

La banca dati CONSOC

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

Il Dipartimento della funzione pubblica ha realizzato una procedura applicativa informatizzata su web rispondente alle prescrizioni dell'art.1, comma 587, legge 27 dicembre 2006, n.296 - legge finanziaria per l'anno 2007.

La banca dati CONSOC è stata istituita, pertanto, al fine di acquisire informazioni relative ai consorzi e/o società di cui fanno parte le pubbliche amministrazioni.

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

La banca dati Consoc ha organizzato le informazioni sulla base delle comunicazioni previste nei commi di seguito riportati:

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

Preme rilevare che, a seguito della pronuncia della Corte Costituzionale, avvenuta con sentenza 21 maggio e 6 giugno 2008 n.190, sono stati dichiarati illegittimi i commi da 588 a 590 del medesimo articolo.

Nello specifico, la Corte Costituzionale, con sentenza 21 maggio 2008 n.190, ha parzialmente accolto i ricorsi delle province di Trento e Bolzano e ha dichiarato l'incostituzionalità dei commi 588, 589 e 590, art. 1, legge 27 dicembre 2006 n. 296 in quanto lesivi delle competenze degli enti.

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

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, ora denominato www.Perlapa.it del Dipartimento, hanno chiarito che tali sono tutte le amministrazioni di cui all'art.1, comma 2 d.lgs.165/2001.

Oggetto di osservazione da parte della normativa sono i consorzi e le società in cui la pubblica amministrazione ha partecipazioni, attraverso la nomina dei propri rappresentanti, anche senza possedere quote azionarie.

Ai fini di una corretta interpretazione, per consorzi si intendono sia quelli costituiti facoltativamente per rispondere ad esigenze di svolgimento di un servizio congiunto, sia quelli in cui è la legge che, ravvisato un rilevante interesse della collettività da tutelare, ne prevede la costituzione obbligatoria. Per garantire maggiore completezza e correttezza delle informazioni rispetto agli anni precedenti, è stata emanata la circolare esplicativa n.1/2010 del Dipartimento della funzione pubblica.

Quest'ultima, oltre a sottolineare la rilevanza della comunicazione da effettuare tramite la procedura informatizzata, ha stabilito che dal 2010 i dati raccolti fossero relativi all'elenco dei consorzi e delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni inclusi dai bilanci consuntivi, ancorché non ancora approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente.

Come previsto nella circolare n.1/2010 del Dipartimento della funzione pubblica, nel mese di marzo 2011 è stato avviato il nuovo sistema integrato degli adempimenti a carico di tutte le amministrazioni di competenza del Dipartimento della funzione pubblica, denominato PERLAPA. Successivamente a tale data, pertanto, il contenuto delle banche dati preesistenti gestite dal Dipartimento è stato trasferito nel nuovo sistema.

Nel caso specifico della banca dati relativa alle partecipazioni a consorzi e società da parte delle pubbliche amministrazioni, queste ultime, dopo essersi registrate al nuovo portale, hanno continuato ad inserire i dati richiesti per adempiere entro la scadenza di legge.

Pertanto, ai sensi dell'art.1, comma 587, della legge 296/2006 (legge finanziaria per l'anno 2007), entro il 30 aprile le amministrazioni pubbliche hanno comunicato, utilizzando le maschere del nuovo sito, l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società a totale o parziale partecipazione al Dipartimento della funzione pubblica.

Per permettere alle amministrazioni di adempiere in tempi così ristretti, è stato potenziato il sistema di ausilio alle stesse articolato su due livelli operativi : il primo livello, gestito dal desk tecnico che consente alle amministrazioni di ricevere una risposta immediata alle questioni di carattere tecnico – applicativo e il secondo livello, gestito dal dirigente responsabile dell’adempimento, che elabora risposte di carattere giuridico – amministrativo.

E’ stato, a tal proposito, precisato che i dati da comunicare comprendono oltre agli elenchi degli enti partecipati, anche le quote di partecipazione, i compensi effettivamente erogati ai rappresentanti dell’ente, gli oneri gravanti sull’amministrazione nel corso dell’anno precedente, nonché gli elenchi dei consorzi e società partecipate, anche se privi di onere per l’amministrazione dichiarante.

