

LE PARTECIPATE PUBBLICHE IN ITALIA | ANNO 2020

Continua la diminuzione delle imprese partecipate dal settore pubblico

Le unità economiche partecipate dal settore pubblico nel 2020 sono 7.969, il 2,5% in meno rispetto al 2019.

Si riduce, in particolare, il numero delle unità attive nei settori dell'Industria e dei Servizi (-2,7%) e di quelle partecipate direttamente da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale (-4,5%).

La produttività media (valore aggiunto per addetto) delle controllate pubbliche diminuisce del 9,3% e risulta pari a 94.916 euro contro i 44.500 euro del totale nazionale del settore Industria e Servizi.

Il Ministero dell'economia e delle finanze si conferma l'ente più rilevante: controlla oltre il 53,1% del totale degli addetti delle imprese a controllo pubblico.

155

Il numero medio di addetti delle imprese attive partecipate

È pari a 169 nelle controllate pubbliche e a 408 nelle società per azioni

3.448

Il numero di imprese a controllo pubblico

-9,4%

La riduzione del valore aggiunto delle imprese a controllo pubblico rispetto al 2019.

+4,5% il settore della Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata

www.istat.it

UFFICIO STAMPA
tel. +39 06 4673.2243/44
ufficiostampa@istat.it

CONTACT CENTRE
contact.istat.it



Calo di addetti soprattutto nelle imprese a partecipazione pubblica minoritaria

Nel 2020 le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 7.969 e impiegano 908.571 addetti. Si registra rispetto al 2019 un'ulteriore riduzione (registrata dal 2012) del 2,5% in termini di unità e del 2,6% in termini di addetti. Il calo del numero di addetti colpisce in particolare le imprese con partecipazioni minoritarie con quote fino al 20% (-7,8%).

Delle 7.969 unità economiche a partecipazione pubblica, 5.622 sono imprese attive operanti nel settore dell'Industria e dei Servizi sulle quali si concentrano le analisi di seguito presentate. Queste unità assorbono il 95,6% degli addetti delle unità partecipate: rispetto al 2019 si riducono del 2,7% e del 2,9% rispettivamente in termini di unità e di addetti.

Aumentano (+4,1%) invece le partecipate pubbliche degli altri settoriⁱ, quali imprese agricole, istituzioni non profit e istituzioni pubbliche che crescono anche in termini di addetti (+3,1%).

Le partecipate non attive, che hanno comunque presentato una dichiarazione contabile o fiscale nel 2020, si riducono del 16,1%.

Stabile la dimensione media delle imprese partecipate

La dimensione media delle 5.622 imprese attive partecipate, operanti nei settori dell'economia di mercato dell'Industria e dei Servizi, è di 155 addetti, valore che sale a 414 per le società per azioni.

Le imprese partecipate che si costituiscono con forma giuridica di società per azioni rappresentano la quota più rilevante in termini di addetti (83,9%); mentre sono più rappresentative in termini di numero di unità economiche quelle organizzate in società a responsabilità limitata (43,9%) ; seguono i Consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese (con il 18,6% in termini di unità e il 2,9% in termini di addetti), le società cooperative (3,7% in termini di unità e 2% di addetti), il rimanente 2,5% include aziende speciali, aziende pubbliche di servizi, Autorità indipendenti ed Enti pubblici economici (1,6% di addetti).

Il 61,3% delle imprese attive è partecipato da soggetti pubblici per una quota di partecipazione superiore al 50% (condizione che le definisce "controllate"), con un peso in termini di addetti pari al 67,1%. Le imprese partecipate con quota inferiore al 20%, sono il 23,9% in termini di unità e il 28,6% in termini di addetti; infine, il 14,7% è partecipato per una quota di capitale compresa tra il 20% e il 50% (4,3% in termini di addetti).

La riduzione delle partecipate attive è influenzata dal calo delle partecipazioni minoritarie (-4,7% con quota inferiore al 20%; -4,3% con quota compresa tra il 20% e il 50%).

PARTECIPATE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA DI UNITÀ PARTECIPATA Anno 2020, valori assoluti e variazioni percentuali sul 2019

TIPOLOGIA UNITA'	UNITÀ		ADDETTI	
	Valore assoluto	Variazione percentuale	Valore assoluto	Variazione percentuale
Imprese industria e servizi	5.622	-2,7	868.988	-2,9
Imprese agricole, Istituzioni non profit, Istituzioni pubbliche	1.684	4,1	36.986	3,1
Unità non classificate	168	-10,6	2.597	45,8
Unità economiche non attive che hanno presentato il bilancio o Unico	495	-16,1	0	-
Totale	7.969	-2,5	908.571	-2,6

Le imprese partecipate pubbliche attive sono classificabili anche in base alle diverse modalità di controllo della Pubblica Amministrazione. Si identificano tre tipologie:

- *a partecipazione pubblica prossima*, cioè partecipate direttamente da una Pubblica Amministrazione; sono il 62,4% e impiegano 587.449 addetti, corrispondente al 67,6% degli addetti delle partecipate pubbliche attive;
- *controllate da gruppi pubblici* (cioè gruppi aventi come vertice una PA), il cui capitale è controllato indirettamente tramite altre unità appartenenti al gruppo; sono il 19,8% delle partecipate pubbliche attive e rappresentano il 18,9% degli addetti;
- *partecipate da controllate pubbliche*. Si tratta di imprese partecipate da soggetti controllati a loro volta da gruppi pubblici. Le imprese attive di questo tipo sono il 17,8% e assorbono il 13,5% degli addetti totali delle partecipate attive.

Ancora in calo in tutto il territorio il numero di imprese a partecipazione pubblica

Negli ultimi anni il numero di imprese attive a partecipazione pubblica si è ridotto notevolmente, con una flessione del 25,8% rispetto al 2012ⁱⁱ. In particolare, tra il 2019 e il 2020 la riduzione è del 2,7%, con variazioni che oscillano a livello di ripartizione territoriale tra il -4,2% del Sud e il -1,3% del Nord-est.

La maggiore concentrazione di addetti si conferma, anche nel 2020, nel Centro Italia (47,3% del totale) dove è presente il 23,6% delle imprese partecipate. In questa ripartizione la dimensione media delle imprese partecipate è di 310 addetti, valore fortemente influenzato dalle 594 partecipate localizzate nel Lazio (nonostante il decremento del 3,1% rispetto al 2019) che presentano una dimensione media di 590 addetti e impiegano il 40,3% degli addetti.

Molto simile la numerosità di imprese partecipate nelle due ripartizioni del Nord: il Nord-est (27,9%) impiega il 14,4% di addetti e presenta una dimensione media di 80 addetti; mentre nel Nord-ovest è la Lombardia ad avere il maggior peso in termini di partecipate pubbliche (17,4%), con il 17,1% degli addetti e una dimensione media di 152 addetti.

