle localizzate nel territorio regionale. Si discostano dal valore medio nazionale (40,4%) anche le società localizzate in Puglia (49,7%) e Trentino Alto-Adige (48,9%). In Valle D'Aosta, invece, si rileva un'elevata percentuale di partecipate in cui il cui controllo è esercitato da un unico ente pubblico (62,9%); percentuali superiori alla media nazionale si riscontrano anche in Liguria (46,8%), Marche (43,3%), Campania (42,4%), Lazio (41,3%), Puglia (39,6%), Lombardia (38%) e Veneto (35,9%). Relativamente minore risulta il numero di partecipate in cui controllo è esercitato da parte di più enti pubblici (25,1%): se si escludono, infatti, le regioni Sicilia e Friuli-Venezia Giulia, dove tale tipologia supera il 40% del totale regionale, e il Lazio, dove si ferma al di sotto del 10%, tali percentuali non si discostano significativamente dalla media nazionale (Tabella 3).

Tabella 2. La forma giuridica degli organismi partecipati, per tipologia di controllo

	Valore assoluto				Valore %			
	controllo privato	controllo pubblico da 1 ente	controllo pubblico da più di 1 ente	totale	controllo privato	controllo pubblico da 1 ente	controllo pubblico da più di 1 ente	Totale
Società per azioni	580	580	458	1.618	23,9%	34,0%	36,9%	30,1%
Srl	1.021	1.008	474	2.503	42,1%	59,1%	38,2%	46,6%
Consorzio	348	3	14	365	14,4%	0,2%	1,1%	6,8%
Società consortile	465	88	285	838	19,2%	5,2%	23,0%	15,6%
Azienda speciale	3	9	1	13	0,1%	0,5%	0,1%	0,2%
Fondazione	-	13	7	20	0,0%	0,8%	0,6%	0,4%
Altro	8	6	3	17	0,3%	0,4%	0,2%	0,3%
Totale	2.425	1.707	1.242	5.374	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
	45,1%	31,8%	23,1%	100,0%				

Nota: La voce "Altro" comprende: società in accomandita semplice, società in nome collettivo, società cooperativa, contratto a rete dotato di soggettività giuridica, gruppo europeo di interesse economico, ente pubblico economico, fondazione impresa.

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Tabella 3. Gli organismi partecipati da Comuni, per tipologia di controllo e per Regione										
Regione	N. organismi partecipati	di cui						organismi a controllo pubblico da parte di più di un ente pubblico		Totale partecipate per le quali si ha il dato
		organismi a controllo privato		organismi a controllo pubblico da parte di un ente pubblico		organismi a controllo pubblico da parte di più di un ente pubblico				
		valore assoluto	% su totale delle partecipate della regione	valore assoluto	% su totale delle partecipate della regione	valore assoluto	% su totale delle partecipate della regione			
Piemonte	463	151	38,3%	112	28,4%	131	33,2%	394		
Valle d'Aosta	37	9	25,7%	22	62,9%	4	11,4%	35		
Lombardia	864	272	33,7%	307	38,0%	228	28,3%	807		
Trentino-Alto Adige	364	171	48,9%	101	28,9%	78	22,3%	350		
Veneto	482	178	39,9%	160	35,9%	108	24,2%	446		
Friuli-Venezia Giulia	108	34	33,3%	26	25,5%	42	41,2%	102		
Liguria	207	62	32,6%	89	46,8%	39	20,5%	190		
Emilia-Romagna	461	160	38,1%	144	34,3%	116	27,6%	420		
Toscana	614	294	50,3%	154	26,3%	137	23,4%	585		
Umbria	120	56	51,4%	32	29,4%	21	19,3%	109		
Marche	223	60	27,6%	94	43,3%	63	29,0%	217		
Lazio	279	133	50,4%	109	41,3%	22	8,3%	264		
Abruzzo	153	51	37,2%	45	32,8%	41	29,9%	137		
Molise	25	13	61,9%	4	19,0%	4	19,0%	21		
Campania	268	86	35,4%	103	42,4%	54	22,2%	243		
Puglia	202	93	49,7%	74	39,6%	20	10,7%	187		
Basilicata	42	23	59,0%	11	28,2%	5	12,8%	39		
Calabria	118	37	35,6%	32	30,8%	35	33,7%	104		
Sicilia	200	50	28,9%	46	26,6%	77	44,5%	173		
Sardegna	144	66	52,8%	42	33,6%	17	13,6%	125		
Totale	5.374	1.999	40,4%	1.707	34,5%	1.242	25,1%	4.948		

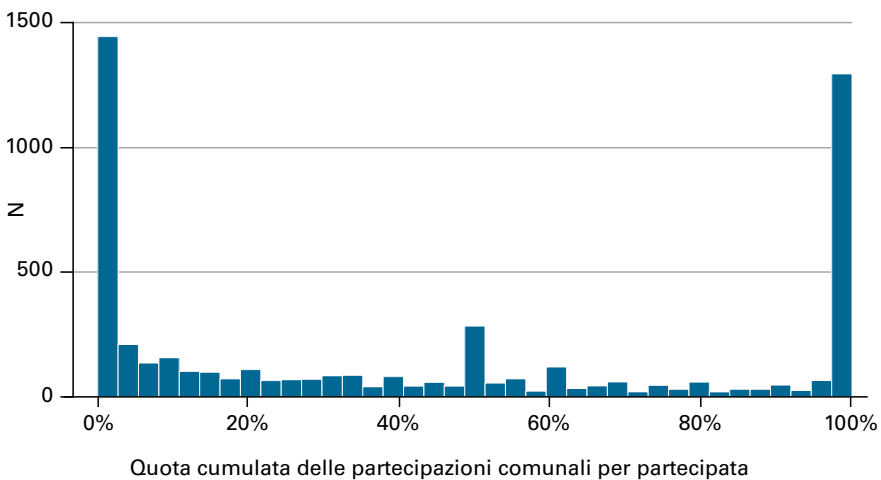
Nota: Per 426 organismi partecipati non è disponibile il dato sul controllo

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Oltre la metà del totale delle partecipate si concentra in corrispondenza dei valori estremi della distribuzione (grafico 1), indicando la presenza significativa di organismi partecipati con quote cumulate di partecipazione comunale "polverizzate" (inferiori al 2,2%) o (quasi) totalitarie (tra il 95% ed il 100%).

Date le dimensioni rilevanti di quest'ultimo aspetto (1/4 delle partecipate, a cui corrisponde circa il 24% del totale delle partecipazioni comunali si concentra sotto la soglia del 2,2%), si è deciso di approfondire le possibili determinanti di tale fenomeno, anche in virtù della considerazione che il tema delle partecipazioni minoritarie rappresenta una delle questioni affrontate dal legislatore, orientato a limitare l'assunzione o detenzione di partecipazioni sotto una certa soglia percentuale, proprio in ragione della mancanza di un effettivo potere di indirizzo e controllo da parte dell'ente pubblico.

