

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CCXXVI
n. 1

RELAZIONE

CONTENENTE I DATI RELATIVI ALLA PARTECIPAZIONE
DA PARTE DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE A
CONSORZI E SOCIETÀ

(Anni 2007, 2008 e 2009)

(Articolo 1, comma 591, della legge 27 dicembre 2006, n. 296)

Presentata dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione
(BRUNETTA)

Trasmessa alla Presidenza il 4 febbraio 2010

PAGINA BIANCA

I N D I C E

La banca dati CONSOC		
La gestione della partecipazione di pubbliche amministrazioni a consorzi e società	<i>Pag.</i>	5
Operazione Trasparenza – banca dati CONSOC	»	8
I dati comunicati per l'anno 2007	»	9
I risultati del primo anno di operatività della banca dati	»	10
La partecipazione a consorzi e società	»	14
Le caratteristiche dei consorzi e delle società	»	15
I dati comunicati per l'anno 2008	»	19
Analisi dei dati 2008	»	20
Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno inoltrato la comunicazione	»	23
I dati comunicati per l'anno 2009	»	29
Analisi dei dati 2009	»	30
Allegato – Normativa di riferimento	»	39
L. 27-12-2006 n. 296		
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007). Pubblicata nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> 27 dicembre 2006, n. 299, S.O.	»	44
L. 24-12-2007 n. 244		
Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008). Pubblicata nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> 28 dicembre 2007, n. 300, S.O.	»	48
Corte Costituzionale, Sentenza 21 maggio 2008, n. 190	»	51

PAGINA BIANCA

La banca dati CONSOC

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

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

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, allo scopo di acquisire informazioni relative ai consorzi e/o alle società di cui fanno parte le amministrazioni pubbliche (in adempimento alla Legge n.296 del 27 dicembre 2006 - Legge finanziaria per l'anno 2007), ha realizzato una procedura applicativa informatizzata su web rispondente alle prescrizioni dei due commi dell'art.1 della suddetta legge.

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

La banca dati Consoc istituita secondo quanto richiesto dalla Legge n.296 del 27 dicembre 2006, articolo 1, ha organizzato le informazioni sulla base delle comunicazioni previste nei commi di seguito riportati:

- 587. Entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.
- 588. Nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui al comma 587, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi.
- 589. Nel caso di inosservanza delle disposizioni di cui ai commi 587 e 588 una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenuta nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti a quella amministrazione dallo Stato nel medesimo anno.
- 590. Le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 costituiscono per le regioni principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea.
- 591. I dati raccolti ai sensi del comma 587 sono pubblici e sono esposti nel sito web del dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle camere.

La norma prevede che siano soggette alla comunicazione le Amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali. A tal proposito è utile precisare che, sebbene la norma in questione stabilisca che siano tenute a tale adempimento le amministrazioni citate, il Dipartimento della

Funzione Pubblica, con direttiva n.1/2007 sulla verifica da parte delle pubbliche amministrazioni dei presupposti di legittimità degli incarichi conferiti e sugli obblighi di pubblicità dei relativi dati, indirizzata anche agli enti pubblici non economici per il tramite dei Ministeri vigilanti, ha precisato che gli obblighi di pubblicità si riferiscono a “tutte le pubbliche amministrazioni”.

Ad ulteriore conferma di ciò, le FAQ esplicative pubblicate sul sito www.consoc.it del Dipartimento hanno chiarito che tali sono tutte le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs 165/2001. Oggetto di osservazione da parte della normativa sono i Consorzi e le Società in cui la Pubblica Amministrazione ha partecipazioni, attraverso la nomina dei propri Rappresentanti, anche senza possedere quote azionarie.

Ai fini di una corretta interpretazione, per Consorzi si intendono sia quelli costituiti facoltativamente per rispondere ad esigenze di svolgimento di un servizio congiunto, sia quelli in cui è la legge, che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, ne prevede la costituzione obbligatoria.

All'interno del sito www.consoc.it, al fine di agevolare le Amministrazioni Pubbliche, nell'inserimento dei dati richiesti dalla legge finanziaria 2007, sono state inserite le “Domande frequenti”. Ciò ha consentito di fornire una risposta immediata, focalizzando l'attenzione sulle domande più ricorrenti da parte delle Pubbliche Amministrazioni.

La prescrizione normativa relativa all'adempimento CONSOC contenuta nella legge 296/2006 ed il rispetto della scadenza per la comunicazione dei dati prevista per il 30 aprile, ha imposto tempi brevissimi per la realizzazione della banca dati (un mese) la cui spesa non era peraltro contemplata nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 2007.

Al fine di dirimere i dubbi sulla normativa, è stato istituito un Call center dedicato ed è stata svolta attività di ausilio fornendo risposta scritta alle Pubbliche Amministrazioni che ne hanno fatto richiesta. Un considerevole numero di quesiti hanno riguardato perplessità relativamente ad alcune importanti informazioni richieste dalla normativa, in particolare: l'identificazione dei rappresentanti dell'amministrazione dichiarante in seno al consorzio e/o società, l'onere complessivo lordo del bilancio di previsione e il trattamento economico lordo annuo spettante per incarico nel consorzio. Da ciò è risultato una non sempre corretta interpretazione delle amministrazioni dei dati da dichiarare, fatto, questo, che ha determinato la non attendibilità dei dati economici per l'anno 2007.

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

Per ogni consorzio/società:

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

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

- Nome

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

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

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

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

- comma 587. Entro il 30 aprile di ciascun anno le Pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.
- comma 591 Le prescrizioni ivi contenute hanno ricevuto attuazione con la pubblicazione avvenuta nell'ambito dell' "Operazione Trasparenza" dei dati, relativi agli anni 2008/2009, inerenti la partecipazione delle pubbliche amministrazioni a consorzi e società.

I dati pubblicati dal Dipartimento della Funzione Pubblica fanno riferimento, come già detto, a due tipologie di elenchi.

Di seguito sono riportati i dati relativi al fenomeno della partecipazione, da parte delle pubbliche amministrazioni, al capitale di società e consorzi per gli anni 2007, 2008 e 2009.

Per quanto concerne i dati dell'anno 2009 è bene sottolineare che sono stati comparati a quelli dell'anno 2008 estratti alla data del 30 aprile di ciascun anno di riferimento.

Si deve comunque precisare che il "trend" relativo sia al numero delle amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a società e/o a consorzi, che il numero dei consorzi e delle società partecipate non registra sensibili variazioni nel periodo successivo alla data del 30 aprile 2009 prevista dalla normativa per l'adempimento.

Operazione Trasparenza – banca dati CONSOC

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

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

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

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

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

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

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

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

I dati comunicati per l'anno 2007

I risultati del primo anno di operatività della banca dati

L'analisi dei dati si articola in tre sezioni: la prima dedicata alle caratteristiche delle amministrazioni (unità istituzionali) che hanno comunicato la partecipazione a società e/o a consorzi (5.928 unità); la seconda, ad alcune caratteristiche delle partecipazioni (30.681 unità); la terza, alle caratteristiche dei consorzi e delle società partecipate (6.220 unità).

L'anno di riferimento dei dati è il 2007.

Unità di analisi	N
Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a società e/o a consorzi	5.928
Partecipazioni a società e/o consorzi dichiarate	30.681
Consorzi e società partecipate	6.220

Le amministrazioni che hanno dato comunicazione di partecipazione a società e/o a consorzi nell'anno 2007 sono complessivamente 5.928. Si tratta prevalentemente di amministrazioni locali¹ (5.905 unità, pari al 99,6 per cento del totale) e in particolar modo di Comuni che, con 5.471 unità, rappresentano il 92,3 per cento del complesso delle amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione a CONSOC (Prospetto 2.1).

Prospetto 2.1 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi e/o a società, per sottosettore e tipologia di unità istituzionale – Anno 2007

Sottosettori Tipologie	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società	
	Valore assoluto	Valore percentuale
Amministrazioni centrali	8	0,13
Ministeri e Presidenza del Consiglio dei Ministri	3	0,05
Enti e istituzioni di ricerca	2	0,03
Istituti zooprofilattici sperimentali	2	0,03
Enti produttori di servizi economici	1	0,02
Amministrazioni locali	5.905	99,61
Comuni	5.471	92,29
Comunità montane	183	3,09
Province	85	1,43
Aziende sanitarie locali	37	0,62
Unioni di comuni	24	0,40
Aziende ospedaliere pubbliche	17	0,29
Regioni e Province autonome	17	0,29
Università e Istituti di istruzione universitaria	15	0,25
Consorzi e enti autonomi gestori di parchi e aree	14	0,24
Consorzi di Bacino Imbrifero Montano	8	0,13
Altri consorzi comunali/provinciali/regionali	8	0,13
Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura	7	0,12
Altri enti e istituzioni pubbliche locali	5	0,08
Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico	4	0,07
Enti regionali per la ricerca e per l'ambiente	4	0,07
Consorzi di servizi socio assistenziali	2	0,03
Enti regionali di sviluppo agricolo	1	0,02
Enti per il diritto allo studio	1	0,02
Comunità collinari	1	0,02
Agenzie regionali sanitarie	1	0,02
Enti nazionali di previdenza e assistenza	2	0,03
Enti nazionali di previdenza e assistenza	2	0,03
Altri enti	13	0,22
Ex IPAB	6	0,10
Ex IACP	4	0,07
Ordine/collegio	3	0,05
Totale	5.928	100,00

¹ Secondo la ripartizione prevista nel SEC95/S13

Prospetto 2.2 – Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi e/o a società, per ripartizione geografica – Anno 2007

Ripartizioni geografiche (a)	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società	
	Valore assoluto	Valore percentuale
Nord-Ovest	2.700	45,5
Nord-Est	1.421	24,0
Centro	807	13,6
Sud e Isole	1.000	16,9
Totale	5.928	100,0

(a) le unità istituzionali plurilocalizzate sono assegnate alla regione in cui è localizzata la sede centrale.

Il 45,5 per cento delle amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società ha sede in regioni del Nord-Ovest d'Italia; il 24,0 per cento è localizzata nel Nord-Est, il 16,9 per cento nel Mezzogiorno (Sud e Isole) e il restante 13,6 per cento è collocata nelle regioni centrali d'Italia (Prospetto 2.2).