Operazione Trasparenza – banca dati Consoc

La normativa attualmente in vigore prevede, ai sensi dell'art.2, legge 18 giugno 2009 n.69, che tutte le pubbliche amministrazioni di cui all'art.1, comma 2, d.lgs. 165/2001, provvedano a comunicare e pubblicare on line gli incarichi affidati a consulenti e collaboratori esterni; incarichi retribuiti a dipendenti pubblici; tassi di assenza e presenza del personale, aggregati per ciascun ufficio dirigenziale; nominativi dei dirigenti e dei segretari comunali e provinciali (curriculum vitae, retribuzioni e recapiti istituzionali).

Successivamente la legge 4 novembre 2010, n.183, inserendo il comma 1 bis all'art.21, legge 18 giugno 2009, n. 69, ha provveduto a rafforzare il suddetto adempimento con la previsione che le pubbliche amministrazioni debbano anche comunicare i suddetti dati , secondo i criteri individuati dalle circolari n.3/09 e n.5/09 del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della funzione pubblica, che li pubblica sul proprio sito istituzionale.

Nell'ottica dell'attuazione del principio della conoscibilità dei dati relativi alle attività delle pubbliche amministrazioni, l' "Operazione Trasparenza", avviata nel giugno 2008, è proseguita con attività rivolte a rafforzare i sistemi di rilevazione e di analisi dei dati che vengono resi pubblici.

Periodicamente il Dipartimento della funzione pubblica nell'ambito della medesima operazione, provvede ad aggiornare e pubblicare sul sito istituzionale anche l'elenco dei consorzi e società a totale o parziale partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche, così come previsto dall'art.1, commi 587 e 591, della legge finanziaria 2007.

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

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

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

Il primo, suddiviso per regioni, comprende la denominazione dell'amministrazione che partecipa al consorzio o società, i relativi oneri finanziari gravanti sull'anno di riferimento e la percentuale della partecipazione (la suddivisione per regioni è relativa alle pubbliche amministrazioni che

partecipano ai consorzi e società e non alla localizzazione dei consorzi; pertanto, gli stessi consorzi possono comparire in differenti regioni poiché sono partecipati da amministrazioni localizzate in regioni diverse).

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

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

Per semplificare l'accesso alle banche dati, favorendo la trasparenza e innalzando il livello di fiducia del rapporto con la Pubblica amministrazione, il Dipartimento si è dotato di uno strumento di supporto utile alla definizione di politiche pubbliche mirate sulla base di analisi e elaborazioni rapide e oggettive.

A tal fine è stata curata la progettazione per lo sviluppo di un sistema di regole, processi e tecnologie denominato "PERLA PA".

PERLA PA è un sistema integrato che unifica in un'unica piattaforma la gestione degli adempimenti di responsabilità del Dipartimento, a carico di tutte le PP.AA. razionalizzando il patrimonio informativo del Dipartimento e semplificando il lavoro di inserimento dei dati.

Il sistema realizzato con l'utilizzo di tecnologie open source consente di introdurre efficienza nei processi amministrativi relativi agli adempimenti di legge di responsabilità esclusiva del Dipartimento della Funzione Pubblica, unificando le caratteristiche comuni alla molteplicità di banche dati attualmente esistenti ed introducendo un'unica infrastruttura applicativa.

Gli obiettivi fondamentali del progetto, riguardano la razionalizzazione del patrimonio informativo a disposizione del vertice politico-amministrativo e la semplificazione delle comunicazioni dei dati relativi agli adempimenti da parte delle PP.AA. Oltre a ciò PERLA PA favorisce l'accesso ai dati, ed alle informazioni rappresentando un ulteriore tassello nel cammino di avvicinamento della P.A. al cittadino e nell'attuazione dell'Operazione Trasparenza. Per consentire una migliore conoscenza e condivisione del nuovo portale, il Dipartimento della Funzione Pubblica ha avviato i Laboratori PERLA PA, che consistono in una serie di iniziative finalizzate a rafforzare il dialogo tra coloro che hanno realizzato il nuovo sistema e coloro che lo utilizzeranno, con l'obiettivo di migliorarne la fruibilità complessiva, valorizzando un utilizzo più esteso dei dati raccolti, consentendo altresì di segnalare miglioramenti diffondendo buone pratiche di utilizzo del sistema.