Grafico 1. Distribuzione delle quote delle partecipazioni comunali

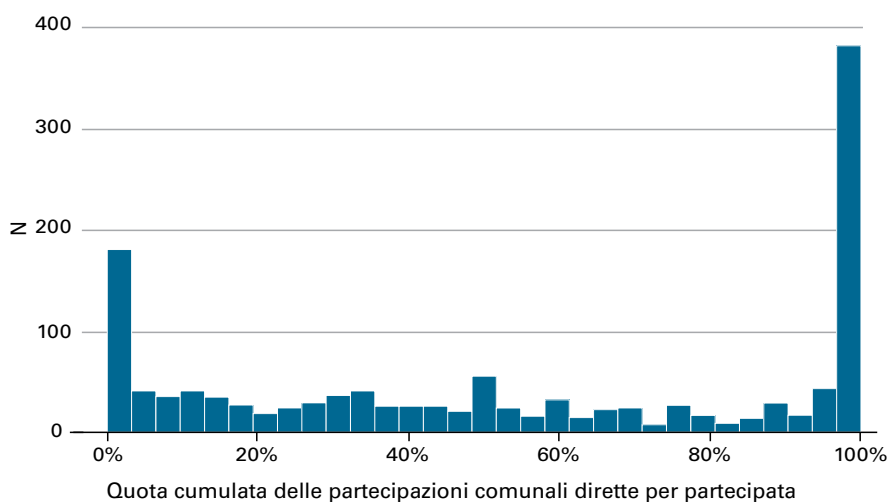


Fonte: Elaborazione IFEL su banca dati CERVED 2015

In questo modo è stata verificata l'esistenza di una correlazione tra quote di partecipazione esigue e modalità di partecipazione (diretta e indiretta). Il grafico 2 traccia la distribuzione delle quote cumulate delle partici-

zioni dirette calcolate a livello di singolo ente o società. Premesso che il numero dei soggetti partecipati direttamente da uno o più Comuni si riduce a 2.919 unità (rispetto alle 5.374 dell'universo di riferimento), rilevando come poco meno della metà (46%) sia partecipato soltanto indirettamente, il grafico 2 evidenzia come il peso degli organismi con quote cumulate minime diminuisca significativamente rispetto alla situazione precedente, indicando come tale fenomeno sia correlato con la tipologia di partecipazione indiretta.

Grafico 2. Distribuzione delle quote cumulate delle partecipazioni comunali dirette



Fonte: Elaborazione IFEL su banca dati CERVED 2015

Inoltre, allo scopo di verificare se le partecipazioni comunali minime si concentrino in determinate tipologie di attività economica, sono state confrontate le distribuzioni delle quote cumulate di partecipazione (dirette e indirette) in due campioni distinti. Il primo include le partecipate che operano nei settori di energia, gas, idrico, rifiuti e trasporto pubblico locale, nel secondo campione sono invece annoverati gli organismi partecipati che operano nei restanti settori di attività. I risultati di tali analisi sono contenuti nella ricerca di prossima pubblicazione.

2. Quali servizi apprestano

Dopo aver illustrato, nelle pagine precedenti, l'universo degli organismi partecipati dai Comuni italiani, l'analisi si sofferma ora sulle attività svolte nonché sugli aspetti più significativi della gestione economico-patrimoniale. Si precisa che, per ragioni di omogeneità e confrontabilità dei dati, l'universo preso a riferimento è ridotto a 3.926 organismi, partecipati complessivamente da 6.134 Comuni, per i quali sono disponibili i dati di bilancio 2013⁽¹⁾.

Come già anticipato in premessa, la rappresentazione aggregata della situazione economico-patrimoniale degli organismi partecipati dagli Enti locali è essenziale per delineare la cornice di un quadro complesso come quello delle partecipate locali. Tuttavia, per formulare una stima della rilevanza settoriale delle partecipazioni e dei relativi effetti (positivi o negativi) sui bilanci dei Comuni, è necessario scomporre tale quadro secondo una prospettiva più articolata, volta ad evidenziare le specificità derivanti dalla diversa tipologia di servizio svolto e le differenze che si determinano in corrispondenza di soglie più o meno elevate di partecipazione al capitale da parte dei Comuni.

1 Sebbene il database CERVED contenga, qualora approvati, anche alcuni dati di bilancio 2014, il 2013 è l'anno di bilancio per cui risultavano disponibili i dati per il maggior numero di organismi (3.926 su 5.374).

Allo scopo di fornire una rappresentazione del fenomeno in linea con gli obiettivi del legislatore, quale risultante dagli ultimi interventi normativi adottati o in fase di approvazione, gli organismi partecipati e i relativi dati economico-patrimoniali sono organizzati sulla base dei seguenti macro-settori di servizio (Tabella 4):

- enti e società che offrono “servizi strumentali” alle amministrazioni;
- enti e società che operano nel campo dei “servizi di interesse generale privi di rilevanza economica” (SIG) e dei “servizi di interesse economico generale”, tipicamente “a rete” (SIEG)⁽²⁾;
- enti che gestiscono o producono beni e servizi che presentano caratteristiche che ne impediscono la riconduzione alle precedenti categorie, da cui la denominazione “altro”.

Oltre il 60% dei 3.926 organismi partecipati offre servizi di interesse generale, a rilevanza economica o meno, il 23,5% svolge attività strumentali per le amministrazioni locali, mentre circa il 15% opera in settori economici non assimilabili a nessuna delle precedenti tipologie, per le quali gli amministratori locali dovrebbero valutare l’opportunità (peraltro in taluni casi esclusa da espresse previsioni normative) del mantenimento di quote di capitale in capo ai Comuni (Tabella 5).

2 Tra i SIEG sono inclusi, oltre ai cd. servizi “a rete”, anche le farmacie comunali, in ragione del fatto che queste ultime offrono un servizio di interesse pubblico ma non si finanziano, almeno non prevalentemente, tramite la fiscalità generale.

Tabella 4. Attività strumentali, SIG e SIEG, "Altro"			
Servizi Strumentali	Servizi di Interesse Generale privi di rilevanza economica (SIG)	Servizio di Interesse Economico Generale (SIEG)	Altro
<p>INFORMATICA (software, consulenza, elaborazione e gestione dati, etc.)</p> <p>ATTIVITÀ PROFESSIONALI, SCIENTIFICHE E TECNICHE (consulenza legale, contabile, gestionale, Pubblicità e ricerche di mercato)</p> <p>SERVIZI PER EDIFICI E PAESAGGIO (vigilanza, pulizie, cura e manutenzione del paesaggio)</p> <p>ATTIVITÀ AMMINISTRATIVE E SERVIZI DI SUPPORTO (incluso ricerca e selezione del personale, imprese di gestione esattoriale)</p>	<p>COSTRUZIONI</p> <p>TRASPORTO (escluso TPL)</p> <p>GESTIONE INFRASTRUTTURE, STRADE, PORTI, GALLERIE, AUTOSTAZIONI, INTERPORTI</p> <p>ALLOGGIO E RISTORAZIONE</p> <p>RICERCA SCIENTIFICA E SVILUPPO ORGANIZZAZIONE DI EVENTI E FIERE, GESTIONE MERCATI E PESE PUBBLICHE</p> <p>ISTRUZIONE, SANITÀ E ASSISTENZA SOCIALE</p> <p>BIBLIOTECHE, ARCHIVI, MUSEI ED ALTRE ATTIVITÀ CULTURALI ED ARTISTICHE SPORT, INTRATTENIMENTO E DIVERTIMENTO</p> <p>ALTRI SERVIZI ALLA PERSONA (servizi cimiteriali e termali)</p>	<p>ENERGIA (incluso vapore e aria condizionata)</p> <p>GAS</p> <p>SERVIZIO IDRICO INTEGRATO</p> <p>RACCOLTA E SMALTIMENTO RIFIUTI</p> <p>TPL</p> <p>TELECOMUNICAZIONI</p> <p>MULTIUTILITY</p> <p>FARMACIE COMUNALI</p>	<p>AGRICOLTURA, SILVICOLTURA E PESCA</p> <p>SETTORE INDUSTRIALE COMMERCIO (ad esclusione delle farmacie)</p> <p>MAGAZZINAGGIO E ATTIVITÀ DI SUPPORTO AI TRASPORTI (escluso parcheggi)</p> <p>PARCHEGGI</p> <p>SERVIZI POSTALI (senza obbligo di servizio universale)</p> <p>ATTIVITÀ EDITORIALI, PRODUZIONE CINEMATOGRAFICA, AUDIO E VIDEO, PROGRAMMAZIONE E TRASMISSIONI</p> <p>SERVIZI FINANZIARI E ATTIVITÀ AUSILIARIE</p> <p>NOLEGGIO E AGENZIE DI VIAGGIO NON INDICATO/ ALTRO (Estrazioni, Lotterie e scommesse, Lavanderie)</p>