Prospetto 2.3 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società e sia a consorzi sia a società, per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a soli consorzi	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a sole società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione sia a consorzi sia a società	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	25,0	62,5	12,5	8
Amministrazioni locali	8,6	17,8	73,7	5.905
Di cui:				
Regioni e Province autonome	-	29,4	70,6	17
Province	3,5	7,1	89,4	85
Comuni	8,4	16,8	74,8	5.471
Enti di previdenza e assistenza	-	100,0	-	2
Altri Enti	7,7	69,2	23,1	13
Totale	8,6	18,0	73,4	5.928

Gran parte delle amministrazioni qui considerate ha comunicato di avere in essere, nel 2007, partecipazioni sia a consorzi sia a società (73,4 per cento) mentre il 18,0 per cento ha comunicato la partecipazione a sole società e l'8,6 per cento a soli consorzi. Questa evidenza, apparentemente generalizzata, è tuttavia caratteristica esclusiva delle amministrazioni locali: le amministrazioni centrali, gli enti di previdenza e assistenza e gli altri enti mostrano, infatti, un comportamento diverso avendo comunicato prevalentemente la partecipazione a sole società (Prospetto 2.3).

Prospetto 2.4 – Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società e sia a consorzi sia a società, per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizioni geografiche	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a soli consorzi	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a sole società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione sia a consorzi sia a società	Totale (=100)
Nord-Ovest	6,6	21,4	72,0	2.700
Nord-Est	4,3	16,6	79,1	1.421
Centro	6,9	14,3	78,8	807
Sud e Isole	21,3	13,6	65,1	1.000
Totale	8,6	18,0	73,4	5.928

Il dato generale trova conferma nelle amministrazioni collocate in tutte le ripartizioni geografiche. Anche in questo caso, tuttavia, non mancano elementi degni di nota. Ferma restando la preponderanza della partecipazione sia a consorzi sia a società nelle quattro ripartizioni geografiche considerate, nelle amministrazioni localizzate nelle regioni del Mezzogiorno, la quota relativa alle partecipazioni a soli consorzi prevale su quella delle partecipazioni alle sole società, invertendo l'evidenza generale che, viceversa, è sensibilmente accentuata nelle regioni del Nord-Ovest.

Prospetto 2.5 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a uno o più consorzi per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a un solo consorzio	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di un consorzio	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	66,7	33,3	3
Amministrazioni locali	29,7	70,3	4.856
Di cui:			
Regioni e Province autonome	41,7	58,3	12
Province	13,9	86,1	79
Comuni	29,2	70,8	4.551
Enti di previdenza e assistenza	-	-	-
Altri Enti	75,0	25,0	4
Totale	29,7	70,3	4.863

Si osserva, inoltre, che l'82,0 per cento delle unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazioni alla banca dati CONSOC (4.863 su 5.928) ha scelto di consorziarsi: il 29,7 per cento è presente in un solo consorzio e la restante parte in più di uno (70,3 per cento).²

La partecipazione a più di uno di tali soggetti è tuttavia una prerogativa delle amministrazioni locali: le amministrazioni delle restanti tipologie istituzionali partecipano, infatti, prevalentemente ad uno solo consorzio. E' utile segnalare che non sono pervenute alla CONSOC comunicazioni di partecipazione a consorzi da enti di previdenza e assistenza (Prospetto 2.5).

La collocazione geografica non ha grande influenza sulle scelte delle amministrazioni, nonostante nel Sud e Isole e nel Nord-Ovest, ancora una volta, si rilevi un comportamento delle amministrazioni leggermente differente da quello adottato dalle amministrazioni localizzate nelle restanti ripartizioni geografiche (Prospetto 2.6).

Prospetto 2.6 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a uno o più consorzi per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a un solo consorzio	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di un consorzio	Totale (=100)
Nord-Ovest	30,0	70,0	2.122
Nord-Est	28,9	71,1	1.185
Centro	27,9	72,1	692
Sud e Isole	31,8	68,2	864
Totale	29,7	70,3	4.863

² Purtroppo, la banca dati CONSOC in questa prima fase sperimentale non ha rilevato informazioni in merito alla natura, obbligatoria o volontaria, del consorzio né ha rilevato informazioni sulla struttura societaria (soggetti partecipanti, pubblici e/o privati).

Delle 5.928 unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione a CONSOC, 5.419 (pari al 91,4 per cento) hanno dichiarato la partecipazione, a vario titolo, a società: il 23,0 per cento partecipa ad una sola società, il restante 77,0 per cento a più di una.

La partecipazione a più di una società caratterizza le amministrazioni di tutte le tipologie istituzionali considerate, fatta eccezione per la categoria residuale degli Altri enti in cui le amministrazioni partecipano prevalentemente ad una sola società (83,3 per cento dei casi). E' opportuno segnalare, viceversa, che tutte le Regioni e la quasi totalità delle Province (96,3 per cento) che hanno inoltrato comunicazione a CONSOC dichiarano la partecipazione a più società (Prospetto 2.7).

Prospetto 2.7 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a una o più società per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a una sola società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di una società	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	16,7	83,3	6
Amministrazioni locali	22,8	77,2	5.399
Di cui:			
Regioni e Province autonome	-	100,0	17
Province	3,7	96,3	82
Comuni	22,3	77,7	5.011
Enti di previdenza e assistenza	50,0	50,0	2
Altri Enti	83,3	16,7	12
Totale	23,0	77,0	5.419

Ancora una volta, dall'analisi per ripartizione geografica, emerge il differente comportamento delle amministrazioni localizzate nel Nord-Ovest e nel Mezzogiorno rispetto a quelle del Nord-Est e del Centro. In queste ultime regioni, infatti, le quote di amministrazioni che dichiarano la partecipazione ad una sola società sono decisamente inferiori alle stesse quote relative alle amministrazioni del Nord-Ovest e del Mezzogiorno (si ha il 13,2 e il 12,1 per cento per le prime contro il 26,2 e il 40,0 per cento delle seconde). Le amministrazioni di queste ultime regioni, conseguentemente, fanno rilevare percentuali inferiori alla media generale di amministrazioni con partecipazioni a più di una società (Prospetto 2.8).

Prospetto 2.8 - Unità istituzionali che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a una o più società per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a una sola società	Unità istituzionali che hanno comunicato la partecipazione a più di una società	Totale (=100)
Nord-Ovest	26,2	73,8	2.521
Nord-Est	13,2	86,8	1.360
Centro	12,1	87,9	751
Sud e Isole	40,0	60,0	787
Totale	23,0	77,0	5.419

Le partecipazioni a consorzi e società

Le 5.928 amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione alla banca dati CONSOC hanno comunicato informazioni riferite a complessivamente 30.681 partecipazioni: 12.175 (39,7 per cento) relative a consorzi, 18.506 (60,3 per cento) relative a società.

La partecipazione delle suddette amministrazioni a consorzi vede la presenza di un rappresentante dell'amministrazione negli organi di governo del consorzio solo nel 48,8 per cento dei casi. Tale dato non trova tuttavia conferma nell'analisi per tipologia istituzionale che, infatti, fa emergere un approccio delle Amministrazioni centrali, delle Regioni e delle Province (verosimilmente amministrazioni di grandi dimensioni) diverso rispetto a quello dei Comuni e dei cosiddetti Altri enti. Nel dettaglio, le amministrazioni Centrali, le Regioni e le Province hanno almeno un rappresentante negli organi di governo dei consorzi ai quali partecipano rispettivamente nell'85,3, 74,6 e 66,4 per cento dei casi, mentre i Comuni hanno un rappresentante negli organi di governo soltanto nel 46,1 per cento delle partecipazioni e gli Altri enti solo in 1 caso su 5 (20,0 per cento) (Prospetto 2.9).

Prospetto 2.9 – Partecipazioni a consorzi con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	85,3	14,7	68
Amministrazioni locali	48,6	51,4	12.102
Di cui:			
Regioni e Province autonome	74,6	25,4	67
Province	66,4	33,6	426
Comuni	46,1	53,9	10.900
Enti di previdenza e assistenza	-	-	-
Altri Enti	20,0	80,0	5
Totale	48,8	51,2	12.175

Dall'analisi secondo la ripartizione geografica di appartenenza delle amministrazioni consorziate, si rileva che quelle localizzate nelle regioni del Centro e del Sud hanno almeno un rappresentante negli organi di governo dei consorzi ai quali partecipano in oltre il 54,0 per cento dei casi mentre le amministrazioni del Nord-Est e del Nord-Ovest fanno rilevare quote di partecipazioni con rappresentante inferiori al dato generale (48,8 per cento) e rispettivamente pari a 47,1 e 45,4 per cento delle partecipazioni dichiarate (Prospetto 2.10).

Prospetto 2.10 - Partecipazioni a consorzi con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo del consorzio	Totale (=100)
Nord-Ovest	45,4	54,6	5.289
Nord-Est	47,1	52,9	2.924
Centro	54,9	45,1	1.826
Sud e Isole	54,6	45,4	2.136
Totale	48,8	51,2	12.175

Passando a considerare le partecipazioni a società, nel complesso, la quota di partecipazioni con almeno un rappresentante dell'amministrazione è addirittura inferiore a quella rilevata per i consorzi. Si tratta, infatti, del 36,4 per cento dei casi, mentre molto più frequenti sono le partecipazioni a società senza rappresentante dell'amministrazione negli organi di governo (63,6 per cento).

Tale evidenza generale deriva evidentemente dalla numerosità dei Comuni sul complesso delle amministrazioni considerate: trova infatti conferma soltanto per le amministrazioni comunali mentre è smentita in quelle appartenenti alle restanti tipologie istituzionali e in modo particolare nelle Amministrazioni centrali (per le quali l'87,5 per cento delle partecipazioni è con rappresentante) e dalle Regioni (76,2 per cento) (Prospetto 2.11).

Prospetto 2.11 – Partecipazioni a società con e senza un rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per sottosettore istituzionale – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Totale (=100)
Amministrazioni centrali	87,5	12,5	32
Amministrazioni locali	36,3	63,7	18.449
Di cui:			
Regioni e Province autonome	76,2	23,8	248
Province	55,2	44,8	1.006
Comuni	33,8	66,2	16.301
Enti di previdenza e assistenza	100,0	-	5
Altri Enti	55,0	45,0	20
Totale	36,4	63,6	18.506

Come per le partecipazioni ai consorzi, le amministrazioni del Centro e, in particolar modo, quelle localizzate nelle regioni del Sud e delle Isole fanno rilevare un comportamento diverso da quello registrato per le amministrazioni collocate nelle restanti regioni d'Italia oltre che da quello generale (Prospetto 2.12).