PAGINA BIANCA

I dati comunicati per l'anno 2011

Analisi dei dati 2010 - 2011

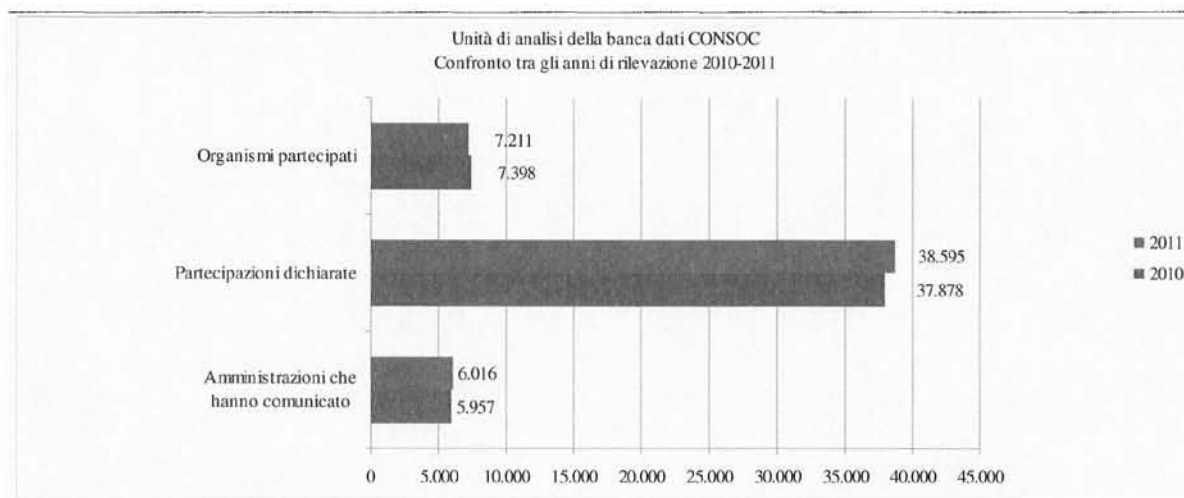
Le amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società e fondazioni nell'anno 2011, sono state pari 6.016 unità, con un evidente aumento delle stesse, sia rispetto alle comunicazioni riguardanti le partecipazioni relative all'anno 2010, sia rispetto a quelle relative agli anni precedenti.

Prospetto 1 – Unità di analisi della banca dati “Consoc”- anni 2010/2011

Unità di analisi	2010	2011	Differenza	
			Valore assoluto	Valore percentuale
1. Amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi, società o fondazioni	5.957	6.016	59	0,99%
2. Partecipazioni dichiarate	37.878	38.595	717	1,89%
3. Organismi partecipati	7.398	7.211	-187	-2,53%

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

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



Fonte: Banca dati "PERLA PA"

Allo stesso modo si può evidenziare un incremento dei dati relativi alle partecipazioni a consorzi, società e fondazioni dichiarate e al numero di consorzi e società partecipate.

Infatti, le partecipazioni a consorzi, fondazioni e società dichiarate nel 2011 (38.595) registrano un aumento del 1,89% rispetto allo stesso dato del 2010.

L'incremento assume maggiore significato se si considera che nel 2010 si era registrata una diminuzione dell' 1,61 % rispetto al precedente anno 2009.