Fonte: Elaborazione IFEL su elaborazioni Invitalia (Linea Guida Piano di Razionalizzazione, p. 19) e "Cottarelli" (Programma di razionalizzazione delle partecipate locali, pp. 7-8)

Regioni	Macro-settore di attività											
	SIG e SIEG			Attività strumentali			Altre attività			Totale		
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%
Piemonte	221	67,0%	74	22,4%	35	10,6%	330	8,4%				
Valle d'Aosta	19	76,0%	3	12,0%	3	12,0%	25	0,6%				
Lombardia	481	71,9%	129	19,3%	59	8,8%	669	17,0%				
Trentino Alto Adige	186	75,6%	36	14,6%	24	9,8%	246	6,3%				
Veneto	258	65,3%	86	21,8%	51	12,9%	395	10,1%				
Friuli Venezia Giulia	58	66,7%	19	21,8%	10	11,5%	87	2,2%				
Liguria	93	55,0%	35	20,7%	41	24,3%	169	4,3%				
Emilia Romagna	229	60,6%	93	24,6%	56	14,8%	378	9,6%				
Toscana	244	48,3%	120	23,8%	141	27,9%	505	12,9%				
Umbria	52	55,3%	26	27,7%	16	17,0%	94	2,4%				
Marche	123	68,0%	33	18,2%	25	13,8%	181	4,6%				
Lazio	104	52,8%	48	24,4%	45	22,8%	197	5,0%				
Abruzzo	76	69,7%	24	22,0%	9	8,3%	109	2,8%				
Molise	4	33,3%	7	58,3%	1	8,3%	12	0,3%				
Campania	76	49,7%	52	34,0%	25	16,3%	153	3,9%				
Puglia	63	50,8%	51	41,1%	10	8,1%	124	3,2%				
Basilicata	10	52,6%	9	47,4%	-	0,0%	19	0,5%				
Calabria	28	47,5%	23	39,0%	8	13,6%	59	1,5%				
Sicilia	38	44,7%	37	43,5%	10	11,8%	85	2,2%				
Sardegna	29	32,6%	16	18,0%	44	49,4%	89	2,3%				
Totale	2.392	60,9%	921	23,5%	613	15,6%	3.926	100,0%				

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Se si limita il conteggio ai soli organismi nei quali la quota di partecipazione detenuta cumulativamente dai Comuni ammonta ad almeno il 50% del capitale, si nota che il numero di partecipate si riduce significativamente (di circa la metà). Tuttavia, tale riduzione interessa meno che proporzionalmente gli organismi operanti nel campo dei SIG e dei SIEG (meno 40%), rispetto a quelli che offrono servizi strumentali (meno 60%) ed alle partecipate annoverate nell'insieme "Altro", per cui si registra una riduzione che sfiora il 70% (Tabella 6). In particolare, in corrispondenza della soglia di partecipazione che individua il controllo, l'incidenza dei servizi "a rete" per regione si attesta su valori significativi in Abruzzo (63,4%), Piemonte (circa 58%) e Trentino Alto Adige (57,1%), con percentuali prossime o superiori al 50% in Marche, Umbria, Friuli Venezia Giulia e Lombardia, regione che da sola detiene quasi un quarto delle generalità delle "controllate"⁽³⁾ che gestiscono servizi di interesse generale⁽⁴⁾.

Dettagliando le analisi per tipologia di attività economica svolta (Tabella 7), si osserva che, complessivamente, le prime 10 tipologie di attività contano oltre 2.500 organismi, pari al 64,4% delle 3.926 partecipate. In particolare, le attività professionali, scientifiche e tecniche annoverano il maggior numero di organismi, seguite da 6 tipologie di attività appartenenti al macro-settore SIG e SIEG: energia, raccolta e smaltimento rifiuti, multiutility, farmacie, costruzioni e servizio idrico integrato. Restano escluse dalle prime 10 tipologie in termini di numerosità di organismi il Trasporto Pubblico locale e il gas, con valori di poco inferiori all'ultima voce della tabella (magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti).

3 Si ricorda che, per le ragioni già esposte, gli organismi partecipati da uno o più Comuni con quote cumulate pari o superiori al 50% vengono denominati in tale pubblicazione "controllate".

4 Per la ridotta rilevanza in termini assoluti e percentuali, non sono qui considerati i dati relativi regione Valle d'Aosta.

Tabella 6. Distribuzione regionale delle partecipate per macro-settore di attività (solo controllate)

Regioni	Macro-settore di attività											
	SIG e SIEG		Attività strumentali		Altre attività		Totale					
	n	%	n	%	n	%	n	%				
Piemonte	123	80,4%	17	11,1%	13	8,5%	153	3,9%				
Valle d'Aosta	12	85,7%	1	7,1%	1	7,1%	14	0,4%				
Lombardia	344	80,9%	53	12,5%	28	6,6%	425	10,8%				
Trentino Alto Adige	77	80,2%	10	10,4%	9	9,4%	96	2,4%				
Veneto	155	74,5%	37	17,8%	16	7,7%	208	5,3%				
Friuli Venezia Giulia	23	71,9%	4	12,5%	5	15,6%	32	0,8%				
Liguria	53	62,4%	16	18,8%	16	18,8%	85	2,2%				
Emilia Romagna	118	64,1%	45	24,5%	21	11,4%	184	4,7%				
Toscana	135	64,3%	49	23,3%	26	12,4%	210	5,3%				
Umbria	31	81,6%	5	13,2%	2	5,3%	38	1,0%				
Marche	91	75,8%	14	11,7%	15	12,5%	120	3,1%				
Lazio	55	67,9%	21	25,9%	5	6,2%	81	2,1%				
Abruzzo	55	88,7%	6	9,7%	1	1,6%	62	1,6%				
Molise	2	66,7%	1	33,3%	-	0,0%	3	0,1%				
Campania	49	52,7%	29	31,2%	15	16,1%	93	2,4%				
Puglia	38	66,7%	16	28,1%	3	5,3%	57	1,5%				
Basilicata	8	88,9%	1	11,1%	-	0,0%	9	0,2%				
Calabria	12	57,1%	8	38,1%	1	4,8%	21	0,5%				
Sicilia	28	58,3%	18	37,5%	2	4,2%	48	1,2%				
Sardegna	17	47,2%	10	27,8%	9	25,0%	36	0,9%				
Totale	1.426	72,2%	361	18,3%	188	9,5%	1.975	50,3%				

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Tabella 7. Prime dieci tipologie di attività economica in cui operano le partecipate per numerosità