Prospetto 2.12 - Partecipazioni a società con e senza un rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per ripartizione geografica – Anno 2007 (valori percentuali)

Ripartizione geografica	Con rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo della società	Totale
Nord-Ovest	35,3	64,7	7.517
Nord-Est	33,9	66,1	5.458
Centro	38,1	61,9	3.604
Sud e Isole	45,3	54,7	1.927
Totale	36,4	63,6	18.506

Le caratteristiche dei consorzi e delle società

Le comunicazioni pervenute alla banca dati CONSOC hanno riguardato complessivamente 4.104 società (66,0 per cento) e 2.116 consorzi (34,0 per cento) per un totale di 6.220 soggetti.

Nei prospetti che seguono di tali soggetti sono illustrate le principali caratteristiche rilevate. E' opportuno, tuttavia, segnalare che, al momento, non si dispone, né per le società, né per i consorzi, di informazioni sintetiche sull'attività svolta.

Prospetto 2.13 - Società oggetto di comunicazione per durata e per sottosettore istituzionale di appartenenza della/delle amministrazione/i dichiarante/i – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Durata illimitata	Durata limitata	Totale
Amministrazione centrale	8,3	91,7	25
Amministrazione locale	3,2	96,8	4.037
Enti di previdenza e	-	100,0	6
Altri Enti	13,0	87,0	27
Combinazioni di sottosettori	-	100,0	19
Totale	3,3	96,7	4.104

Delle 4.104 società oggetto di comunicazione, il 96,7 per cento ha durata limitata e il restante 3,3 per cento è a tempo indeterminato. Il dato generale è sostanzialmente confermato in qualsiasi delle tipologie istituzionali di appartenenza dell'amministrazione o dell'insieme di amministrazioni che hanno comunicato informazioni sulle società partecipate alla banca dati CONSOC (Prospetto 2.13).

Analoghe considerazioni sono possibili per i dati relativi ai consorzi (Prospetto 2.14)

Prospetto 2.14 - Consorzi oggetto di comunicazione di durata illimitata e limitata per sottosettore istituzionale di appartenenza dell'/delle amministrazione/i dichiarante/i – Anno 2007 (valori percentuali)³

Sottosettori	Durata illimitata	Durata limitata	Totale
Amministrazione centrale	20,9	79,1	43
Amministrazione locale	20,7	79,3	2.035
Enti di previdenza e	-	-	-
Altri Enti	-	100,0	4
Combinazioni di sottosettori	2,9	97,1	34
Totale	20,4	79,6	2.116

Dalla base di dati CONSOC è stato possibile estrarre informazioni relative alla durata, al controllo e alla forma giuridica del soggetto analizzato soltanto per le società. Per i consorzi informazioni di maggiore dettaglio possono essere acquisite solo integrando i dati posseduti – in una prospettiva di approfondimento – con altre fonti.

Prospetto 2.15 - Società oggetto di comunicazione parzialmente e totalmente partecipate per sottosettore istituzionale di appartenenza della/delle amministrazione/i dichiarante/i – Anno 2007 (valori percentuali)

Sottosettori	Parzialmente partecipate	Totalmente partecipate	Totale
Amministrazione centrale	95,8	4,2	24
Amministrazione locale	84,4	15,6	4.035
Enti di previdenza e	100,0	-	3
Altri Enti	56,5	43,5	23
Combinazioni di sottosettori	100,0	-	19
Totale	84,4	15,6	4.104

³ In fiancata viene riportata la classe di "Combinazioni di sottosettori" per rappresentare le società e i consorzi che sono dichiarati in CONSOC da amministrazioni appartenenti a sottosettori istituzionali diversi (ad esempio: Amministrazioni centrali e amministrazioni locali o Amministrazioni locali e Enti di previdenza e assistenza).

La maggior parte delle società oggetto di comunicazione è solo parzialmente partecipata dalle amministrazioni dichiaranti (84,4 per cento) mentre il 15,6 per cento delle società è totalmente partecipata. In particolare, solo il 4,2 per cento delle società cui partecipano amministrazioni centrali è totalmente partecipata dalle stesse mentre è totalmente partecipata da amministrazioni locali il 15,6 per cento delle società dalle stesse comunicate alla Funzione pubblica e il 43,5 per cento delle società di cui è pervenuta comunicazione da parte di amministrazioni classificate nella categoria degli Altri Enti (Prospetto 2.15).

Prospetto 2.16 - Società oggetto di comunicazione per forma giuridica, per sottosettore di appartenenza della/delle amministrazione/i dichiarante/i – Anno 2007 (a) (valori assoluti e percentuali)

Sottosettori	Società per azioni	Società a responsabilità limitata	Società cooperativa	Altra forma giuridica*	Forma giuridica non esplicitata	Totale
Amministrazione centrale	25,0	33,3	12,5	-	29,2	24
Amministrazione locale	44,5	39,9	9,1	0,9	5,7	4.035
Enti di previdenza e assistenza	100,0	-	-	-	-	3
Altri Enti	8,7	73,9	8,7	-	8,7	23
Combinazioni di sottosettori	36,8	52,6	10,5	-	-	19
Totale	44,2	40,0	9,1	0,1	5,8	4.104

(a) La forma giuridica è stata tratta dalla ragione sociale dichiarata dalle amministrazioni. Il form di acquisizione dati finora utilizzato non ha consentito alle amministrazioni di fornire tale informazione in uno specifico campo.

(*) Comprende: Aziende speciali (32), Enti pubblici non economici (1), S.a.s. (1) e S.n.c. (1).

Tra le società oggetto di comunicazione, le più numerose sono le Società per azioni, che rappresentano il 44,2 per cento del totale, e le Società a responsabilità limitata che del totale rappresentano il 40,0 per cento. Seguono, per numerosità, le società cooperative (9,1 per cento) mentre si rilevano pochissimi casi di partecipazioni a società con forme giuridiche differenti da quelle già citate (0,1 per cento).

E' opportuno segnalare tuttavia che l'informazione sulla forma giuridica è stata estratta dalla ragione sociale comunicata dalle amministrazioni e che in 239 casi (pari al 5,8 per cento del totale) essa non è stata esplicitata.

PAGINA BIANCA

I dati comunicati per l'anno 2008

Analisi dei dati 2008

Le amministrazioni che alimentano la banca dati CONSOC sono tutte le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali che hanno l'onere di comunicare al Dipartimento della funzione pubblica, entro il 30 aprile di ciascun anno, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime.

Per osservare la raccolta di dati, si sono prese in esame tre grandi tipologie di informazione, dette unità di analisi:

- le amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società,
- la partecipazione a consorzi e/o società
- i consorzi e le società partecipate

I dati analizzati sono quelli presenti nella banca dati CONSOC e si riferiscono alle dichiarazioni effettuate per l'anno 2008.

Prospetto 1 – Unità di analisi della banca dati "Consoc"- comparazione 2007-2008

Unità di analisi	Numeri		Variazione
	2007	2008	%
Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società	5.928	5.916	-0,20
Partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate	30.681	34.626	11,39
Consorzi e società partecipate	6.220	6.584	5,53

Fonte: Banca dati "Consoc"

Le Amministrazioni che per l'anno 2008 hanno effettuato la comunicazione di partecipazioni a consorzi e/o società sono complessivamente 5.916, contro le 5.928 dell'anno precedente.

Il numero delle unità appare piuttosto stabile, registrando una piccola variazione percentuale in diminuzione dello 0,20% imputabile ai diversi momenti in cui si è operata la rilevazione del dato nei due anni di riferimento.

Al contrario, il numero delle partecipazioni comunicate è aumentato dell'11,39%, passando da 30.681 nel 2007 a 34.626 nel 2008.

Il numero dei consorzi e delle società partecipate si incrementano del 5,53% passando dalle 6.220 unità del 2007 alle 6.584 unità del 2008.

Pertanto, si può concludere che a fronte di una sostanziale parità del numero di enti pubblici che hanno fornito le informazioni tra i due anni presi a riferimento, 2007 e 2008, l'ampiezza degli scostamenti riferiti sia al numero delle partecipazioni che a quello dei consorzi e delle

società costituite sono significativi del proseguimento del processo di decentramento orizzontale e di sussidiarietà avviato dai processi di riforma a cominciare dalla legge 142/90.

Nei paragrafi che seguono le Amministrazioni che hanno inviato comunicazioni vengono presentate secondo una classificazione che le raggruppa per comparti e settori di contrattazione e categorie di personale.

Prospetto 2 – I comparti di contrattazione/categorie di personale – anno 2008

Comparti e settori di contrattazione e categorie di personale

Agenzie fiscali
Corpo nazionale dei vigili del fuoco e Monopoli di Stato
Forze armate
Corpi di polizia
Magistratura
Ministeri
Presidenza del Consiglio dei Ministri
Istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione
Scuola
Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale
Regioni e Autonomie locali (a)
Servizio sanitario nazionale
Università, istituti universitari, osservatori astronomici
Enti pubblici non economici
Enti ex art.70 d.lgs. 165/2001
Enti di vigilanza

(a) Include anche le Regioni a statuto speciale e a ordinamento autonomo.

Prospetto 3 – Unità di analisi che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi e/o a società, per comparto e settore di contrattazione del personale – anno 2008

Comparto	Settore	N. Amministrazioni che hanno dichiarato
Enti di ricerca	Istituti zooprofilattici	1
Enti pubblici non economici	Ordini e collegi	3
Ministeri	Ministeri	2
Regioni ed autonomie locali	Agenzie regionali	4
	CCIAA	45
	Comuni	5.639
	Comunità montane	19
	Consorzi	26
	Enti parco	2
	Iacp	2
	Province	91
	Regioni	11
	Unioni dei comuni	26
Servizio sanitario nazionale	Asl	22
	Aziende ospedaliere	12
	Ircs	1
Università	Università ed altri istituti universitari	10
Totale		5.916

Fonte: Banca dati "Consoc"

Il prospetto 3 evidenzia la prevalenza del comparto delle regioni e degli enti locali che rappresentano più del 99% del campione casuale costituito dagli enti rispondenti.

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

I soli comuni raggiungono la significativa quota del 95%, sempre della totalità del campione.

Tuttavia sono da segnalare, per numerosità:

- le province che rispondono quasi nella totalità dell'universo (91)
- le camere di commercio (45) e le regioni (11) che rispondono per circa il 50 %
- le emergenti unioni di comuni che in numero di 26 forniscono i dati per circa un decimo del dinamico universo che le sta caratterizzando (*).