FIGURA 1. PARTECIPATE PUBBLICHE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE
Anni 2012-2020



Gran parte delle partecipate pubbliche operano nei Servizi e nelle Utility

Il settore delle *Attività professionali, scientifiche e tecniche* (con il 14,5% di imprese e il 3% di addetti) si conferma il settore di attività economica con il maggior numero di imprese attive partecipate, seguito da quello della *Fornitura di acqua, reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento* (12,7% di imprese e 11,5% di addetti). In termini di addetti il settore più rilevante è invece il *Trasporto e magazzinaggio* (10,7% delle imprese partecipate e 30,6% di addetti).

Una contrazione importante rispetto al 2019 (-4,8%) delle imprese attive partecipate si registra nella classe di addetti (1-19).

Il 92,3% degli addetti delle partecipate pubbliche è concentrato nella classe con almeno 100 addetti, con una prevalenza in termini di imprese nel settore *Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento* (202 imprese partecipate e 86.936 addetti) e in termini di addetti nel *Trasporto e magazzinaggio* (257.090 addetti e 148 imprese partecipate)

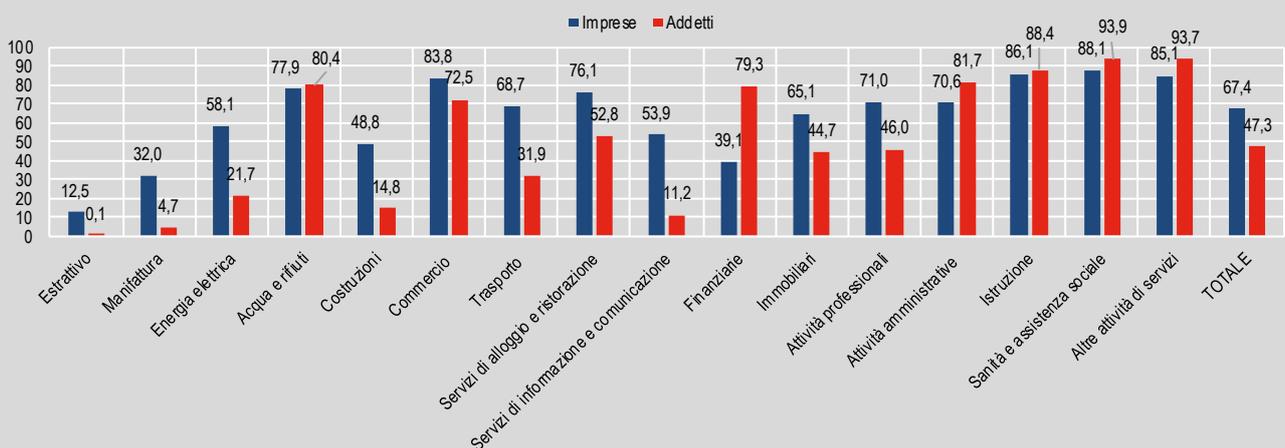
In calo le partecipate da enti locali

Su 5.622 imprese attive partecipate, 3.791 sono partecipate direttamente da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale oppure sono appartenenti a gruppi che hanno al proprio vertice un ente territoriale (partecipate locali). Esse impiegano 410.784 addetti, corrispondenti al 47,3% del totale di riferimento (Figura 2). Rispetto all'anno precedente si registra un calo del 4,5% nel numero delle partecipate da enti locali e del 4,7% degli addetti.

Il settore *Attività professionali, scientifiche e tecniche* (-3,8%) si riconferma quello con il maggior numero di partecipate locali (580 con 12.112 addetti). Seguono la *Fornitura di acqua; rete fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento* (con 557 imprese partecipate e 80.581 addetti) e il *Trasporto e magazzinaggio* (414 imprese partecipate e 84.915 addetti).

Rispetto al totale delle imprese partecipate, i settori in cui gli enti locali partecipano in misura più rilevante sono la *Sanità e l'assistenza sociale* (88,1% delle partecipate, 93,9% di addetti) e l'*Istruzione* (86,1% delle partecipate, 88,4% di addetti).

FIGURA 2. PESO DELLE IMPRESE PARTECIPATE LOCALI SUL TOTALE DELLE PARTECIPATE PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA. Anno 2020, incidenza percentuale



Più della metà di addetti nelle imprese controllate dal Mef

Se si restringe l'analisi alle sole imprese controllate, si individuano 3.448 imprese attive a controllo pubblico, per un totale di 582.669 addetti e una dimensione media di 169 addetti.

Fra queste 2.272 appartengono a gruppi che hanno al vertice un'unica amministrazione pubblica, occupano 490.477 addetti e hanno una dimensione media di 216 addetti.

Le rimanenti 1.176 (92.191 addetti) fanno invece riferimento a gruppi con al vertice una pluralità di amministrazioni pubbliche, che esercitano il controllo in modo congiunto oppure attraverso singole unità (non appartenenti a gruppi) il cui capitale è controllato in modo congiunto da più amministrazioni pubbliche.

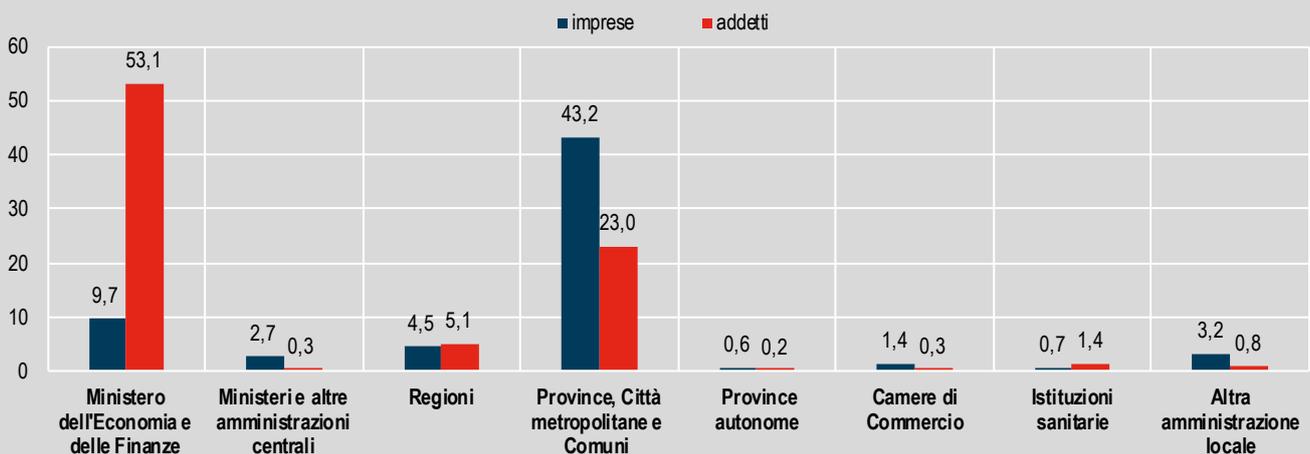
Nel 2020 il numero di imprese a controllo pubblico continua a scendere dell'1,5% rispetto al 2019 mentre gli addetti rimangono stabili (-0,1%).