Tipologia di attività	Macro-settore di attività	n	%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	Attività Strumentali	543	13,8%
Energia (incluso vapore e a/k)	SIG/SIEG	279	7,1%
Raccolta e smaltimento rifiuti	SIG/SIEG	274	7,0%
Multiutility	SIG/SIEG	262	6,7%
Farmacie comunali	SIG/SIEG	252	6,4%
Costruzioni	SIG/SIEG	212	5,4%
Servizio idrico integrato	SIG/SIEG	197	5,0%
Attività immobiliari	Attività Strumentali	190	4,8%
Commercio (escluse farmacie)	Altre attività	181	4,6%
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	Altre attività	139	3,5%
Totale prime 10		2.529	64,4%
Totale partecipate		3.926	100,0%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Gli organismi in cui uno o più Comuni detengono una partecipazione di controllo sono 1.975, la metà del campione di cui si dispone dei dati di bilancio 2013. Nelle Marche, in Lombardia e in Campania tale percentuale sale ad oltre il 60%, mentre in Calabria, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige sono presenti meno del 40% degli organismi partecipati regionali. Unica eccezione è rappresentata dal Molise, dove, anche in virtù del basso numero di partecipate, solo il 25% è controllato da uno o più Comuni. Rispetto a tale universo, le prime 10 tipologie di attività rappresentano il 72% del totale (pari, in termini assoluti, a 1.416 organismi).

Un'ampia maggioranza (circa l'84%) delle partecipate controllate dai Comuni si concentra nei servizi e, in particolare, nei SIEG (Tabella 8). Il 16% circa delle prime tipologie di attività economica in cui operano le controllate, invece, è costituito da attività legate alla consulenza ed alle gestioni immobiliari, oltre che dai parcheggi. Inoltre, a differenza di quanto visto per il campione dei 3.926 organismi, tra le prime 10 tipologie di attività economica in cui operano le partecipate controllate dai Comuni rientrano anche quelle che gestiscono ed erogano il gas (oltre ai parcheggi). Relativamente agli enti e società che operano nel campo dei SIG e dei SIEG, il controllo è

esercitato da uno o più Comuni in oltre i tre quarti dei casi. Le controllate sono il 76,6% nel caso della raccolta e smaltimento rifiuti, l'80% circa tra le multiutility, le farmacie ed il gas, l'84% per il servizio idrico integrato. I settori dell'energia e delle costruzioni rappresentano due eccezioni, con percentuali pari, rispettivamente al 43% e al 47%.

Tabella 8. Prime dieci tipologie di attività economica in cui operano le partecipate per numerosità (solo controllate)

Tipologia di attività (controllata)	Macro-settore di attività	n	%
Raccolta e smaltimento rifiuti	SIG/SIEG	210	10,6%
Multiutility	SIG/SIEG	208	10,5%
Farmacie comunali	SIG/SIEG	200	10,1%
Servizio idrico integrato	SIG/SIEG	165	8,4%
Attività professionali, scientifiche e tecniche	Attività Strumentali	147	7,4%
Energia (incluso vapore e a/k)	SIG/SIEG	117	5,9%
Attività immobiliari	Attività Strumentali	103	5,2%
Gas	SIG/SIEG	102	5,2%
Costruzioni	SIG/SIEG	99	5,0%
Parcheeggi	Altre attività	65	3,3%
Totale prime 10		1.416	71,7%
Totale partecipate		1.975	100,0%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

3. Quali costi sostengono

L'analisi dei costi e dei risultati economici appare necessaria per una complessiva valutazione della convenienza per l'ente comunale al mantenimento di quote di partecipazione per l'erogazione di determinati servizi o lo svolgimento di particolari attività, anche alla luce dei progetti normativi finalizzati ad una razionalizzazione, gestione ed alienazione delle partecipazioni pubbliche. Il legislatore ha già previsto, infatti, norme disciplinanti la liquidazione delle aziende speciali, istituzioni e "società in house" che non gestiscono servizi pubblici locali, nel caso in cui il risultato d'esercizio sia stato negativo per almeno quattro volte nel quinquennio precedente (art. 1, co. 555, L. n. 147/2013), o volte ad indurre le amministrazioni ad una maggiore responsabilizzazione nella gestione delle esternalizzazioni, attraverso la previsione di una relazione diretta tra risultati conseguiti dalle partecipate ed obblighi di accantonamento nei bilanci delle amministrazioni comunali partecipanti.

Un primo indice della rilevanza economica del fenomeno delle partecipate locali può essere ricavata dai dati relativi al personale (Tabella 9). Complessivamente, il numero dei dipendenti impiegati nei 3.926 organismi partecipati supera largamente le 250.000 unità (272.292 addetti), con un costo complessivo di oltre 12,3 miliardi di euro. In media, ogni organismo partecipato impiega 70 dipendenti, per un costo del personale medio per partecipata di circa 3,1 milioni di euro. Il maggior numero di dipendenti

si rileva in organismi aventi sede legale nel Lazio (55.357 dipendenti) e Lombardia (41.675). In quest'ultima, tuttavia, il numero medio di addetti per singolo ente o società è significativamente inferiore (62) rispetto al Lazio (281), dove tuttavia si ricorda che un gran numero di organismi risulta partecipato da Comuni dislocati al di fuori della regione (cfr. Tabella 1).

Oltre alle partecipate comunali localizzate nel Lazio, impiegano un numero di dipendenti superiore alla media nazionale quelle localizzate in Emilia-Romagna, dove tale indicatore raggiunge quota 96, con un costo medio del personale per partecipata di poco inferiore ai 3,5 milioni di euro. Gli organismi partecipati nelle altre regioni hanno valori medi più contenuti, compresi tra 20 e 70. Se in Lombardia il numero di addetti è inferiore alla media nazionale (62), il costo medio del personale per partecipata è superiore alla media (3,3 milioni di euro). Analogamente in Valle d'Aosta dove risultano essere occupati 57 addetti per partecipata, con un costo medio di 3,3 milioni di euro e di oltre 58.000 euro ad occupato, il valore più elevato a livello nazionale⁽¹⁾. In Molise, invece, accanto ad un ridotto numero di partecipate, si osserva anche il minor numero di dipendenti, medio e complessivo, pari rispettivamente a 9 e 111: in questa regione, quindi, i pochi organismi partecipati sembrano avere anche piccole dimensioni.

1 Tale dato è tuttavia fortemente influenzato dalla partecipazione (peraltro con quota comunale inferiore all'1,9%) nel Casinò di Saint-Vincent, che da solo occupa oltre 800 dipendenti.

**Tabella 9. Distribuzione regionale dei dipendenti e dei costi del personale nelle partecipate comunali
Valori assoluti e medi**

Regioni	Dipendenti	Dipendenti medi	Costi del personale	Costi medi del personale
Piemonte	21.447	65	1.025.042.803	3.106.190
Valle d'Aosta	1.413	57	82.879.936	3.315.197
Lombardia	41.675	62	2.218.667.217	3.316.393
Trentino Alto Adige	8.899	36	461.428.457	1.875.725
Veneto	25.882	66	1.199.094.145	3.035.681
Friuli Venezia Giulia	5.641	65	255.902.758	2.941.411
Liguria	11.439	68	549.303.901	3.250.319
Emilia Romagna	36.222	96	1.319.973.617	3.491.994
Toscana	24.942	49	1.001.410.734	1.982.992
Umbria	3.745	40	210.933.510	2.243.974
Marche	5.794	32	250.948.478	1.386.456
Lazio	55.357	281	2.524.973.089	12.817.122
Abruzzo	2.103	19	98.933.782	907.649
Molise	111	9	3.956.167	329.681
Campania	8.573	56	368.292.225	2.407.139
Puglia	6.909	56	267.690.348	2.158.793
Basilicata	549	29	25.747.608	1.355.137
Calabria	1.555	26	52.869.405	896.092
Sicilia	5.674	67	237.019.794	2.788.468
Sardegna	5.027	56	180.484.226	2.027.913
Totale	272.957	70	12.335.552.200	3.142.015

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Se si restringe l'analisi alle sole controllate, si nota una riduzione significativa del numero di addetti, che diminuisce da circa 273.000 a circa 158.000 unità (Tabella 10). Tuttavia, i valori medi indicano come la rilevanza del personale e dei costi ad esso associati aumenti nel caso degli organismi a controllo comunale. In particolare, il numero dei dipendenti mediamente impiegati aumenta di circa il 17%, analogamente ai costi mediamente sostenuti per il personale da un ente o società (più 16%). A fronte di una riduzione di circa il 42% a livello complessivo, il dettaglio regionale mostra riduzioni molto meno significative in Lombardia (meno 20%), mentre il numero di dipendenti in organismi con sede legale nel Lazio si riduce significativamente (-39%), anche se mediamente cresce in modo consistente (415 addetti per partecipata).