Se i dati del prospetto 3 si analizzano in maniera correlata con quelli del prospetto 1 si ha la conferma di un fenomeno ben noto. L'introduzione dei principi di concorrenza nei pubblici servizi (le cd. liberalizzazioni) e la ricerca di una maggiore efficienza delle gestioni ha portato, in particolare il sistema degli enti locali, alla autonomizzazione di interi settori organizzativi con creazione di aziende ad hoc (anche multisettoriali, cd. multiservizi) nonché alla esternalizzazione di servizi con partecipazioni totali e parziali da parte delle pubbliche amministrazioni mediante un forte coinvolgimento dei capitali privati: le cosiddette privatizzazioni.

Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno inoltrato la comunicazione

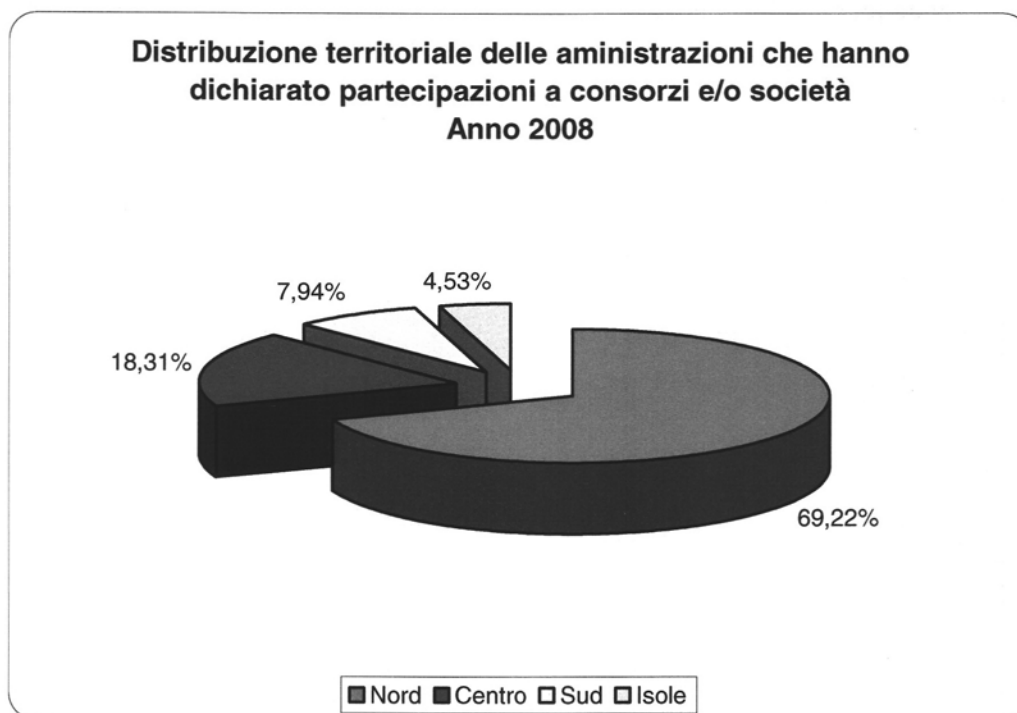
Poco meno del 70% delle amministrazioni che hanno comunicato la partecipazione a consorzi e/o società risiede al nord, mentre poco più del 18% al centro e il 12,47% tra il sud e le isole (Prospetto 4 e Figura 1).

(*) Dal sito dell'ANCI-Associazione dei Comuni Italiani emerge che al maggio 2009 risultano costituite 291 unioni di comuni.

Prospetto 4 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi e/o società per ripartizione geografica – anno 2008

Ripartizioni geografiche	Valori assoluti	Valori percentuali
Nord	4.095	69,22
Centro	1.083	18,31
Sud	470	7,94
Isole	268	4,53
Totale	5.916	100,00

Fonte: Banca dati "Consoc"

Figura 1 – Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società - Anno 2008 (valori percentuali)

Fonte: Banca dati "Consoc"

Prospetto 5 – Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società – Anno 2008

Ripartizione geografica	Regione	N. Amministrazioni
NORD	EMILIA-ROMAGNA	357
NORD	FRIULI_VENEZIA_GIULIA	222
NORD	LIGURIA	135
NORD	LOMBARDIA	1.326
NORD	PIEMONTE	1.113
NORD	TRENTINO-ALTO-ADIGE	334
NORD	VALLE-D'AOSTA	55
NORD	VENETO	553
CENTRO	ABRUZZO	225
CENTRO	LAZIO	203
CENTRO	MARCHE	253
CENTRO	TOSCANA	299
CENTRO	UMBRIA	103
SUD	BASILICATA	39
SUD	CALABRIA	107
SUD	CAMPANIA	179
SUD	MOLISE	57
SUD	PUGLIA	88
ISOLE	SARDEGNA	138
ISOLE	SICILIA	130
	Totale	5.916

Fonte: Banca dati "Consoc"

Prospetto 6 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società, sia a consorzi che a società, distribuite per ripartizione geografica. – anno 2008

Ripartizione geografica	1. Unità che hanno comunicato la partecipazione sia a consorzi che a società (%)	2. Unità che hanno comunicato la partecipazione a soli consorzi (%)	3. Unità che hanno comunicato la partecipazione a sole società (%)	Totale Unità (Valori assoluti)
NORD	83,00	4,05	12,95	4.095
CENTRO	81,26	5,36	13,38	1.083
SUD	63,40	18,72	17,88	470
ISOLE	63,43	27,24	9,33	268
Totali	80,24	6,51	13,25	5.916

Fonte: Banca dati "Consoc"

Il prospetto 6 illustra come la gran parte delle amministrazioni ha comunicato di avere, nell'anno 2008, partecipazioni sia a consorzi che a società (80,24%), mentre il 13,25% ha comunicato la partecipazione a sole società e solamente il 6,51% a soli consorzi.

Sempre ragionando sul campione casuale dei rispondenti, il prospetto 4 rappresenta la ripartizione geografica degli enti e può fornire utili indicazioni circa la maggiore o minore vocazione alla riorganizzazione degli enti da parte dei territori se ne compariamo i dati con quelli del prospetto 6.

Infatti, se osserviamo i dati di colonna 1. del prospetto 6 emerge una Italia divisa in due con il centro ed il nord che hanno partecipazioni sia a consorzi che a società in misura superiore all'80% mentre il sud e le isole si attestano ad un uguale valore del 63%.

Nella colonna 2 osserviamo il forte ricorso al solo strumento consortile da parte degli enti pubblici delle isole con il 27%, dato verosimilmente influenzato dalle leggi settoriali di riorganizzazione dei servizi pubblici locali a cominciare dal ciclo delle acque ed allo smaltimento dei rifiuti.

In questi casi la forma giuridica per la gestione dei servizi pubblici a rete è prevista obbligatoriamente dalle diverse leggi settoriali.

Nella colonna 3 si evidenzia, anche come conseguenza dei dati presenti nelle precedenti due colonne, una tendenza degli enti del sud a ricorrere al solo strumento societario (17,88%) in misura praticamente analoga alla sola tipologia consortile (18,72).

Anche questi dati confermano il dualismo che caratterizza il nostro paese tra le realtà del centro-nord e quelle del mezzogiorno.

Altre considerazioni interessanti si possono dedurre osservando la distribuzione nell'ambito del comparto e settore di contrattazione per il personale (prospetto 7) .

Prospetto 7 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a soli società, sia a consorzi che a società, per comparto e settore di contrattazione del personale. – anno 2008

Settore	Amministrazioni che hanno comunicato partecipazioni solo a società	Amministrazioni che hanno comunicato partecipazioni solo a consorzi	Amministrazioni che hanno comunicato partecipazioni sia a consorzi che a società	Totale amministrazioni
	%	%	%	Valori assoluti
Istituti zoo profilattici	100,00	0,00	0,00	1
Ordini e collegi	100,00	0,00	0,00	3
Ministeri	50,00	50,00	0,00	2
Agenzie regionali	25,00	0,00	75,00	4
CCIAA	6,67	0,00	93,33	45
Comuni	12,84	6,44	80,72	5.639
Comunità montane	21,05	21,05	57,89	19
CONSORZI BIM	38,46	19,23	42,31	26
Enti parco	50,00	0,00	50,00	2
Iacp	0,00	0,00	100,00	2
Province	8,79	1,10	90,11	91
Regioni	27,27	0,00	72,73	11
Unioni dei comuni	69,23	11,54	19,23	26
Asl	13,64	9,09	77,27	22
Aziende ospedaliere	25,00	41,67	33,33	12
Ircs	100,00	0,00	0,00	1
Università ed altri istituti universitari	0,00	10,00	90,00	10
Totali	13,25	6,51	80,24	5.916

Con lo sguardo ai settori più significativi delle Regioni ed autonomie locali vediamo che i comuni, le provincie e le regioni confermano la tendenza a partecipazioni ad entrambe le categorie registrando percentuali rilevanti.

Nella stessa maniera si comportano le amministrazioni del comparto Università nella misura del 90%.

In conclusione, i dati analizzati nella loro complessità confermano i risultati a cui perviene anche il “Rapporto sullo stato del processo di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi nei Comuni” realizzato nell'ambito del Progetto EXTRA, nato da una convenzione tra l'ANCI -Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e il Dipartimento della Funzione Pubblica.

Il Progetto ha affrontato in maniera integrale le tematiche inerenti la gestione e l'affidamento dei servizi pubblici locali partendo dallo studio di modelli di "governance" per le esternalizzazioni di funzioni e servizi.

Il progetto Extra, inoltre, ha avuto lo scopo di studiare nuovi assetti istituzionali e organizzativi oltre a fornire indicatori di valutazione per rendere la scelta delle amministrazioni locali sempre più consapevole su "cosa" esternalizzare e "cosa" gestire internamente, al fine di migliorare la qualità dei servizi pubblici e di aumentarne l'efficienza a tutto vantaggio per le amministrazioni e per i cittadini.

I dati comunicati per l'anno 2009

Analisi dei dati 2009

Il numero delle amministrazioni rispondenti nell'anno 2009 è stato di 5.187 unità, cioè sostanzialmente uguale a quello dell'anno precedente.

La stessa invarianza si è già potuta riscontrare nei rapporti precedenti del 2007 e del 2008.

Prospetto 1 – Unità di analisi della banca dati "Consoc"- anni 2008/9

Unità di analisi	2008	2009	Differenza	
			va	%
1. Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società	5.195	5.187	- 8	- 0,15
2. Partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate	34.931	36.012	+ 1.081	+ 3,09
3. Consorzi e società partecipate	6.785	7.216	+ 431	+ 6,35

Fonte: Banca dati "Consoc"

In altri termini, ad oggi, risulta stabilizzato il numero delle amministrazioni che forniscono gli elementi che alimentano la banca dati.