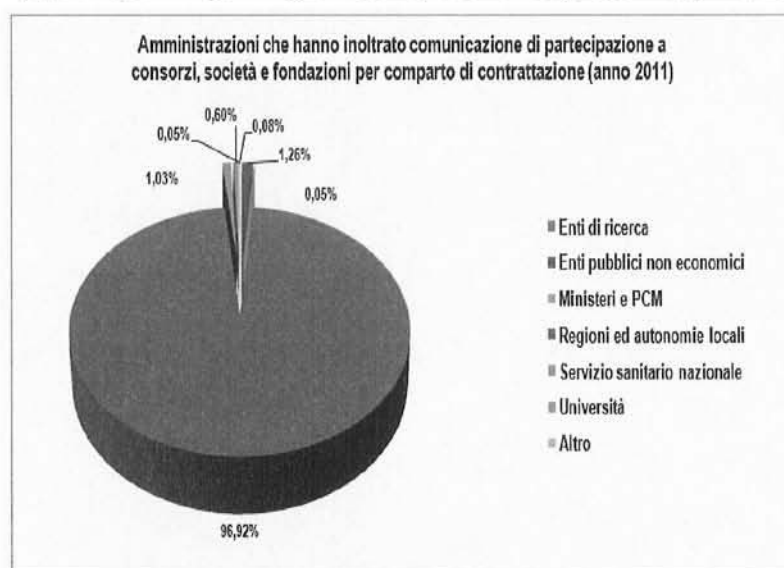
Si riscontra, infine, un fenomeno di variazione negativa relativamente al numero dei consorzi, fondazioni e società partecipate.

Infatti, il numero dei consorzi, fondazioni e società partecipate, è diminuito del 2,53%, passando dalle 7.398 unità del 2010 alle 7.211 unità del 2011.

Tale flessione può considerarsi fisiologica, in quanto durante il periodo di comunicazione dei dati da parte delle amministrazioni, è entrato in vigore il nuovo sistema integrato PERLAPA che ha innovato la procedura di trasmissione di tutte le banche dati presenti presso il Dipartimento.

Prospetto 2 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi, società o fondazioni per comparto e settore di contrattazione del personale – anni 2010/2011

Comparto	Settore	2010		2011		Differenza	
		Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Enti di ricerca	-	8	0,13%	5	0,08%	-3	-37,50%
Enti pubblici non economici	-	49	0,82%	76	1,26%	27	55,10%
Ministeri e PCM	-	3	0,05%	3	0,05%	0	0,00%
Regioni ed autonomie locali	Regioni, Enti regionali, Province autonome	17	0,29%	13	0,22%	-4	-23,53%
	Province	88	1,48%	86	1,43%	-2	-2,27%
	Comuni	5.403	90,70%	5.403	89,81%	0	0,00%
	Unioni dei comuni e Comunità montane	173	2,90%	167	2,78%	-6	-3,47%
	CCIAA	61	1,02%	60	1,00%	-1	-1,64%
	Consorzi	30	0,50%	38	0,63%	8	26,67%
	Altri Enti locali	38	0,64%	64	1,06%	26	68,42%
Servizio sanitario nazionale	Asl	34	0,57%	40	0,66%	6	17,65%
	Aziende ospedaliere e Irccs	18	0,30%	17	0,28%	-1	-5,56%
	Altri Enti	5	0,08%	5	0,08%	0	0,00%
Università	-	28	0,47%	36	0,60%	8	28,57%
Altro	Altro	2	0,03%	3	0,05%	1	50,00%
Totale		5.957	100,00%	6.016	100,00%	59	0,99%



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

In particolare, sono stati unificati i dati relativi alle regioni, ai loro enti e agenzie con quelli relativi alle province autonome, in quanto dotate di poteri e funzioni simili a quelli regionali.

Un ulteriore accorpamento ha riguardato le unioni di comuni con le comunità montane sia per la funzione associativa e sovracomunale che caratterizza entrambe le tipologie di enti locali, sia per la semplificazione che si intende operare con la trasformazione delle comunità montane in unioni di comuni.

Dall'analisi del prospetto 2 si può osservare come la composizione del campione casuale degli enti rispondenti rileva una distribuzione abbastanza diversa tra i dati del 2010 e i dati del 2011 estratti alla data del 7/10/2011.