Nel dettaglio, il costo del personale impiegato nelle controllate ammonta a 7,2 miliardi di euro, il 58,5% del totale, percentuale in linea con quella del personale occupato in tale campione. In questo contesto, i dati di Abruzzo e Basilicata divergono molto da tale andamento. Infatti, mentre in Abruzzo le partecipate a controllo comunale rappresentano il 57% del totale regionale, gli occupati nelle controllate rappresentano l'87% del totale regionale (con costi più o meno in linea con tale percentuale, pari all'88,7%). In Basilicata, le partecipate controllate sono il 47% del totale regionale ed occupano il 97% del personale impiegato nel settore, con un costo che ammonta al 99% di quelli complessivamente sostenuti a livello regionale dal comparto. In entrambi i casi, il numero di dipendenti medio è inferiore al dato nazionale (80) e pari, rispettivamente, a 29 e 60, indicando, almeno in Abruzzo, la presenza di organismi partecipati di medio-piccole dimensioni. Anche nelle Marche si osserva sia un elevato numero di occupati che di costi sostenuti (pari in entrambi i casi all'88,5%) a fronte di un numero di controllate pari al 66% del totale regionale.

In Emilia-Romagna, si conferma, invece, la tendenza già evidenziata in precedenza: nel 49% delle partecipate regionali controllate dai Comuni è occupato solo il 17,5% del personale, con un costo complessivo pari al 20,4%. Anche in Sardegna si osservano valori piuttosto contenuti re-

lativamente a questi due indicatori, che tuttavia sono in linea con il dato delle partecipate appartenenti a tale raggruppamento.

In Puglia, la percentuale di dipendenti occupati nelle partecipate controllate da uno o più Comuni (pari al 46%) è pari al 74%, con un costo complessivo in linea con tale quota. Tuttavia, in questa regione si osserva un elevato numero medio di addetti per partecipata (89, a fronte di una media nazionale pari ad 80), con un costo medio unitario, però, tra i più bassi (37.910 euro).

Osservando la distribuzione dei dipendenti in base alle classi demografiche dei Comuni partecipanti⁽²⁾, si osserva come, in valore assoluto, il maggior numero di addetti sia impiegato nelle partecipate dai Comuni di grandi dimensioni (oltre 250.000 abitanti), le quali, pur rappresentando poco più del 14% del totale, impiegano oltre un terzo (109.884) del totale degli addetti (Tabella 11).

2 Nel caso di più Comuni, si è considerato il Comune detenente la quota di partecipazione maggiore.

Tabella 10. Distribuzione regionale dei dipendenti e dei costi del personale nelle partecipate comunali. Valori assoluti e medi (controllate)

Regioni	Dipendenti	Dipendenti medi	Costi del personale	Costi medi del personale	Costi medi per dipendente
Piemonte	13.607	89	622.278.259	4.067.178	45.732
Valle d'Aosta	117	8	4.794.955	342.497	40.983
Lombardia	32.952	78	1.684.879.032	3.964.421	51.131
Trentino Alto Adige	3.021	31	147.318.838	1.534.571	48.765
Veneto	16.964	82	797.299.779	3.833.172	47.000
Friuli Venezia Giulia	2.194	69	100.463.011	3.139.469	45.790
Liguria	7.062	83	319.935.201	3.763.944	45.304
Emilia Romagna	6.326	34	268.969.552	1.461.791	42.518
Toscana	13.576	65	607.848.607	2.894.517	44.774
Umbria	1.820	48	86.257.206	2.269.926	47.394
Marche	5.129	43	222.202.457	1.851.687	43.323
Lazio	33.643	415	1.479.290.324	18.262.844	43.970
Abruzzo	1.828	29	87.707.196	1.414.632	47.980
Molise	67	22	2.841.630	947.210	42.412
Campania	6.792	73	289.194.846	3.109.622	42.579
Puglia	5.095	89	193.150.263	3.388.601	37.910
Basilicata	536	60	25.401.522	2.822.391	47.391
Calabria	1.029	49	33.257.965	1.583.713	32.321
Sicilia	4.492	94	185.085.869	3.855.956	41.203
Sardegna	1.735	48	61.597.608	1.711.045	35.503
Totale	157.985	80	7.219.774.120	3.655.582	45.699

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Tabella 11. Distribuzione dei dipendenti e dei costi del personale delle partecipate comunali per classi demografiche (valori medi ed aggregati)

Classi demografiche	n	%	Dipendenti	Dipendenti medi	Costi del personale	Costi medi del personale
pop <1.000	86	2,2%	591	7	23.940.881	278.382
1.000 - 2.000	141	3,6%	2.019	14	82.367.535	584.167
2.000 - 5.000	301	7,7%	4.274	14	192.267.347	638.762
5.000 - 10.000	413	10,5%	9.085	22	377.195.120	913.305
10.000 - 60.000	1.485	37,8%	68.291	46	2.564.461.640	1.726.910
60.000 - 250.000	937	23,9%	78.813	84	3.713.452.073	3.963.129
pop > 250.000	563	14,3%	109.884	195	5.381.867.604	9.559.268
	3.926	100,0%	272.957	70	12.335.552.200	3.142.015

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015 e fonti ISTAT

È rilevante sottolineare come il “peso” economico rivestito degli organismi partecipati risulti significativamente diverso a seconda del settore di attività in cui operano. Una prima evidenza a sostegno di tale considerazione è fornita dai dati relativi al personale impiegato. Complessivamente, il numero dei dipendenti impiegati nei 3.926 organismi partecipati supera le 270 mila unità. Il personale risulta impiegato prevalentemente nel campo dei servizi di interesse generale e nei SIEG, sia in termini assoluti (circa 208.000 dipendenti) che medi: il numero di dipendenti per partecipata in tali servizi è mediamente il doppio (87) rispetto a quello occupato in organismi che offrono servizi strumentali alle amministrazioni (41) o in altre tipologie di enti o società (44) (Tabella 12).