Diversamente si comporta l'evoluzione dei dati relativi alle partecipazioni e alla numerosità di consorzi e società costituite.

Infatti, le partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate nel 2009 (n. 36.012) registrano un aumento del 3,09% rispetto allo stesso dato del 2008.

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

Maggiore evoluzione si riscontra per quanto riguarda il numero di consorzi e società partecipate costituite. Infatti, l'incremento 2008-09 pari al 6,35% supera l'incremento del 5,53% che si era rilevato nel 2008 rispetto al precedente anno 2007.

Prospetto 2 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi e/o a società, per comparto e settore di contrattazione del personale – anni 2008/9

Comparto	Settore	2008		2009		Differenza	
		va	%	va	%	va	%
Enti di ricerca		2	0,04	4	0,08	+ 2	+ 100
Enti pubblici non economici		10	0,19	11	0,21	+ 1	+ 10
Ministeri e PCM		0	-	4	0,08	+ 4	-
Regioni ed autonomie locali	Regioni, Enti regionali, Province autonome	27	0,52	28	0,54	+ 1	+ 3,70
	Province	82	1,58	86	1,66	+ 4	+ 4,88
	Comuni	4.794	92,28	4.775	92,06	- 19	- 0,40
	Unioni dei comuni e Comunità montane	190	3,66	159	3,06	- 31	- 16,31
	CCIAA	12	0,23	35	0,67	+ 23	+191,67
	Consorzi	22	0,42	23	0,44	+ 1	+ 4,54
	Altri Enti locali	8	0,15	10	0,19	+ 2	+ 25
Servizio sanitario nazionale	Asl	24	0,46	22	0,42	- 2	- 8,33
	Aziende ospedaliere e Ircs	15	0,29	14	0,27	- 1	- 6,67
Università	Università ed altri istituti	9	0,17	16	0,31	+ 7	+77,78
	Totale	5.195	100	5.187	100	-	-

Fonte: Banca dati "Consoc"

Al fine di facilitare la lettura dei dati e di polarizzarne l'attenzione su quelli più significativi, il prospetto 2 vede riordinati gli enti con alcuni accorpamenti realizzati in funzione sia della numerosità delle risposte sia della natura degli stessi.

In particolare, si sono unificate le risposte relative alle regioni, ai loro enti e agenzie con quelle relative alle province autonome in quanto dotate di poteri e funzioni simili alle regioni.

Un ulteriore accorpamento ha riguardato le unioni di comuni con le comunità montane sia per la funzione associativa e sovracomunale che caratterizza entrambe le tipologie di enti locali sia per la semplificazione che si sta operando nel processo di elaborazione, purtroppo annosa, del "codice delle autonomie" con la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni.

La molteplicità delle forme giuridiche unite alla ridotta numerosità dei casi comunicati ci hanno indotto a creare la voce “altri enti locali” in cui sono confluiti organismi come gli Iacp, enti parco, ecc..

Con la stessa prospettiva si sono sommate le aziende ospedaliere con gli Irccs per la funzione simile che assolvono.

Come si può facilmente osservare nel prospetto 2 la composizione del campione casuale degli enti rispondenti rileva una distribuzione abbastanza simile tra l'anno 2009 e quello precedente del 2008.

Ciononostante, possiamo registrare:

- Un calo nel 2009 del 16,31% del numero di Unioni dei comuni e Comunità montane rispondenti rispetto al 2008
- Una quasi triplicazione delle camere di commercio che hanno adempiuto nel 2009 rispetto al 2008 anche se, va osservato, si trattava di una presenza iniziale molto bassa rispetto all'universo esistente
- Una presenza praticamente doppia del comparto universitario rispetto al precedente 2008.

Prospetto 3 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi e/o società per ripartizione geografica – anni 2008/9

Ripartizioni geografiche	2008		2009		Differenza	
	va	%	va	%	va	%
Nord	3.693	71,09	3.689	71,12	- 4	- 0,11
Centro	927	17,84	896	17,27	- 31	- 3,34
Sud	360	6,93	371	7,15	+ 11	+ 3,05
Isole	215	4,14	231	4,45	+ 16	+ 7,44
Totale	5.195	100	5.187	100	-	-

Fonte: Banca dati "Consoc"

Come si evidenzia dal prospetto 3, la struttura della distribuzione per area geografica degli enti che hanno alimentato la banca dati negli anni 2008 e 2009 è sostanzialmente simile in considerazione degli scarti molto limitati che si sono registrati nel periodo analizzato.

Prospetto 4 – Distribuzione territoriale delle amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società – anni 2008/9

Ripartizione geografica	Regione	2008		2009		Differenza	
		va	%	va	%	va	%
NORD	EMILIA-ROMAGNA	318	6,12	331	6,38	+ 13	+ 4,09
NORD	FRIULI_VENEZIA_GIULIA	195	3,75	192	3,70	- 3	- 1,54
NORD	LIGURIA	126	2,42	115	2,22	- 11	- 8,73
NORD	VENETO	526	10,12	528	10,18	+ 2	+ 0,38
NORD	VALLE D'AOSTA	46	0,88	71	1,37	+ 25	+ 54,35
NORD	TRENTINO-ALTO-ADIGE	247	4,75	268	5,17	+ 21	+ 8,50
NORD	PIEMONTE	1.024	19,71	964	18,58	- 60	- 5,86
NORD	LOMBARDIA	1.211	23,31	1.220	23,52	+ 9	+ 0,74
CENTRO	ABRUZZO	195	3,75	145	2,79	- 50	- 25,64
CENTRO	LAZIO	132	2,54	150	2,89	+ 18	+ 13,64
CENTRO	TOSCANA	285	5,49	285	5,49	-	-
CENTRO	UMBRIA	94	1,81	95	1,83	+ 1	+ 1,06
CENTRO	MARCHE	221	4,25	221	4,26	-	-
SUD	BASILICATA	34	0,65	32	0,62	- 2	- 5,88
SUD	CALABRIA	60	1,15	89	1,71	+ 29	+ 48,33
SUD	PUGLIA	76	1,46	76	1,46	-	-
SUD	MOLISE	43	0,83	33	0,64	- 10	- 23,25
SUD	CAMPANIA	147	2,83	141	2,72	- 6	- 4,08
ISOLE	SARDEGNA	110	2,12	122	2,35	+ 12	+ 10,90
ISOLE	SICILIA	105	2,02	109	2,10	+ 4	+ 3,81
Totale		5.195	100	5.187	100	-	-

Fonte: Banca dati "Consoc"

Il prospetto 4, di dettaglio rispetto a quello precedente, conferma una certa stabilizzazione della distribuzione territoriale con alcune eccezioni tra cui si evidenziano le principali relative a:

- Valle d'Aosta con un incremento del 54,35%
- L'Abruzzo che passa da 195 a 145 amministrazioni rispondenti con un calo del 25,64%
- La Calabria dove si registra un aumento di 29 unità pari al 48,33%

Prospetto 5 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a soli consorzi, a sole società, sia a consorzi che a società, distribuite per ripartizione geografica. – anni 2008/9

Ripartizione geografica	2008			2009			Differenza		
	consorzi e società	solo consorzi	sole società	consorzi e società	solo consorzi	sole società	consorzi e società (%)	solo consorzi (%)	sole società (%)
NORD	3.217	3.308	3.602	3.222	3.312	3.599	+ 0,16	+ 0,12	- 0,08
CENTRO	799	832	894	784	821	859	- 1,88	- 1,32	- 3,91
SUD	261	318	303	280	323	328	+ 7,28	+ 1,57	+ 8,25
ISOLE	154	199	170	173	211	193	+ 12,34	+ 6,03	+ 13,53
Totali	4.431	4.657	4.969	4.459	4.667	4.979	0,63	+ 0,21	+ 0,20

Fonte: Banca dati "Consoc"

Il prospetto 5 tende a confermare i dati del 2008 anche nell'anno successivo relativamente al nord Italia che, si ricorda, rappresenta oltre il 70% del campione casuale dei rispondenti nelle tre differenti tipologie: consorzi e società, solo consorzi, sole società.

Il centro del paese non mostra significativi scostamenti anche se la riduzione generalizzata delle tre differenti tipologie nel 2009 è più marcata per le sole società (- 3,91%).

Diversamente, nel sud, la partecipazione a consorzi e società continua ad incrementarsi significativamente se nel solo intervallo di un anno aumenta del 7,28% nei consorzi e società e dell'8,25% nelle sole società.

Nelle isole l'incremento è ancora più forte nelle tre tipologie che vede un aumento del 12,34% delle partecipazioni a consorzi e società, del 6,03% a soli consorzi e addirittura del 13,53% a sole società.

Tuttavia la lettura dei dati complessivi nazionali vede una situazione abbastanza stabile nei due anni presi in considerazione per effetto della compensazione fra i decrementi registrati prevalentemente nel centro e gli incrementi del sud e particolarmente delle isole.

Se non contraddetti da altre indagini e fonti informative, gli incrementi del mezzogiorno del paese possono essere interpretati come un ulteriore sviluppo del decentramento orizzontale di funzioni e servizi degli enti locali, precedentemente esercitati in economia.

Inoltre, non bisogna dimenticare il processo di adeguamento alle normative settoriali sui pubblici servizi che spinge a riorganizzarne territorialmente la gestione in forma associata. Processo avviato dagli enti locali del mezzogiorno successivamente rispetto a quelli del centro-nord.

Prospetto 6 – Partecipazioni a consorzi con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per sottosettore istituzionale – Anni 2008/9

Sottosettori	2008			2009			Differenza v.a. 2008/09	
	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	va	%
Amministrazioni centrali	0	0	0	100	0	1	+ 1	0
Amministrazioni regionali e locali	77,51	22,49	4.459	78,47	21,53	4.449	- 10	- 0,22
• <i>Regioni, Enti reg.li e Province autonome</i>	95,24	4,76	21	90,48	9,52	21	0	0
• <i>Province</i>	98,70	1,30	77	98,77	1,23	81	+ 4	+ 5,19
• <i>Comuni</i>	77,05	22,95	4.361	78,03	21,97	4.347	- 14	- 0,32
Altri Enti	89,90	10,10	198	90,78	9,22	217	+ 19	+ 9,59
Totale	78,03	21,97	4.657	79,04	20,96	4.667	+ 10	+ 0,21

Fonte: Banca dati "Consoc"

Il prospetto 6 rappresenta una comparazione tra gli anni 2008 e 2009 dei dati relativi alle differenti tipologie di enti in merito alle forme di partecipazione con o senza rappresentante negli organi di governo.