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

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

Sempre per la funzione simile assolta, sono state accorpate le aziende ospedaliere con gli Irccs.

Per quanto concerne la voce denominata "altro", la stessa si è resa necessaria al fine di consentire l'inserimento di altre amministrazioni che non erano presenti negli scorsi anni e che, comunque, hanno un rilievo poco significativo.

Da una lettura dei suddetti dati, possiamo evidenziare:

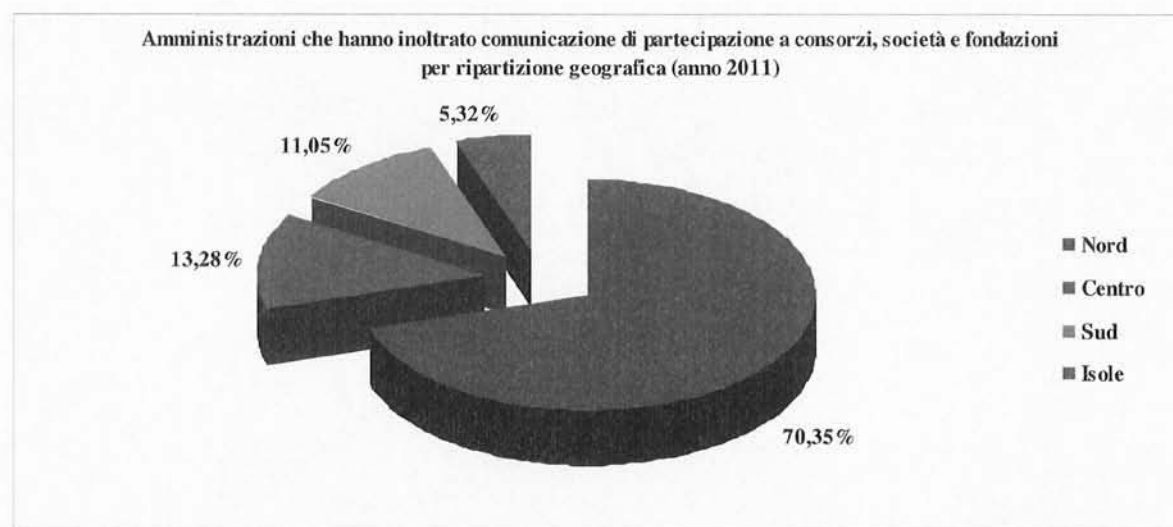
- un consistente aumento degli Enti pubblici non economici che hanno adempiuto rispetto al 2010, (incremento del 55,10%);

- un incremento del 68,42% degli altri Enti locali rispondenti rispetto al 2010;
- un aumento del 26,67% dei consorzi che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi, fondazioni e a società, per comparto e settore di contrattazione del personale nel 2011 rispetto al 2010;
- una maggiore risposta da parte delle Asl che adempiono rispetto al 2010, con un aumento di 40 unità in termini di valore assoluto, pari a 17,65% di incremento;

Il prospetto 2 illustra, altresì, le amministrazioni che hanno inoltrato comunicazioni di partecipazione a consorzi, società e fondazioni per comparto e settore di contrattazione del personale evidenziando, ancora una volta, la prevalenza nel comparto “regioni e autonomie locali” del settore “comuni” quale maggiormente rispondenti anche per l’anno 2011.

Prospetto 3 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi, società o fondazioni per ripartizione geografica – anni 2010/2011

Ripartizioni geografiche	2010		2011		Differenza	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
Nord	4.124	69,23%	4.232	70,35%	108	2,62%
Centro	843	14,15%	799	13,28%	-44	-5,22%
Sud	686	11,52%	665	11,05%	-21	-3,06%
Isole	304	5,10%	320	5,32%	16	5,26%
Totale	5.957	100,00 %	6.016	100,00 %	59	0,99 %