Tabella 12. Distribuzione dei dipendenti delle partecipate comunali per macro-settore di attività economica (valori medi e aggregati)

Macro-settore di attività	N	%	Dipendenti	Dipendenti medi
SIG e SIEG	2.392	60,9%	207.990	87
Strumentali	921	23,5%	37.948	41
Altro	613	15,6%	27.019	44
Totale	3.926	100,0%	272.957	70

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

La larga parte dei costi per il personale è supportata dagli organismi che operano nei SIG e nei SIEG (poco meno di 10 miliardi di euro su 12 miliardi totali). Tuttavia, tale squilibrio si riduce sensibilmente se si rapportano i costi per il personale al numero delle partecipate, e sono quasi in linea con il dato medio se la ponderazione viene operata per il numero dei dipendenti. Da quest'ultima risulta infatti un costo medio per unità di personale di circa 47.000 euro, contro i 44.000 euro necessari a remunerare un dipendente impiegato nel campo dei beni e servizi diversi da SIG e SIEG e da quelli strumentali (settore, quest'ultimo, in cui si registra il minimo costo per dipendente, circa 34.000 euro).

Un'informazione interessante può essere ricavata dalla combinazione dei costi sostenuti per il personale con i dati relativi al valore creato (Tabella 13). In termini percentuali, infatti, l'incidenza dei costi del personale sul valore della produzione è abbastanza contenuta, attestandosi intorno al 15%, sia in media che per le diverse macro-tipologie di attività, ad eccezione degli organismi che svolgono attività strumentali, dove la percentuale dei costi supportati per il personale pesa per oltre il 30% sul valore della produzione realizzato. Tale dato, tuttavia, può essere in larga parte spiegato alla luce della specificità dell'attività svolta: servizi come la consulenza, la sicurezza o le pulizie sono infatti basati sull'impiego della componente umana in misura proporzionalmente maggiore rispetto a quanto avviene in settori marcatamente *capital intensive* (come i servizi "a rete", che richiedono forti investimenti infrastrutturali, tecnologici, etc.).

Tabella 13. Costi del personale: valori assoluti e medi per numero di organismi partecipati e per dipendenti

Macro-settore di attività	Costi del personale	Costi del personale per partecipata	Costi del personale per singolo dipendente	Costi del personale su valore della produzione
SIG e SIEG	9.865.015.302	4.124.170	47.430	14,4%
Strumentali	1.276.039.678	1.385.494	33.626	31,0%
Altro	1.194.497.220	1.948.609	44.210	14,4%
Totale	12.335.552.200	3.142.015	45.192	15,2%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Infine, si osserva come il numero di dipendenti medio cresca di oltre il 10% nel caso di organismi partecipati da uno o più Comuni con quote pari o superiori al 50% del capitale (Tabella 14). Si nota peraltro un'elevata eterogeneità macro-settoriale: in presenza di quote di controllo di maggioranza, il numero di dipendenti medio aumenta nelle società operanti nei servizi (98 addetti per organismo), mentre diminuisce nel caso di organismi che offrono servizi strumentali (da 41 a 35) e, in misura ancora più significativa, per quanto riguarda gli enti e le società che producono altri tipi di beni o servizi (da 44 a 30).

Tabella 14. Numero di dipendenti e costi del personale, dati aggregati e medi, per macro-settore di attività (controllate)

Macro-settore di attività	Dipendenti	Numero medio di dipendenti	Costi personale	Costi del personale per partecipata	Costi del personale per partecipata	Costi del personale per dipendente
SIG e SIEG	139.823	98	6.516.038.773	4.569.452	4.569.452	46.602
Strumentali	12.468	35	439.186.066	1.216.582	1.216.582	35.225
Altro	5.694	30	264.549.281	1.407.177	1.407.177	46.461
Totale	157.985	80	7.219.774.120	3.655.582	3.655.582	45.699

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

4. Quali risultati economici producono e con quali effetti per i Comuni

Complessivamente, l'insieme delle partecipate comunali produce utili per oltre 1,4 miliardi di euro (Tabella 15). A tale risultato positivo contribuiscono in modo rilevante le partecipate localizzate nelle regioni settentrionali, in particolare quelle aventi sede legale in Lombardia (516,9 milioni di euro), Trentino-Alto Adige (469 milioni), Piemonte (451,4 milioni) ed Emilia-Romagna (409,5 milioni). Il risultato d'esercizio assume invece valori negativi nelle partecipate aventi sede legale nel sud e nelle isole, ed in particolare in Sicilia (96,2 milioni di euro), Campania (42,2 milioni) ed Abruzzo (34,2 milioni). Le partecipate localizzate nel Lazio registrano le perdite d'esercizio più consistenti (805,2 milioni di euro).

A livello aggregato, la differenza tra le attività e le passività nei 3.926 organismi partecipati dai Comuni italiani si attesta, nel 2013, nell'ordine di oltre 66 miliardi di euro, corrispondenti a circa 4 punti di PIL. Le quote più consistenti degli investimenti comunali sono, anche in questo caso, al Nord, ed il "primato" spetta nuovamente alla Lombardia (dove il valore aggregato del patrimonio netto supera 17,7 miliardi di euro). Investimenti comunali proporzionalmente molto più contenuti si riscontrano invece nel Lazio (6,9 miliardi di euro) e, in particolar modo, nelle regioni meridionali.

Tabella 15. Principali margini economico-patrimoniali delle partecipate ed effetti, in termini di utili/perdite di esercizio, sui Comuni: dettaglio regionale

Regioni	Risultato d'esercizio	Patrimonio netto	Risultato d'esercizio ponderato	Patrimonio netto ponderato
Piemonte	451.367.337	9.883.477.758	87.355.382	2.723.778.429
Valle d'Aosta	1.086.490	334.622.161	3.051.772	29.957.320
Lombardia	516.860.361	177.575.425.533	286.918.456	9.080.842.505
Trentino Alto Adige	469.054.706	4.847.632.213	172.902.628	1.972.851.336
Veneto	205.993.227	5.705.349.091	122.241.359	2.942.114.639
Friuli Venezia Giulia	72.666.365	909.366.937	36.260.037	463.461.668
Liguria	39.997.412	3.008.827.165	19.685.599	1.188.499.178
Emilia Romagna	409.517.951	9.517.586.158	178.413.590	4.894.856.245
Toscana	125.295.902	4.172.691.011	71.265.706	2.125.076.226
Umbria	-1.309.853	311.320.846	7915.587	187.345.023
Marche	34.580.846	850.335.669	36.505.750	703.561.337
Lazio	-805.216.902	6.910.470.687	-112.564.349	2.504.991.920
Abruzzo	-34.232.494	460.834.171	-16.830.525	380.602.456
Molise	-36.722	4.278.629	609.241	2.303.941
Campania	-42.219.380	890.196.584	-193.809	308.244.539
Puglia	-852.512	247.020.749	2.059.607	153.639.754
Basilicata	690.303	23.054.774	357.465	13.243.987
Calabria	-4.874.629	48.724.359	-1.988.689	24.964.987
Sicilia	-96.174.554	474.435.896	-96.227.137	393.284.231
Sardegna	65.274.656	339.234.640	27.395.306	126.592.817
Totale	1.407.468.510	66.697.002.031	825.132.977	30.220.212.537

Nota: Risultato d'esercizio calcolato ponderando il risultato di esercizio di ogni singolo organismo per la relativa quota di partecipazione cumulata dei Comuni e poi aggregando i risultati delle ponderazioni a livello regionale

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

A seguito della ponderazione per quota di partecipazione detenuta da uno o più Comuni, i dati contenuti in Tabella 15 mostrano come si registri una riduzione più che significativa del valore aggregato del risultato d'esercizio (da 1,4 miliardi a poco più di 805 milioni di euro). Tale riduzione è tendenzialmente confermata anche dall'osservazione del dettaglio regionale, anche se in proporzioni molto variabili tra una regione e l'altra. In particolare, è rilevante notare come nel Lazio la quota di perdite di competenza comunale si riduca di oltre l'85%. Per quanto riguarda gli utili, la riduzione è compresa, nella maggior parte dei casi, tra il 40% ed il 60%.