Anche in questo caso gli scarti non presentano variazioni di rilievo se si fa eccezione per la tipologia residuale "altri enti" che non è utile valutare proprio per la eterogeneità della stessa.

Prospetto 7 - Partecipazioni a consorzi con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per ripartizione geografica – Anni 2008/9

Ripartizione geografica	2008			2009			Differenza	
	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	va	%
Nord	77,81	22,19	3.308	78,56	21,44	3.312	+ 4	+ 0,12
Centro	82,45	17,55	832	83,31	16,69	821	- 11	- 1,32
Sud	70,75	29,25	318	73,99	26,01	323	+ 5	+ 1,57
Isole	74,87	25,13	199	77,73	22,27	211	+ 12	+ 6,03
Totale	78,03	21,97	4.657	79,04	20,96	4.667	+ 10	+ 0,21

Fonte: Banca dati "Consoc"

Come nel prospetto 6 anche nel prospetto 7, che ne rappresenta i dati raggruppati per aree territoriali, non si può non rilevare una sostanziale stabilità delle partecipazioni a consorzi con e senza rappresentante delle amministrazioni dichiaranti negli organi di governo.

Prospetto 8 – Partecipazioni a società con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per sottosettore istituzionale – Anni 2008/9

Sottosettori	2008			2009			Differenza	
	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	va	%
Amministrazioni centrali	0	0	0	100	0	3	+ 3	0
Amministrazioni regionali e locali	76,16	23,84	4.703	76,69	23,31	4.710	+ 7	+ 0,15
Di cui:								
• Regioni, Enti regionali e Province autonome	100	0	18	100	0	21	+ 3	+ 16,67
• Province	98,78	1,22	82	98,84	1,16	86	+ 4	+ 4,88
• Comuni	75,67	24,33	4.603	76,17	23,83	4.603	0	0
Altri Enti	83,08	16,92	266	88,72	11,28	266	0	0
Totale	76,53	23,47	4.969	77,34	22,66	4.979	+ 10	+ 0,20

Fonte: Banca dati "Consoc"

Il prospetto 8 che raggruppa le partecipazioni delle amministrazioni a società, con e senza rappresentante, negli organi di governo per sottosettore istituzionale fornisce lo spunto per alcune considerazioni.

Le regioni e le province autonome, nella loro totalità, partecipano direttamente con loro rappresentanti alla gestione delle partecipate.

Tali partecipazioni, tuttavia, tendono ad essere sempre meno dirette, e quindi senza rappresentanti, a mano a mano che ci si sposta verso enti minori come le province e in misura ulteriore nei comuni.

I dati, tuttavia, considerati nella loro globalità si presentano abbastanza stabili nel biennio 2008-2009 considerato.

Prospetto 9 - Partecipazioni a società con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo per ripartizione geografica – Anni 2008/9

Ripartizione geografica	2008			2009			Differenza	
	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	Con rapp. %	Senza rapp. %	va	va	%
Nord	75,85	24,15	3.602	76,72	23,28	3.599	- 3	- 0,08
Centro	81,88	18,12	894	83,35	16,65	859	- 35	- 3,91
Sud	69,97	30,03	303	69,51	30,49	328	+ 25	+ 8,25
Isole	74,71	25,29	170	75,65	24,35	193	+ 23	+ 13,53
Totale	76,53	23,47	4.969	77,34	22,66	4.979	+ 10	+ 0,20

Fonte: Banca dati "Consoc"

Il prospetto 9 vede i dati complessivi del 2008 sostanzialmente confermati nell'anno successivo 2009.

A questo risultato concorre in misura notevole la stabilità della situazione rilevata nel nord del paese che influisce per oltre il 70% del campione casuale delle amministrazioni rispondenti.

Diversamente, il centro del paese mostra una riduzione dei valori assoluti del 2009 sul 2008 del 3,91%.

L'incremento delle partecipazioni nel sud, che abbiamo già rilevato nelle precedenti tabelle, porta ad un aumento nel biennio dell'8,25%, con riferimento sia alle partecipazioni con rappresentanza che senza rappresentanza negli organi di governo.

Nelle isole l'incremento è ancora più forte e vede un aumento del 13,53% delle partecipazioni a società con e senza rappresentante dell'amministrazione dichiarante negli organi di governo.

Tuttavia, anche in questo caso, la lettura dei dati complessivi nazionali vede una situazione abbastanza stabile nei due anni presi in considerazione per effetto della compensazione fra i decrementi registrati prevalentemente nel centro e gli incrementi del sud e particolarmente delle isole.

Allegato - Normativa di riferimento

L. 27-12-2006 n.296

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007).

Pubblicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 2006, n. 299, S.O.

1. 587. Entro il 30 aprile di ciascun anno le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali sono tenute a comunicare, in via telematica o su apposito supporto magnetico, al Dipartimento della funzione pubblica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante.

1. 588. Nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati di cui al comma 587, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi (217) (218) (219).

(217) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma.

(218) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25, 1ª Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587, 588, 589, 590 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione; ha inoltre dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 promosse in riferimento agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione; ha inoltre dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 8, n. 1, e 104 del D.P.R. n. 670 del 1972, alle norme del Titolo VI del D.P.R. n. 670 del 1972, come modificate dalla legge del 1989, n. 386 nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, al decreto legislativo del 16 marzo 1992, n. 266, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; ha infine dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1, promossa in riferimento all'art. 52 del D.P.R. n. 670 del 1972.

(219) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25, 1ª Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587, 588, 589, 590 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione; ha inoltre dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 promosse in riferimento agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione; ha inoltre dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 8, n. 1, e 104 del D.P.R. n. 670

del 1972, alle norme del Titolo VI del D.P.R. n. 670 del 1972, come modificate dalla legge del 1989, n. 386 nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, al decreto legislativo del 16 marzo 1992, n. 266, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; ha infine dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1, promossa in riferimento all'art. 52 del D.P.R. n. 670 del 1972.

1. 589. Nel caso di inosservanza delle disposizioni di cui ai commi 587 e 588 una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenuta nell'anno viene detratta dai fondi a qualsiasi titolo trasferiti a quella amministrazione dallo Stato nel medesimo anno (220) (221).

(220) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma.

(221) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587, 588, 589, 590 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione; ha inoltre dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 promosse in riferimento agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione; ha inoltre dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 8, n. 1, e 104 del D.P.R. n. 670 del 1972, alle norme del Titolo VI del D.P.R. n. 670 del 1972, come modificate dalla legge del 1989, n. 386 nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, al decreto legislativo del 16 marzo 1992, n. 266, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; ha infine dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1, promossa in riferimento all'art. 52 del D.P.R. n. 670 del 1972.

1. 590. Le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 costituiscono per le regioni principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea (222) (223).

(222) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25 - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma.

(223) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587, 588, 589, 590 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione; ha inoltre dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 promosse in riferimento agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione; ha inoltre dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 8, n. 1, e 104 del D.P.R. n. 670 del 1972, alle norme del Titolo VI del D.P.R. n. 670 del 1972, come modificate dalla legge

del 1989, n. 386 nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, al decreto legislativo del 16 marzo 1992, n. 266, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; ha infine dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1, promossa in riferimento all'art. 52 del D.P.R. n. 670 del 1972.

1. 591. I dati raccolti ai sensi del comma 587 sono pubblici, e sono esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (224).

(224) La Corte costituzionale, con sentenza 21 maggio-6 giugno 2008, n. 190 (Gazz. Uff. 11 giugno 2008, n. 25, 1^a Serie speciale), ha dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587, 588, 589, 590 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione; ha inoltre dichiarato inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 promosse in riferimento agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione; ha inoltre dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587 e 591 dell'art. 1, promosse in riferimento agli artt. 8, n. 1, e 104 del D.P.R. n. 670 del 1972, alle norme del Titolo VI del D.P.R. n. 670 del 1972, come modificate dalla legge del 1989, n. 386 nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, al decreto legislativo del 16 marzo 1992, n. 266, al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268; ha infine dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1, promossa in riferimento all'art. 52 del D.P.R. n. 670 del 1972.

1. 592. All'articolo 43, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289, dopo le parole: «legge 28 febbraio 1986, n. 41» sono aggiunte le seguenti: «; gli effetti si estendono anche alle eventuali partite debitorie pregresse a carico dell'Ente definite alla data di entrata in vigore della presente legge».

1. 593. [Fermo restando quanto previsto al comma 466, per gli amministratori delle società partecipate direttamente o indirettamente dallo Stato, la retribuzione dei dirigenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, dei consulenti, dei membri di commissioni e di collegi e dei titolari di qualsivoglia incarico corrisposto dallo Stato, da enti pubblici o da società a prevalente partecipazione pubblica non quotate in borsa, non può superare quella del primo presidente della Corte di cassazione. Nessun atto comportante spesa ai sensi del precedente periodo può ricevere attuazione, se non sia stato previamente reso noto, con l'indicazione nominativa dei destinatari e dell'ammontare del compenso, attraverso la pubblicazione sul sito web dell'amministrazione o del soggetto interessato, nonché comunicato al Governo e al Parlamento. In caso di violazione, l'amministratore che abbia disposto il pagamento e il

destinatario del medesimo sono tenuti al rimborso in solido, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare eccedente la cifra consentita (225)] (226).

(225) Vedi, anche, la Dir.P.C.M. 16 marzo 2007.

(226) Comma abrogato dal comma 43 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244.

L. 24-12-2007 n. 244

Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).

Pubblicata nella Gazz. Uff. 28 dicembre 2007, n. 300, S.O.

3. 43. Il comma 593 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è abrogato.