Attraverso il controllo diretto o indiretto esercitato sui grandi gruppi, il Ministero dell'economia e delle finanze rimane il soggetto controllante di maggiore rilevanza in termini di occupazione, con il 53,1% di addetti delle controllate pubbliche. Il numero di imprese controllate dal Mef cresce del 3,7%, ma si riduce la loro dimensione media (920 addetti contro i 962 del 2019) (Figura 3).

Le Province, le Città Metropolitane e i Comuni controllano in totale 1.488 imprese (43,2% delle controllate pubbliche) e occupano 134.161 addetti (con un'incidenza pari al 23% del totale).

Rispetto agli addetti impiegati, le controllate pubbliche dei Ministeri e altre amministrazioni centrali, svolgono in prevalenza attività nei settori del *Trasporto e magazzinaggio* e *Manifatturiero*, mentre le controllate pubbliche delle amministrazioni locali operano nei settori del *Trasporto e magazzinaggio* e della *Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento*.

FIGURA 3. CONTROLLATE PUBBLICHE E ADDETTI PER TIPOLOGIA ISTITUZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CONTROLLANTE. Anno 2020, valori percentuali



Crollo del valore aggiunto delle controllate pubbliche nel primo anno di pandemia

Nel 2020, primo anno di crisi dovuta alla pandemia da Covid-19, complessivamente, al netto delle attività finanziarie e assicurative, le imprese a controllo pubblico generano oltre 52 miliardi di valore aggiuntoⁱⁱⁱ (il 7% di quello prodotto dal settore dell'Industria e dei Servizi) con un crollo del 9,4% rispetto al 2019. L'incidenza sul valore aggiunto rimane però stabile all'8,9%, se si considerano le forme giuridiche tipiche delle controllate pubbliche (società di capitali), perché la contrazione del valore aggiunto ha riguardato l'intero settore dell'Industria e dei Servizi.

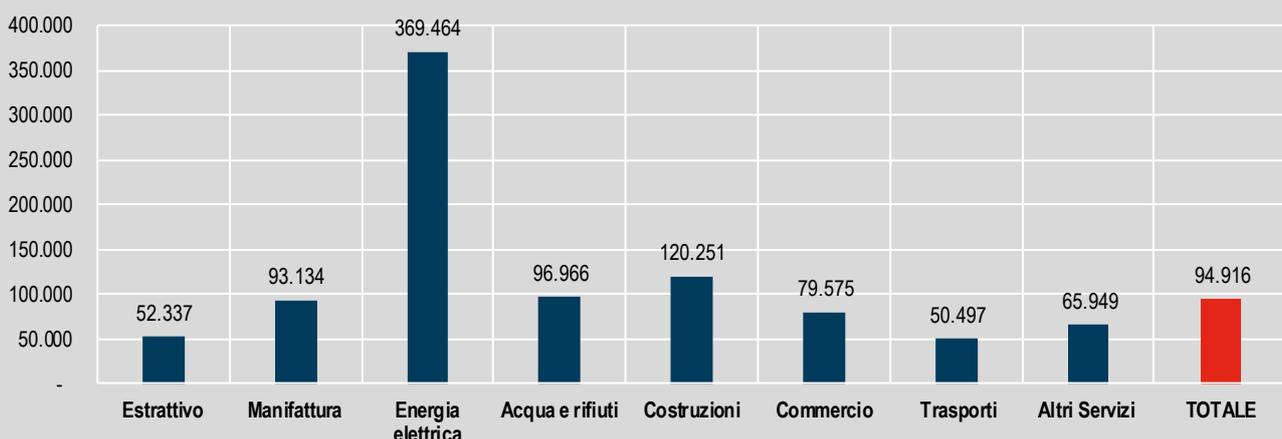
I settori più rilevanti in termini di valore aggiunto si confermano la *Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata*, che, in controtendenza, aumenta, realizzando il 67,1% del valore aggiunto dell'intero settore di riferimento (65,8% nel 2019) e la *Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento*, con il 59,8% del valore aggiunto dell'intero settore di riferimento (60,2% nel 2019).

Nell'*Attività estrattiva*, il calo del valore aggiunto è consistente: il suo peso sul settore di riferimento scende al 37% contro il 63,8% del 2019.

Il valore aggiunto per addetto scende a 94.916 euro (104.681 nel 2019), valore fortemente influenzato dal settore della *Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata*, in cui si concentrano le grandi aziende di Stato (Figura 4). Al netto di tale settore, la produttività delle controllate pubbliche diminuisce fino a 67.256 euro.

Rispetto al totale complessivo delle società di capitali, nelle società a controllo pubblico il costo del lavoro rappresenta l'8% (con un valore medio per dipendente di 53.181 euro) e la retribuzione lorda rappresenta il 7,9% (valore medio per dipendente pari a 37.563 euro).

FIGURA 4. VALORE AGGIUNTO PER ADDETTO DELLE CONTROLLATE PUBBLICHE PER SETTORE DI ATTIVITA' ECONOMICA. Anno 2020



Glossario

Addetto: persona occupata in un'unità giuridica, come lavoratore indipendente o dipendente (a tempo pieno, a tempo parziale o con contratto di formazione lavoro), anche se temporaneamente assente (per servizio, ferie, malattia, sospensione dal lavoro, Cassa integrazione guadagni ecc.). Comprende il titolare/i dell'impresa partecipante/i direttamente alla gestione, i cooperatori (soci di cooperative che, come corrispettivo della loro prestazione, percepiscono un compenso proporzionato all'opera resa e una quota degli utili dell'impresa), i coadiuvanti familiari (parenti o affini del titolare che prestano lavoro manuale senza una prefissata retribuzione contrattuale), i dirigenti, quadri, impiegati, operai e apprendisti.

Amministrazione pubblica: "il settore delle amministrazioni pubbliche (S.13) comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (cfr. § 3.26 del SEC2010) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese"(SEC2010, §2.111).