Informazioni altrettanto interessanti sono ricavabili dall'analisi dei dati economico-patrimoniali in funzione del macro-settore di attività economico in cui operano gli organismi partecipati dai Comuni. Infatti, a fronte di un valore medio del patrimonio netto delle partecipate di circa 17 milioni di euro, si riscontrano differenze sostanziali tra i 3 macro-settori, con valori sensibilmente inferiori alla media nelle attività diverse dalle strumentali e dai servizi e massimi nei SIG e nei SIEG (Tabella 16). Inoltre, sebbene i bilanci delle partecipate registrino, a livello aggregato, utili superiori a 1,4 miliardi di euro, tale risultato è determinato prevalentemente dagli utili prodotti dagli enti e società operanti nei SIG e nei SIEG (poco meno di 900 milioni di euro) e dalle strumentali (oltre 400 milioni di euro).

Tabella 16. Principali margini economico-patrimoniali delle partecipate ed effetti, in termini di utili/perdite di esercizio, sui Comuni: dettaglio per macro-settore di attività economica

Macro-settore di attività	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio medio	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio
SIG e SIEG	894.350.297	373.892	45.118.104.387	18.862.084
Strumentali	411.322.088	446.604	16.367.230.082	17.771.151
Altro	101.796.125	166.062	5.211.667.562	8.501.905
Totale	1.407.468.510	358.499	66.697.002.031	16.988.538

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

L'effetto della ponderazione per la quota cumulata di partecipazione detenuta dai Comuni sul risultato d'esercizio dei singoli organismi partecipati è più o meno marcato a seconda del macro-settore di attività in cui essi

operano. La ponderazione, come si è visto, determina, a livello aggregato, una sforbiciata del risultato d'esercizio aggregato di oltre il 40%, da 1,4 miliardi a circa 825 milioni di euro. Tuttavia, tale riduzione è relativamente limitata nei SIG e nei SIEG (da circa 900 a 700 milioni di euro) rispetto alle attività strumentali ed alle altre attività economiche, in cui tale margine rispettivamente si assottiglia (da 411 a 122 milioni di euro) ed assume valori addirittura negativi (-1,5 milioni di euro) (Tabella 17).

Considerazioni analoghe possono essere formulate osservando gli effetti della ponderazione sui dati relativi al patrimonio netto, la quale determina una riduzione di tale valore, a livello aggregato, di oltre il 50%. In questo caso, però, la variabilità del dettaglio macro-settoriale appare, seppure evidente, più contenuta, tra meno 48,4% nei SIG e nei SIEG e meno 75,5% nella categoria residuale denominata "altro" (Tabella 18).

Tabella 17. Risultati d'esercizio per macro-settore di attività: valori ponderati per quota di partecipazione comunale

Macro-settore di attività	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato per quota di partecipazione comunale	Riduzione (%)
SIG e SIEG	894.350.297	704.358.628	-21,2%
Strumentali	411.322.088	122.291.966	-70,3%
Altro	101.796.125	-1.517.617	-101,5%
Totale	1.407.468.510	825.132.977	-41,4%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Tabella 18. Patrimonio netto per macro-settore di attività: valori assoluti e ponderati per quota di partecipazione comunale

Macro-settore di attività	Patrimonio netto	Patrimonio netto ponderato per quota di partecipazione comunale	Riduzione (%)
SIG e SIEG	45.118.104.387	23.305.500.052	-48,4%
Strumentali	16.367.230.082	5.638.990.812	-65,6%
Altro	5.211.667.562	1.275.721.674	-75,5%
Totale	66.697.002.031	30.220.212.537	-54,7%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Le Tabelle 19 e 20 presentano i dati relativi ai risultati d'esercizio prodotti dagli organismi operanti nelle tipologie di attività economica che concorrono, maggiormente, alla formazione di utili e perdite d'esercizio. Per ragioni di sintesi e di opportunità, si è scelto di riportare soltanto i dati relativi ad utili e perdite realizzati negli organismi in cui i Comuni possono esercitare, individualmente o congiuntamente, i poteri di indirizzo e controllo.

Con riferimento alle tipologie di attività per le quali si registra un risultato d'esercizio positivo, si osserva come queste siano principalmente concentrate nei SIG e nei SIEG (che si trovano al primo e dal terzo al settimo posto, "dominio" interrotto soltanto dalle partecipate che forniscono attività professionali, scientifiche e tecniche). Gli organismi che fanno registrare gli utili maggiori sono rappresentati dalle Multiutility, ovvero da quelle società che gestiscono due o più servizi "a rete". Tutti i servizi a rete, tranne il TPL, rientrano tra le prime dieci tipologie di attività per risultato d'esercizio.

Tabella 19. Prime dieci tipologie di attività per risultato d'esercizio positivo (solo controllate)

Tipologia di attività (controllate)	Macro-settore di attività	N	%	Risultato d'esercizio positivo
Multiutility	SIG/SIEG	208	10,5%	685.641.560
Attività professionali, scientifiche e tecniche	Attività Strumentali	147	7,4%	196.911.333
Gas	SIG/SIEG	102	5,2%	123.203.075
Energia (incluso vapore e a/k)	SIG/SIEG	117	5,9%	121.964.726
Servizio idrico integrato	SIG/SIEG	165	8,4%	90.448.623
Raccolta e smaltimento rifiuti	SIG/SIEG	210	10,6%	78.316.284
Farmacie	SIG/SIEG	200	10,1%	8.262.401
Noleggio e agenzie di viaggio	Altre attività	17	0,9%	5.841.374
Attività amm.Ve, e servizi di supporto	Attività Strumentali	40	2,0%	2.704.737
Parcheggi	Altre attività	65	3,3%	2.643.238
Totale prime 10		1.271	64,4%	1.315.937.351
Totale		1.975	100,0%	1.035.851.124

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Per quanto riguarda le prime dieci tipologie di attività per valore negativo di risultato d'esercizio, si osserva come un limitato numero di partecipate (440) subisca perdite d'esercizio complessive per oltre un miliardo di euro. Tra queste figura, al primo posto, il TPL, in cui si registrano perdite per oltre 226,7 milioni di euro, seguito da due attività strumentali, i servizi per edifici e paesaggio (prevalentemente vigilanza, pulizie, cura e manutenzione del verde pubblico e del paesaggio) e le cd. società "patrimoniali", che gestiscono le attività immobiliari.

Tabella 20. Prime dieci tipologie di attività per risultato d'esercizio negativo (solo controllate)				
Tipologia di attività (controllate)	Macro-settore di attività	N	%	Risultato d'esercizio negativo
TPL	SIG/SIEG	61	3,1%	-226.785.453
Servizi per edifici e paesaggio (vigilanza, pulizie, cura e manutenzione del paesaggio)	Attività Strumentali	46	2,3%	-10.065.907
Attività immobiliari	Attività Strumentali	103	5,2%	-10.056.658
Trasporto (escluso TPL)	SIG/SIEG	30	1,5%	-8.528.462
Costruzioni	SIG/SIEG	99	5,0%	-7.467.748
Organizzazione di eventi e fiere, gestione mercati e pese pubbliche)	SIG/SIEG	37	1,9%	-5.482.748
Servizi finanziari e attività ausiliarie	Altre attività	6	0,3%	-4.968.740
Settore industriale	Altre attività	17	0,9%	-3.858.791
Altro	Altre attività	4	0,2%	-3.176.456
Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti (escluso parcheggi)	Altre attività	37	1,9%	-2.063.193
Totale prime 10		440	22,3%	-282.454.156
Totale		1.975	100,0%	1.035.851.124

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

5. Le partecipate comunali operanti nei servizi a rete: prime evidenze

Nell'ultima parte di questa sintesi si presentano, in ragione della loro rilevanza in termini economico-patrimoniali e di numerosità, le prime evidenze relative agli organismi partecipati che operano nei servizi a rete. In tale comparto sono inclusi gli organismi (prevalentemente società) operanti in uno dei settori di energia, gas, servizio idrico integrato, raccolta e smaltimento rifiuti, o TPL, ovvero, nel caso delle multiutilities, che apprestano almeno due di essi.

Rispetto al totale delle 3.926 partecipate prese in analisi, gli organismi che erogano servizi a rete occupano il 62% dei dipendenti, detengono il 51% del patrimonio netto, e producono il 70% del valore della produzione, il 61% degli utili e il 37% della perdite d'esercizio (Tabella 21).

Tale comparto presenta peculiarità rilevanti anche rispetto alle modalità di partecipazione comunale. A differenza delle generalità delle partecipate, infatti, nel sottoinsieme costituito dai cinque servizi a rete (ad eccezione del settore energetico) non si osserva una significativa concentrazione delle partecipazioni comunali attorno a livelli bassi delle quote cumulate. In via generale, al 25% delle partecipate che gestiscono tali servizi corrispondono quote cumulate di partecipazioni locali inferiori o uguali al 36,48% (1,9% nel campione totale), mentre un altro 25% degli enti è totalmente controllato dai Comuni.

Nell'indagine IFEL di prossima pubblicazione sarà contenuta un'analisi più approfondita del comparto dei servizi a rete, che avrà ad oggetto una lettura comparativa dei relativi dati e risultati economico-patrimoniali anche in funzione della diversa intensità di partecipazione comunale.

Tabella 21. Principali voci economico-patrimoniali relative alle partecipate operanti nei servizi a rete							
Settore	N	N dipendenti	Valore produzione	Costi personale	Patrimonio netto	Utile	Perdita
Energia	279	6.280	9.222.703.950	421.524.019	6.204.724.658	475.125.150	-365.338.521
Gas	127	3.487	3.205.936.607	189.208.959	1.852.594.031	173.964.121	-4.657.610
Idrico	197	15.719	4.246.949.373	781.476.978	4.868.013.843	307.645.257	-111.898.917
Multiutility	262	58.787	30.193.283.892	2.581.544.129	17.787.508.036	1.142.736.642	-56.517.328
R.S. Rifiuti	274	31.268	403.655.770	1.339.430.723	1.351.383.491	103.974.373	-26.096.179
TPL	130	54.612	6.180.046.892	2.495.330.076	2.240.692.616	33.427.419	-259.670.277
Totale	1.269	170.153	57.085.479.484	7.808.514.884	34.304.916.675	2.236.872.962	-824.178.832

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

6. Il perimetro della ricerca

I dati utilizzati nella presente indagine sono stati elaborati sulla base della estrazione dalla banca dati CERVED-PA 2015. Le informazioni richieste riguardano i dati anagrafici e le voci economico-patrimoniali degli enti e società partecipate (valore della produzione, patrimonio netto, immobilizzazioni materiali e immateriali, utili e perdite di esercizio, costi del personale) e le partecipazioni degli enti comunali (quote e modalità di partecipazione).

Nel *dataset* sono presenti 5.374 organismi, nei quali 7.780 Comuni risultano detenere partecipazioni⁽¹⁾. Delle 5.374 partecipate, 518 risultano inattive nel 2015. Sulla base dei dati disponibili non è stato tuttavia possibile identificare l'anno dal quale non sono più operative né la loro effettiva liquidazione.

In riferimento alla disponibilità del bilancio, si osserva che per 17 organismi inattivi il bilancio è disponibile nel 2011, per 22 nel 2012, per 261 nel 2013, per 5 nel 2014. Inoltre, per 213 organismi inattivi il dato riguardante la disponibilità del bilancio è mancante.

In via generale, nel *dataset* analizzato, pur in presenza del bilancio, si riscontrano dati mancanti per molte variabili. La seguente tabella riporta i conteggi dei dati *missing* relativi alle voci economico-patrimoniali.

¹ L'anagrafica dei Comuni per le variazioni amministrative è aggiornata al 2015.

Tabella 22. Dati *missing* per grandezza economico-patrimoniale

Nome variabile	N dati <i>missing</i>
Numero dipendenti	434
Valore di produzione	480
Utile	451
Immobilizzazioni materiali	478
Immobilizzazioni immateriali	478
Patrimonio netto	449
Imposte d'esercizio	480
Anno di bilancio	449
Controllo pubblico	426
Codice Ateco primario	148
Totale organismi e società partecipate 5.374	
<i>Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015</i>	

Si ritiene inoltre opportuno mettere in luce come per 5.167 partecipazioni comunali sul totale delle 127.262 manchino i dati relative alle quote di partecipazione detenute. Una peculiarità del database è che alle quote infinitesime (inferiori allo 0,0001%) corrispondono valori pari a zero. Anche se a 48.331 partecipazioni corrispondono quote nulle, il calcolo delle quote cumulate non ne risente in modo significativo, essendo trascurabile il loro peso a livello di precisione del calcolo necessario ai fini della presente indagine.

Ai fini dell'analisi economico-patrimoniale delle partecipate, si è ritenuto opportuno restringere la disamina ai soli organismi per cui risultavano soddisfatte le due seguenti condizioni: disponibilità di tutti i dati di bilancio 2013 e che risultano ancora attivi nel 2015. La scelta di considerare nell'analisi solo gli organismi attivi nel 2015 è dettata dalla volontà di non falsare l'indagine statistica con valori anomali che solitamente caratterizzano gli enti o le società in fase di cessazione dell'attività o prossimità alla liquidazione, così come la decisione di concentrare l'analisi sui bilanci del 2013 è dovuta alla maggior numerosità di enti partecipati in tale raggruppamento (4.521). Da questi sono stati esclusi gli organismi per i quali i bilanci risultavano mancanti di alcune delle informazioni ritenute rilevanti o che non risultavano più attivi nel 2015.

Tabella 23. Numero di organismi partecipati per cui nel *database* è disponibile il bilancio d'esercizio, per gli anni 2011-2014

Disponibilità di bilancio	Frequenza
Anno 2011	58
Anno 2012	170
Anno 2013	4.521
Anno 2014	176
Dato mancante	449

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA 2015

Per quanto riguarda i *missing values* corrispondenti ad alcuni voci di bilancio (tabella 22), essi sono clusterizzati in riferimento agli organismi per i quali il dato di bilancio è mancante *in toto*.

Nell'analisi di settore, a fronte dei 402 diversi codici Ateco riscontrati, è stato utilizzato un raggruppamento in 33 tipologie di attività (incluse le Multiutility). Si rimanda al rapporto di ricerca per una descrizione esauritiva della metodologia seguita.

Finito di stampare
nel mese di ottobre 2015
dalla SER
Società Editrice Romana
Piazza Cola di Rienzo, 85 - Roma

iFEL Fondazione ANCI

**Istituto per la Finanza
e l'Economia Locale**

Piazza San Lorenzo in Lucina 26

00186 Roma (RM)

Tel. 06.688161

Fax 06.68816268

e-mail: finanzalocale@fondazioneifel.it

www.fondazioneifel.it