SENTENZA N. 190 ANNO 2008**LA CORTE COSTITUZIONALE**

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi da 587 a 591 e 1221 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promossi con ricorsi delle Province autonome di Bolzano e Trento notificati il 23 e il 26 febbraio 2007, depositati in cancelleria il 5 e il 6 marzo 2007 ed iscritti ai nn. 12 e 13 del registro ricorsi 2007.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza dell'11 marzo 2008 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;

uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e gli avvocati dello Stato Giuseppe Fiengo e Michele Dipace per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso notificato il 23 febbraio 2007 e depositato il successivo 5 marzo, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, in via principale, di numerose disposizioni della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), fra le quali anche quelle concernenti l'art. 1, commi da 587 a 591, in riferimento agli artt. 3, 81, 97, 116, 117 e 119 della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 8, n. 1, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, ed alle norme del Titolo VI del predetto d.P.R. n. 670 del 1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come modificate dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria), nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ed al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

La ricorrente impugna le suddette disposizioni nella parte in cui stabiliscono che: le amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali devono comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica alcuni dati e, segnatamente, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni medesime, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata

dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante (comma 587); nel caso di inosservanza del predetto obbligo (mancata o incompleta comunicazione dei dati), è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi (comma 588); nel caso di mancata o incompleta comunicazione dei dati ed inosservanza del divieto di erogazione di cui al comma 588, viene detratta dai fondi, trasferiti a qualsiasi titolo dallo Stato a quella amministrazione nel medesimo anno, una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenute nell'anno (comma 589); le disposizioni di cui ai commi 587, 588 e 589 costituiscono per le Regioni principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, ai fini del rispetto dei parametri fissati dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea (comma 590); i dati raccolti ai sensi del comma 587 sono pubblici, e sono esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica. Il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591).

Le suddette norme sono – secondo la Provincia autonoma di Bolzano – costituzionalmente illegittime sotto molteplici profili.

In primo luogo esse introdurrebbero anomali strumenti di controllo sulla gestione finanziaria provinciale, non consentiti dal potere di coordinamento della finanza regionale o provinciale. Esse, inoltre, non conterrebbero principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, bensì disposizioni di dettaglio, direttamente applicabili ai destinatari e non cedevoli, incidenti peraltro sulla materia dell'ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto, attribuita alla potestà legislativa primaria della Provincia dall'art. 8, n. 1, dello statuto speciale.

Esse arrecherebbero, altresì, una lesione alla competenza provinciale in tema di finanza locale nonché alla stessa autonomia finanziaria provinciale, limitando la spesa delle amministrazioni provinciali e locali relativa alla loro partecipazione in consorzi e società attraverso il meccanismo sanzionatorio della riduzione dei trasferimenti erariali.

La previsione del meccanismo di ridimensionamento delle entrate provinciali, in caso di esercizio da parte della Provincia della propria autonomia di spesa non accompagnata dalla comunicazione dei dati di cui al comma 587, sarebbe poi irrazionale e tale da determinare una palese disparità di trattamento fra enti territoriali.

Sarebbe, infine, violato l'art. 104 dello statuto, non essendo stata rispettata la particolare procedura rinforzata ivi prevista per la modifica del quadro statutario concernente l'autonomia finanziaria provinciale ad opera del legislatore statale.

Con particolare riferimento al comma 589, poi, la Provincia ricorrente deduce che, nella parte in cui dispone una riduzione dei trasferimenti statali a qualsiasi titolo spettanti alla Provincia di Bolzano, ove quest'ultima ometta di comunicare o comunichi in maniera incompleta i dati relativi alla partecipazione a consorzi o società e continui ad erogare somme a favore di tali enti partecipati o dei suoi rappresentanti negli organi di governo degli stessi, sarebbero violate le norme del Titolo VI dello statuto e le relative norme di attuazione le quali garantiscono alle Province una compartecipazione al gettito dei tributi erariali.

2.- La Provincia autonoma di Trento, con ricorso notificato in data 26 febbraio 2007, depositato il successivo 6 marzo, ha impugnato, insieme ad altre disposizioni della stessa legge, i commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007, nonché il comma 1221 del medesimo art. 1.

In particolare, la Provincia di Trento ha censurato i citati commi 588, 589 e 590, sostenendo che essi violano la competenza legislativa primaria provinciale di cui all'art. 8, n. 1, dello statuto, in materia di organizzazione provinciale, l'autonomia finanziaria della Provincia e le sue competenze in materia di finanza locale quali risultano dal Titolo VI dello

statuto (in specie dall'art. 80) e dal d.lgs. n. 268 del 1992 e, «nella misura in cui siano considerati più favorevoli, dagli artt. 117, terzo comma (in relazione al coordinamento della finanza pubblica), e 119, primo comma, Cost., là dove garantisce autonomia di spesa», non introducendo principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, bensì disposizioni di dettaglio, direttamente applicabili ai destinatari e non cedevoli.

I richiamati commi sarebbero altresì lesivi: dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, in quanto immediatamente applicabili nel territorio provinciale in una materia di competenza provinciale; dell'autonomia finanziaria degli enti locali; del principio di ragionevolezza e proporzionalità, nella parte in cui pongono un vincolo (il divieto di spesa) irragionevole, non proporzionato e non pertinente al fine perseguito che è quello del «rispetto dei parametri stabiliti dal patto di stabilità e crescita dell'Unione europea», ed introducono un meccanismo sanzionatorio privo di una specifica ragione finanziaria, non connesso ad alcuna violazione delle regole del patto di stabilità o di altra regola relativa alle spese e del tutto estraneo al sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Provincia autonoma in tal modo ledendo le prerogative provinciali e degli enti locali.

La Provincia autonoma di Trento impugna, altresì, il comma 1221 del medesimo art. 1 della legge n. 296 del 2006, nella parte in cui stabilisce che, in relazione alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti degli enti territoriali che abbiano causato una violazione per la quale lo Stato sia chiamato a rispondere sul piano comunitario, ove non sia stata raggiunta l'intesa – prescritta dal comma 1220 – per l'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, all'adozione del predetto decreto «provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281».

Tale norma – ad avviso della ricorrente – violerebbe in primo luogo «l'autonomia finanziaria garantita dallo statuto speciale e, qualora più favorevole, dall'art. 119 della Costituzione, in virtù della quale delle risorse delle regioni e province autonome non si può disporre con atto amministrativo statale». Essa lederebbe altresì: il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97, comma primo, della Costituzione, «che [...] vieta di affidare la soluzione della controversia tra amministrazioni ad una delle due confliggenti»; l'art. 24 della Costituzione, in quanto la procedura in esso delineata porterebbe alla creazione di un titolo esecutivo contro una Regione o Provincia autonoma formato direttamente dall'asserito creditore, al di fuori di ogni garanzia giurisdizionale; l'art. 113 della Costituzione, in quanto non prevede, «avverso il decreto del Presidente del Consiglio, alcuna via di sindacato giurisdizionale, lasciando così pensare che in assoluto non ne esista alcuna»; infine, il principio di certezza del diritto, «sia per il dubbio recato sull'esistenza di un qualunque rimedio, sia – ammesso che il rimedio esista, come deve esistere – per l'incertezza su quale esso sia, se la giurisdizione ordinaria [...] o quello della giurisdizione amministrativa, trattandosi di contestare un provvedimento dell'amministrazione».

In subordine, la ricorrente osserva che la norma sarebbe illegittima anche sotto altro profilo, nella parte in cui assegna la competenza decisoria statale all'organo monocratico Presidente anziché all'organo collegiale Governo, sede, quest'ultima, sempre considerata, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, quella in grado di garantire il bilanciamento delle esigenze contrapposte, all'interno della quale lo statuto speciale assicura alla Provincia la facoltà di far sentire la propria voce, attraverso la partecipazione – sia pure senza diritto di voto – del proprio Presidente.

3.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dei ricorsi.

Secondo la difesa erariale, la misura prevista dal comma 587 dell'art.1 della legge finanziaria per il 2007 non sarebbe lesiva delle competenze legislative delle ricorrenti, avendo

la funzione di consentire la raccolta di dati statistici sulla cui base rendere trasparente la spesa pubblica nazionale, al fine di definire misure di razionalizzazione unitarie, di competenza statale, mentre le sanzioni stabilite per il caso di mancata comunicazione dei dati configurerebbero disposizioni generali di coordinamento della finanza pubblica.

In riferimento al comma 1221 dell'art. 1 della medesima legge n. 296 del 2006, la difesa erariale premette che la nuova disciplina introdotta dalla legge finanziaria 2007 configura il diritto dello Stato di rivalersi nei confronti delle amministrazioni che abbiano causato la violazione di cui questi deve rispondere sul piano comunitario.

Pertanto, se può essere ragionevole far precedere l'accertamento di tale diritto da una congrua fase di trattative, altrettanto conforme all'ordinamento è che, in mancanza di intesa, si proceda unilateralmente secondo il metodo tradizionale dell'ingiunzione fiscale e/o dell'accertamento in tema di entrate patrimoniali dello Stato. Nella specie sarebbero rispettate tutte le garanzie procedurali; è assicurata la partecipazione della componente delle autonomie al processo valutativo della pretesa (il parere obbligatorio della Conferenza unificata); infine sussiste la possibilità del ricorso alle sedi giurisdizionali. L'esecutività del titolo è – secondo la resistente – nel sistema, ma non sono esclusi né la sospensione dell'esecuzione né tanto meno l'annullamento giurisdizionale della pretesa statale.

Quanto alla dedotta preclusione per la Provincia autonoma di prendere parte alla deliberazione di un Consiglio dei ministri che dovrebbe essere chiamato ad attivare la pretesa statale, la difesa erariale osserva che la pretesa vantata dalla ricorrente appare del tutto inopportuna, stante il voluto carattere unilaterale dell'ingiunzione, oggetto di decisione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano e la Provincia autonoma di Trento, con due distinti ricorsi, hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose norme della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007).

1.1.- Le impugnazioni aventi ad oggetto l'art. 1, commi da 587 a 591 e comma 1221, della legge n. 296 del 2006, sono qui trattate separatamente rispetto alle altre questioni promosse nei suddetti ricorsi e, in quanto formulate in riferimento a profili e con argomenti in parte coincidenti, vanno riunite per essere decise con la medesima sentenza.

2.- Le norme di cui ai commi da 587 a 591 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 sono censurate nella parte in cui pongono in capo anche alle amministrazioni pubbliche regionali e locali l'obbligo di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società (comma 587, censurato dalla sola Provincia autonoma di Bolzano), dati che devono essere resi pubblici ed esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica, in relazione ai quali il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591, censurato anch'esso dalla sola Provincia autonoma di Bolzano). Esse stabiliscono altresì che, in caso di mancata o incompleta comunicazione dei predetti dati, è vietata l'erogazione di somme a qualsivoglia titolo da parte dell'amministrazione interessata a favore del consorzio o della società, o a favore dei propri rappresentanti negli organi di governo degli stessi (comma 588); infine, nell'ulteriore ipotesi in cui alla mancata o incompleta comunicazione dei dati segua l'inosservanza del divieto di erogazione di cui al comma 588, viene detratta dai fondi, trasferiti a qualsiasi titolo dallo Stato

a quella amministrazione nel medesimo anno, una cifra pari alle spese da ciascuna amministrazione sostenute nell'anno (comma 589).