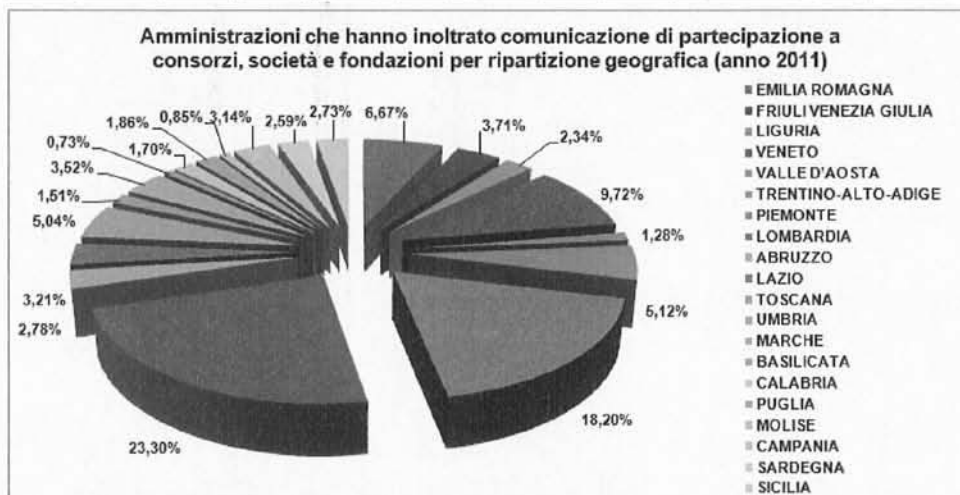


Nel prospetto 3 viene illustrata la ripartizione geografica delle amministrazioni che hanno inoltrato le comunicazioni di partecipazione a consorzi, società e fondazioni mettendo a confronto i dati relativi all'anno 2010 e 2011.

Dalla disamina del sopra elencato prospetto si evidenzia un aumento delle suddette amministrazioni, sia in termini di valore assoluto (+59), sia in termini di valori percentuali, con particolare riguardo alle amministrazioni localizzate al Nord e nelle Isole.

Prospetto 4 – Amministrazioni che hanno inoltrato comunicazione di partecipazione a consorzi, società o fondazioni per regione – anni 2010/2011

Regione	2010		2011		Differenza	
	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale	Valore assoluto	Valore percentuale
EMILIA ROMAGNA	378	6,35%	401	6,67%	23	6,08%
FRIULI VENEZIA GIULIA	218	3,66%	223	3,71%	5	2,29%
LIGURIA	141	2,37%	141	2,34%	0	0,00%
VENETO	563	9,45%	585	9,72%	22	3,91%
VALLE D'AOSTA	73	1,23%	77	1,28%	4	5,48%
TRENTINO-ALTO-ADIGE	280	4,70%	308	5,12%	28	10,00%
PIEMONTE	1089	18,45%	1095	18,20%	-4	-0,36%
LOMBARDIA	1.372	23,03%	1.402	23,30%	30	2,19%
ABRUZZO	179	3,00%	167	2,78%	-12	-6,70%
LAZIO	194	3,26%	193	3,21%	-1	-0,52%
TOSCANA	310	5,20%	303	5,04%	-7	-2,26%
UMBRIA	100	1,68%	91	1,51%	-9	-9,00%
MARCHE	239	4,01%	212	3,52%	-27	-11,30%
BASILICATA	38	0,64%	44	0,73%	6	15,79%
CALABRIA	107	1,80%	102	1,70%	-5	-4,67%
PUGLIA	115	1,93%	112	1,86%	-3	-2,61%
MOLISE	48	0,81%	51	0,85%	3	6,25%
CAMPANIA	199	3,34%	189	3,14%	-10	-5,03%
SARDEGNA	147	2,47%	156	2,59%	9	6,12%
SICILIA	157	2,64%	164	2,73%	7	4,46%
Totale	5.957	100,00%	6.016	100,00%	59	0,99%



Fonte: Banca dati "Perla PA"

Il dettaglio del prospetto 4, rispetto al precedente, evidenzia un incremento delle amministrazioni che hanno dichiarato la partecipazione a consorzi e/o società e fondazioni dislocate nelle singole