Asia (Registro statistico delle unità economiche attive): costituito in ottemperanza alle disposizioni dei Regolamenti europei 2152/2019 (che hanno abrogato il Regolamento europeo n.177/2008) e n.696/1993 secondo una metodologia armonizzata approvata da Eurostat. Il registro Asia è la fonte ufficiale sulla struttura della popolazione di unità economiche attive e sulla sua demografia.

Attività economica: è la combinazione di risorse - quali attrezzature, manodopera, tecniche di fabbricazione, reti di informazione o di prodotti - che porta alla creazione di specifici beni o servizi. Ai fini della produzione di informazione statistica, le imprese sono classificate per attività economica prevalente, secondo la classificazione Ateco2007 in vigore dal 1° gennaio 2008, che costituisce la versione nazionale della nuova classificazione europea delle attività economiche Nace Rev.2. Se nell'ambito di una stessa unità sono esercitate più attività economiche, la prevalenza è individuata sulla base del valore aggiunto o, in mancanza di tale dato, sulla base del fatturato, del numero medio annuo di addetti, delle spese per il personale o delle retribuzioni lorde.

Classificazione delle attività economiche (Ateco 2007): in vigore dal 1 gennaio 2008, costituisce la versione nazionale della classificazione europea delle attività economiche Nace Rev. 2.

Controllante: l'unità istituzionale (persona fisica o giuridica) che esercita il controllo ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile.

Controllata: l'unità giuridica controllata direttamente o indirettamente dal vertice.

Costo del lavoro: comprende tutte le voci che costituiscono la retribuzione lorda del personale dipendente (dirigenti, quadri, impiegati, operai, commessi, apprendisti e lavoratori a domicilio): paga base, indennità di contingenza e altre indennità similari per la parte non conglobata, interessenze, lavoro straordinario, compensi per ferie e festività, gratifiche natalizie, mensilità oltre la dodicesima e altre analoghe erogazioni e corresponsioni in natura. Sono inoltre incluse le spese per contributi sociali al netto di eventuali fiscalizzazioni, le provvidenze varie, le quote accantonate nell'esercizio per provvedere alla successiva corresponsione delle indennità di fine rapporto lavoro e le spese sociali varie (nidi di infanzia, colonie marine e montane, eccetera).

Fatturato: comprende le vendite di prodotti fabbricati dall'impresa, gli introiti per lavorazioni eseguite per conto terzi, gli introiti per eventuali prestazioni a terzi di servizi non industriali (commissioni, noleggi di macchinari, eccetera), le vendite di merci acquistate in nome proprio e rivendute senza trasformazione, le commissioni, provvigioni e altri compensi per vendite di beni per conto terzi, gli introiti lordi del traffico e le prestazioni di servizi a terzi. Il fatturato viene richiesto al lordo di tutte le spese addebitate ai clienti (trasporti, imballaggi, assicurazioni e simili) e di tutte le imposte indirette (fabbricazione, consumo, eccetera) ad eccezione dell'IVA fatturata ai clienti, al netto degli abbuoni e sconti accordati ai clienti e delle merci rese; sono esclusi anche i rimborsi di imposte all'esportazione, gli interessi di mora e quelli sulle vendite rateali. Il valore dei lavori eseguiti nel corso dell'esercizio da parte delle imprese di costruzione e cantieristiche sono conglobati nel valore complessivo del fatturato.

Gruppo di impresa: associazione di unità giuridiche controllate da un'unità vertice; il Regolamento comunitario n. 696/1993 definisce il gruppo di impresa come "un'associazione di imprese retta da legami di tipo finanziario e non avente diversi centri decisionali, in particolare per quel che concerne la politica della produzione, della vendita, degli utili" e in grado di "unificare alcuni aspetti della gestione finanziaria e della fiscalità". Il gruppo si caratterizza come "l'entità economica che può effettuare scelte con particolare riguardo alle unità alleate che lo compongono".

Impresa: "l'impresa corrisponde alla più piccola combinazione di unità giuridiche che costituisce un'unità organizzativa per la produzione di beni e servizi che fruisce d'una certa autonomia decisionale, in particolare per quanto attiene alla destinazione delle sue risorse correnti. Un'impresa esercita una o più attività in uno o più luoghi. Un'impresa può corrispondere a una sola unità giuridica. L'impresa è definita come un'entità economica

che, in certe circostanze, può corrispondere al raggruppamento di più unità giuridiche. Certe unità giuridiche esercitano infatti attività esclusivamente a favore di un'altra entità giuridica e la loro esistenza è dovuta unicamente a ragioni amministrative (ad esempio fiscali) senza assumere rilevanza dal punto di vista economico. Rientrano in questa categoria anche una grande parte delle unità giuridiche senza posti di lavoro. Spesso le loro attività devono essere interpretate come attività ausiliarie dell'unità giuridica madre a cui essa appartengono e a cui devono essere ricollegate per costituire l'entità «impresa» utilizzata per l'analisi economica” (Regolamento 696/93).

Margine operativo lordo: calcolato sottraendo il costo del lavoro al valore aggiunto, rappresenta il surplus generato dall'attività produttiva dopo aver remunerato il lavoro dipendente.

Partecipata non prossima: unità giuridica partecipata da un'Amministrazione Pubblica tramite controllate dell'amministrazione stessa. Se la partecipazione non prossima è di maggioranza (50%+1) si ha il controllo indiretto dell'unità. Le partecipate non prossime prese in considerazione sono solo le partecipate di controllate, non vengono considerate le partecipate di partecipate.

Partecipata Prossima: unità giuridica partecipata direttamente da una pubblica amministrazione.

Regolamento (CEE) n. 696/93 del 15 marzo 1993: costituisce il quadro normativo attualmente in vigore riguardo la definizione e l'identificazione delle unità statistiche da utilizzare nella produzione di dati sul Sistema economico comunitario.

Retribuzioni lorde: comprendono i salari, gli stipendi e le competenze accessorie, in denaro e in natura, al lordo delle trattenute erariali e previdenziali, corrisposte ai lavoratori dipendenti direttamente e con carattere di periodicità, secondo quanto stabilito dai contratti, dagli accordi aziendali e dalle norme di legge in vigore.

Società di capitali: sono considerate società di capitali le società costituite in forma di Spa, S.r.l., Sapa, Cooperative, Consorzi di diritto privato, altre forme di cooperazione tra imprese, imprese costituite all'estero che svolgono attività economica in Italia, autorità indipendenti, enti pubblici economici, aziende speciali e aziende pubbliche di servizi.

Unità economica attiva: unità giuridica che ha svolto un'attività produttiva nell'anno di riferimento.

Unità residente: “Una unità è considerata unità residente di un paese allorché essa ha il suo centro di interesse economico nel territorio economico di tale paese – ossia quando esercita per un lungo periodo (un anno o più) attività economiche su tale territorio”, pertanto, sono considerate residenti anche le unità residenti fittizie, definite come “quelle parti di unità non residenti che hanno un centro di interesse economico (ossia, nella maggioranza dei casi, che svolgono operazioni economiche per un anno o più o che attendono a un'attività di costruzione per un periodo inferiore a un anno se il prodotto costituisce investimenti fissi lordi), sul territorio economico del paese,” SEC 2010.

Valore aggiunto: l'incremento di valore che l'attività dell'impresa apporta al valore dei beni e servizi ricevuti da altre aziende mediante l'impiego dei propri fattori produttivi (il lavoro, il capitale e l'attività imprenditoriale). Tale aggregato è ottenuto sottraendo dal totale dei ricavi l'ammontare dei costi: i primi contengono il valore del fatturato lordo, le variazioni delle giacenze di prodotti finiti, semilavorati e in corso di lavorazione, gli incrementi delle immobilizzazioni per lavori interni e i ricavi accessori di gestione; i secondi comprendono i costi per acquisti lordi, per servizi vari e per godimento di servizi di terzi, le variazioni delle rimanenze di materie e di merci acquistate senza trasformazione e gli oneri diversi di gestione.

Valore aggiunto per addetto: rapporto che rappresenta una misura della produttività nominale del lavoro.

Vertice: l'unità giuridica (persona fisica o giuridica) che controlla le unità giuridiche del gruppo e che non è controllata da nessuna unità giuridica.

Nota metodologica

Pur in assenza di un quadro di armonizzazione metodologica e di regolamentazione a livello comunitario che esplicitamente disciplini la produzione di statistiche economiche strutturali per questa particolare popolazione di unità economiche, si rilevano numerose interconnessioni con altri domini della produzione statistica in termini di concetti, definizioni ma anche archivi e basi di dati di riferimento. D'altro canto la presenza, da diversi anni, di una domanda informativa a livello nazionale molto forte, e l'intento di regolamentare questo rilevante segmento del sistema produttivo nazionale, da ultimo attraverso il nuovo Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica che prevedeva tra l'altro entro il 30 settembre 2017 la revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette delle Amministrazioni pubbliche (D.Lgs n. 175 del 19 agosto 2016 entrato in vigore il 23/09/2016), ha determinato l'inclusione già da qualche anno di queste statistiche nel programma statistico nazionale. In

particolare, a partire dal registro di riferimento (Codice PSN ST-1760, Registro statistico dei gruppi d'impresa e dei legami di partecipazione pubblica e privata) sono stati sviluppati nuovi indicatori strutturali sulla base dell'integrazione a livello di unità economica con altre fonti, ed in particolare con il Frame SBS che riporta informazioni coerenti con il Regolamento europeo SBS sulle principali variabili di conto economico per tutte le unità economiche dell'industria e dei servizi.

Campo di osservazione e fonti utilizzate

Le informazioni disponibili sono riferite alle seguenti tipologie di unità: società di capitali, associazioni, fondazioni, fondazioni di partecipazione, consorzi di diritto pubblico; di conseguenza, sono state considerate anche modalità operative di partecipazione diverse da quella del possesso di quote. Sono prese in considerazione tutte le quote di partecipazione, da un minimo comunque maggiore di zero fino al 100% del capitale dell'unità partecipata. La partecipazione può essere prossima, indiretta o tramite controllate.

L'universo delle unità partecipate o controllate da una Pubblica Amministrazione, viene stimato dall'Istat tramite l'utilizzo integrato delle seguenti basi di dati:

- 1) le dichiarazioni sulla struttura delle partecipazioni rilevanti rese alla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob);
- 2) le dichiarazioni degli elenchi dei soci delle società di capitale iscritti al Registro delle imprese, gestito dalle Camere di Commercio;
- 3) le informazioni desumibili dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitale;
- 4) le dichiarazioni relative alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche al Dipartimento del Tesoro (Mef).

Tali fonti forniscono tutti i legami di partecipazione caratterizzati dalla presenza di una unità partecipante che detiene una quota di partecipazione attraverso cui esercita la propria influenza su una unità partecipata secondo lo schema seguente: (unità partecipante → unità partecipata, quota di partecipazione).

Il riferimento normativo della prima fonte è l'articolo 120 del Testo Unico Finanziario D.Lgs. n. 58/1998, relativo agli obblighi di comunicazione delle partecipazioni rilevanti alla Consob. L'obbligo riguarda tutti "coloro che partecipano in una società con azioni quotate in misura superiore al 3% del capitale"¹ (comma 2).

La seconda fonte si basa sul terzo comma dall'articolo 2435 del Codice civile relativo all'obbligo di pubblicazione dell'elenco soci e dei titolari di diritti su azioni o quote delle società residenti in Italia non quotate in mercati regolamentati. Gli amministratori sono tenuti a depositare presso le Camere di Commercio "l'elenco dei soci (persone fisiche e giuridiche, residenti e non), riferito alla data di approvazione del bilancio con l'indicazione del numero delle azioni o quote possedute, nonché dei soggetti diversi dai soci che sono titolari di diritti o beneficiari di vincoli sulle azioni medesime". La dichiarazione deve essere resa la prima volta in fase di costituzione della società e annualmente entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio.

Queste due prime fonti coprono tutta la popolazione delle società di capitali (quotate e non) e forniscono una base di dati in cui l'informazione sulla struttura proprietaria è organizzata secondo un sistema di tipo bottom-up.

La terza fonte informativa è costituita dai bilanci civilistici e consolidati delle società di capitali per quanto attiene alle informazioni sulle partecipazioni dirette e indirette in essi riportate, secondo quanto richiesto dall'articolo 2427, punto 5) del Codice civile e l'articolo 39 del D.lgs. n. 127/1991.

Rispetto alle due precedenti fonti quest'ultima presenta una struttura di tipo *top-down* delle informazioni, che consente non solo un raffronto immediato, ma anche il recupero, ai fini della copertura, di alcune unità inadempienti rispetto all'obbligo di dichiarazione dell'elenco soci anno 2020. Inoltre, i bilanci consolidati forniscono l'elenco delle partecipazioni di controllo dei principali gruppi italiani in società estere e indicazioni di carattere qualitativo per l'individuazione del controllo di fatto nel caso di *joint venture*.

La quarta fonte utilizzata è il Censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti delle amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, che rileva i legami di partecipazione dichiarati dalle Amministrazioni. I dati sono stati raccolti attraverso l'applicativo Partecipazioni del Dipartimento del Tesoro, con riferimento al 31/12/2020 (Art. 17 D.L. n. 90/2014).

Sono oggetto della rilevazione le partecipazioni detenute dalle Pubbliche Amministrazioni e in particolare: 1. tutte le partecipazioni dirette detenute in società ed enti; 2. tutte le partecipazioni indirette detenute in società per il tramite di società controllate o di organismi controllati dall'amministrazione. Non sono considerati "organismi tramite" i soggetti che rientrano nel perimetro soggettivo del TUSP, dal momento che spetterà a questi ultimi l'onere di censirle e di sottoporle a revisione periodica.

La banca dati "Partecipazioni" è stata istituita dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del Progetto "Patrimonio della PA", promosso per il censimento degli asset pubblici, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge Finanziaria 2010). Dall'avvio del Progetto, la banca dati "Partecipazioni" è stata

¹Al comma 1 si specifica che "per capitale di società per azioni" si deve intendere "quello rappresentato da azioni con diritto di voto".

progressivamente arricchita di informazioni, anche grazie al processo di razionalizzazione delle banche dati e all'accorpamento di rilevazioni analoghe svolte a livello centrale. Nel 2015, infatti, in attuazione dell'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, la banca dati del Dipartimento del Tesoro è stata individuata come unico canale di raccolta dei dati, in cui sono confluite la rilevazione delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento della funzione pubblica (c.d. Consoc), e la rilevazione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche.

Il processo di razionalizzazione è stato portato a compimento a seguito della sottoscrizione, nel maggio 2016, del Protocollo d'intesa tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della Corte dei conti, a seguito del quale la rilevazione delle partecipazioni pubbliche è condotta in maniera unificata e le informazioni raccolte dal Dipartimento del Tesoro sono utilizzate anche dalla Corte dei conti per le proprie attività istituzionali di referto e controllo.

Oltre alle basi dati sopra elencate, sono stati utilizzati anche dati statistici derivati dal sistema dei registri Asia e in particolare:

Il Registro ASIA – Gruppi², in cui vengono registrati, attraverso l'utilizzo delle stesse basi dati sopra elencate e attraverso metodologie definite dal Regolamento (CE) sui Registri di impresa 2019/2152 (che ha sostituito il Regolamento (CE) 177/2008), tutti i legami di controllo sia diretti che indiretti, che caratterizzano la struttura dei gruppi di impresa. La metodologia di integrazione delle diverse fonti amministrative, partendo dai dati elementari sulla struttura delle partecipazioni dirette di tutte le società di capitale, individua i legami di controllo, esercitati sia direttamente che indirettamente, cui è soggetta ogni società di capitale. Per ciascuna società controllata viene individuata la sua controllante prossima definita come "il primo soggetto fisico o giuridico che in linea gerarchica esercita per prima su di essa un controllo diretto o indiretto". La struttura del gruppo è ricostruita attraverso la sequenza continua dei legami tra le controllanti prossime, fino alla attribuzione del vertice ultimo all'intero gruppo.

Il Registro ASIA, costituito in ottemperanza alle disposizioni dei Regolamenti europei n. 2019/2152 e n.696/1993 secondo una metodologia armonizzata approvata da Eurostat, è la fonte ufficiale sulla struttura della popolazione di unità economiche attive e sulla sua demografia e fornisce le informazioni sulle variabili di stratificazione (addetti, localizzazione, forma giuridica, attività economica, ecc.) relative alle partecipate pubbliche.

Il Registro Asia-Imprese agricole: amplia il campo di osservazione del registro delle imprese attive Asia estendendo la propria copertura anche al settore di attività economica dell'Agricoltura, Silvicoltura e Pesca (sezione A della classificazione Nace Rev. 2 e Ateco 2007). Nel sistema dei registri delle unità economiche, proprio per le peculiarità che presenta il settore agricolo, il registro Asia Imprese Agricole è mantenuto e diffuso in forma separata rispetto alle modalità di diffusione dal registro Asia Imprese, storicamente orientato a supportare la produzione delle *business statistics*.³

Il Registro ASIA-Istituzioni pubbliche è costituito da un insieme di unità "core" rappresentato dalla lista S13, che comprende le unità istituzionali classificate in base alla legge 196, 31 dicembre 2009 e ss.mm. e dalle istituzioni pubbliche extra S13, unità classificate in base al D.lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 che fa esplicito riferimento a istituti autonomi case popolari, alla totalità degli enti pubblici non economici e include ordini e collegi professionali, ACI, ex-ipab, aziende speciali della CCIAA. In particolare le amministrazioni pubbliche della Lista S13 costituiscono l'insieme delle partecipanti. Di conseguenza le Istituzioni pubbliche partecipate appartengono esclusivamente alla tipologia di unità extra S13.

Il Registro ASIA-Istituzioni non profit è costituito dalle unità giuridico-economiche di natura privata, dotate o meno di personalità giuridica, che producono beni e servizi destinabili o non destinabili alla vendita, e che operano sotto il vincolo della non distribuzione, anche indiretta, di profitti o di altri guadagni ai soggetti che l'hanno istituita, che la controllano o finanziano.

Le definizioni di "amministrazioni pubbliche" e di "settore pubblico" utilizzate nel lavoro sono quelle del System of National Account (SNA), del Sistema Europeo dei Conti 2010 (SEC2010) e del Manuale del SEC2010 sul debito pubblico e deficit.

Lo SNA nell'ultima revisione del 2008 ha introdotto il nuovo capitolo 22, dove sono trattate insieme sia le amministrazioni pubbliche in senso stretto (che corrispondono secondo il SEC2010 al settore istituzionale S.13), sia le unità market a controllo pubblico (che secondo il SEC2010 sono classificate nei sotto settori istituzionali delle società non finanziarie (S.11001) e delle società finanziarie, con l'eccezione della Banca Centrale (S.12201, S.12301, S.12401, S.12501).

Secondo il § 22.7 dello SNA "al fine di analizzare l'impatto dello Stato sull'economia, (...), è utile considerare un settore, che comprende tutte le unità delle amministrazioni pubbliche e tutti i produttori pubblici.

Il settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore istituzionale S.13) è definito al § 2.111 del SEC 2010 e comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (cfr. § 3.26 del SEC2010) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in

² Per la metodologia vedasi statistica Report 'Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa' – Anno 2020

³ Campo di osservazione statistiche SBS e STS

prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. Le unità istituzionali comprese nel settore S.13 sono le seguenti:

- a) gli organismi pubblici (esclusi i produttori pubblici aventi la forma di società di capitali pubbliche o dotati, in forza di una normativa specifica, di personalità giuridica e le quasi-società, allorché sono classificate nei settori delle società finanziarie o non finanziarie) che gestiscono e finanziano un insieme di attività, principalmente consistenti nel fornire alla collettività beni e servizi non destinabili alla vendita;
- b) le istituzioni senza scopo di lucro dotate di personalità giuridica che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita, che sono controllate e finanziate in prevalenza da amministrazioni pubbliche;
- c) i fondi pensione autonomi, se soddisfano le due condizioni di cui al § 2.112 del SEC2010.

Il settore pubblico descritto nel § 22 dello SNA comprende in aggiunta al settore delle amministrazioni pubbliche anche tutti gli enti pubblici produttori di beni e servizi vendibili sul mercato.

Il Manuale SEC 2010 sul debito pubblico e deficit, invece, fa riferimento ai produttori pubblici in senso ancor più ampio, comprendendo anche i soggetti “non costituiti come imprese che, in virtù della legislazione speciale, sono riconosciuti come soggetti giuridici indipendenti, o quasi-società, quando classificati nei settori delle società non finanziarie e delle società finanziarie”.

Per essere considerato un produttore di tipo pubblico l'unità istituzionale deve essere controllata da una amministrazione pubblica (del settore S.13), e per essere considerato un produttore di beni e servizi destinabili alla vendita (o – in breve – un produttore ‘*market*’) l'unità istituzionale deve dimostrare di vendere tutta o parte prevalente della sua produzione ad un prezzo economicamente significativo. Per misurare questo requisito si utilizza un criterio indiretto, che consiste nel valutare se i ricavi dalle vendite coprono la maggior parte (oltre il 50 per cento) dei costi di produzione.

Metodologia

La metodologia applicata dall'ISTAT per l'individuazione dell'universo delle unità partecipate si basa su uno schema volto ad individuare le diverse modalità con cui si manifesta un legame tra un'unità giuridica partecipata e un soggetto pubblico (Amministrazione Pubblica).

Il processo di stima dell'universo delle unità partecipate al 2020 è basato sull'integrazione di diverse fonti, amministrative e statistiche, come sopra descritte (ai punti 1-4) che forniscono i legami di partecipazione di base; la metodologia considera, inoltre, i legami di controllo diretti e indiretti tra le unità dei gruppi pubblici contenuti nel Registro dei gruppi di impresa. Per la stima dei principali caratteri delle imprese è stato utilizzato il sistema dei registri Asia imprese e Asia istituzioni del 2020.

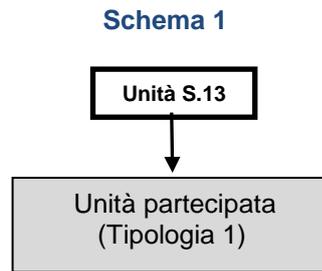
Sono escluse dal campo di osservazione delle imprese attive, le attività economiche relative a: agricoltura, silvicoltura e pesca (sezione A della classificazione NACE Rev. 2); amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria (sezione O); attività di organizzazioni associative (divisione 94); attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico; produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte di famiglie e convivenze (sezione T); organizzazioni ed organismi extraterritoriali (sezione U), le unità classificate come istituzioni pubbliche (S.13) e istituzioni private non profit (S.15).

Le unità fuori campo osservazione sono unità che svolgono attività economiche al confine tra quelle tipiche delle organizzazioni associative (divisione Ateco 94) e della Pa (divisione Ateco 84), oltre a quelle del settore agricolo, il cui comportamento istituzionale necessita di opportuna verifica. È possibile individuare quattro sotto-insiemi di unità partecipate: le unità economiche attive, quelle non attive che hanno presentato il bilancio o la dichiarazione fiscale, le unità esterne al campo di osservazione del Registro statistico sulle imprese attive e le unità “residuali”, non ancora classificate per mancanza di un quadro informativo completo.

Inoltre, in base alla tipologia del legame di partecipazione o alla tipologia del soggetto controllante si individuano tre tipologie distinte di unità a partecipazione pubblica:

Tipologia 1 – Partecipate prossime della P.A.

In questo insieme vengono incluse tutte le unità per le quali un'amministrazione pubblica detiene una quota di partecipazione >0 , secondo lo schema seguente:



Pubblica Amministrazione ----- (quota di partecipazione) -----> Unità partecipata

Le informazioni disponibili sulla quota di partecipazione consentono di individuare tra le imprese partecipate quelle controllate. Secondo quanto stabilito dal regolamento SEC2010, §2.36, sono definite controllate le unità per le quali il controllante partecipa con almeno il 50%+1 delle azioni con diritto di voto o controlla in altro modo più della metà dei voti degli azionisti.

La disponibilità di dati puntuali sulle quote di partecipazione consente anche analisi specifiche, come ad esempio: l'individuazione di partecipazioni "minime", cioè sotto una qualsiasi soglia scelta in base alle esigenze dell'analista o, al contrario le partecipate "massime" cioè con quota superiore ad una determinata soglia e, in particolare quelle per cui la P.A. detiene il 100%.

Tipologia 2 - Unità controllate non prossime della P.A.

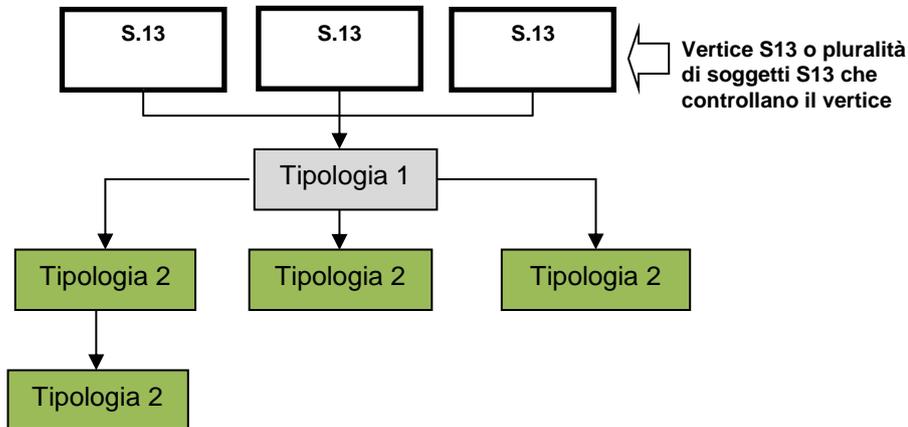
Si tratta di unità appartenenti a gruppi pubblici (cioè gruppi la cui controllante ultima è una P.A.), non controllate direttamente dalla P.A., ma indirettamente, tramite altre unità appartenenti al gruppo. In primo luogo, vengono prese in considerazione tutte le unità appartenenti a un gruppo il cui vertice è costituito da un'amministrazione pubblica. In secondo luogo, vengono presi in considerazione tutti i gruppi che hanno al proprio vertice una società di capitale o un consorzio, a loro volta controllati in modo congiunto da una o più amministrazioni pubbliche.

Il concetto di controllo pubblico esercitato congiuntamente da diverse amministrazioni pubbliche, permette, ad esempio, di includere nel settore delle controllate pubbliche tutte quelle realtà in cui diverse amministrazioni pubbliche presenti sullo stesso territorio compartecipano nella costituzione e gestione di società o consorzi per la fornitura di servizi pubblici a livello locale, al fine di massimizzare l'efficienza e l'economicità della gestione del servizio stesso.

In questo insieme vengono incluse quindi, le unità appartenenti a gruppi che hanno come vertice un'amministrazione pubblica o in cui il vertice è controllato congiuntamente da più amministrazioni pubbliche (sono escluse le unità controllate direttamente da amministrazioni pubbliche in quanto comprese nella tipologia 1), secondo lo schema 2.

Essendo, di fatto, tutte le unità in questione appartenenti a gruppi e quindi controllate, risulteranno tutte partecipate con quote maggiori del 50%+1. Anche in questo caso all'interno di questo insieme è individuabile il sottoinsieme delle imprese controllate al 100%.

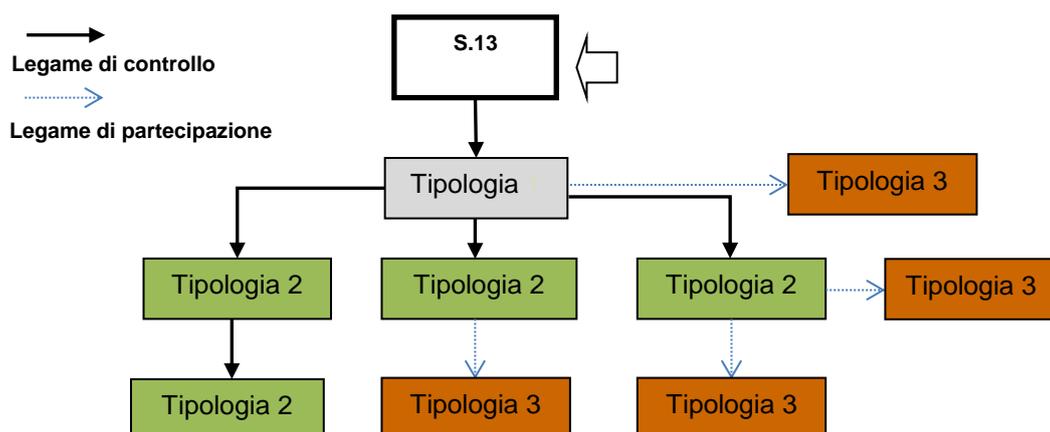
Schema 2



Tipologia 3 - Unità partecipate da controllate pubbliche

Appartengono a questo insieme (Schema 3) tutte le unità partecipate da controllate pubbliche, cioè dall'insieme delle controllate individuate nelle tipologie 1 e 2.

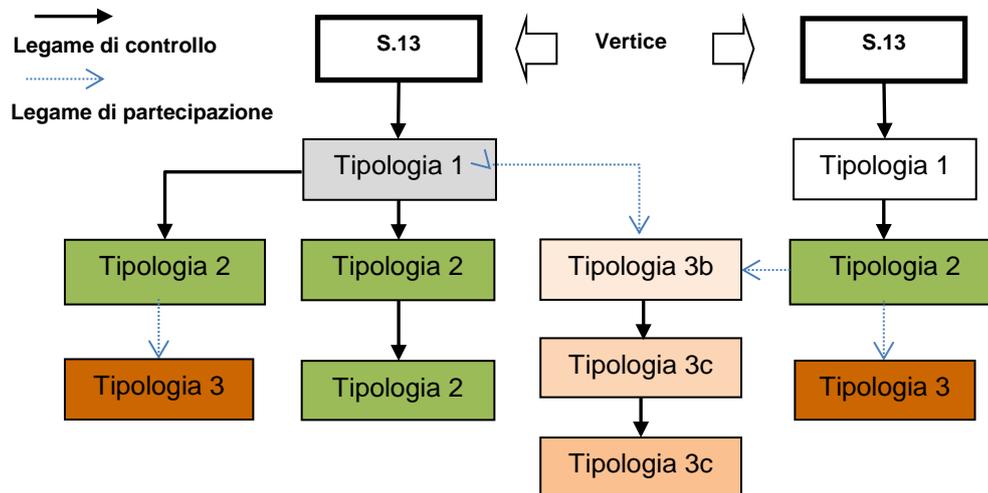
Schema 3



In questa tipologia, il controllo si può realizzare solo in modalità congiunta (Schema 4), quando cioè due o più controllate appartenenti a gruppi pubblici distinti, detengono partecipazioni di un'altra unità (Tipologia 3b nello schema 4) attraverso quote che sommate raggiungono o superano il 50% +1 del totale. Non si può dire, quindi, che ci sia controllo da parte di un singolo gruppo.

Ciò che di fatto cambia è lo status dell'unità, che è da considerarsi unità a controllo pubblico congiunto. Accade inoltre che alcune unità individuate come controllate pubbliche secondo la tipologia 3b siano al vertice di gruppi; in tal caso anche le unità appartenenti ai gruppi in questione sono da intendersi come unità a controllo pubblico (Tipologia 3c).

Schema 4



Note

ⁱ È possibile individuare quattro sotto-insiemi di unità economiche partecipate grazie all'uso integrato del sistema dei Registri Asia: le imprese attive del settore industria e servizi; le imprese agricole, istituzioni pubbliche e istituzioni non profit, le unità economiche non attive che hanno presentato il bilancio o la dichiarazione dei redditi con modello Unico, (TUSP art.24 del D.Lgs. 19 agosto 2016, n.175), e le unità "residuali" non classificabili.

ⁱⁱ L'Istat ha diffuso i dati sulle partecipate pubbliche a partire dall'anno 2012; La serie storica successiva, evidenzia l'impatto della politica di revisione straordinaria delle partecipate pubbliche, attuata con l'entrata in vigore del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D. Legislativo n. 175 sulla revisione del 19 agosto 2016 entrato in vigore il 23/09/2016).

ⁱⁱⁱ L'integrazione dei dati del Registro delle unità economiche a controllo pubblico con quelli del registro statistico esteso Frame-SBS consente di arricchire il quadro di informazioni sulle imprese a controllo pubblico con alcuni indicatori di performance economica. Per le informazioni economiche sul totale delle imprese delle industrie e servizi si veda il report Istat "Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa", Anno 2020 <https://www.istat.it/it/archivio/276829>

Per chiarimenti tecnici e metodologici

Antonella Bruno
bruno@istat.it

Serena Migliardo
migliardo@istat.it