Secondo le ricorrenti tali previsioni – in contrasto con quanto statuito dal comma 590 del medesimo art. 1 – non introducono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, bensì disposizioni di dettaglio, direttamente applicabili ai destinatari e non cedevoli. Esse sarebbero, pertanto, costituzionalmente illegittime, in quanto lesive della competenza legislativa primaria assegnata alla Provincia dall'art. 8, n. 1, dello statuto, in materia di ordinamento degli uffici provinciali, dell'autonomia finanziaria ed in specie dell'autonomia di spesa della Provincia e delle sue competenze in materia di finanza locale, nonché dell'autonomia finanziaria degli enti locali, come riconosciute dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione.

Le predette norme sarebbero, inoltre, costituzionalmente illegittime, in quanto il meccanismo di ridimensionamento delle entrate provinciali, previsto in caso di esercizio da parte della Provincia della propria autonomia di spesa non accompagnata dalla comunicazione dei dati di cui al comma 587, sarebbe irrazionale e determinerebbe una palese disparità di trattamento fra enti territoriali, in violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione.

La Provincia autonoma di Trento impugna anche il comma 1221 del medesimo art. 1, nella parte in cui stabilisce che, in relazione alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di rivalsa da parte dello Stato nei confronti degli enti territoriali che abbiano causato una violazione per la quale lo Stato sia chiamato a rispondere sul piano comunitario, ove non sia stata raggiunta l'intesa per l'adozione del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante la determinazione dell'entità del credito dello Stato, nonché l'indicazione delle modalità e dei termini del pagamento, all'adozione del predetto decreto «provvede il Presidente del Consiglio dei Ministri, nei successivi quattro mesi, sentita la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281». Tale norma violerebbe l'autonomia finanziaria provinciale, il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, il diritto di agire e difendersi in giudizio della Provincia, il diritto alla tutela giurisdizionale di diritti ed interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione nonché il principio di certezza del diritto.

3.- Le questioni prospettate dalla Provincia autonoma di Bolzano in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione sono inammissibili.

Questa Corte ha più volte affermato che le Regioni e le Province autonome possono far valere il contrasto con norme costituzionali diverse da quelle attributive di competenza solo ove esso si risolva in una lesione di sfere di competenza regionali o provinciali (così, fra le tante, sentenze n. 401 del 2007, n. 116 del 2006, n. 383 del 2005). Nella specie, le censure sono proposte in relazione a parametri non attinenti al riparto di competenze, senza che sia desunta la compressione di sfere di attribuzione provinciale (fra le tante, sentenze n. 401 del 2007 e n. 116 del 2006).

4.- Inammissibili sono anche le censure sollevate dalla Provincia autonoma di Trento, in relazione al comma 1221 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

Alcune censure sono state dedotte, infatti, in riferimento a parametri costituzionali – gli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione nonché in relazione al principio di certezza del diritto – estranei al riparto di competenze, senza che la loro asserita lesione comporti una violazione dell'autonomia finanziaria provinciale. La censura relativa alla pretesa lesione dell'autonomia finanziaria provinciale è priva di ogni motivazione e deve, dunque, essere dichiarata inammissibile.

4.- Ancora in via preliminare, deve osservarsi che le censure inerenti alla violazione dell'autonomia finanziaria provinciale e degli enti locali, promosse nei confronti dei commi 587, 588, 589 e 590 del medesimo art. 1, devono essere valutate alla stregua delle norme dello statuto (e relative norme di attuazione). Tuttavia, come affermato da questa Corte, il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi

nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione – pure invocato dalle ricorrenti – si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale (così fra le altre, sentenze n. 82 del 2007, n. 88 del 2006): vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Province autonome dallo statuto speciale.

5.- Nel merito, le questioni proposte dalla Provincia autonoma di Bolzano (reg. ric. n. 12 del 2007) nei confronti dei commi 587 e 591 dell'art. 1 della medesima legge n. 296 del 2006 non sono fondate.

L'obbligo posto dal comma 587 in capo alle amministrazioni pubbliche regionali e locali di comunicare annualmente al Dipartimento della funzione pubblica una serie di dati inerenti alla partecipazione delle medesime amministrazioni a consorzi ed a società – così come la previsione che tali dati siano resi pubblici ed esposti nel sito web del Dipartimento della funzione pubblica, ed in relazione ad essi il Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione riferisce annualmente alle Camere (comma 591) – mira a garantire all'amministrazione centrale una adeguata conoscenza della spesa pubblica complessiva in vista dell'adozione di misure di finanza pubblica nazionale idonee ad assicurare il rispetto dei parametri fissati nel patto di stabilità e crescita dell'Unione europea. Tali disposizioni sono, infatti, volte a consentire l'acquisizione e l'elaborazione a livello centrale (il coordinamento) dei predetti dati telematici, in possesso delle amministrazioni regionali e locali, allo scopo di soddisfare esigenze di razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica (sentenza n. 240 del 2007).

Esse, pertanto, costituiscono legittimo esercizio della competenza statale di coordinamento della finanza pubblica che è limite all'autonomia finanziaria delle medesime Province autonome (sentenza n. 82 del 2007).

6.- Le questioni proposte in relazione ai commi 588, 589 e 590 del citato art. 1 sono invece fondate.

La previsione del divieto di erogazione di somme in favore di consorzi e società partecipate dalle amministrazioni territoriali, nel caso di inadempimento da parte di queste ultime dell'obbligo di comunicazione dei dati stabilito dal comma 587, contenuta al comma 588, costituisce un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa della Provincia di Bolzano, nonché all'autonomia finanziaria degli enti locali, garantite dal Titolo VI dello statuto speciale e, con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione introdotte dai decreti legislativi nn. 266 del 16 marzo 1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) e 268 del 16 marzo 1992 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) e dal d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto) nonché dalla legge 30 novembre 1989, n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria).

Questa Corte ha più volte affermato che costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica, vincolanti per le Regioni e le Province autonome, le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa imposti a Regioni ed enti locali, le quali operano nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti (in questo senso v. sent. n. 169 del 2007; sent. n. 412 del 2007),

Nella specie, la violazione del suddetto obbligo di comunicazione non incide sul complessivo limite di spesa da parte della Regione o dell'ente locale. Pertanto, non può

ritenersi che la previsione sanzionatoria di cui al comma 588 a carico delle amministrazioni regionali e locali che non abbiano comunicato i dati prescritti dal comma 587 costituisca – come affermato dal comma 590 – principio di coordinamento della spesa pubblica, vincolante anche per le Regioni e le Province autonome.

Sulla base dei medesimi argomenti devono ritenersi fondate anche le censure sollevate nei confronti del comma 589 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 in riferimento agli artt. 69-71, 75 e 78 dello statuto speciale e, in particolare, all'art. 5 della legge n. 386 del 1989 e all'art. 13, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 268 del 1992.

Il predetto comma 589 sanziona la violazione del divieto di erogazione delle somme in favore delle società e dei consorzi partecipati dalle amministrazioni regionali o locali, – stabilito dal comma 588 e conseguente alla violazione dell'obbligo di comunicazione dei dati cui al comma 587 – con la detrazione dai fondi erariali a qualsiasi titolo trasferiti alle medesime Regioni ed enti locali di una somma pari alla spesa sostenuta nell'anno dagli stessi, anche in tal caso senza alcuna connessione con la violazione di un limite complessivo di spesa imposto a Regioni ed enti locali. Anche la previsione di tale sanzione non costituisce dunque principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica – in contrasto con quanto affermato dal comma 590 – ed è quindi lesiva dell'autonomia di spesa e, più in generale, dell'autonomia finanziaria regionale e provinciale.

Deve pertanto dichiararsi l'illegittimità costituzionale dei commi 588, 589 e 590 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006.

7.- È, infine, non fondata la questione sollevata, in via subordinata, dalla Provincia autonoma di Trento, nei confronti del comma 1221 dello stesso art. 1 della legge n. 296 del 2006 in riferimento all'art. 52, comma 4, dello statuto speciale, il quale stabilisce che il Presidente della Provincia autonoma interviene alle sedute del Consiglio dei ministri, quando si trattano questioni che riguardano la Provincia. Tale norma è impugnata nella parte in cui assegna la competenza ad adottare il provvedimento esecutivo di cui al comma 1220 (il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, il quale costituisce titolo esecutivo nei confronti degli obbligati e reca la determinazione dell'entità del credito dello Stato nonché l'indicazione delle modalità e i termini del pagamento), nell'ipotesi di mancato raggiungimento dell'intesa con gli enti territoriali obbligati, all'organo monocratico Presidente del Consiglio dei ministri anziché all'organo collegiale Governo.

Appare, infatti, priva di fondamento la pretesa della Provincia autonoma di prendere parte alla deliberazione di un Consiglio dei ministri volta a determinare l'entità del credito dello Stato e le modalità ed i termini di pagamento dello stesso da parte degli enti territoriali obbligati, stante l'esclusiva spettanza del provvedimento al Presidente del Consiglio dei ministri, non essendo stata raggiunta l'intesa prescritta dal citato comma 1220.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587, 588, 589, 590 e 591 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), promosse, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) *dichiara* inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 24, 97 e 113 della Costituzione nonché al principio di certezza del diritto ed all'autonomia finanziaria delle Regioni, di cui alle norme del Titolo VI del d.P.R. 31 agosto del 1972 n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 588, 589 e 590, della legge n. 296 del 2006;

4) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 587 e 591 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promosse, in riferimento agli artt. 8, n.1, e 104 del d.P.R. n. 670 del 1972, alle norme del Titolo VI del d.P.R. n. 670 del 1972, come modificate dalla legge del 1989 n. 386 (Norme per il coordinamento della finanza della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano con la riforma tributaria) nonché alle norme di attuazione dello statuto di cui al d.P.R. 15 luglio 1988 n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), al decreto legislativo del 16 marzo 1992 n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), al decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) dalla Provincia autonoma di Bolzano e dalla Provincia autonoma di Trento con i ricorsi indicati in epigrafe;

5) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1221 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, promossa, in riferimento all'art. 52 del d.P.R. n. 670 del 1972, dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Giuseppe TESAURO, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 giugno 2008.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA