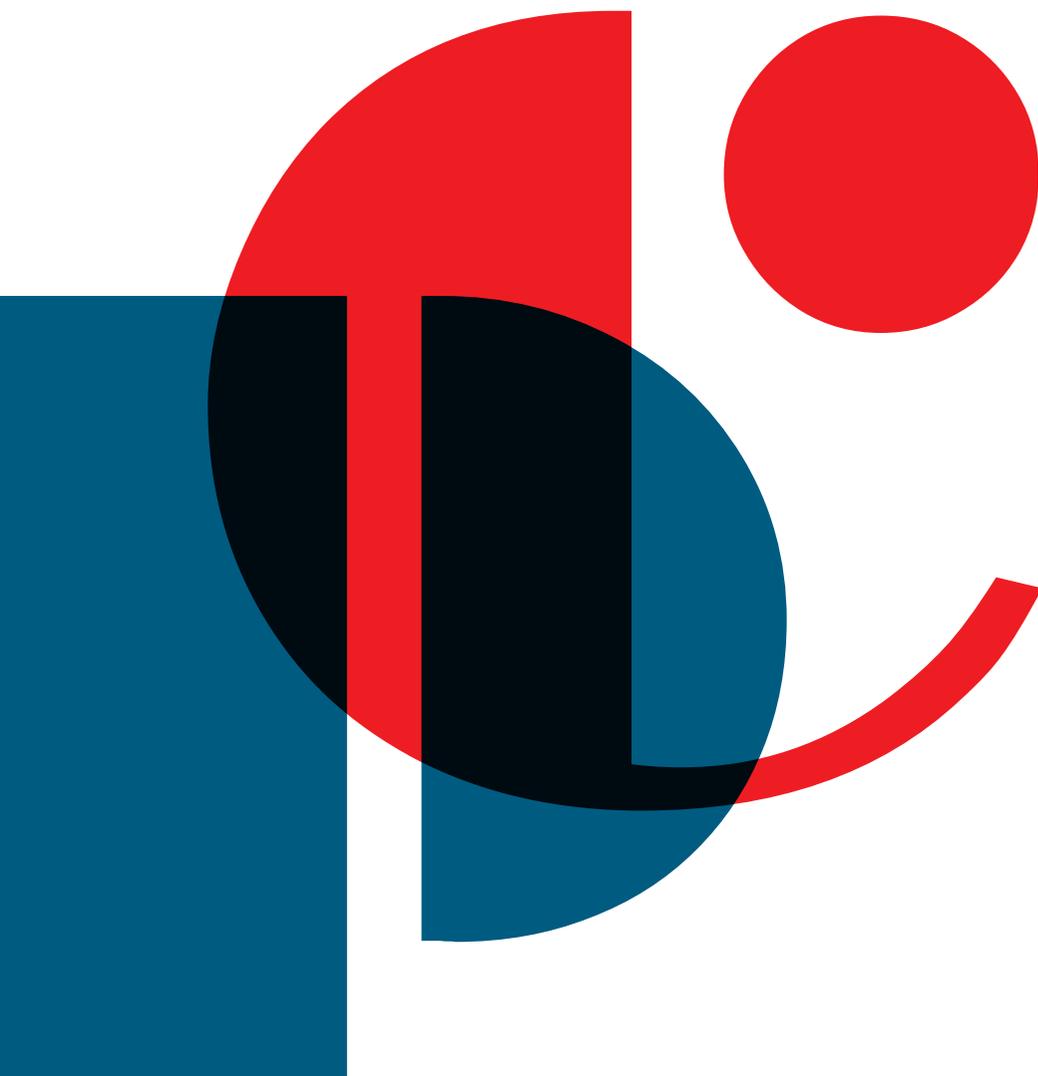


Lo stato delle partecipate comunali in Campania





Lo stato delle partecipate comunali in Campania

Gli apparati statistici sono stati elaborati
da IFEL - Fondazione ANCI

Gli apparati descrittivi sono stati elaborati
da IFEL - Fondazione ANCI

IFEL Campania
Presidente *Luca Bianchi*
Segretario Generale *Angelo Rughetti*
Direttore Generale *Pasquale Granata*
Via Santa Lucia 81 - 80132 Napoli

Il presente lavoro si chiude a febbraio 2020
con le informazioni di CERVED-PA disponibili
al 31 dicembre 2018.

Il rapporto è stato realizzato dal gruppo di lavoro
IFEL - Fondazione ANCI e IFEL Campania
nell'ambito del Programma
"Partecipate locali e piani di Rafforzamento"
Referenti IFEL - Fondazione ANCI: *Pierciro Galeone*
e IFEL Campania: *Antonella Nazzaro*

Si ringrazia per la collaborazione
Gianna Marini e Marco Alifuoco

Progetto grafico:
Pasquale Cimaroli, Claudia Pacelli
cpalquadrato.it

Indice

Presentazione /5

Introduzione /9

Capitolo 1.

Le partecipazioni e le partecipate comunali.

Distribuzione e principali caratteristiche /13

1. Le partecipazioni comunali /16

1.1 *Le partecipazioni dirette e indirette /17*

2. Le partecipate comunali campane: principali caratteristiche /20

2.1 *I settori economici /20*

2.2 *La natura giuridica /24*

2.3 *Le tipologie di controllo /25*

3. I Comuni che detengono partecipazioni: un'analisi del fenomeno /27

3.1 *Le modalità di partecipazione dei comuni: dirette, indirette e miste /31*

Capitolo 2.

L'analisi economico-patrimoniale delle partecipate comunali /35

1. L'analisi economico-patrimoniale: confronto regionale /37

1.1 *Le caratteristiche delle partecipate campane /38*

1.2 *L'analisi economico-patrimoniale: confronto regionale /43*

2. L'analisi economico-patrimoniale per quota di partecipazione comunale /51

3. L'analisi economico-patrimoniale per macro settore /56

Capitolo 3.

I servizi a rete /75

1. I servizi a rete /78
2. L'analisi dei dati economico-patrimoniali per servizio /80
 - 2.1 *Energia* /81
 - 2.2 *Gas* /84
 - 2.3 *Servizio Idrico Integrato* /86
 - 2.4 *Trasporto Pubblico Locale* /90
 - 2.5 *Raccolta e Smaltimento Rifiuti* /93
 - 2.6 *Analisi comparativa delle partecipate comunali operanti nei settori a rete* /97

Capitolo 4.

La governance degli organismi partecipati dai comuni (2016) /101

1. Membri dei CdA /104
2. Consigli di amministrazione /106
3. Incidenza dei membri consigli di amministrazione su totale dei dipendenti delle partecipate a controllo pubblico /110

Capitolo 5.

I piani di razionalizzazione straordinaria delle partecipazioni detenute dai comuni campani /113

Presentazione

Il ricorso a forme societarie diversificate per l'esercizio di attività da svolgere nell'interesse dei Comuni e delle loro collettività di riferimento è cresciuto significativamente nel corso degli ultimi anni. Il trasferimento all'esterno di funzioni precedentemente svolte direttamente ha dato luogo ad un processo articolato che si sostanzia nel passaggio della produzione di servizi dalla sfera pubblica a soggetti separati, ma prevalentemente pubblici, costituiti secondo le norme del diritto privato. La partecipazione delle amministrazioni comunali in imprese, pubbliche e private, è un fenomeno ampiamente diffuso che alimenta, da anni, un ampio dibattito. Se, da un lato, questo può essere considerato un indicatore della volontà e della necessità dei Comuni di ricoprire un ruolo attivo nel garantire specifici servizi ai propri cittadini, dall'altro rappresenta un segno di come il perseguimento dell'interesse pubblico in contesti spesso caratterizzati da complessità organizzativa tenda ad incrociarsi con forme operative tipiche del settore privato e in molti casi in cooperazione con gli stessi soggetti privati attivi nei diversi campi.

Con specifico riferimento al caso italiano, negli ultimi anni la frequenza degli interventi del legislatore volti a disciplinare il comparto delle partecipazioni pubbliche ed a "razionalizzarne" la detenzione da parte degli enti locali, è fortemente incrementata, anche alla luce del recepimento di indirizzi e direttive comunitarie, indirizzandosi verso una prospettiva spiccatamente pro-concorrenziale. Le finalità che hanno ispirato i numerosi interventi normativi succedutisi

nell'ultimo decennio in tema di partecipazioni locali sono infatti molteplici, ma possono essere ricondotte a due principali esigenze: dare attuazione ai principi comunitari di tutela della concorrenza e del mercato e perseguire il contenimento dei costi di funzionamento del settore pubblico allargato, garantendo elevati standard qualitativi e quantitativi di servizio.

Il principio della tutela della concorrenza richiede che la produzione pubblica di beni e servizi sia limitata alle funzioni indispensabili allo svolgimento delle finalità istituzionali dell'amministrazione, e che non si estenda a settori economici o aree territoriali in cui i beni e servizi possono essere erogati anche dal privato senza pregiudicare la massimizzazione del benessere economico delle collettività di riferimento. Secondo questo principio, l'intervento pubblico dovrebbe pertanto essere limitato a garantire l'erogazione di livelli ottimali di servizio in situazioni di fallimento di mercato⁽¹⁾: assicurare l'equilibrio di mercato in presenza di asimmetrie informative, fornire beni/servizi che procurano un beneficio diffuso per la collettività e regolamentare attività che comportano un danno o comunque pregiudicano il benessere sociale (esternalità negative).

Per quanto riguarda il contenimento dei costi, gli interventi del legislatore si sono orientati verso la "razionalizzazione" degli organismi partecipati dagli enti locali, nonché verso la riorganizzazione dei relativi organi amministrativi e di controllo, al fine di promuovere incrementi di efficienza del comparto.

Quello delle partecipate locali è un mondo complesso sia per numerosità degli operatori che per tipologia di attività svolte. Ampiamente diffusa è l'opinione secondo cui le società partecipate dai Comuni siano troppo numerose e poco efficienti senza alcuna distinzione ed approfondimento. Ma quante sono le società partecipate dai Comuni italiani e campani e quante sono le partecipazioni detenute? Qual è il livello di controllo effettivo esercitato dai Comuni campani? In che modo le società vengono partecipate dagli enti locali? Quali sono le caratteristiche economico-finanziarie delle partecipate comunali?

1 Art. 1, comma 611 della legge 190/2014.

È la domanda a cui abbiamo provato a dare una risposta con questo volume evitando di dare pagelle sia ai comportamenti degli enti territoriali, sia alla qualità della legislazione prodotta dal Parlamento. In questa sede infatti è stato considerato prioritario effettuare una analisi della realtà più che guardare alle cause che l'hanno determinata.

Ciò non toglie la necessità di fare una seria valutazione ex post degli effetti prodotti dalla legislazione degli ultimi anni ed in particolare della cosiddetta "riforma Madia" che ha dato vita al testo unico sulle società partecipate, proprio per capire non solo le conseguenze in termini quantitativi e societari, ma soprattutto cosa è accaduto alla qualità dei servizi offerti alle comunità ed al bilanciamento fra costi e ricavi.

Sarà questa l'occasione per produrre un aggiornamento di questa ricerca da sottoporre all'attenzione degli amministratori locali e della pubblica opinione.

Angelo Rughetti
Segretario generale di IFEL Campania

Introduzione

I comuni campani, nel 2018, partecipano ai mezzi propri di 212 aziende, di cui 9 localizzate al di fuori del territorio regionale. Di queste, 174 sono attive.

Da un punto di vista di rappresentazione contabile, la partecipazione di un Comune ai mezzi propri di un'azienda si evince dalla presenza di specifiche poste attive nello stato patrimoniale dell'ente, più precisamente, fra le poste delle Immobilizzazioni finanziarie o fra quelle dell'Attivo circolante, a seconda che l'azienda sia destinata a permanere nell'attivo o a essere venduta nel breve termine. Questa semplice notazione consente di fare un'altra fondamentale distinzione, cioè quella fra partecipate comunali e partecipazioni comunali. Le partecipate sono le aziende - giuridicamente distinte dal Comune - dei cui mezzi propri (in tutto o in parte) l'ente è proprietario. Le partecipazioni sono il numero dei "rapporti" che un Comune ha con le sue partecipate. Tali rapporti possono essere diretti o indiretti, cioè trattenuti tramite un'azienda a sua volta partecipata. Quelli indiretti, a loro volta, possono essere di più livelli (primo, secondo, etc.) a seconda del numero di aziende che si interpongono fra il Comune e la partecipata.

Quando si parla di "partecipazioni", il numero associato a quel termine non è mai un valore monetario espresso in euro (il termine partecipazioni non è, quindi, colto nel senso di valore monetario che un Comune ha assegnato alle sue partecipazioni nel proprio Stato Patrimoniale), ma sempre un dato numerico che fornisce una mera dimensione quantitativa del fenomeno colto nella sua globalità, ovvero includendo le partecipazioni direttamente e indirettamente possedute.

Nel 2018 le partecipazioni dirette ed indirette dei Comuni campani nelle 212 società sono 2.207. La circostanza che il numero di partecipazioni sia un multiplo del numero delle partecipate non deve stupire. Il fatto è facilmente spiegabile se si considera che una singola azienda può essere partecipata da molti Comuni, per ciascuno dei quali è una partecipata.

Se si conteggiano una sola volta le partecipazioni (dirette e indirette) di un singolo Comune campano nella stessa azienda partecipata localizzata nella regione stessa, il numero complessivo delle partecipazioni/Comuni partecipanti è di 2.032. Ciò significa che se un Comune detiene due partecipazioni distinte, diretta ed indiretta, nella stessa società, tale ente è conteggiato una sola volta. Lo stesso Comune che ha due partecipazioni in due società distinte è invece conteggiato due volte.

Il fatto che le partecipazioni siano molte di più delle partecipate è un segnale inequivoco di due circostanze: il fenomeno delle partecipate e delle partecipazioni comunali è molto diffuso; molto spesso più comuni partecipano ai mezzi propri delle medesime aziende ovvero ne condividono la proprietà.

Tutto ciò premesso, occorre evidenziare che nonostante la diffusione delle partecipate comunali, il fenomeno non è da considerare equi-distribuito. In materia di territorializzazione dell'analisi, è indispensabile premettere che le considerazioni che seguono sono fondate su (ragionevoli) ipotesi di localizzazione della sede legale delle società, così come disponibile nei dati CERVED PA. In sostanza, se un'azienda partecipata ha la sede legale a Napoli, quell'azienda è conteggiata tra le società della Campania. La sede legale è un'informazione rilevante e ben accettabile, ma non necessariamente esaustiva. Infatti, un'azienda, specie se di grande dimensione, può avere altre sedi oltre a quella legale e svolgere la sua attività economica in luoghi e anche regioni diverse da quella in cui risulta conteggiata.

Sulla base delle informazioni estratte nel 2018 dalla banca dati CERVED PA, nel capitolo 1 si è operato innanzitutto un censimento delle partecipate comunali, allo scopo di evidenziare le caratteristiche anagrafiche degli organismi partecipati e dei soggetti partecipanti. Tale analisi ha preso in considerazione le mo-

dalità e l'intensità delle partecipazioni comunali, la tipologia di controllo e di partecipazione, le forme giuridiche, la numerosità degli organismi partecipati e la loro distribuzione sul territorio regionale. Tale analisi, oltre a configurarsi necessaria al fine della comprensione delle dimensioni e delle principali peculiarità del fenomeno, è stata propedeutica alle successive fasi dello studio.

In particolare, le informazioni contenute nel database CERVED PA sono state organizzate, nel capitolo 2, (e successivamente combinate) sulla base di due macro-prospettive: la tipologia di attività economica svolta dagli organismi partecipati e l'interesse comunale a partecipare in tali attività, "misurato" sulla base dell'intensità della partecipazione al capitale in enti o società. Con riferimento alla prima prospettiva, sono state aggregate le diverse tipologie in tre principali macro settori di attività economica (in cui operano le partecipate): attività strumentali; servizi di interesse generale, a rilevanza economica (SIEG) e privi di rilevanza economica (SIG) e "altro" (intesa come categoria residuale rispetto alle due precedenti). Tale tipo di analisi, è stata sviluppata per evidenziare quali siano le aree strategicamente più rilevanti per la detenzione di partecipazioni da parte dei Comuni. L'analisi della seconda prospettiva, invece, è stata implementata combinando i dati in funzione di diverse soglie di partecipazione comunale ed osservando la rilevanza di tali valori per le differenti tipologie di attività economica. I dati, quindi, sono stati elaborati ed analizzati, oltre che con riferimento alla generalità delle partecipate, anche in funzione di differenti "tagli" di partecipazione. La ponderazione ha consentito anche di fornire una prima stima degli effetti in termini di utili generati o di perdite subite dalle partecipazioni nelle differenti tipologie di attività economica, ed in particolare nei tre principali macro settori di attività, sui bilanci comunali. Nel capitolo 3 della ricerca, sulla base degli esiti delle elaborazioni prodotte nelle fasi precedenti, si è scelto di focalizzare l'analisi su quelli che sono risultati i servizi qualitativamente e quantitativamente più rilevanti in cui operano le partecipate: i servizi a rete, analizzandone i principali dati di bilancio.

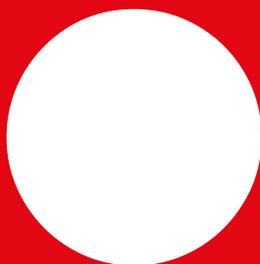
Infine, il capitolo 4 si concentra sulla governance delle società partecipate campane, analizzando la dimensione e composizione dei consigli di amministrazione, la presenza di consiglieri che rivestono cariche multiple, anche in società

differenti, o di consiglieri che rivestono anche cariche politiche nei Comuni titolari delle partecipazioni, la composizione di genere. Infine, è stato condotto un focus sulle partecipate a controllo pubblico per analizzare la presenza di organismi partecipati in cui il numero degli amministratori è maggiore del numero dei dipendenti impiegati.

Pasquale Granata

Direttore di IFEL Campania

Le partecipazioni e le partecipate comunali. Distribuzione e principali caratteristiche



L'insieme degli organismi partecipati oggetto di analisi del presente rapporto comprende soggetti molto diversi tra di loro per assetto proprietario, partecipazione pubblica ed attività svolta, tutti elementi non riconducibili a caratteristiche uniche, cosa che rende complessa qualsiasi analisi.

Nelle prossime pagine si traccia una panoramica del mondo delle partecipate allo scopo di mettere in luce la numerosità delle partecipazioni dei Comuni campani, le caratteristiche degli organismi partecipati e il “perimetro” delle loro azioni e le modalità con cui i Comuni partecipano in tali enti o società. Tutti i risultati, riportati nel presente lavoro, sono elaborati sulla base della banca dati CERVED-PA.

Ai fini di questa analisi per «partecipata» di un Comune campano si intende un qualsiasi soggetto dotato di personalità giuridica, al quale l'ente locale partecipa in qualità di socio/promotore, nelle forme previste dalla legge e con il quale intrattiene rapporti di contenuto economico. Pertanto, i termini organismi partecipati e società partecipata sono qui usati indistintamente, ma con essi ci si riferisce ad un fenomeno più ampio (e che travalica il significato specifico di tali termini), ricomprendendo anche tutte le altre forme giuridiche (fondazioni, consorzi, aziende speciali, organismi, etc.), indipendentemente dalla tipologia di partecipazione (diretta o indiretta di primo e secondo livello).

1. Le partecipazioni comunali

Prima di addentrarsi nell'analisi è necessaria una premessa: occorre precisare cosa si intenda per partecipate campane comunali e cosa per Comuni partecipanti. Infatti, può ben accadere che i Comuni della Regione partecipano non soltanto in organismi localizzati in Campania, così come può verificarsi la presenza di partecipate localizzate in Campania in cui partecipano anche Comuni non campani. Sulla base di questa premessa, e laddove non specificato diversamente, nelle pagine seguenti per partecipata campana si intende l'organismo partecipato la cui sede legale si trova in Campania e nel cui capitale sociale almeno una partecipazione è detenuta da Comuni campani.

Fatte queste premesse, 501 Comuni campani detengono, nel 2018, partecipazioni dirette o indirette in 212 organismi partecipati. Di questi ultimi, 9 si trovano in Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Puglia e Sicilia. Il numero totale di partecipazioni nei 212 organismi da parte di tutti i Comuni è 3.145, che si riduce a 2.207 se si considerano le sole partecipazioni detenute dai Comuni campani.

Conteggiando una sola volta le partecipazioni multiple dei Comuni campani all'interno dello stesso organismo, il numero totale delle partecipazioni comunali scende da 2.207 a 2.032, di cui 1.682 sono riferibili a società localizzate nella regione Campania, mentre 350 in società localizzate al di fuori del territorio regionale. Soltanto l'8% delle partecipazioni dei Comuni campani sono dunque "multiple", circostanza che si verifica in presenza di partecipazioni nello stesso organismo attraverso due o più partecipazioni di diverso genere (qualche combinazione tra partecipazione diretta, indiretta, indiretta di secondo grado).

Il numero delle partecipate localizzate in Campania (d'ora in avanti anche partecipate campane) è pertanto pari a 203, a cui corrispondono 1.844 partecipazioni comunali, di cui 1.682 riferibili a partecipazioni detenute dai Comuni campani (Tabella 1).

Tabella 1. Partecipate e partecipazioni comunali			
	organismi partecipati	N. partecipazioni comunali	N. medio partecipazioni comunali per organismo
Campania	203*	1.844	9,08
Totale Italia	4.313	91.966	19,2

**Sulla base del database CERVED PA, delle 203 partecipate per le quali sono presenti le quote di partecipazione dei comuni della regione Campania, 174 sono attive.*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA, 2018

1.1 Le partecipazioni dirette e indirette

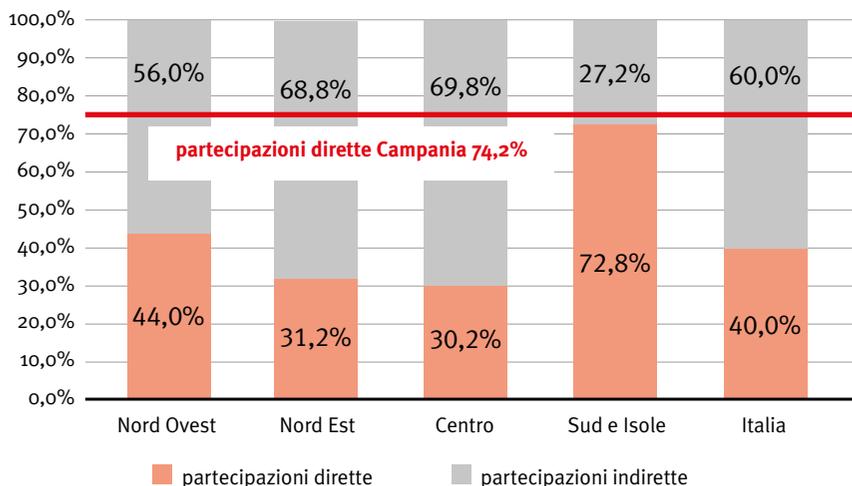
Le partecipazioni dei Comuni possono essere sia dirette che indirette⁽¹⁾. Nel primo caso le quote di partecipazione sono detenute direttamente dal Comune. Sono, invece, indirette (di primo, secondo e ulteriori livelli) le partecipazioni che l'ente locale detiene in via mediata, tramite uno o più soggetti partecipati.

A livello nazionale le partecipazioni comunali dirette in enti o società sono il 40% del totale (36.817), e sono particolarmente diffuse nei Comuni del Sud e delle isole. Prevalgono le partecipazioni indirette, che ammontano a 55.159, evidenziando un fenomeno rilevante e di grande interesse, anche se, spesso, meno visibile e trasparente.

Limitatamente alla Campania, le partecipazioni dirette negli organismi rappresentano il 74% circa del totale delle partecipazioni regionali. Se invece si limita l'analisi alle 174 società attive localizzate in Campania la percentuale delle partecipazioni dirette è pari a circa 62% delle partecipazioni complessive (Grafico 1).

¹ Nelle tabelle di seguito sono riportati i dati in cui sono conteggiate anche le eventuali partecipazioni multiple detenute da un Comune in uno stesso ente o società.

Grafico 1. Composizione delle partecipazioni comunali, per area

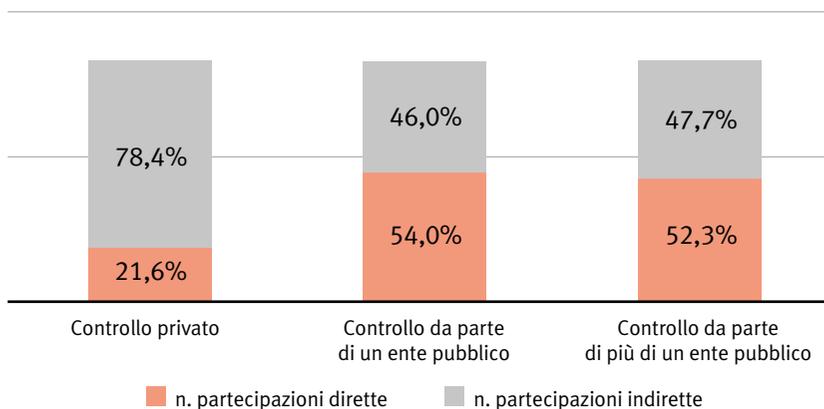


Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Per comprendere meglio il fenomeno, va considerato il fatto che gli organismi possono essere partecipati anche da soggetti diversi dal Comune, siano essi pubblici o privati. Vi possono, dunque, essere partecipate da Comuni a controllo pubblico non necessariamente comunale, esercitato da uno o più enti, così come vi possono essere partecipate comunali a controllo privato. Incrociando i dati relativi alla tipologia di controllo con quelli relativi alla modalità di partecipazione, è possibile rilevare come a livello nazionale negli organismi a controllo privato le partecipazioni comunali si sostanzino quasi esclusivamente sotto forma di partecipazioni indirette (78,4%), mentre, tale forma di partecipazione si attesta su valori più contenuti nelle controllate da uno o più enti pubblici (rispettivamente, 46% e 47,7%).

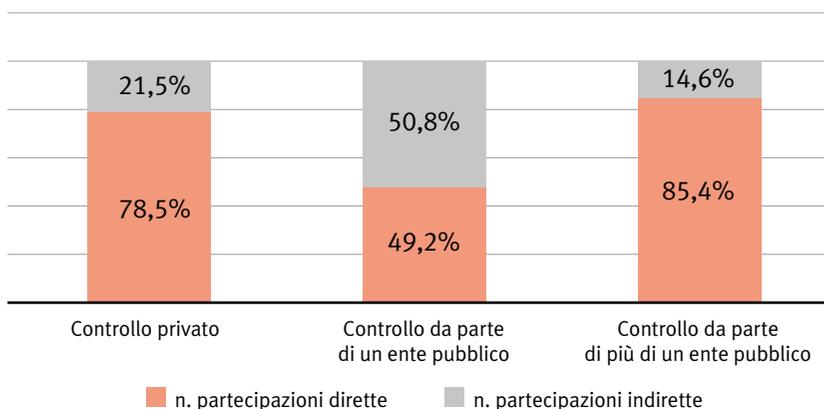
In controtendenza rispetto al dato nazionale, in Campania le partecipazioni indirette prevalgono nelle partecipate a controllo da parte di un ente pubblico mentre le partecipazioni dirette prevalgono quando il controllo è esercitato da un soggetto privato o da più enti pubblici (rispettivamente 78,5% e 85,4%) (Grafici 2 e 3).

Grafico 2. Composizione delle partecipazioni comunali (dirette e indirette) per tipologia di controllo. Dato nazionale



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Grafico 3. Composizione delle partecipazioni comunali (dirette e indirette) per tipologia di controllo. Dato delle partecipate campane



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

2. Le partecipate comunali campane: principali caratteristiche

Le partecipate campane nel 2018 sono in tutto 203 ma di queste 174 sono attive. Nei successivi paragrafi di questo capitolo l'analisi si limita, pertanto, alle sole 174 società attive nel 2018, anno di estrazione dei dati dal DB CERVED PA.

2.1 I settori economici

Il maggior numero delle partecipate campane in base ai codici ATECO delle attività primaria svolge le attività economiche riconducibili ad attività di consulenza (22 partecipate), alla raccolta di rifiuti solidi non pericolosi (18) e alla raccolta, trattamento e fornitura di acqua (14). La Tabella 2 riporta l'elenco completo dei settori di attività economica riscontrabili nell'insieme delle 174 partecipate campane.

Tabella 2. Attività economiche svolte dalle partecipate campane

Settori di attività (descrizione codice ATECO primario)	N.
Altre attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale	22
Raccolta di rifiuti solidi non pericolosi	18
Raccolta, trattamento e fornitura d'acqua	14
Farmacie	10
Gestione di parcheggi e autorimesse	6
Altre attività dei servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua	5
Attività delle holding impegnate nelle attività gestionali (holding operative)	5
Attività di consulenza gestionale	5
Trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	5
Locazione immobiliare di beni propri o in leasing (affitto)	4
Pubbliche relazioni e comunicazione	4
Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle biotecnologie	4
Altre attività di trasporti terrestri di passeggeri	3
Attività dei servizi connessi al trasporto aereo	3
Distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	3
Gestione di centri di movimentazione merci (interporti)	3
Affitto di aziende	2

segue

Settori di attività (descrizione codice ATECO primario)	N.
Costruzione di edifici residenziali e non residenziali	2
Cura e manutenzione del paesaggio (inclusi parchi, giardini e aiuole)	2
Imprese di gestione esattoriale	2
Intermediazione monetaria di istituti monetari diverse dalle Banche centrali	2
Portali web	2
Pulizia e lavaggio di aree pubbliche, rimozione di neve e ghiaccio	2
Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle altre scienze naturali e dell'ingegneria	2
Sviluppo di progetti immobiliari senza costruzione	2
Trasporto ferroviario di merci	2
Trattamento e smaltimento di altri rifiuti non pericolosi	2
Alberghi e strutture simili	1
Altre attività di consulenza tecnica	1
Altre attività di intrattenimento e di divertimento	1
Altri servizi di prenotazione e altre attività di assistenza turistica non svolte dalle agenzie di viaggio	1
Altri servizi di sostegno alle imprese	1
Altri servizi di supporto alle imprese	1
Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili	1
Attività degli orti botanici, dei giardini zoologici e delle riserve naturali	1
Attività degli studi di architettura, ingegneria ed altri studi tecnici	1
Attività di organizzazioni associative	1
Attività di pulizia e disinfestazione	1
Collaudi ed analisi tecniche; controllo di qualità e certificazione	1
Coltivazione di uva	1
Commercio al dettaglio di prodotti macrobiotici e dietetici	1
Commercio di gas distribuito mediante condotte	1
Costruzione di impianti sportivi, strutture di impianti industriali e di altre opere di ingegneria civile	1
Gestione di impianti sportivi polivalenti	1
Installazione di impianti elettrici in edifici o in altre opere di costruzione (inclusa manutenzione e riparazione)	1
Intermediari dei trasporti	1
Istruzione universitaria e post-universitaria; accademie e conservatori	1
Lottizzazione dei terreni connessa con l'urbanizzazione	1

segue

Lo stato delle partecipate comunali in Campania

Settori di attività (descrizione codice ATECO primario)	N.
Magazzini frigoriferi per conto terzi	1
Mense	1
Organizzazione di convegni e fiere	1
Produzione di energia elettrica	1
Produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	1
Produzione di software non connesso all'edizione	1
Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	1
Recupero dei materiali	1
Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle scienze naturali e dell'ingegneria	1
Ricerche di mercato e sondaggi di opinione	1
Servizi di centri per il benessere fisico (esclusi gli stabilimenti termali)	1
Servizi di gestione di pubblici mercati e pese pubbliche	1
Servizi di vigilanza privata	1
Servizi integrati di gestione agli edifici	1
Stabilimenti termali	1
Strutture di assistenza residenziale per anziani e disabili	1
Trasporto marittimo e costiero di merci	1
Totale	174

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Andando ad aggregare le tipologie di attività economica per macro settore di attività⁽²⁾, emerge come meno dei due terzi delle partecipate comunali (62,6%) si concentri in organismi che erogano servizi di interesse generale, economico e non (SIEG e SIG) (Tabella 3).

² Per una trattazione più ampia, circa la composizione e l'articolazione di tali macro settori, si rimanda al successivo capitolo 2.

Tabella 3. Partecipate comunali campane per macro settore di attività

Macro settore di attività	N.	%
Servizi di interesse generale (SIG)	54	31,0%
Servizi di interesse economico generale (SIEG)	55	31,6%
Strumentali	56	32,2%
Altro	9	5,2%
Totale	174	100%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Altro gruppo numericamente rilevante è quello costituito dalle partecipate che offrono attività strumentali alle amministrazioni, che rappresentano poco meno di un terzo del campione (32,2%).

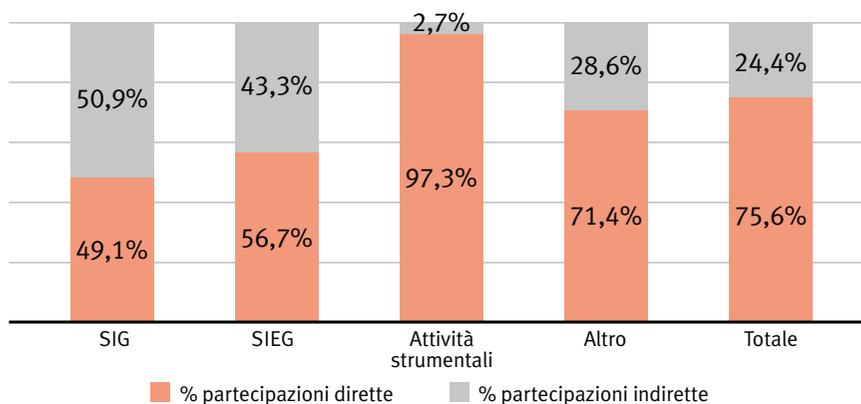
Una analisi delle partecipazioni comunali (dirette e/o indirette) nei diversi macro settori delle 174 partecipate campane consente di rilevare come la composizione delle due tipologie di partecipazioni sia pressoché paritaria nelle partecipate che svolgono servizi di interesse generale (SIG). Nei restanti macro settori, invece, prevalgono nettamente le partecipazioni dirette (Tabella 4 e Grafico 4).

Tabella 4. Partecipazioni comunali per macro settore di attività e per tipologia di partecipazione

Macro settore di attività	N. partecipazioni dirette	N. partecipazioni indirette
Servizi di interesse generale (SIG)	78	81
Servizi di interesse economico generale (SIEG)	357	273
Attività strumentali	730	20
Altro	20	8
Totale	1.185	382

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Grafico 4. Partecipazioni comunali per macro settore di attività e per tipologia di partecipazione



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

2.2 La natura giuridica

Gli organismi partecipati sono dotati di personalità giuridica e possono essere distinti in: società di capitali (a responsabilità limitata o per azioni), aziende speciali, istituzioni, fondazioni, consorzi. Il maggior numero delle partecipate è costituito dalle diverse forme di società di capitale: società a responsabilità limitata per il 40,2%, dalle società per azioni per il 31,6% e dalle società consortili per il 24,1% (Tabella 5).

Tabella 5. Partecipate comunali, per natura giuridica

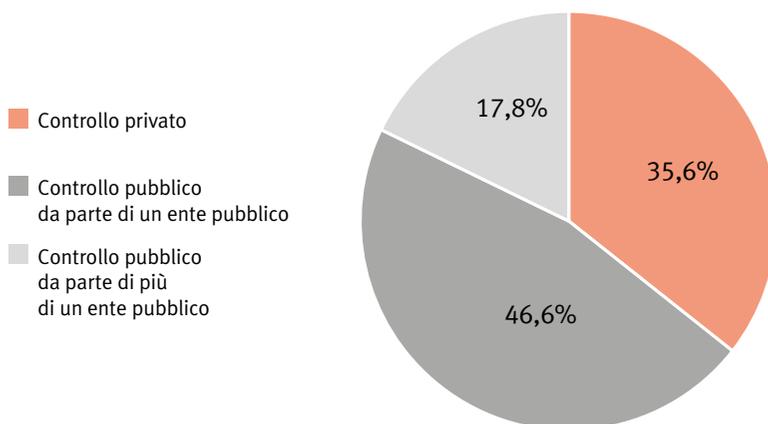
Natura giuridica	N. partecipate	% partecipate
SPA	55	31,6%
SRL	70	40,2%
Società consortile	42	24,1%
Consorzio	3	1,7%
Altro	4	2,3%
Totale	174	100,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

2.3 Le tipologie di controllo

Nelle 174 partecipate campane attive compaiono sia enti a controllo pubblico, esercitato da uno o più enti, sia a controllo privato. In particolare, il 46,6% degli enti e delle società partecipate sono controllate da un solo ente pubblico, poco più di un terzo (35,6%) è a controllo privato, mentre meno di un quinto (17,8%) degli organismi analizzati è controllato da più di un ente pubblico (Grafico 5). Si tratta di una distribuzione alquanto differente da quella rilevata a livello nazionale, dove mediamente, il 43,6% degli organismi partecipati è controllato da un soggetto privato, mentre il controllo da parte di più enti pubblici è esercitato nel 23% degli organismi (Tabella 6).

Grafico 5. Partecipate comunali, per tipologia di controllo



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Tabella 6. Le partecipate comunali campane, per tipologia di controllo

Regione	N. partecipate	di cui					
		a controllo privato		a controllo pubblico da parte di un ente pubblico		a controllo pubblico da parte di più di un ente pubblico	
		N.	% su totale degli organismi nella regione	N.	% su totale degli organismi nella regione	N.	% su totale degli organismi nella regione
Campania	174	62	35,6%	81	46,6%	31	17,8%
Totale	4.313	1.881	43,6%	1.431	33,2%	1.001	23,2%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

3. I Comuni che detengono partecipazioni: un'analisi del fenomeno

A livello nazionale, sono 7.640 i Comuni che detengono almeno una partecipazione, ovvero il 95,5% delle realtà comunali italiane, con valori prossimi al 100% in Piemonte, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia, Umbria e Sicilia (Tabella 7). In Campania, sono 501 su 550 le realtà comunali che possiedono partecipazioni, ossia il 91% dell'universo, dato inferiore sia al dato medio nazionale, che al dato rilevato per le restanti regioni del Mezzogiorno (con la sola eccezione del Molise).

I Comuni possono partecipare ad organismi dislocati tanto all'interno del proprio territorio regionale che al di fuori di esso, anche se, mediamente, la partecipazione infraregionale è significativamente più rilevante. Laddove i Comuni detengono partecipazioni all'esterno della regione essi detengono, contemporaneamente, anche quote partecipative infra-regionali. I Comuni campani, infatti, detengono 1.682 partecipazioni (82,8% del totale) in organismi localizzati nel territorio regionale e 350 (17,2%) in altre regioni italiane, valori in linea con il dato medio nazionale, ma distanti dai corrispondenti valori rilevati per le regioni meridionali.

Nei Comuni campani infatti l'incidenza delle partecipazioni extra-regionali assume un valore più elevato rispetto alle altre regioni del Mezzogiorno, esclusa la Calabria. In linea con il trend nazionale anche l'elevata quota di Comuni che detengono partecipazioni.

Tabella 7. Comuni che detengono partecipazioni, per regione

Regione	N. Comuni	N. Comuni che detengono partecipazioni	N. partecipazioni		Incidenza delle partecipazioni fuori regione	Incidenza delle partecipazioni infraregionali	N. partecipazioni dentro e fuori regione	Quota % Comuni che detiene partecipazioni
			f fuori regione	dentro regione				
Piemonte	1.202	1.187	1.017	12.485	7,5%	92,5%	498	98,8%
Valle d'Aosta	74	73	1	115	0,9%	99,1%	1	98,6%
Lombardia	1.527	1.489	1.751	13.845	11,2%	88,8%	535	97,5%
Trentino-Alto Adige	293	292	730	6.957	9,5%	90,5%	203	99,7%
Veneto	576	562	3.629	8.609	29,7%	70,3%	350	97,6%
Friuli-Venezia Giulia	216	213	501	1.130	30,7%	69,3%	34	98,6%
Liguria	235	182	609	1.043	36,9%	63,1%	52	77,4%
Emilia-Romagna	334	273	795	2.624	23,3%	76,7%	94	81,7%
Toscana	279	273	2.538	11.760	17,8%	82,2%	261	97,8%
Umbria	92	91	363	922	28,2%	71,8%	68	98,9%
Marche	236	229	866	2.184	28,4%	71,6%	163	97,0%
Lazio	378	354	62	703	8,1%	91,9%	19	93,7%
Abruzzo	305	295	219	1.405	13,5%	86,5%	113	96,7%
Molise	136	115	3	261	1,1%	98,9%	1	84,6%
Campania	550	501	350	1.682	17,2%	82,8%	317	91,1%
Puglia	258	247	42	867	4,6%	95,4%	25	95,7%
Basilicata	131	127	15	343	4,2%	95,8%	12	96,9%
Calabria	409	389	424	1.350	23,9%	76,1%	326	95,1%
Sicilia	390	390	44	1.734	2,5%	97,5%	33	100,0%
Sardegna	377	358	17	632	2,6%	97,4%	15	95,0%
Totale	7.998	7.640	13.976	70.651	16,5%	83,5%	3.120	95,5%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA, 2018

L'analisi della distribuzione delle quote di partecipazione detenute dai Comuni campani evidenzia che il 28,7% detiene partecipazioni infinitesimali, ossia inferiori allo 0,001% del capitale, dato ampiamente inferiore al valore medio nazionale (49,9%). All'opposto, la percentuale di Comuni con partecipazioni di controllo: in Campania sono 56, l'11,2% dell'universo regionale, valore superiore al 9,8% medio nazionale. Il dato campano è anche molto superiore ai corrispondenti valori registrati dalle restanti regioni del Mezzogiorno, dove, con la sola esclusione della Puglia, la presenza di Comuni con quote di controllo è inferiore al 9% (Tabella 8).

In Campania 45 Comuni detengono il 100% del capitale di organismi partecipati. Si tratta del 9% dei Comuni che partecipano in organismi e società, dato tra i più elevati rispetto alle altre realtà regionali, sia del Meridione che dell'area centro-settentrionale

Tabella 8. Comuni che detengono partecipazioni, per quota di partecipazione e per regione

Regione	N. Comuni che detengono partecipazioni	N. partecipazioni*	N. Comuni che detengono le quote di partecipazioni infinitesimali	% Comuni che detengono le quote di partecipazioni infinitesimali	N. comuni che detengono le partecipazioni di controllo	% Comuni che detengono le partecipazioni di controllo	di cui	
							N. Comuni che detiene il 100% del capitale	% Comuni che detiene il 100% del capitale
Piemonte	1.187	13.502	865	72,9%	38	3,2%	16	1,3%
Valle d'Aosta	73	116	1	1,4%	13	17,8%	4	5,5%
Lombardia	1.489	15.596	963	64,7%	158	10,6%	107	7,2%
Trentino-Alto Adige	292	7.687	190	65,1%	48	16,4%	23	7,9%
Veneto	562	12.238	363	64,6%	51	9,1%	40	7,1%
Friuli-Venezia Giulia	213	1.631	79	37,1%	10	4,7%	6	2,8%
Liguria	182	1.652	52	28,6%	28	15,4%	16	8,8%
Emilia-Romagna	273	3.419	135	49,5%	53	19,4%	28	10,3%
Toscana	273	14.298	253	92,7%	64	23,4%	41	15,0%
Umbria	91	1.285	83	91,2%	13	14,3%	6	6,6%
Marche	229	3.050	117	51,1%	43	18,8%	27	11,8%
Lazio	354	765	114	32,2%	40	11,3%	27	7,6%
Abruzzo	295	1.624	105	35,6%	18	6,1%	13	4,4%
Molise	115	264	6	5,2%	2	1,7%	2	1,7%
Campania	501	2.032	144	28,7%	56	11,2%	45	9,0%
Puglia	247	909	43	17,4%	37	15,0%	21	8,5%
Basilicata	127	358	25	19,7%	8	6,3%	6	4,7%
Calabria	389	1.774	113	29,0%	14	3,6%	10	2,6%
Sicilia	390	1.778	127	32,6%	35	9,0%	22	5,6%
Sardegna	358	649	33	9,2%	22	6,1%	16	4,5%
Totale	7.640	84.627	3.811	49,9%	751	9,8%	476	6,2%

* Se la medesima società è partecipata direttamente e indirettamente dallo stesso comune, la partecipazione è conteggiata una sola volta

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA, 2018

3.1 Le modalità di partecipazione dei comuni: dirette, indirette e miste

I 501 Comuni campani partecipano, come già anticipato, sia direttamente che indirettamente o combinando tali modalità di partecipazione al capitale della società. Nella Tabella 9 sono riportati i dati sulle partecipazioni comunali dirette, indirette e miste, distinguendole per classe dimensionale dei Comuni partecipanti. Come già emerso, i Comuni campani sembrano prediligere la modalità della partecipazione diretta: 485 amministrazioni comunali su 501 partecipano direttamente ad organismi o società. Molto diffusa appare anche la partecipazione indiretta, per lo più di primo livello, mentre più limitate appaiono le partecipazioni miste (Tabella 9).

Il confronto tra le modalità di partecipazione per classe demografica a livello nazionale e regionale campano, evidenzia la propensione dei Comuni campani a privilegiare le partecipazioni dirette, anche se in misura inferiore rispetto al corrispondente dato misurato a livello del Mezzogiorno. Al contrario, mentre nei comuni del Centro e Nord Italia sono diffuse le partecipazioni miste, nei comuni del Sud e della Campania in particolare tale modalità di partecipazione rappresenta una forma residuale (Grafico 6).

Dal confronto tra la tipologia di partecipazione riscontrabile per classe demografica nel complesso dei Comuni italiani e campani si conferma l'elevata propensione di questi ultimi alla detenzione di partecipazioni dirette, che mostrano infatti percentuali più alte rispetto al dato medio nazionale per tutte le classi demografiche (Grafici 7 e 8). Anche tra i Comuni campani si riscontra la diminuzione delle partecipazioni dirette all'aumentare della dimensione comunale.

Tabella 9. Modalità di partecipazione per classe demografica

Classe demografica	N. comuni che detengono partecipazioni*	N. comuni partecipazioni dirette	N. comuni partecipazioni indirette primo livello	N. comuni partecipazioni indirette secondo livello	partecipazioni miste		
					N. comuni partecipazioni dirette primo livello	N. comuni partecipazioni dirette secondo livello	N. comuni partecipazioni indirette primo e secondo livello
Fino a 5.000 abitanti	310	309	190	21	91	0	26
da 5.001 a 10.000 abitanti	81	76	50	9	17	0	4
da 10.001 a 20.000 abitanti	54	49	40	11	10	0	0
da 20.001 a 60.000 abitanti	48	43	34	18	4	1	3
Oltre 60.000 abitanti	8	8	5	4	1	1	2
Totale	501	485	319	63	123	2	35

*Nella prima colonna il numero di comuni è inteso come il numero degli enti territoriali che detiene almeno una partecipazione. Ovviamente lo stesso ente può detenere le partecipazioni in più enti e/o partecipare attraverso le modalità dirette ed indirette nella stessa partecipata

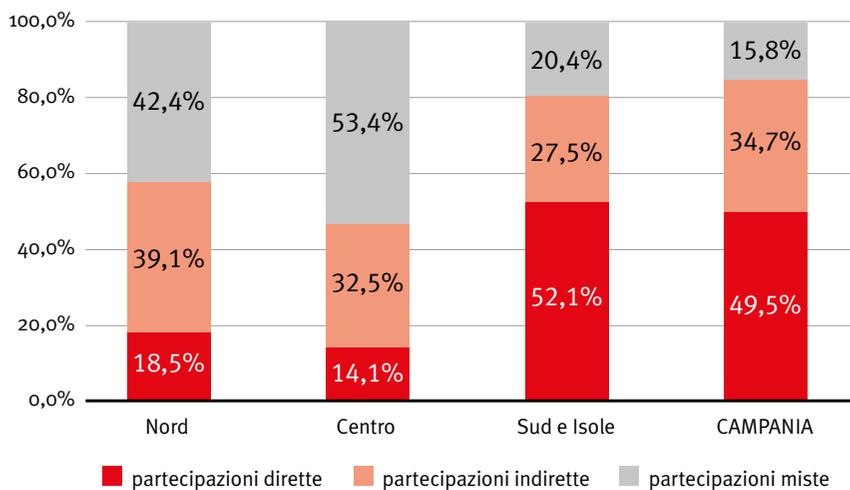
Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA, 2018

Tabella 10. Modalità di partecipazione per classe demografica e tipologia di partecipazione

Classe demografica	N. partecipazione diretta	N. partecipazione indiretta	N. partecipazione mista
fino a 5.000 abitanti	724	399	257
da 5.001 a 10.000 abitanti	155	105	44
da 10.001 a 20.000 abitanti	108	87	20
da 20.001 a 60.000 abitanti	79	141	16
da 60.001 a 100.000 abitanti	26	34	12
Totale complessivo	1.092	766	349

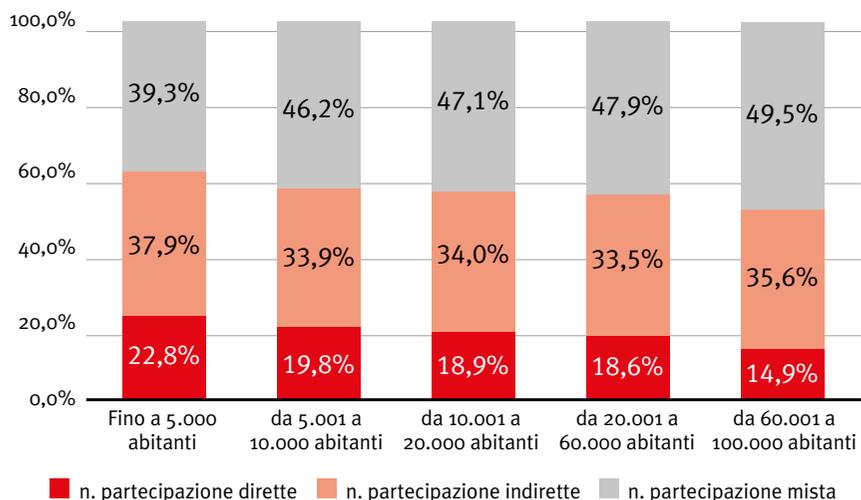
Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA, 2018

Grafico 6. Incidenza delle diverse modalità di partecipazione, per area



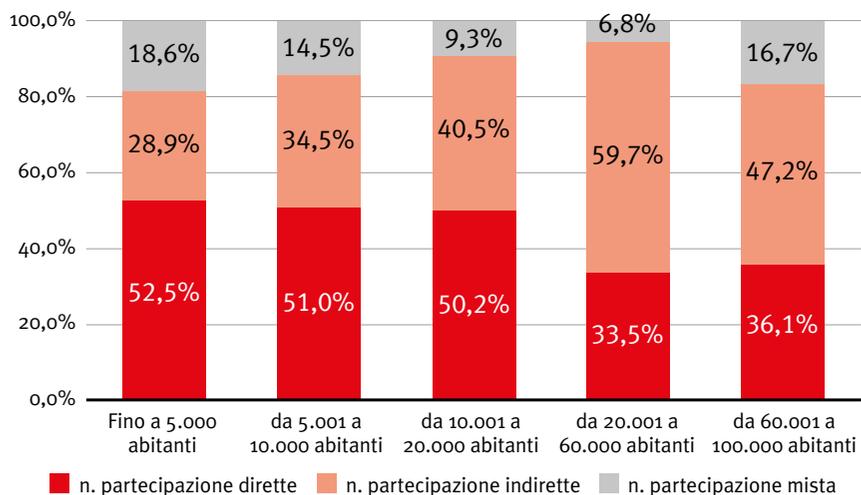
Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Grafico 7. Incidenza delle diverse tipologie di partecipazioni per fascia demografica, comuni italiani



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Grafico 8. Incidenza delle diverse tipologie di partecipazioni per fascia demografica, comuni campani



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

**L'analisi
economico-patrimoniale
delle partecipate
comunali**



1. L'analisi economico-patrimoniale: confronto regionale

Il presente capitolo ha come oggetto l'analisi della gestione economico-patrimoniale nei suoi aspetti più significativi relativamente al campione più ristretto delle società partecipate per le quali sono disponibili tutte le informazioni di bilancio riferite all'esercizio 2016. Si tratta di un campione, limitato per ragioni di omogeneità e confrontabilità dei dati, a 108 organismi.

Rispetto infatti ai 174 organismi partecipati attivi di cui al capitolo precedente, solo per 113 sono disponibili i bilanci 2016. Da questo numero sono state espunte 5 società la cui sede legale si trova in una regione diversa dalla Campania e rispetto alle quali i comuni campani hanno quote residuali di partecipazione. Delle 108 partecipate qui considerate, viene analizzato il numero dei dipendenti e il costo del personale, il risultato di esercizio (anche con riferimento alla quota di capitale detenuta, singolarmente o congiuntamente, dalle amministrazioni comunali partecipanti), il patrimonio netto ed il ROE, nonché il valore della produzione.

L'analisi delle principali dimensioni economico-patrimoniali del fenomeno è essenziale ai fini di un'organica valutazione della convenienza, da parte dell'organo di governo, al mantenimento di quote di partecipazione in capo all'ente. Al fine di articolare la descrizione del fenomeno, i dati di bilancio delle partecipate sono presentati sia aggregati che articolati per differenti soglie di capitale detenute dai Comuni; inoltre sono declinati per tipologia di attività economica

e per macro settore: servizi di interesse generale privi di rilevanza economica (**SIG**), servizi di interesse economico generale (**SIEG**), **servizi strumentali** ed **“Altro”** (categoria residuale in cui sono comprese le tipologie di attività economica non annoverabili nei precedenti macro settori).

1.1 Le caratteristiche delle partecipate campane

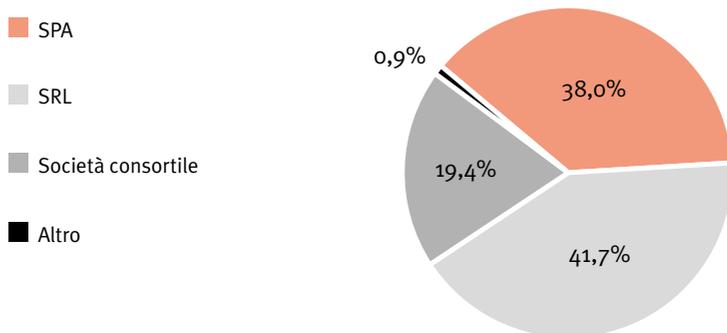
Preliminarmente, appare utile evidenziare la forma giuridica delle 108 società partecipate oggetto della successiva analisi economico-patrimoniale. Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (decreto legislativo n. 175 del 2016) prevede la possibilità per i Comuni (e tutte le amministrazioni pubbliche in generale) di “partecipare esclusivamente a società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa” (art. 3). Il decreto legislativo stabilisce inoltre che restano ferme le *“specifiche disposizioni, contenute in leggi o regolamenti governativi o ministeriali, che disciplinano società a partecipazione pubblica di diritto singolare costituite per l’esercizio della gestione di servizi di interesse generale o di interesse economico generale o per il perseguimento di una specifica missione di pubblico interesse”*, nonché *“le disposizioni di legge riguardanti la partecipazione di amministrazioni pubbliche a enti associativi diversi dalle società e a fondazioni”* (art. 1, comma 4).

La quasi totalità delle 108 società partecipate oggetto della presente analisi rispetta tale previsione normativa. Infatti, la forma giuridica più diffusa è quella della società di capitali: le società a responsabilità limitata rappresentano il 41,7% delle partecipate comunali campane, mentre le società per azioni sono il 38%. Naturalmente, quando le società di capitali sono partecipate da enti pubblici, queste non perdono la propria natura privatistica, poiché “è lo Stato medesimo che si assoggetta alla legge delle società per azioni per assicurare alla propria gestione maggiore snellezza di forme e nuove possibilità realizzatrici”⁽¹⁾.

¹ Relazione al codice civile agli artt. 2458 ss., par. 998.

Significativa anche la percentuale delle società consortili, pari ad un quinto del totale, mentre del tutto residuale è l'incidenza di altre forme giuridiche (Grafico 1).

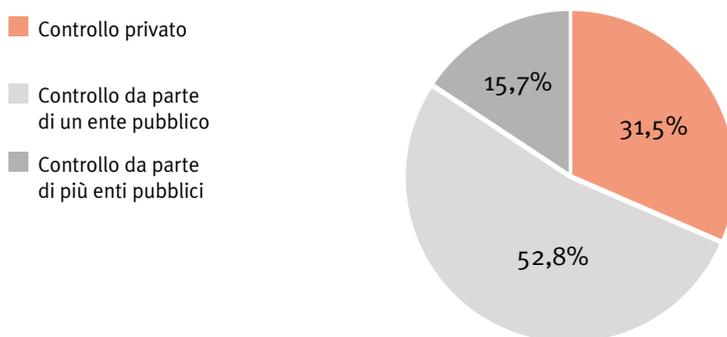
Grafico 1. La forma giuridica degli organismi campani partecipati



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tra le 108 partecipate campane compaiono sia organismi a controllo pubblico, esercitato da uno o più enti, sia a controllo privato. In particolare, oltre la metà degli organismi è controllato da un solo ente pubblico (52,8%), mentre poco meno di un terzo (31,5%) è a controllo privato. Il restante 15% degli organismi campani è controllato da più enti pubblici.

Grafico 2. Partecipate campane comunali, per tipologia di controllo



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Rispetto al dato nazionale, in Campania si osserva una maggior presenza di organismi controllati da un solo ente pubblico (52,8% vs 33,2% a livello nazionale), a fronte di una minore presenza di organismi a controllo privato o di controllo da parte di più enti pubblici (Tabella 1).

Tabella 1. Le partecipate comunali campane, per tipologia di controllo

Regione	N. organismi partecipati	di cui					
		organismi a controllo privato		organismi a controllo pubblico da parte di un ente		organismi a controllo pubblico da parte di più di un ente	
		N.	% su totale degli organismi nella regione	N.	% su totale degli organismi nella regione	N.	% su totale degli organismi nella regione
Campania	108	34	31,5%	57	52,8%	17	15,7%
Totale	4.313	1.881	43,6%	1.431	33,2%	1.001	23,2%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Incrociando le informazioni sulla forma giuridica con quelle inerenti alla tipologia di controllo emerge come i Comuni campani partecipano in 34 organismi controllati da soggetti privati, il 31,5% del totale (Tabelle 2 e 3). Sono invece 74 le partecipate in cui il controllo è esercitato da un Comune o da un altro ente pubblico (regione, provincia, ministero, etc.), prevalentemente organizzate in forma di società a responsabilità limitata se il controllo è appannaggio di un unico soggetto pubblico o di società per azioni o consortile in caso di controllo esercitato congiuntamente da più enti.

Tabella 2. Forma giuridica degli organismi campani partecipati, per tipologia di controllo (valori assoluti)

Forma giuridica	Controllo privato	Controllo pubblico da un ente	Controllo pubblico da più di un ente	Totale
SPA	8	25	8	41
SRL	13	29	3	45
Società consortile	13	2	6	21
Altro		1		1
Totale	34	57	17	108

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 3. Forma giuridica degli organismi campani partecipati, per tipologia di controllo (valori percentuali)

Forma giuridica	Controllo privato	Controllo pubblico da un ente	Controllo pubblico da più di un ente	Totale
SPA	7,4%	23,1%	7,4%	38,0%
SRL	12,0%	26,9%	2,8%	41,7%
Società consortile	12,0%	1,9%	5,6%	19,4%
Altro	0,0%	0,9%	0,0%	0,9%
Totale	31,5%	52,8%	15,7%	100,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

L'analisi dei codici ATECO relativamente alle partecipate localizzate in Campania ha evidenziato come le attività economiche prevalenti siano la raccolta di rifiuti solidi non pericolosi (15 partecipate), le attività di consulenza (11) e quelle di raccolta, trattamento e fornitura di acqua (10) (Tabella 4).

Tabella 4. Attività economiche svolte dalle partecipate campane

Settori di attività (descrizione codice ATECO primario)	N.
Raccolta di rifiuti solidi non pericolosi	15
Altre attività di consulenza imprenditoriale e altra consulenza amministrativo-gestionale e pianificazione aziendale	11
Raccolta, trattamento e fornitura di acqua	10
Farmacie	6
Gestione di parcheggi e autorimesse	5
Altre attività dei servizi connessi al trasporto marittimo e per vie d'acqua	3
Attività dei servizi connessi al trasporto aereo	3
Gestione di centri di movimentazione merci (interporti)	3
Locazione immobiliare di beni propri o in leasing (affitto)	3
Affitto di aziende	2
Altre attività di trasporti terrestri di passeggeri	2
Attività delle holding impegnate nelle attività gestionali (holding operative)	2
Attività di consulenza gestionale	2
Cura e manutenzione del paesaggio (inclusi parchi, giardini e aiuole)	2
Distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	2

segue

Lo stato delle partecipate comunali in Campania

Settori di attività (descrizione codice ATECO primario)	N.
Imprese di gestione esattoriale	2
Sviluppo di progetti immobiliari senza costruzione	2
Trasporto ferroviario di merci	2
Trasporto terrestre di passeggeri in aree urbane e suburbane	2
Trattamento e smaltimento di altri rifiuti non pericolosi	2
Altre attività di consulenza tecnica	1
Altri servizi di sostegno alle imprese	1
Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili	1
Attività degli orti botanici, dei giardini zoologici e delle riserve naturali	1
Attività di pulizia e disinfestazione	1
Costruzione di edifici residenziali e non residenziali	1
Costruzione di impianti sportivi, strutture di impianti industriali e di altre opere di ingegneria civile	1
Installazione di impianti elettrici in edifici o in altre opere di costruzione	1
Intermediari dei trasporti	1
Istruzione universitaria e post-universitaria; accademie e conservatori	1
Lottizzazione dei terreni connessa con l'urbanizzazione	1
Magazzini frigoriferi per conto terzi	1
Organizzazione di convegni e fiere	1
Produzione di energia elettrica	1
Produzione di gas; distribuzione di combustibili gassosi mediante condotte	1
Produzione di software non connesso all'edizione	1
Produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica	1
Pubbliche relazioni e comunicazione	1
Pulizia e lavaggio di aree pubbliche, rimozione di neve e ghiaccio	1
Recupero dei materiali	1
Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle altre scienze naturali e dell'ingegneria	1
Ricerca e sviluppo sperimentale nel campo delle biotecnologie	1
Servizi di centri per il benessere fisico (esclusi gli stabilimenti termali)	1
Servizi di gestione di pubblici mercati e pese pubbliche	1
Servizi di vigilanza privata	1
Servizi integrati di gestione agli edifici	1
Strutture di assistenza residenziale per anziani e disabili	1

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

1.2 L'analisi economico-patrimoniale: confronto regionale

La prima parte del capitolo fornisce, rispetto alle diverse variabili oggetto dell'analisi, una prima approssimazione della dimensione del fenomeno delle partecipate in Campania, confrontandola con le restanti regioni italiane e con il Mezzogiorno.

I dipendenti delle partecipate comunali localizzate in Campania sono 7.685, il 5% del dato nazionale e il 26% dei dipendenti nelle partecipate comunali del Mezzogiorno. Il costo complessivo di tale personale ammonta a 357 milioni di euro, in media 6 milioni di euro per organismo partecipato e poco meno di 44 mila euro per dipendente. Da evidenziare che se il dato medio campano per organismo è superiore al dato medio nazionale (6 milioni di euro vs 4,7 milioni di euro), non così per il dato medio per dipendente, inferiore al dato nazionale (43,8 mila euro vs 47,7 mila euro). Tale situazione è determinata anche dal maggior numero medio di dipendenti per partecipata campana rispetto al dato nazionale (137 vs 100). Rispetto alle altre regioni italiane, il dato medio campano si colloca in una posizione intermedia, con un costo per dipendente più basso rispetto alle realtà del Centro-Nord Italia, ma tra i più elevati tra le regioni meridionali. Relativamente alla numerosità media dei dipendenti, invece, il dato campano è tra i più elevati a livello nazionale (Tabella 5).

Tabella 5. Numero di dipendenti e costo del personale degli organismi partecipati, per regione (valori in migliaia di euro)

Regione	Valore assoluto			Valore medio		
	Dipendenti	Costi del personale	Dipendenti*	Costi del personale per partecipata*	Costi del personale per dipendente*	
Piemonte	9.412	505.989,0	67	3.404,9	50,6	
Valle d'Aosta	1.099	71.303,3	122	7.854,4	64,3	
Lombardia	19.775	1.020.955,0	71	3.607,4	50,6	
Trentino-Alto Adige	6.843	395.936,1	68	3.863,9	57,0	
Veneto	19.352	1.033.422,5	128	6.659,9	52,0	
Friuli-Venezia Giulia	4.860	247.481,6	119	6.008,1	50,7	
Liguria	8.731	480.132,6	105	5.086,6	48,4	
Emilia-Romagna	12.351	623.301,9	74	3.671,7	49,4	
Toscana	13.302	626.080,9	79	3.595,4	45,7	
Umbria	3.175	159.297,7	62	3.080,8	49,5	
Marche	4.538	212.865,1	76	3.417,9	45,2	
Lazio	23.442	1.057.153,7	334	14.834,9	44,4	
Abruzzo	2.049	110.588,4	53	2.378,6	45,3	
Molise	70	4.326,5	18	747,8	42,7	
Campania**	7.685	357.021,2	137	6.003,9	43,8	
Puglia	6.254	280.841,9	116	4.799,1	41,4	
Basilicata	545	27.507,9	136	6.777,5	49,7	
Calabria	1.697	63.455,9	81	2.746,6	34,0	
Sicilia	8.742	361.837,8	182	7.270,4	39,9	
Sardegna	2.909	124.396,6	108	4.420,2	41,0	
Totale	156.956	7.808.261,3	100	4.748,2	47,7	

*Le variabili sono calcolate considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il numero di dipendenti e il costo del personale sono superiori a zero **Sono considerati solo gli organismi aventi la propria sede legale in Campania, in cui almeno un Comune campano detiene una quota di partecipazione.

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

A livello aggregato, le partecipate comunali campane realizzano complessivamente un risultato d'esercizio negativo di 6 milioni di euro, valore determinato da 33,5 milioni di euro di utili a fronte di perdite complessive di 39,5 milioni di euro (Tabella 6). Si tratta di una situazione in controtendenza rispetto al dato nazionale, dove si registra invece un utile netto di oltre 1,7 miliardi di euro. In particolare, gli utili prodotti e le perdite subite dagli organismi partecipati campani rappresentano, rispettivamente, l'1,6% ed il 5% del dato nazionale. Come in Campania, anche in Calabria e in Valle d'Aosta le perdite sono superiori agli utili di esercizio (anche se il caso valdostano è particolare, essendo le perdite imputabili al Casino di Saint Vincent in cui il Comune detiene una esigua quota di partecipazione).

Dai dati emerge inoltre come gli utili medi prodotti dalle partecipate localizzate in Campania siano tra i più elevati tra gli utili medi delle partecipate del Mezzogiorno (secondi solo al dato sardo), mentre le perdite medie siano tra le più elevate a livello nazionale.

Guardando ai dati economici delle singole partecipate in utile e perdita e incrociandoli con la quota di partecipazione comunale, i contorni del fenomeno mutano in modo rilevante (Tabella 7). In primo luogo, i due terzi degli organismi partecipati a vario titolo dai comuni campani registrano un risultato d'esercizio non negativo. In secondo luogo rapportando il risultato d'esercizio complessivo alla quota di partecipazione effettivamente detenuta dalle realtà campane, si ottiene un valore positivo del risultato d'esercizio, pari a 11,8 milioni di euro, a significare come la partecipazione comunale nelle società in utile sia più rilevante rispetto a quella nelle società in perdita.

Tabella 6. Utili e perdite degli organismi partecipati, per regione (valori in migliaia di euro)

Regione	Valore assoluto			Valore medio		
	Utili (a)	Perdite (b)	Risultati d'esercizio (a-b)	Utili	Perdite	Perdite
Piemonte	235.879,6	-55.133,9	180.745,7	1.261,4	-1.282,2	-1.282,2
Valle d'Aosta	3.981,3	-47.035,5	-43.054,2	265,4	-5.879,4	-5.879,4
Lombardia	402.011,9	-211.648,9	190.363,0	1.192,9	-1.824,6	-1.824,6
Trentino-Alto Adige	356.736,1	-18.162,7	338.573,4	2.316,5	-394,8	-394,8
Veneto	291.269,0	-176.202,7	115.066,2	1.627,2	-2.669,7	-2.669,7
Friuli-Venezia Giulia	85.921,1	-13.860,0	72.061,1	1.867,9	-1.732,5	-1.732,5
Liguria	53.010,7	-28.375,3	24.635,5	582,5	-810,7	-810,7
Emilia-Romagna	241.252,2	-33.260,7	207.991,4	1.116,9	-852,8	-852,8
Toscana	247.111,4	-48.230,6	198.880,8	1.144,0	-709,3	-709,3
Umbria	23.005,4	-5.471,4	17.534,0	479,3	-288,0	-288,0
Marche	62.154,2	-11.509,3	50.644,9	683,0	-348,8	-348,8
Lazio	411.603,5	-56.491,4	355.112,1	4.425,8	-1.883,0	-1.883,0
Abruzzo	6.583,8	-2.815,6	3.768,2	99,8	-148,2	-148,2
Molise	806,5	-426,3	380,2	134,4	-60,9	-60,9
Campania*	33.543,3	-39.583,3	- 6.040,0	465,9	- 1.099,5	- 1.099,5
Puglia	17.981,4	-7.250,4	10.731,0	246,3	-190,8	-190,8
Basilicata	513,3	-205,1	308,1	51,3	-34,2	-34,2
Calabria	445,8	-4.427,1	-3.981,3	12,0	-276,7	-276,7
Sicilia	20.806,3	-11.458,5	9.347,7	281,2	-395,1	-395,1
Sardegna	22.878,7	-1.682,7	21.196,0	693,3	-168,3	-168,3
Totale	2.517.495,52	-773.231,44	1.744.264,07	1.230,10	-1.161,30	-1.161,30

*Sono considerati solo gli organismi aventi la propria sede legale in Campania, in cui almeno un Comune campano detiene una quota di partecipazione.

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 7. Distribuzione regionale degli organismi partecipati in utile, perdita o pareggio e risultato d'esercizio ponderato per quota cumulata di partecipazione comunale

Regione	N. partecipate in utile	N. partecipate in perdita	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato*
Piemonte	187	43	180.745,7	108.539,5
Valle d'Aosta	15	8	- 43.054,2	755,8
Lombardia	337	116	190.363,0	175.499,6
Trentino-Alto Adige	154	46	338.573,4	94.623,5
Veneto	179	66	115.066,2	122.507,6
Friuli-Venezia Giulia	46	8	72.061,1	36.808,4
Liguria	91	35	24.635,5	1.334,4
Emilia-Romagna	216	39	207.991,4	92.010,2
Toscana	216	68	198.880,8	113.324,5
Umbria	48	19	17.534,0	11.797,7
Marche	91	33	50.644,9	49.910,6
Lazio	93	30	355.112,1	170.273,0
Abruzzo	66	19	3.768,2	1.802,8
Molise	6	7	380,2	643,8
Campania**	72	36	-6.040,0	11.880,1
Puglia	73	38	10.731,0	10.281,8
Basilicata	10	6	308,1	75,2
Calabria	37	16	-3.981,3	-2.709,5
Sicilia	74	29	9.347,7	13.417,7
Sardegna	33	10	21.196,0	12.529,3
Totale	2.044	672	1.744.264	726.515,20

* Per risultato di esercizio ponderato si intende la parte del risultato di esercizio riferibile alla quota cumulata di partecipazioni detenuta dai Comuni **Sono considerati solo gli organismi aventi la propria sede legale in Campania, in cui almeno un Comune campano detiene una quota di partecipazione.

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Considerazioni interessanti possono essere tratte anche dall'analisi dei dati relativi al patrimonio netto, pari alla differenza tra le attività e le passività di bilancio. Il patrimonio netto, in quanto espressione della consistenza del patrimonio di proprietà di un organismo o società, rappresenta infatti la fonte di finanziamento interno, ossia quelle provenienti, direttamente o indirettamente, dal soggetto o dai soggetti che costituiscono e promuovono l'ente o società. Il patrimonio netto è pertanto l'insieme dei mezzi propri determinato dalla somma del capitale conferito dai soggetti partecipanti in sede di costituzione dell'azienda o durante la vita della stessa con apporti successivi e dall'autofinanziamento.

Il patrimonio netto cumulato delle partecipate comunali campane è pari a 687 milioni di euro, valore superiore a quello registrato dalle altre realtà meridionali. Se si osserva il dato medio per partecipata, questo è pari a 6,3 milioni di euro, il 38% circa del valore medio nazionale (16,6 milioni di euro), ma tra i più elevati rispetto alle realtà del Mezzogiorno (Tabella 8).

Inoltre, dal momento che le partecipate campane registrano complessivamente una perdita di esercizio, il ROE non può che essere negativo, ed anche se contenuto, è pari a -0,9%.

Infine, un'utile approssimazione delle dimensioni e dell'importanza del fenomeno delle partecipate comunali in Campania è ricavabile dai dati relativi al valore della produzione. Con riferimento all'esercizio 2016, il valore dei beni e servizi prodotti ammonta, complessivamente, a 825 milioni di euro (il 2% del totale nazionale), a fronte di un valore medio per singolo organismo partecipato di circa 7,6 milioni di euro (il 50% circa del dato nazionale) (Tabella 9). Si tratta di un valore medio della produzione per partecipata tra i più elevati registrati dalle regioni meridionali (minore solo al dato sardo e siciliano), ma ben lontano dai rispettivi valori registrati dalle partecipate localizzate nelle regioni centro-settentrionali del Paese.

Tabella 8. Patrimonio netto e ROE degli organismi partecipati, per regione (valori in migliaia di euro)

Regione	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio	ROE
Piemonte	3.725.637,1	16.198	4,9%
Valle d'Aosta	153.879,4	6.690	-28,0%
Lombardia	9.586.862,5	21.163	2,0%
Trentino-Alto Adige	5.266.961,2	26.335	6,4%
Veneto	6.471.349,5	26.414	1,8%
Friuli-Venezia Giulia	984.583,7	18.233	7,3%
Liguria	1.096.373,1	8.701	2,2%
Emilia-Romagna	5.103.720,4	20.015	4,1%
Toscana	3.599.132,9	12.673	5,5%
Umbria	292.562,7	4.367	6,0%
Marche	821.492,1	6.625	6,2%
Lazio	5.647.967,5	45.918	6,3%
Abruzzo	317.056,5	3.730	1,2%
Molise	8.252,9	635	4,6%
Campania*	687.377,4	6.365	-0,9%
Puglia	467.420,4	4.211	2,3%
Basilicata	23.653,9	1.478	1,3%
Calabria	50.160,0	946	-7,9%
Sicilia	608.996,5	5.913	1,5%
Sardegna	454.932,2	10.580	4,7%
Totale	45.368.371,93	16.601	3,8%

*Sono considerati solo gli organismi aventi la propria sede legale in Campania, in cui almeno un Comune campano detiene una quota di partecipazione.

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 9. Valore della produzione degli organismi partecipati, per regione (valori in migliaia di euro)

Regione	Valore della produzione	Valore della produzione medio	% Valore della produzione sul totale
Piemonte	3.179.250,2	13.823	7,9%
Valle d'Aosta	127.886,5	5.560	0,3%
Lombardia	6.648.394,7	14.676	16,5%
Trentino-Alto Adige	4.796.391,1	23.982	11,9%
Veneto	4.769.255,1	19.466	11,8%
Friuli-Venezia Giulia	1.069.697,5	19.809	2,7%
Liguria	1.421.588,0	11.282	3,5%
Emilia-Romagna	4.168.240,3	16.346	10,3%
Toscana	3.513.303,4	12.371	8,7%
Umbria	745.652,9	11.129	1,8%
Marche	877.808,9	7.079	2,2%
Lazio	5.418.128,9	44.050	13,4%
Abruzzo	354.995,3	4.176	0,9%
Molise	20.513,9	1.578	0,1%
Campania*	825.232,3	7.641	2,0%
Puglia	641.407,4	5.778	1,6%
Basilicata	96.999,2	6.062	0,2%
Calabria	169.008,2	3.189	0,4%
Sicilia	901.469,3	8.752	2,2%
Sardegna	575.758,1	13.390	1,4%
Totale	40.320.981,18	14.868	100,0%

**Sono considerati solo gli organismi aventi la propria sede legale in Campania, in cui almeno un Comune campano detiene una quota di partecipazione.*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2. L'analisi economico-patrimoniale per quota di partecipazione comunale

Al fine di delineare al meglio i contorni di un fenomeno tanto complesso ed eterogeneo, nelle pagine successive l'analisi dei dati economico-patrimoniali si concentra sul solo dato campano, articolato sulla base della quota cumulata di partecipazione comunale al capitale di ciascun organismo, in modo da evidenziare le differenze tra:

- organismi nei quali i Comuni detengono singolarmente il 100% delle quote di partecipazione (organismi a totale partecipazione comunale);
- organismi nei quali i Comuni detengono, singolarmente o congiuntamente, quote superiori al 50% del capitale (controllate)⁽²⁾;
- organismi in cui i Comuni detengono quote minime di partecipazione, non superiori al 3,5% del capitale (partecipate di presidio).

Gli organismi a totale partecipazione comunale sono 43 (il 40% delle 108 partecipate), dei quali 37 partecipati in toto da un unico Comune, mentre sono 68 quelli controllati da Comuni (il 63% del totale). Un quarto delle partecipate campane (27 in valore assoluto), invece, mostra quote di partecipazione comunale cumulata minime, ossia non superiore al 3,5% del capitale (Tabella 8). Quest'ultimo tipo di partecipazioni spesso non è legato ad uno specifico obiettivo economico, quanto ad una funzione di garanzia e tutela dell'interesse della collettività di riferimento.

Dei 7.685 addetti impiegati nelle società partecipate comunali campane, 6.658 sono impiegati nelle controllate, all'interno delle quali un peso significativo è rappresentato dagli organismi totalmente partecipati da un unico Comune, dove sono impiegati oltre 5mila addetti. È all'interno di tale sottogruppo che si osserva il valore più elevato del numero di dipendenti medio (289), a fronte dei 180 delle controllate e dei 137 del valore medio campano. Tuttavia, a fronte del numero medio di dipendenti più elevato, tra le partecipate in cui il Comune

2 Tale soglia individua il diritto dei promotori o azionisti di un ente o società ad indirizzarne in pieno le scelte e controllarne i risultati della gestione.

è l'unico socio si registra il dato medio del costo per dipendente più basso: 40,6 mila euro a fronte dei 42,4 mila euro delle controllate e dei 43,8 mila euro delle partecipate campane. Con riferimento a quest'ultimo indicatore, emerge il dato delle partecipate con quote di partecipazione inferiore al 3,5% del totale. In questo caso, infatti, ciascuno dei 956 dipendenti riceve, mediamente, un salario annuo di 52,3 mila euro (Tabella 10).

Confrontando il dato dell'incidenza dei dipendenti e dell'incidenza del costo del personale (sul totale regionale) emerge come ci sia una corrispondenza tra le due variabili relativamente alle partecipate totalmente da uno o più Comuni, mentre tra le controllate l'incidenza del costo del personale è leggermente inferiore all'incidenza del personale, a seguito della minor retribuzione media annua (Tabella 11).

Tabella 10. Dipendenti e costo del personale degli organismi campani partecipati, per quota di partecipazione cumulata (valori in migliaia di euro)

	Numero	N. dipendenti	Costo del personale	N. medio di dipendenti*	Costi del personale per partecipata*	Costi del personale per partecipata*
Partecipate al 100% da un solo Comune	37	5.202	230.104,8	289	11.747,5	40,6
Controllate (>50%)	68	6.658	282.574,4	180	5.046,0	42,4
Quote minime (<3,5%)	27	956	50.010,3	60	893,0	52,3
Partecipate Campania	108	7.685	357.021,2	137	6.003,9	43,8

*La variabile è calcolata considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il numero di dipendenti è superiore a zero

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 11. Dipendenti e costo del personale degli organismi campani partecipati, per quota di partecipazione cumulata (valori percentuali)

	Numero	Incidenza % dipendenti sul totale regionale	Incidenza % costo del personale sul totale regionale
Partecipati al 100% da più Comuni	5,6%	5,3%	5,9%
Partecipate al 100% da un solo Comune	34,3%	67,7%	64,5%
Controllate (>50%)	63,0%	86,6%	79,1%
Quote minime (<3,5%)	25,0%	12,4%	14,0%
Partecipate Campania	100,0%	100%	100%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

A differenza del dato complessivo regionale, le partecipate totalmente partecipate da un unico Comune e quelle controllate registrano un saldo positivo tra utili e perdite, pari, in entrambi i casi, ad oltre 12 milioni di euro (a fronte di un dato complessivo a livello regionale pari a -6 milioni di euro). Solo tra gli organismi detenuti con quote di partecipazioni minime si registra un risultato d'esercizio negativo, pari a 18,8 milioni di euro. Ponderando dunque il risultato di esercizio per la quota di partecipazione effettivamente detenuta dalle realtà comunali, si ottiene un valore complessivo positivo, anche in corrispondenza delle partecipazioni con quote minime (Tabella 12). Analizzando i valori medi di utili e perdite per partecipata, si osserva come sia gli utili che le perdite delle controllate campane sono inferiori al dato medio, mentre gli organismi in cui la quota cumulata di partecipazione comunale è inferiore al 3,5% registrano valori di gran lunga superiori al dato medio regionale.

Il patrimonio netto degli organismi totalmente partecipati da un unico Comune è pari a poco meno di 107 milioni di euro, il 15,6% del dato complessivo regionale (pari a 687 milioni di euro). Si tratta del valore più basso registrato tra i tre sottogruppi oggetto di analisi. Infatti il patrimonio netto sale a 246,5 milioni di euro nelle partecipate con quote minime (il 35,9% del totale regionale) e a 437,6 milioni di euro (il 63,7%) nelle controllate. A livello di valore medio, inoltre, si evidenzia come tra queste ultime il patrimonio netto sia superiore, anche se di poco, a quello medio regionale. Analogamente, tra le partecipate campane con quote minime di partecipazione, il cui patrimonio netto medio è pari ad oltre 9 milioni di euro, segnando un +43% rispetto al dato medio (Tabella 13). Per quanto riguarda la redditività media degli organismi campani partecipati, il ROE oscilla tra i valori negativi delle partecipate con quote cumulate di partecipazione inferiore al 3,5% (-7,6%) e quelli ampiamente positivi della partecipate totalmente detenute da un Comune (11,7%). Si ricorda che, limitatamente alle aziende in oggetto e fatte salve le specificità dei singoli settori di attività economica, il ROE dovrebbe tendere a valori solo marginalmente positivi, in quanto, per mezzo di tali organismi, i Comuni mirano non tanto alla realizzazione di un profitto, quanto alla soddisfazione di bisogni, individuali e collettivi, tramite l'erogazione di beni e servizi socialmente desiderabili, finanziati prevalentemente con risorse prelevate coattivamente dai cittadini.

Tabella 12. Utili e perdite, risultato di esercizio degli organismi campani partecipati, per quota di partecipazione cumulata (valori in migliaia di euro)

	Numero	Utili	Perdite	Risultato d'esercizio	Utili medi	Perdite medie	Risultato ponderato
Partecipate Campania	108	33.543,3	-39.583,3	-6.040,0	465,9	-1.099,5	11.880,1
Partecipate al 100% da un solo Comune	37	13.439,8	-951,4	12.488,4			
Controllate (>50%)	68	17.783,1	-5.017,3	12.765,7	317,6	-418,1	11.872,2
Quote minime (<3,5%)	27	15.579,2	-34.384,1	-18.804,9	1.298,3	-2.292,3	12,4

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 13. Distribuzione del patrimonio netto e del ROE degli organismi campani partecipati, per quota di partecipazione (valori in migliaia di euro)

	Numero	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio	ROE
Partecipate Campania	108	687.377,4	6.364,6	-0,9%
Partecipate al 100% da un solo Comune	37	106.907,1	2.889,4	11,7%
Controllate (>50%)	68	437.651,0	6.436,0	2,9%
Quote minime (<3,5%)	27	246.595,4	9.133,2	-7,6%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Le partecipate campane controllate dai Comuni contribuiscono al 72% del valore della produzione complessivamente prodotto dalle partecipate campane, di cui il 47% è prodotto dagli organismi totalmente detenuti da un Comune (Tabella 14). A questi ultimi corrisponde il dato medio del valore di produzione più elevato (10,4 milioni di euro) rispetto a quello osservato per le controllate (8,7 milioni di euro).

Tabella 14. Distribuzione del valore della produzione degli organismi campani partecipati, per quota di partecipazione (valori in migliaia di euro)

	Numero	Valore della produzione	Valore della produzione medio	Incidenza % sul valore della produzione delle partecipate campane
Partecipate Campania	108	825.232,3	7.641,0	
Partecipate al 100% da un solo Comune	37	387.721,1	10.478,9	47,0%
Controllate (>50%)	68	593.781,7	8.732,1	72,0%
Quote minime (<3,5%)	27	217.427,2	8.052,9	26,3%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

3. L'analisi economico-patrimoniale per macro settore

Allo scopo di fornire una rappresentazione del fenomeno in linea con gli obiettivi del legislatore, quale risultante dagli ultimi interventi normativi adottati, gli enti e le società partecipati ed i relativi risultati economico-patrimoniali sono stati classificati anche in base al codice Ateco primario e secondario in quattro macro settori di attività (Tavola 1):

- Enti e società che offrono servizi strumentali alle amministrazioni;
- Enti e società che operano nel campo dei servizi di interesse pubblico generale, distinti in
 - Servizi di interesse generale privi di rilevanza economica (SIG)
 - Servizi di interesse generale a rilevanza economica (SIEG), di cui costituisce un sottoinsieme particolarmente rilevante il comparto degli organismi che gestiscono uno o più servizi a rete⁽³⁾;

³ Nei SIEG sono considerate anche le farmacie comunali, in quanto offrono un servizio di interesse

- Enti e società che svolgono attività non riconducibili a nessuna delle precedenti categorie (Altro).

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica definisce, all'art. 2, i servizi di interesse generale come *“le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell'ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”* (comma 2, lett. g) e i servizi di interesse economico generale come *“i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”* (comma 2, lett. h).

Con l'esigenza di garantire la coerenza e la comparabilità dei dati economico-patrimoniali, si ribadisce che l'analisi è stata limitata alle 108 società localizzate in Campania che hanno, come bilancio disponibile più recente, quello approvato relativamente al 2016.

La rappresentazione aggregata della situazione economico-patrimoniale degli organismi e delle società partecipati dai Comuni è essenziale per delineare un quadro complesso delle partecipate locali. Tuttavia, per formulare una stima della rilevanza settoriale delle partecipazioni e dei relativi effetti (positivi o negativi) sui bilanci delle amministrazioni comunali, è necessario scomporre tale quadro secondo una prospettiva più articolata, volta ad evidenziare le specificità derivanti dalla diversa tipologia di servizio svolto e le differenze che si determinano in corrispondenza di soglie più o meno elevate di partecipazione.

generale non finanziato prevalentemente tramite la fiscalità generale e suscettibile di essere erogato dietro pagamento di un corrispettivo economico, anche se non riconducibile al novero dei servizi a rete.

Tavola 1. Attività strumentali, SIG, SIEG, “Altro”

Servizi strumentali	Servizi di interesse generale privi di rilevanza economica	Servizio di interesse economico generale	Altro
<p>Informatica (software, consulenza, elaborazione e gestione dati, etc.)</p> <p>Attività immobiliari</p> <p>Attività professionali, scientifiche e tecniche (consulenza legale, contabile, gestionale, pubblicità e ricerche di mercato)</p> <p>Servizi per edifici e paesaggio (vigilanza, pulizie, cura e manutenzione del paesaggio)</p> <p>Attività amministrative e servizi di supporto (incluso ricerca e selezione del personale, imprese di gestione esattoriale)</p>	<p>Costruzioni</p> <p>Trasporto (escluso TPL)</p> <p>Gestione infrastrutture, strade, porti, gallerie, autostazioni, interporti</p> <p>Alloggio e ristorazione</p> <p>Ricerca scientifica e sviluppo</p> <p>Organizzazione di eventi e fiere, gestione mercati e pese pubbliche</p> <p>Istruzione, sanità e assistenza sociale</p> <p>Biblioteche, archivi, musei ed altre attività culturali ed artistiche</p> <p>Sport, intrattenimento e divertimento</p> <p>Altri servizi alla persona (servizi cimiteriali e termali)</p>	<p>Energia (incluso vapore e aria condizionata)</p> <p>Gas</p> <p>Servizio idrico integrato</p> <p>Raccolta e smaltimento rifiuti</p> <p>Farmacie</p> <p>Tpl</p> <p>Telecomunicazioni</p>	<p>Agricoltura, silvicoltura e pesca</p> <p>Settore industriale</p> <p>Commercio (ad esclusione delle farmacie)</p> <p>Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti (escluso parcheggi)</p> <p>Parcheggi</p> <p>Servizi postali (senza obbligo di servizio universale)</p> <p>Attività editoriali, produzione cinematografica, audio e video, programmazione e trasmissioni</p> <p>Servizi finanziari e attività ausiliarie</p> <p>Noleggjo e agenzie di viaggio</p> <p>Non indicato/altro (Estrazioni, Lotterie e scommesse, Lavanderie)</p>

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

Come già evidenziato nelle pagine precedenti, i valori di natura economico-patrimoniale delle partecipate comunali varia sensibilmente a seconda che si tratti di partecipazioni di presidio, di controllo o totalitaria, così come in funzione del settore di attività svolte.

Sul campione delle 108 partecipate comunali localizzate in Campania, il 70% (76 organismi) offre servizi di interesse generale, economico e non (SIEG e SIG), ovvero quei servizi la cui fornitura è ritenuta di interesse generale dall'amministrazione e, pertanto, da erogare secondo principi di uguaglianza, continuità ed accessibilità.

Poco più di un quinto svolge attività strumentali per le amministrazioni locali (29, il 26,9%). La partecipazione dei Comuni in attività riconducibili al novero delle attività strumentali può essere spiegato dall'opportunità di garantire l'adeguato funzionamento della macchina amministrativa e, in via mediata, l'erogazione di un soddisfacente livello di servizi per i cittadini. È bene evidenziare, a questo punto, come il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (D.Lgs n. 175 del 2016) preveda espressamente che l'assunzione e il mantenimento di partecipazioni societarie da parte di amministrazioni pubbliche deve rientrare in una delle seguenti attività: produzione di un servizio di interesse generale; progettazione e realizzazione di opere pubbliche; realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale; autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni; servizi di committenza⁽⁴⁾.

Infine, una quota residuale delle partecipate (pari al 2,8%) opera in settori economici non assimilabili a nessuna delle precedenti tipologie (Tabella 15).

⁴ Art. 4, comma 2 D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

Tabella 15. Numero degli organismi campani partecipati, per macro settore di attività

Macro settore attività	Numero di partecipate	Valore %
SIG	37	34,3%
SIEG	39	36,1%
Strumentali	29	26,9%
Altro	3	2,8%
Totale	108	100,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

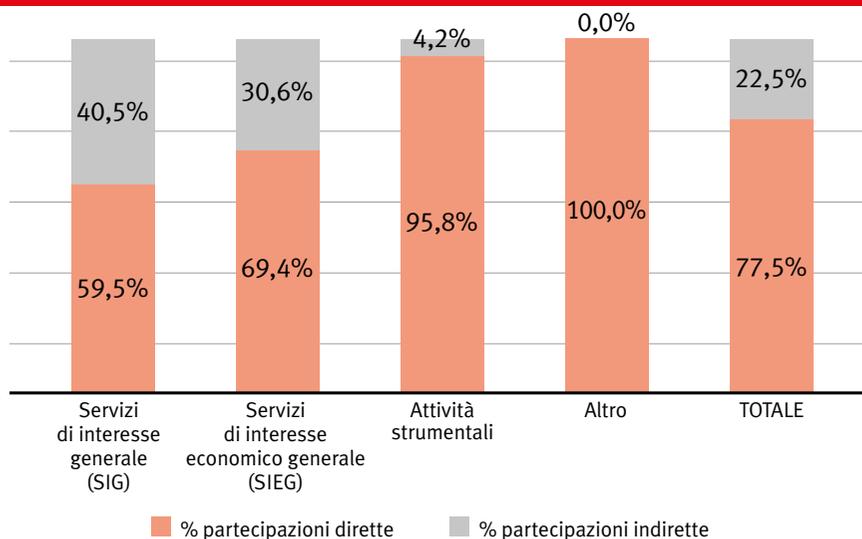
Una analisi delle partecipazioni comunali (dirette e/o indirette) nei diversi settori delle partecipate campane consente di rilevare come la composizione delle due tipologie di partecipazioni sia pressoché numericamente paritaria nelle partecipate nei servizi di interesse generale (SIG), mentre nei restanti settori prevalgano nettamente le partecipazioni dirette (Tabella 16). La composizione delle partecipazioni (dirette ed indirette) per ciascun macro settore è riportata nel Grafico 3.

Tabella 16. Partecipazioni comunali per macro settore di attività e per tipologia di partecipazione

Macro settore attività	N. partecipazioni dirette	N. partecipazioni indirette
Servizi di interesse generale (SIG)	69	47
Servizi di interesse economico generale (SIEG)	343	151
Attività strumentali	296	13
Altro	19	
Totale	727	211

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Grafico 3. Partecipazioni comunali per macro settore di attività e per tipologia di partecipazione



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Considerando la distribuzione delle partecipate tra i macro settori di attività e distinguendo per quota comunale nel capitale sociale, si osserva che nei servizi di interesse economico generale la quasi totalità delle partecipate è almeno a controllo comunale (36 su 39 regionali, pari al 92,3%). Di queste, 23 sono totalmente partecipate da Comuni (singolarmente o congiuntamente). Non esistono, all'opposto, società in cui amministrazioni comunali campane detengono quote di partecipazione minima (Tabelle 17 e 18). Anche tra i servizi di interesse generale non economico la maggior parte degli organismi è almeno controllato da Comuni, anche se in questo caso la percentuale è di poco superiore alla metà dell'universo preso a riferimento (19 su 37 pari al 51,4%). Tra i SIG, inoltre, è alta la presenza di organismi partecipati da Comuni con quote di partecipazione inferiore al 3,5% (17 su 37, il 46%), come pure tra gli organismi che svolgono attività strumentali (10 su 29, il 34,5%). Le ragioni alla base di una tale differenza vanno ricercate innanzitutto nella ratio sottesa ad una significativa ingerenza pubblica in determinate attività economiche, influenzata da contingenze politiche, economiche e sociali.

Tabella 17. Numero degli organismi campani partecipati, per macro settore di attività e per quota cumulata di partecipazione (valori assoluti)

Macro settore attività	Numero di partecipate in cui la quota detenuta da uno o più comuni al 100%	Numero di partecipate controllate dai Comuni	Numero di partecipate in cui la quota detenuta da un comune <3,5%	Totale regionale
SIG	13	19	17	37
SIEG	23	36	-	39
Strumentali	6	12	10	29
Altro	1	1	-	3
Totale	43	68	27	108

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 18. Numero degli organismi campani partecipati, per macro settore di attività e per quota cumulata di partecipazione (valori percentuali)

Macro settore attività	Numero di partecipate in cui la quota detenuta da uno o più comuni al 100%	Numero di partecipate controllate dai Comuni	Numero di partecipate in cui la quota detenuta da un comune <3,5%	Totale regionale
SIG	35,1%	51,4%	45,9%	100,0%
SIEG	59,0%	92,3%	0,0%	100,0%
Strumentali	20,7%	41,4%	34,5%	100,0%
Altro	33,3%	33,3%	0,0%	100,0%
Totale	39,8%	63,0%	25,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Il numero dei dipendenti impiegati nei 108 organismi campani partecipati è pari a 7.685 unità. Il personale risulta impiegato prevalentemente nel campo dei servizi di interesse generale a rilevanza economica (4.204 dipendenti). Tuttavia, se si prende in considerazione il dato medio degli addetti occupati per partecipata, emerge come il maggior numero di dipendenti si rilevi nel macro settore dei servizi strumentali: 277 per partecipata a fronte dei 183 nei SIEG e dei 54 dei SIG (Tabella 19).

Tabella 19. Numero degli organismi campani partecipati e numero di dipendenti, per macro settore di attività

Macro settore attività	N.	%	Dipendenti	%	media dipendenti*
SIG	37	34,3%	1.340	17,4%	54
SIEG	39	36,1%	4.204	54,7%	183
Strumentali	29	26,9%	1.941	25,3%	277
Altro	3	2,8%	200	2,6%	200
Totale	108	100,0%	7.685	100,0%	137

*La variabile è calcolata considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il numero di dipendenti è superiore a zero

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Se da una parte sono le partecipate campane operanti nei SIEG a presentare il costo del personale più elevato (visto il più elevato numero dei dipendenti), dall'altro il più elevato costo del personale medio per partecipata si osserva tra le partecipate dei servizi strumentali (pari a 8,9 milioni di euro), valore più elevato sia del dato medio regionale (pari a 6 milioni di euro) che di quello dei SIEG (8,6 milioni di euro). È invece nei SIG che si osserva il maggior costo unitario del personale: in media, tali organismi spendono per ciascun dipendente poco meno di 52 mila euro annui, a fronte dei 32,2 mila euro delle partecipate strumentali. Infine, nelle partecipate classificate come "Altro" il costo medio annuo per dipendente è il più basso (27,3 mila euro): ciò nonostante il costo del personale per queste partecipate rappresenta oltre il 60% del valore della produzione, a fronte del 48% registrato dai SIEG e del 27% dai SIG (Tabella 20).

Scostamenti rilevanti risultano dalla combinazione del dato settoriale con quello pro-quota di partecipazione (Tabella 21). In particolare, negli organismi che gestiscono SIEG è possibile individuare una correlazione positiva tra quota di partecipazione comunale e numero di dipendenti medi. Trend analoghi si rilevano per gli altri macro settori di attività.

Tabella 20. Numero degli organismi campani partecipati e costo del personale, per macro settore di attività (valori in migliaia di euro)

Macro settore attività	Costi del personale*	Costi del personale per partecipata*	Costi del personale per dipendente*	Costi del personale sul valore della produzione*
SIG	69.540	2.781,6	51,9	26,9%
SIEG	198.730	8.640,4	47,3	47,9%
Strumentali	62.494	8.927,7	32,2	68,7%
Altro	5.456	5.455,9	27,3	61,8%
Totale	336.220	6.003,9	43,8	43,4%

**La variabile è calcolata considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il numero di dipendenti è superiore a zero*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 21. Numero di dipendenti e costi del personale degli organismi campani partecipati, dati aggregati e medi, per quote di partecipazione comunale e macro settore di attività, migliaia di euro

Macro settore attività	N. dipendenti	N. dipendenti medio per partecipata	Costi del personale*	Costi del personale per partecipata*	Costi del personale per dipendente*
partecipazione comunale = 100%	SIG	334	16.754,0	3.350,8	50,2
	SIEG	3.540	163.620,4	11.687,2	46,2
	Strumentali	1.538	46.493,7	23.246,9	30,2
	Altro	200	5.455,9	5.455,9	27,3
	Totale	5.612	255	232.324,1	10.560,2
partecipazione comunale = 100% (singolo comune)	SIG	334	16.754,0	3.350,8	50,2
	SIEG	3.130	142.751,4	14.275,1	45,6
	Strumentali	1.538	46.493,7	23.246,9	30,2
	Altro	200	5.455,9	5.455,9	27,3
	Totale	5.202	289	211.455,1	11.747,5
partecipazione comunale (>50%)	SIG	424	20.436,6	2.043,7	48,2
	SIEG	4.136	195.190,9	9.294,8	47,2
	Strumentali	1.898	61.490,9	12.298,2	32,4
	Altro	200	5.455,9	5.455,9	27,3
	Totale	6.658	180	282.574,4	7.637,1
partecipazione comunale <3,5%	SIG	916	49.103,6	3.273,6	53,6
	SIEG	-	-	-	-
	Strumentali	40	906,8	906,8	22,7
	Altro	-	-	-	-
	Totale	956	60	50.010,3	3.125,6

* Le variabili sono calcolate considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il numero di dipendenti e il costo del personale sono superiori a zero

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Con riferimento alle informazioni ricavabili dai risultati economici conseguiti dagli organismi partecipati dai Comuni, si può osservare come la fetta più consistente del valore della produzione calcolato sul campione in analisi sia realizzato a seguito dell'apprestamento di beni e servizi di interesse generale ed in particolare da quelli a rilevanza economica, tanto a livello aggregato (447 milioni di euro) che per singolo organismo partecipato: oltre 11 milioni di euro per organismo nei SIEG, a fronte di un valore di produzione medio di circa 3,4 milioni di euro per le società strumentali e di circa 7,2 milioni di euro realizzati nei SIG e di poco meno di 3 milioni di euro a seguito della produzione/apprestamento di altre tipologie di beni/servizi (Tabella 22).

Tabella 22. Valore della produzione degli organismi campani partecipati per macro settore di attività, valori assoluti e medi in migliaia di euro

Macro settore attività	Valore della produzione	Valore della produzione medio
SIG	269.582,6	7.286
SIEG	447.181,9	11.466
Strumentali	99.622,9	3.435
Altro	8.844,8	2.948
Totale	825.232,3	7.641

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Il peso delle società che gestiscono servizi di interesse generale a rilevanza economica è ancora più significativo nel sottocampione costituito dai soli organismi a totale partecipazione comunale, in cui i SIEG rappresentano poco meno dei tre quarti del valore dei beni e servizi prodotti dal comparto, con percentuali che vanno dal 71%, nel caso di unico socio comunale, al 74% nel caso in cui la partecipazione è detenuta congiuntamente da uno o più Comuni (Tabella 23).

Tabella 23. Organismi campani a totale partecipazione comunale. Valore della produzione per macro settore di attività, valori assoluti e medi, in migliaia di euro

Macro settore attività	Partecipazione comunale 100% (uno o più comuni)		Partecipazione singolo Comune =100%	
	Valore della produzione	Valore della produzione medio	Valore della produzione	Valore della produzione medio
SIG	35.110,3	948,9	35.110,3	2.700,8
SIEG	326.737,3	8.377,9	276.489,6	14.552,1
Strumentali	70.313,9	2.424,6	67.286,3	16.821,6
Altro	8.835,0	2.945,0	8.835,0	8.835,0
Totale	440.996,4	4.083,3	387.721	10.478,9

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 24. Valore della produzione degli organismi campani partecipati per macro settore di attività, valori assoluti e medi, per quota di partecipazione comunale, migliaia di euro

Macro settore attività	Partecipazione comunale <3,5%		Partecipazione comunale >50%	
	Valore della produzione	Valore della produzione medio	Valore della produzione	Valore della produzione medio
SIG	212.999,7	12.529,4	331.930,2	2.977,1
SIEG	-	-	1.122.514,3	12.042,0
Strumentali	4.427,5	442,7	306.208,5	7.905,8
Altro	-	-	17.679,8	8.835,0
Totale	217.427,2	8.052,9	1.778.332,9	8.732,1

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

A fronte di un risultato d'esercizio negativo, tendenzialmente dovuto ai SIG (-16,6 milioni di euro), se si restringe l'analisi ai soli organismi in cui i Comuni detengono, singolarmente o congiuntamente, l'intero capitale, le conclusioni che possono essere tratte cambiano (Tabella 25). Infatti, tanto a livello aggregato quanto di singolo macro settore il risultato di esercizio è positivo. In particolare, il risultato d'esercizio medio è particolarmente elevato negli organismi che producono servizi/attività strumentali, sia in presenza di un unico Comune

che ne detiene totalmente le quote che in presenza di più Comuni. Anche in questo caso, quindi, le partecipazioni delle amministrazioni comunali campane sono più rilevanti negli organismi in utili rispetto a quelle in perdita.

Tabella 25. Organismi campani a totale partecipazione comunale. Risultato d'esercizio per macro settore di attività, valori assoluti e medi, migliaia di euro

Macro settore attività	Partecipate comunali campane		Partecipazione comunale 100%		Partecipazione singolo comune=100%	
	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio medio	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio medio	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio medio
SIG		-449,0	2.465,1	189,6	2.465,1	189,6
SIEG	7.854,9	201,4	4.524,7	196,7	6.481,5	341,1
Strumentali	2.726,3	94,0	3.492,9	582,1	3.521,0	880,3
Altro	-9,4	-3,1	20,7	20,7	20,7	20,7
Totale		-55,9		244,3		337,5

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Se il risultato di esercizio rimane positivo anche in presenza di quote di controllo, la situazione cambia quando si prendono in considerazione le quote di partecipazioni minime, inferiori al 3,5% del capitale. In questo caso, il risultato negativo di -18,8 milioni di euro è determinato sia dagli organismi operanti nei SIG che nei servizi strumentali (unici a presentare quote di partecipazione basse), con risultati pari rispettivamente a -17,3 milioni di euro e - 1,5 milioni di euro (Tabella 26). Da evidenziare come le perdite degli organismi operanti in tali settori partecipati con quote minime siano tali da superare i risultati positivi raggiunti dalle partecipate controllate o interamente possedute dai Comuni.

Tabella 26. Risultato d'esercizio degli organismi campani partecipati per macro settore di attività, valori assoluti e medi per quota di partecipazione comunale

Macro settore attività	Partecipazione comunale <3,5%		Partecipazione comunale >50%	
	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio medio	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio medio
SIG	-17.314,4	- 1.018,5	690,3	36,3
SIEG	-	-	7.686,1	213,5
Strumentali	-1.490,6	-149,1	4.368,7	364,1
Altro	-	-	20,7	20,7
Totale	-18.804,9	-696,5	12.765,7	187,7

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

La consistenza delle informazioni contenute nelle precedenti tabelle, dalle quali emergono dei primi segnali su quale possa essere l'influenza delle diverse soglie di "azionariato" comunale sulla performance economica delle partecipate, necessita di essere completata con un ulteriore dato, al fine di esplicitare la porzione esatta di risultato d'esercizio di pertinenza dei Comuni. A seguito della ponderazione del valore degli utili dei singoli soggetti partecipati per la quota cumulata di partecipazione effettivamente detenuta dalle amministrazioni comunali e dalla successiva aggregazione per macro settore di attività, infatti, si possono trarre alcune significative considerazioni.

Infatti, se si considera il risultato di esercizio ponderato, ossia la quota di tale indicatore rapportato alla partecipazione detenuta dalle amministrazioni comunali, si passa da un risultato d'esercizio complessivamente negativo (-6 milioni di euro) ad uno positivo pari a poco meno di 12 milioni di euro. Anche i settori che risultavano avere un dato complessivo negativo assumono, con la ponderazione, un valore positivo, ad ulteriore riprova di come le partecipazioni dei Comuni siano più consistenti negli organismi che producono utili. Così i SIG che presentano un dato complessivo negativo pari a - 16,6 milioni di euro, mostrano invece un valore ponderato pari a + 1,2 milioni di euro. Analogamente gli organismi che erogano servizi/attività classificati come "Altro" passano, a seguito della ponderazione per la quota detenuta, da -9,4 mila euro del risultato di esercizio a un valore di +11 mila euro. Solo relativamente ai SIEG si osserva

un peggioramento del dato, che passa dal valore complessivo di 7,8 milioni di euro a quello ponderato di 6,3 milioni di euro (Tabella 27).

Tabella 27. Risultato d'esercizio degli organismi campani partecipati per macro settore di attività, valori ponderati per quota di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Macro settore attività	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato*
SIG	-16.611,8	1.216,4
SIEG	7.854,9	6.368,4
Strumentali	2.726,3	4.284,0
Altro	-9,4	11,2
Totale	-6.040,0	11.880,1

**Per risultato di esercizio ponderato si intende la parte del risultato di esercizio riferibile alla quota cumulata di partecipazioni detenuta dai comuni*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Complessivamente, la differenza tra le attività e le passività degli organismi partecipati dai Comuni campani si attesta, nel 2016, su 687 milioni di euro, che scende a 361 milioni di euro ponderando tale variabile per le quote di partecipazione effettivamente detenute (Tabella 28), con valori sensibilmente inferiori nelle partecipate strumentali ed in quelle che erogano altre tipologie di attività o servizi. Un'analisi disarticolata di tale valore è di importanza strategica, in quanto il patrimonio netto, quale differenza tra le attività e le passività di bilancio, è in grado di esprimere la capacità di un organismo di soddisfare i creditori e le obbligazioni "in via residuale" attraverso le attività.

I valori medi relativi al patrimonio netto variano sensibilmente a seconda della soglia di partecipazione comunale presa in analisi. In particolare, rispetto ad un patrimonio netto medio complessivo pari 6,3 milioni di euro circa, i valori si riducono drasticamente a poco meno di 3 milioni di euro in corrispondenza di quote di partecipazione cumulata pari al 100% del capitale. Solo nel caso degli organismi strumentali e di quelli classificati come "altro" totalmente partecipati da uno o più comuni il patrimonio netto medio è superiore al corrispondente valore regionale (Tabella 29).

Tabella 28. Patrimonio netto degli organismi campani partecipati per macro settore di attività, valori assoluti e ponderati per quota di partecipazione comunale, valori in milioni di euro

Macro settore attività	Patrimonio netto	Patrimonio netto ponderato*	Patrimonio netto medio
SIG	376.841,1	121.726,0	10.184,9
SIEG	216.149,7	190.215,0	5.542,3
Strumentali	87.443,0	42.997,1	3.015,3
Altro	6.943,5	6.621,2	2.314,5
Totale	687.377,4	361.559,3	6.364,6

* Per patrimonio netto ponderato si intende la parte del patrimonio netto riferito alla quota cumulata di partecipazione detenuta dai Comuni

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 29. Patrimonio netto degli organismi campani partecipati per macro settore di attività, valori assoluti e medi in migliaia di euro, per quota di partecipazione comunale

	Macro settore attività	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio
Partecipazione uno o più comuni comunale =100%	SIG	15.763,6	1.213
	SIEG	64.924,7	2.823
	Strumentali	37.811,9	6.302
	Altro	6.475,6	6.476
	Totale	124.975,8	2.906
partecipazione comunale =100% (singolo comune)	SIG	15.763,6	1.213
	SIEG	46.960,8	2.472
	Strumentali	37.707,1	9.427
	Altro	6.475,6	6.476
	Totale	106.907,1	2.889
partecipazione comunale (>50%)	SIG	173.926,5	9.154
	SIEG	215.264,4	5.980
	Strumentali	41.984,5	3.499
	Altro	6.475,6	6.476
	Totale	437.651,0	6.436
partecipazione comunale <3,5%	SIG	173.795,6	8.690
	SIEG	216.149,7	5.542
	Strumentali	43.202,1	2.880
	Altro	6.854,5	3.427
	Totale	440.001,9	5.789

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Come facile attendersi anche sulla base dei risultati precedenti, se si osserva il rapporto tra risultato d'esercizio e patrimonio netto (ROE), si riscontra una redditività del capitale positiva a livello di SIEG e di organismi che erogano servizi/attività strumentali, mentre tale indicatore è negativo sia a livello regionale che di SIG (-4,4%) (Tabella 30).

Tabella 30. ROE degli organismi campani partecipati per macro settore di attività

Macro settore attività	ROE
SIG	-4,4%
SIEG	3,6%
Strumentali	3,1%
Altro	-0,1%
Totale	-0,9%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

A fronte del valore complessivo del ROE negativo rilevato per i SIG, si osserva come questo in realtà assuma valori ampiamente positivi nel caso delle partecipate totalmente detenute dai Comuni (+15,6%). Anche nel caso dei SIEG il ROE appare più elevato nelle partecipate totalmente detenute dai Comuni rispetto al dato medio regionale, mentre è in linea con tale dato nel caso delle partecipate controllate. Infine, dalla disaggregazione del dato relativo alla redditività per soglie di partecipazione comunale si nota come questo sia particolarmente elevato nei casi in cui la proprietà sia esclusivamente dei Comuni, per diminuire in quelle controllate (2,9%) ed essere negativa nei casi di partecipazioni di presidio (-7,6%).

Tabella 31. ROE degli organismi campani partecipati per macro settore di attività e per quota di partecipazione comunale		
	Macro settore attività	ROE
Partecipazione uno o più comuni comunale =100%	SIG	15,6%
	SIEG	7,0%
	Strumentali	9,2%
	Altro	0,3%
	Totale	8,4%
Partecipazione comunale =100% (singolo comune)	SIG	15,6%
	SIEG	13,8%
	Strumentali	9,3%
	Altro	0,3%
	Totale	11,7%
partecipazione comunale >=50%	SIG	0,4%
	SIEG	3,6%
	Strumentali	10,4%
	Altro	0,3%
	Totale	2,9%
partecipazione <3,5%	SIG	-8,5%
	SIEG	
	Strumentali	-3,4%
	Altro	
	Totale	-7,6%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

I servizi a rete



Nei capitoli precedenti si è tracciato il quadro generale del fenomeno degli enti e delle società partecipati dai Comuni. L'analisi è stata svolta per alcune dimensioni chiave, relative all'anagrafica di base (numerosità, distribuzione geografica, forma giuridica, tipologia di controllo etc.), alle tipologie di attività derivabili dalla classificazione per codici ATECO e dai dati di bilancio (quote di partecipazione, tipologia di attività economica svolta, principali informazioni economiche e patrimoniali, etc.). L'approfondimento sulle voci di bilancio ha evidenziato come il gruppo sensibilmente più importante di partecipate sia rappresentato in termini di rilevanza economica dagli organismi operanti nei servizi di interesse generale a rilevanza economica (SIEG) e dei servizi di interesse generale (SIG).

Alla luce di tale evidenza, in questo capitolo l'analisi si focalizza all'interno del macro settore di attività costituito dai servizi di interesse economico generale, ed in particolare sugli organismi localizzati in Campania e partecipati dai comuni campani (prevalentemente società) operanti in un comparto strategico, quello dei cosiddetti servizi "a rete", ovvero dei soggetti che si occupano della gestione di energia, gas, servizio idrico integrato, raccolta e smaltimento rifiuti, e Trasporto Pubblico Locale (di seguito denominate anche "big five"), identificabili anche come servizi pubblici locali⁽¹⁾.

1 Sono pertanto esclusi dalla presente analisi le farmacie comunali, ricomprese tra i SIEG nelle analisi di cui al capitolo precedente.

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

Nonostante il massiccio ricorso alle privatizzazioni e alle esternalizzazioni, intraprese a partire dai primi anni Novanta, l'erogazione di servizi pubblici locali continua ad essere assicurata in larga parte per mezzo di una pluralità di organismi partecipati dagli enti territoriali.

Nel nostro ordinamento non è possibile rinvenire una definizione puntuale, da un punto di vista oggettivo, di "partecipate locali", né una dettagliata individuazione delle attività da ricondurre al novero di "servizio pubblico locale". La definizione di "servizio pubblico locale" profilata nel Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (TUEL) lascia infatti ampio margine di discrezionalità agli enti nella determinazione delle attività da gestire. Ai sensi dell'art. 112 del d.lgs. 267/2000, la natura di SPL discende dalla duplice finalità da perseguire tramite la produzione di beni e servizi: la realizzazione di fini sociali e la promozione dello sviluppo economico e civile delle comunità locali.

1. I servizi a rete

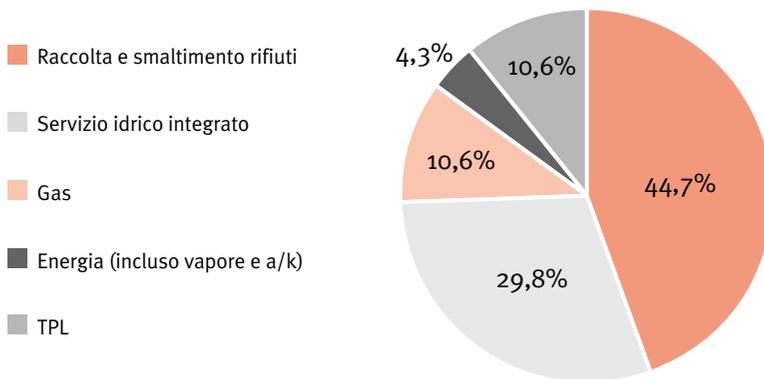
Nelle "big five" si concentra poco più di un quarto (27%) del totale delle partecipate comunali (percentuale che sale al 32% se si considera il campione per il quale sono disponibili i bilanci 2016). In particolare, gli organismi che operano nel settore della raccolta e smaltimento rifiuti rappresentano poco meno della metà del campione dei servizi a rete (44,7%) mentre quelli operanti nel settore del servizio idrico integrato rappresentano più di un quarto del totale delle società partecipate localizzate in Campania (29,8%). Tali due tipologie di attività rappresentano i tre quarti del campione (Tabella 1 e Grafico 1).

Tabella 1. Organismi campani partecipati da comuni operanti nei servizi a rete, valori assoluti e percentuali (universo)

Tipologia di attività economica	N.	% sul totale partecipate comuni campani	% sul totale dei servizi a rete
Energia (incluso vapore e a/k)	2	1,1%	4,3%
Gas	5	2,9%	10,6%
Servizio idrico integrato	14	8,0%	29,8%
Raccolta e smaltimento rifiuti	21	12,1%	44,7%
Tpl	5	2,9%	10,6%
Totale servizi a rete partecipati comuni campani	47	27,0%	100,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Grafico 1. Organismi campani partecipati da comuni operanti nei servizi a rete, valori percentuali



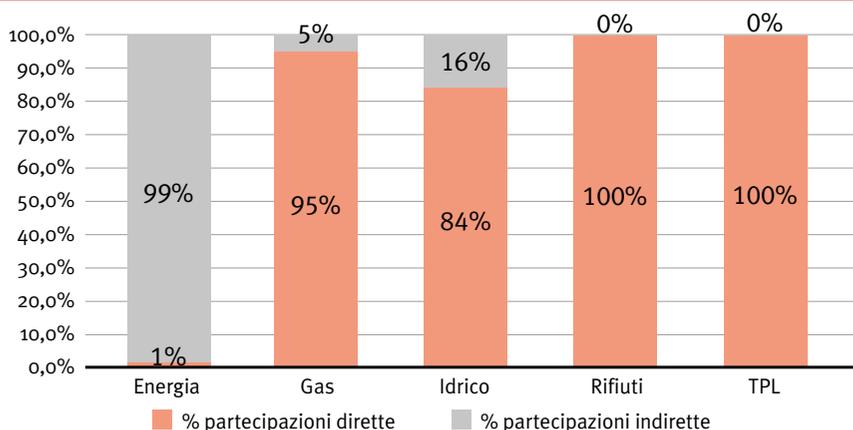
Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Non deve stupire il basso numero assoluto degli organismi partecipati localizzati in Campania che offrono servizi a rete rispetto al dato nazionale: 47 partecipate, pari al 3,4% del totale dei servizi a rete partecipati dalle realtà comunali italiane. I dati elaborati con riferimento all'universo delle partecipate dai Comuni italiani evidenziano come i servizi a rete siano maggiormente presenti al Nord, dove sono poco più di un terzo delle partecipate comunali.

Rispetto ai 47 organismi operanti nei servizi a rete, 42 sono a controllo comunale. Di questi ultimi, ben 31 sono gli enti o società a totale partecipazione comunale, a dimostrazione dell'interesse delle amministrazioni comunali di "presidiare", tramite quote di investimento significative, la gestione di servizi essenziali per la qualità della vita delle comunità di riferimento.

L'analisi della tipologia delle partecipazioni evidenzia come, con la sola eccezione del settore energetico, i Comuni abbiano optato per la partecipazione diretta negli organismi che erogano servizi a rete (Grafico 2). Infatti, nel TPL e nel settore della raccolta e smaltimento rifiuti si rilevano soltanto partecipazioni dirette, mentre nel settore idrico e del gas le partecipazioni dirette sono pari, rispettivamente, a 84% e 95%, valori ben superiori alla media regionale pari a 73%.

Grafico 2. Partecipazioni comunali dirette ed indirette nei servizi a rete campani



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2. L'analisi dei dati economico-patrimoniali per servizio

In analogia con il capitolo precedente, in questo paragrafo l'analisi si concentrerà sul campione "ristretto" di 108 enti e società partecipate localizzate in Campania, di cui 35 nei servizi a rete, per i quali era disponibile, alla data di estrazione dei dati dal database CERVED PA, il bilancio riferito all'esercizio

2016. Il campione dei servizi a rete per il quale verrà, quindi, condotta l'analisi delle pagine successive rappresenta il 74,5% dei complessivi 47 organismi e poco meno di un terzo (32,4%) dell'universo delle partecipate campane per le quali si dispone delle informazioni economico-patrimoniali (Tabella 2). All'interno di tale universo, oltre la metà (51,4%) è rappresentato da partecipate che svolgono attività di raccolta e smaltimento rifiuti, mentre più di un quarto (28,6%) da strutture impegnate nel servizio idrico integrato.

Tabella 2. Organismi campani partecipati da comuni operanti nei servizi a rete, valori assoluti e percentuali

Tipologia di attività economica	N.	% sul totale partecipate comunali	% sul totale dei servizi a rete
Energia (incluso vapore e a/k)	2	1,9%	5,7%
Gas	3	2,8%	8,6%
Servizio idrico integrato	10	9,3%	28,6%
Raccolta e smaltimento rifiuti	18	16,7%	51,4%
Tpl	2	1,9%	5,7%
Totale servizi a rete	35	32,4%	100,0%
Totale partecipate comuni campani	108	100,0%	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2.1 Energia

Nel settore dell'energia⁽²⁾ operano 2 enti o società campane partecipate da Comuni, di cui uno risulta controllato da amministrazioni comunali. Nel database CERVED PA non sono presenti organismi in tale settore totalmente partecipati da Comuni operanti (Tabella 3). Con riferimento ad entrambe le società non sono presenti i dati relativi al numero di dipendenti ed al costo del personale.

² Si precisa che nella tipologia di attività "Energia" sono incluse anche le partecipate corrispondenti al codice ATECO 35.3 - "Vapore ed aria condizionata".

Tabella 3. Organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore energetico, per quota cumulata di partecipazione comunale

Energia	N.	Valore %	Valore % sul totale servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	2	1,9%	5,7%
<i>Organismi controllati</i>	1	0,9%	2,9%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	0	0,0%	0,0%
Totale Servizi a rete	35	32,4%	100,0%
Totale partecipate comuni campani	108	100,0%	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Entrambe le società, in controtendenza rispetto al dato aggregato dei servizi a rete, conseguono un risultato d'esercizio complessivo negativo, pari a -4,5 mila euro (Tabella 4). Tale situazione è determinata dalle perdite (-5,2 mila euro) registrate dalla società in cui i Comuni detengono una quota cumulata del 15%, a fronte degli utili rilevati per la società controllata dai Comuni campani. Tuttavia, rapportando il risultato d'esercizio alla quota di partecipazione effettivamente detenuta dalle amministrazioni comunali, si osserva come la perdita complessiva sia molto più contenuta.

Il patrimonio netto, invece, presenta un valore positivo e pari a 161 mila euro, valore che si riduce a poco meno di 72 mila euro nel caso degli organismi controllati (Tabella 5). La quota del patrimonio netto prodotto dagli organismi del settore energetico riferibile alla quota di partecipazione effettivamente detenuta dai Comuni è poco più del valore complessivo, pari a 83,6 milioni di euro, di cui 70 prodotti da organismi controllati. Se il ROE del complesso delle partecipate nel settore energetico è negativo (-2,8%), quello rilevato per il campione delle controllate è invece positivo (0,9%).

Tabella 4. Utili e perdite, risultato d'esercizio negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore energetico, per quota cumulata di partecipazione, valori in migliaia di euro

Energia	N. partecipate in utile	N. partecipate in perdita	Utili	Perdite	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato per quota di partecipazione
Organismi partecipati, di cui	1	1	0,7	-5,2	-4,5	-0,1
<i>Organismi controllati</i>	1	0	0,7	-	0,7	0,7
Totale Servizi a rete	29	6	10.696,9	-2.964,3	7.732,6	6.324,7
Totale partecipate comunali	72	36	33.543,3	-39.583,3	-6.040,0	11.880,1

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 5. Patrimonio netto (valori medi ed aggregati) e ROE negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore energetico, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Energia	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio	Patrimonio netto ponderato*	ROE
Organismi partecipati, di cui	160,9	80,5	83,6	-2,8%
<i>Organismi controllati</i>	71,8	71,8	70,2	0,9%
Totale Servizi a rete	215.896,8	6.168,5	190.001,3	3,6%
Totale partecipate comunali	687.377,4	6.364,6	361.559,3	-0,9%

*Per patrimonio netto ponderato si intende la parte del patrimonio netto riferibile alla quota cumulata di partecipazioni detenuta dai comuni

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2.2 Gas

Sono 3 le partecipate impegnate nella gestione ed erogazione del gas, l'8,6% del totale dei servizi a rete, di cui 2 controllate da Comuni campani. In questo caso, i dati del personale sono riferibili a solo una società controllata³⁾ (Tabella 6).

Tabella 6. Organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore del gas, per quota cumulata di partecipazione comunale

Gas	N.	Valore %	Valore % sul totale servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	3	2,8%	8,6%
<i>Organismi controllati</i>	2	1,9%	5,7%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	0	0,0%	0,0%
Totale Servizi a rete	35	32,4%	100,0%
Totale partecipate comunali	108	100,0%	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Il valore della produzione (11,4 milioni di euro) rappresenta il 2,6% del valore complessivamente realizzato dalle partecipate campane nei servizi a rete.

In termini di risultato d'esercizio, le partecipate nel settore del gas fanno registrare valori ampiamente positivi. Delle tre società operanti nel settore del gas per le quali sono disponibili i dati di bilancio 2016, le due controllate risultano in utile per poco meno di 2 milioni di euro, mentre si registrano perdite, seppur contenute, nella società nella quale i comuni partecipano con una quota inferiore al 50%. A fronte di tale situazione, il comparto presenta un risultato d'esercizio positivo. Dai dati risulta come gli utili prodotti dal comparto rappresentano il 18,7% degli utili realizzati complessivamente dai servizi a rete, a fronte dello 0,8% di perdite (Tabella 8).

³ Essendo riferibili ad un'unica società non saranno analizzati i dati relativi al personale.

Tabella 7. Valore della produzione ed incidenza dei costi del personale sul valore della produzione negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore del gas, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Gas	Valore della produzione	Valore della produzione medio	% valore della produzione sul totale dei servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	11.462,1	3.820,7	2,6%
<i>Organismi controllati</i>	11.453,9	5.726,9	2,6%
Totale Servizi a rete	441.116,2	12.603,3	100,0%
Totale partecipate comunali	825.232,3	7.641,0	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 8. Utili e perdite, risultato d'esercizio negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore del gas, per quota cumulata di partecipazione, valori in migliaia di euro

Gas	N. partecipate in utile	N. partecipate in perdita	Utili	Perdite	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato per quota di partecipazione
Organismi partecipati, di cui	2	1	1.998,4	-25,0	1.973,4	1.128,3
<i>Organismi controllati</i>	2	0	1.998,4	-	1.998,4	1.137,0
Totale Servizi a rete	29	6	10.696,9	-2.964,3	7.732,6	6.324,7
Totale partecipate comunali	72	36	33.543,3	-39.583,3	-6.040,0	11.880,1

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Se si guarda ai valori del patrimonio netto, i dati sembrano evidenziare come sia largamente più redditizio investire nel settore del gas rispetto alla generalità dei servizi a rete: il ROE è infatti pari a 9,4% (contro 3,6%) e la “dimensione” del patrimonio netto medio per partecipata è superiore rispetto a quello registrato dal complesso dei servizi a rete (Tabella 9). Tale considerazione viene ulteriormente rafforzata nel caso di società controllate.

Tabella 9. Patrimonio netto (valori medi ed aggregati) e ROE negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore del gas, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Gas	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio	Patrimonio netto ponderato*	ROE
Organismi partecipati, di cui	20.985,3	6.995,1	11.913,5	9,4%
<i>Organismi controllati</i>	20.606,4	10.303,2	11.781,3	9,7%
Totale Servizi a rete	215.896,8	6.168,5	190.001,3	3,6%
Totale partecipate comunali	687.377,4	6.364,6	361.559,3	-0,9%

**Per patrimonio netto ponderato si intende la parte del patrimonio netto riferibile alla quota cumulata di partecipazioni detenuta dai comuni*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2.3 Servizio Idrico Integrato

Delle 10 partecipate nel servizio idrico integrato (il 28,6% degli organismi operanti nei servizi a rete), 9 sono controllate dai Comuni. Di queste 3 sono a totale partecipazione comunale. I costi del personale rappresentano poco meno di un quarto dei costi complessivi del personale dei servizi a rete campani. Più elevati rispetto alla media regionale dei servizi a rete sono i costi medi annui per dipendenti, rispettivamente pari a 47,3 mila euro e 53,3 mila euro, valore sul quale incidono i costi degli organismi totalmente partecipati dai Comuni (Tabelle 10 e 11).

Tabella 10. Organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore idrico, per quota cumulata di partecipazione comunale

Idrico	N.	Valore %	Valore % sul totale servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	10	9,3%	28,6%
<i>Organismi controllati</i>	9	8,3%	25,7%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	3	2,8%	8,6%
Totale Servizi a rete	35	32,4%	100,0%
Totale partecipate comuni campani	108	100,0%	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 11. Dipendenti e costi del personale impiegato degli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore idrico, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Idrico	Dipendenti	Dipendenti medi*	Costi del personale	Costi medi per dipendente*	Incidenza % costi del personale sul totale servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	927	116	49.721,9	53,3	23%
<i>Organismi controllati</i>	864	123	46.316,8	49,6	22%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	320	107	16.998,2	53,1	8%
Totale Servizi a rete	4.187	209	214.037,0	47,3	100%
Totale partecipate comunali	7.685	137	357.021,2	43,8	

*Le variabili sono calcolate considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il numero di dipendenti e il costo del personale sono superiori a zero

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Nel complesso, le partecipate campane operanti nel settore idrico hanno realizzato, con riferimento all'anno 2016, un valore della produzione di poco inferiore a 154 milioni di euro. Tale valore, che rappresenta poco più di un terzo (34,9%) dell'intero valore dei beni e servizi prodotti dalle partecipate comunali operanti nei servizi a rete, è prodotto quasi interamente negli organismi controllati dai Comuni (142 milioni di euro). Il dato medio del valore della produzione delle partecipate campane del servizio idrico evidenzia un valore più elevato rispetto a quello mediamente prodotto dalle partecipate dei servizi a rete (15,3 milioni di euro a fronte di 12,6 milioni di euro), valore che cresce ulteriormente negli organismi a totale partecipazione comunale (17 milioni di euro). Infine, i costi del personale incidono per un terzo sul valore della produzione (32,8%), mentre a livello di servizi a rete tale valore è di poco inferiore alla metà (48,2%) (Tabella 12).

Anche il settore idrico presenta un risultato di esercizio complessivo positivo, determinato dalla differenza tra 2,6 milioni di euro delle 8 partecipate in utile e 2 milioni di euro delle 2 partecipate in perdita (Tabella 13). Tuttavia, i 600 mila euro di risultato di esercizio si riducono a 30 mila euro nel caso in cui si consideri solo la quota riconducibile all'effettiva partecipazione comunale. Un risultato di esercizio ponderato negativo, pari a 641 mila euro si osserva solo tra gli organismi a totale partecipazione comunale. In questo caso il risultato di esercizio è determinato da un'unica società, le cui perdite (-2 milioni di euro) superano gli utili rilevati dalle altre 2 società (1,3 milioni di euro).

Tabella 12. Valore della produzione ed incidenza dei costi del personale sul valore della produzione degli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore idrico, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Idrico	Valore della produzione	Valore della produzione medio	% valore della produzione sul totale servizi a rete	Incidenza % costi del personale su valore della produzione*
Organismi partecipati, di cui	153.952,9	15.395,3	34,9%	32,8%
<i>Organismi controllati</i>	142.458,7	15.828,7	32,3%	33,0%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	51.040,9	17.013,6	11,6%	33,3%
Totale Servizi a rete	441.116,2	12.603,3	100,0%	48,2%
Totale partecipate comunali	825.232,3	7.641,0		43,4%

*La variabile è calcolata considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il costo del personale è superiore a zero

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 13. Utili e perdite d'esercizio, valori medi ed aggregati degli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore idrico, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Idrico	N. partecipate in utile	N. partecipate in perdita	Utili	Perdite	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato per quota di partecipazione
Organismi partecipati, di cui	8	2	2.635,5	-2.038,3	597,2	30,1
<i>Organismi controllati</i>	7	2	2.530,7	-2.038,3	1.134,1	9,1
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	2	1	1.376,3	-2.018,0	-641,7	-641,7
Totale Servizi a rete	29	6	10.696,9	-2.964,3	7.732,6	6.324,7
Totale partecipate comunali	72	36	33.543,3	-39.583,3	-6.040,0	11.880,1

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Nel settore idrico i valori medi del patrimonio netto hanno dimensioni più che doppi rispetto al complesso dei servizi a rete (14,9 milioni di euro a fronte di 6,1 milioni di euro), e delle partecipate locali (6,3 milioni di euro). Il risultato della ponderazione del patrimonio netto per la quota di partecipazione cumulata locale evidenzia come nel settore idrico siano concentrati investimenti dei Comuni per oltre 132 milioni di euro, concentrati, nella gran parte dei casi, nelle partecipate in cui tali enti esercitano il controllo (Tabella 14).

La redditività degli investimenti risulta positiva per la generalità delle partecipate nel servizio idrico integrato, anche se inferiori ai valori registrati per il complesso dei servizi a rete (rispettivamente, +0,4% e +3,6%). Tra gli organismi totalmente partecipati si osserva tuttavia un ROE negativo, pari a -3,3%.

Tabella 14. Patrimonio netto (valori medi ed aggregati) e ROE degli organismi campani partecipati da comuni operanti nel settore idrico, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Idrico	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio	Patrimonio netto ponderato*	ROE
Organismi partecipati, di cui	149.048,9	14.904,9	132.302,6	0,4%
<i>Organismi controllati</i>	148.380,7	16.486,7	132.168,7	0,3%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	19.223,1	6.407,7	6.407,7	-3,3%
Totale Servizi a rete	215.896,8	6.168,5	190.001,3	3,6%
Totale partecipate comunali	687.377,4	6.364,6	361.559,3	-0,9%

**Per patrimonio netto ponderato si intende la parte del patrimonio netto riferibile alla quota cumulata di partecipazioni detenuta dai comuni*

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2.4 Trasporto Pubblico Locale

Nel database CERVED PA sono presenti i bilanci 2016 di due sole società campane operanti nel TPL, entrambe integralmente detenute dai Comuni. Anche in questo caso i valori del personale e del costo del personale sono tali da non permettere un'analisi rappresentativa e pertanto non verranno presi in considerazione gli indicatori relativi alla numerosità ed al costo degli addetti impiegati (Tabella 15).

Tabella 15. Organismi campani partecipati da comuni operanti nel trasporto pubblico locale, per quota cumulata di partecipazione comunale

TPL	N.	Valore % settore TPL
Organismi partecipati, di cui	2	1,9%
<i>Organismi controllati</i>	2	1,9%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	2	1,9%
Totale Servizi a rete	35	32,4%
Totale partecipate comunali	108	100,0%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 16. Valore della produzione ed incidenza dei costi del personale sul valore della produzione negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel trasporto pubblico locale, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

TPL	Valore della produzione	Valore della produzione medio	% valore della produzione sul totale dei servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	1.281,1	640,6	0,3%
<i>Organismi controllati</i>	1.281,1	640,6	0,3%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	1.281,1	640,6	0,3%
Totale Servizi a rete	441.116,2	12.603,3	100,0%
Totale partecipate comunali	825.232,3	7.641,0	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Entrambe le società operanti nel settore del TPL risultano, anche se di poco, in utile.

I consistenti investimenti dei Comuni nel settore dei trasporti locali (647 mila euro) sono ovviamente riconducibili all'erogazione della mobilità urbana. L'indice di redditività patrimoniale è pari all'1% (Tabella 18).

Tabella 17. Utili e perdite d'esercizio, risultato di esercizio aggregato e ponderato negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel trasporto pubblico locale, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

TPL	N. partecipate in utile	N. partecipate in perdita	Utili	Perdite	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato per quota di partecipazione
Organismi partecipati, di cui	2	0	6,5	-	6,5	6,5
<i>Organismi controllati</i>	2	0	6,5	-	-	6,5
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	2	0	6,5	-	6,5	6.324,7
Totale Servizi a rete	29	6	10.696,9	-2.964,3	7.732,6	11.880,1
Totale partecipate comunali	72	36	33.543,3	-39.583,3	-6.040,0	6,5

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 18. Patrimonio netto (valori medi ed aggregati) e ROE negli organismi campani partecipati da comuni operanti nel trasporto pubblico locale, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

TPL	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio	Patrimonio netto ponderato*	ROE
Organismi partecipati, di cui	647,5	323,8	647,5	1,0%
<i>Organismi controllati</i>	647,5	323,8	647,5	1,0%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	647,5	323,8	647,5	1,0%
Totale Servizi a rete	215.896,8	6.168,5	190.001,3	3,6%
Totale partecipate comunali	687.377,4	6.364,6	361.559,3	-0,9%

*Per patrimonio netto ponderato si intende la parte del patrimonio netto riferibile alla quota cumulata di partecipazioni detenuta dai comuni

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2.5 Raccolta e Smaltimento Rifiuti

Il settore della raccolta e smaltimento rifiuti è il più numeroso all'interno del comparto dei servizi a rete: 18, oltre la metà del campione oggetto di analisi, tutte a totale partecipazione comunale. I dipendenti di tali aziende sono oltre 3mila, per un costo complessivo di 160,4 mila euro. In media, il costo annuo del personale è pari a 45,6 mila euro, valore di poco superiore al complesso delle partecipate campane (43,8 mila), ma di poco inferiore rispetto al gruppo delle sole partecipate nei servizi a rete (47,3 mila). Elevato è il numero di personale mediamente impiegato, pari a 320 unità, a fronte dei 209 del complesso dei servizi a rete e ai 137 delle partecipate campane, a conferma del fatto che si tratta di un servizio labour intensive (Tabelle 19 e 20). A riprova di ciò il fatto che i costi del personale sostenuti dalle imprese operanti nel settore dei rifiuti rappresentino il 75% dei costi del personale complessivamente rilevati per il comparto dei servizi a rete ed oltre la metà del valore della produzione prodotto (58,4%).

Tabella 19. Organismi campani partecipati da comuni operanti nella raccolta e smaltimento rifiuti, per quota cumulata di partecipazione comunale

Rifiuti	N.	Valore %	Valore % sul totale servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	18	16,7%	51,4%
<i>Organismi controllati</i>	18	16,7%	51,4%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	18	16,7%	51,4%
Totale Servizi a rete	35	32,4%	100,0%
Totale partecipate comuni campani	108	100,0%	

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 20. Dipendenti e costi del personale impiegato negli organismi campani partecipati da comuni operanti nella raccolta e smaltimento rifiuti, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Rifiuti	Dipendenti	Dipendenti medi*	Costi del personale	Costi medi per dipendente*	Incidenza % costi del personale sul totale partecipate	Incidenza % costi del personale sul totale servizi a rete
Organismi partecipati, di cui	3.201	320	160.466,4	45,6	45%	75,0%
<i>Organismi controllati</i>	3.201	320	160.466,4	45,6	45%	75,0%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	3.201	320	160.466,4	45,6	45%	75,0%
Totale Servizi a rete	4.187	209	214.037,0	47,3	60%	100,0%
Totale partecipate comunali	7.685	137	357.021,2	43,8	100%	

*Le variabili sono calcolate considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il numero di dipendenti e il costo del personale sono superiori a zero

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

A livello aggregato il valore dei beni e dei servizi prodotti nell'ambito della raccolta e smaltimento rifiuti è pari a 274 milioni di euro, mentre l'importo medio del valore della produzione per partecipata nel settore è pari a 15,2 mila euro, di poco superiore al dato medio rilevato per i servizi a rete (12,6 mila euro), ed oltre il doppio della generalità delle partecipate comunali (7,6 mila euro) (Tabella 21).

Tabella 21. Valore della produzione ed incidenza dei costi del personale sul valore della produzione negli organismi campani partecipati da comuni operanti nella raccolta e smaltimento rifiuti, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Rifiuti	Valore della produzione	Valore della produzione medio	% valore della produzione sul totale servizi a rete	Incidenza % costi del personale su valore della produzione*
Organismi partecipati, di cui	274.415,3	15.245,3	62,2%	58,4%
<i>Organismi controllati</i>	274.415,3	15.245,3	62,2%	58,4%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	274.415,3	15.245,3	62,2%	58,4%
Totale Servizi a rete	441.116,2	12.603,3	100,0%	48,2%
Totale partecipate comunali	825.232,3	7.641,0		43,4%

*La variabile è calcolata considerando soltanto gli organismi partecipati per i quali il costo del personale è superiore a zero

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Nel settore in analisi, 16 partecipate su 18 hanno conseguito utili nel 2016, determinando così un risultato d'esercizio positivo del comparto per un importo pari a 5 milioni di euro, che costituisce il 66,7% del risultato d'esercizio prodotto dalla partecipante campane che erogano servizi a rete (Tabella 22).

Gli investimenti comunali nel settore sono molto consistenti, pari a 45 milioni di euro, a testimonianza del forte interesse da parte degli amministratori locali ad esercitare i poteri di indirizzo e controllo in uno dei servizi che influisce in maniera più diretta sulla qualità della vita della propria comunità (Tabella 23). Inoltre, si riscontra un'elevata redditività del comparto rispetto agli investimenti: il ROE è pari a 11,5%, ben superiore a quello rilevato per il complesso dei servizi a rete (3,6%).

Tabella 22. Utili e perdite d'esercizio, valori medi ed aggregati negli organismi campani partecipati da comuni operanti nella raccolta e smaltimento rifiuti, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Rifiuti	N. partecipate in utile	N. partecipate in perdita	Utili	Perdite	Risultato d'esercizio	Risultato d'esercizio ponderato per quota di partecipazione
Organismi partecipati, di cui	16	2	6.055,8	-895,9	5.159,9	5.159,9
<i>Organismi controllati</i>	16	2	6.055,8	-895,9	-	5.159,9
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	16	2	6.055,8	-895,9	5.159,9	5.159,9
Totale Servizi a rete	29	6	10.696,9	-2.964,3	7.732,6	6.324,7
Totale partecipate comunali	72	36	33.543,3	-39.583,3	-6.040,0	11.880,1

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 23. Patrimonio netto (valori medi ed aggregati) e ROE negli organismi campani partecipati da comuni operanti nella raccolta e smaltimento rifiuti, per quota cumulata di partecipazione comunale, valori in migliaia di euro

Rifiuti	Patrimonio netto	Patrimonio netto medio	Patrimonio netto ponderato*	ROE
Organismi partecipati, di cui	45.054,1	2.503,0	45.054,1	11,5%
<i>Organismi controllati</i>	45.054,1	2.503,0	45.054,1	11,5%
<i>Organismi a totale partecipazione comunale</i>	45.054,1	2.503,0	#NOME?	11,5%
Totale Servizi a rete	215.896,8	6.168,5	190.001,3	3,6%
Totale partecipate comunali	687.377,4	6.364,6	361.559,3	-0,9%

*Per patrimonio netto ponderato si intende la parte del patrimonio netto riferibile alla quota cumulata di partecipazioni detenuta dai comuni

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

2.6 Analisi comparativa delle partecipate comunali operanti nei settori a rete

La panoramica dei valori economico-patrimoniali delle partecipate operanti nei servizi a rete evidenzia il loro peso sul totale delle 108 partecipate oggetto della presente analisi: il 54% dei dipendenti, il 53% del valore di produzione, il 31% del patrimonio netto, il 32% dell'utile e il 7,5% della perdite d'esercizio sono imputabili alle società operanti nei servizi a rete (Tabelle 24 e 25).

Dai dati della Tabella 25 emerge il rilevante peso dei settori idrico e dei rifiuti. Quest'ultimo rappresenta il 51% del comparto e produce il 56% degli utili complessivamente prodotti, mentre i dipendenti ed il costo del personale rappresentano il 75% del totale, a riprova del peso della componente umana nell'erogazione di tale servizio.

Il servizio idrico, pur rappresentando il 29% circa delle partecipate campane operanti nei servizi a rete, produce il 69% del patrimonio netto complessivo, ma anche perdite per un importo pari al 69% del totale.

Tabella 24. Principali voci economico-patrimoniali relative alle partecipate campane operanti nei servizi a rete, valori assoluti

Settore	N. partecipate	Dipendenti	Costi del personale	Patrimonio netto	Valore della produzione	Utili	Perdite
Energia	2	-	-	160,9	4,8	0,7	-5,2
Gas	3	-	-	20.985,3	11.462,1	1.998,4	-25,0
Idrico	10	927	49.721,9	149.048,9	153.952,9	2.635,5	-2.038,3
Rifiuti	18	3.201	160.466,4	45.054,1	274.415,3	6.055,8	-895,9
TPL	2	-	-	647,5	1.281,1	6,5	-
Totale Servizi a rete	35	4.187	214.037,0	215.896,8	441.116,2	10.696,9	-2.964,3
Totale	108	7.685	357.021,2	687.377,4	825.232,3	33.543,3	-39.583,3

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Tabella 25. Principali voci economico-patrimoniali relative alle partecipate campane operanti nei servizi a rete, valori relativi

Settore	% partecipate	Dipendenti	Costi del personale	Patrimonio netto	Valore della produzione	Utili	Perdite
Energia	5,7%	-	-	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%
Gas	8,6%	-	-	9,7%	2,6%	18,7%	0,8%
Idrico	28,6%	22,1%	23,2%	69,0%	34,9%	24,6%	68,8%
Rifiuti	51,4%	76,4%	75,0%	20,9%	62,2%	56,6%	30,2%
TPL	5,7%	-	-	0,3%	0,3%	0,1%	0,0%
Totale Servizi a rete	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Incidenza % partecipate a rete sul totale partecipate comunali	32,4%	54,5%	60,0%	31,4%	53,5%	31,9%	7,5%

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

Infine, i dati medi degli utili e perdite medie offrono ulteriori spunti interessanti. Mentre gli utili medi più elevati si rilevano tra le partecipate del gas, per le quali si osserva altresì il risultato d'esercizio medio maggiore, le perdite medie più elevate sono registrate dalle aziende del settore idrico.

Tabella 26. Valori medi di utili, perdite e risultato di esercizio, alle partecipate campane operanti nei servizi a rete

	N. partecipate in utile	N. partecipate in perdita	Utili medi delle partecipate in utile	Perdite medie delle partecipate in perdita	Risultato d'esercizio medio	Incidenza costi del personale su valore della produzione
Energia	1	1	0,7	-5,2	-2,2	-
Gas	2	1	999,2	-25,0	657,8	%
Idrico	8	2	329,4	-1.019,1	59,7	0%
Rifiuti	2	0	3,3	0	3,3	66,80%
TPL	16	2	378,5	-447,9	286,7	-

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (bilanci 2016)

La governance degli organismi partecipati dai Comuni (2016)



I consigli di amministrazione (d'ora in poi, CdA) rappresentano il principale strumento di *corporate governance* delle aziende, in quanto hanno le competenze legali per poter mitigare i possibili contrasti tra gli interessi degli azionisti e del management. Un crescente numero di analisi empiriche conferma, sulla base dei dati delle società operanti in diversi paesi, che la dimensione dei consigli di amministrazione e la loro composizione (consiglieri *insiders/out-siders*, dipendenti/indipendenti, affiliazioni politiche, etc.) influenza in modo significativo i valori degli assetti societari. Mentre l'impatto della composizione dei CdA sul funzionamento ed i risultati delle aziende private è oggetto di numerosi studi⁽¹⁾, rimane invece poco esplorato il ruolo esercitato dai CdA negli organismi pubblici o a controllo pubblico. In questo capitolo si traccia un primo profilo delle tipologie dei CdA esistenti nelle partecipate comunali, con particolare attenzione a quelle a controllo pubblico.

Il presente capitolo si focalizza sui alcuni dei temi maggiormente dibattuti nel nostro Paese. In particolare, sono stati elaborati e raggruppati i dati che evi-

¹ In numerosi studi emerge una correlazione tra la compliance ai codici di corporate governance e performance. Per citarne solo alcuni: A. Klein (1998), *Firm Performance and Board Committee Structure*, *The Journal of Law & Economics*, Vol. 41, No. 1, pp. 275-304; I. MacNeil and X. Li (2006), "Comply or explain": market discipline and non-compliance with the combined code, *Corporate Governance: An International Review*, Vol. 14, pp. 486-496; Jay Dahya and John J. McConnel (2007), *Board Composition, Corporate Performance, and the Cadbury Committee Recommendation*, *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, Vol. 42, No. 3, pp 535-564.

denziano le dimensioni dei consigli di amministrazione per area geografica, il numero dei consiglieri che rivestono cariche multiple, anche in società differenti (*busy directors*), la presenza dei consiglieri-politici (consiglieri che oltre ad essere membri dei consigli delle società rivestono cariche politiche nei Comuni titolari delle partecipazioni), la composizione di genere dei consigli, nonché le informazioni sull'età e la permanenza in carica dei consiglieri.

1. Membri dei CdA

Secondo i dati CERVED PA 2018, per i consigli di amministrazione delle partecipate comunali italiane, sono disponibili 41.298 cariche. Alcune delle cariche considerate nella banca dati, la cui tassonomia è riportata in Appendice, non sono strettamente riconducibili, ai sensi della normativa vigente, alla composizione tipica del CdA. Pertanto, ai fini della presente analisi, si considerano soltanto le posizioni indicate in Tabella 1. Tale correzione determina il restringimento del numero totale delle cariche da 41.298 a 21.879.

Restringendo l'analisi a 202 partecipate comunali situate in Campania nelle quali i Comuni campani detengono almeno una partecipazione, il numero delle cariche si riduce a 796⁽²⁾, rivestite da 648 persone fisiche⁽³⁾ che, in alcuni casi, ricoprono più di una carica. In particolare, di 648 persone che fanno parte dei CdA considerati, 371 ricoprono più di una carica, e di questi 153 hanno cariche multiple in più di un consiglio di amministrazione. Il record tra i *busy directors* nelle partecipate campane è detenuto da un consigliere che riveste 13 cariche diverse in 7 consigli di amministrazioni. Inoltre, tra i 796 membri dei CdA ci sono 89 persone che rivestono cariche anche nei Comuni partecipanti⁽⁴⁾.

2 Di 202 partecipate, 174 risultano attive nel 2018 (estrazione dati CERVED 2018 febbraio) a cui corrispondono 104 cariche di CdA.

3 Nel caso delle partecipate campane, a differenza del dato nazionale, non si riscontrano cariche nei CdA ricoperte da persone giuridiche.

4 Le cariche ricoperte dagli stessi soggetti come membri del CdA delle aziende partecipate e amministratori dei Comuni partecipanti sono sindaci (52), consiglieri (28), assessori (5), vicesindaci (3).

Tabella 1. Cariche considerate ai fini del calcolo delle dimensioni dei Consigli di Amministrazione al livello nazionale

Carica	N.
Amministratore delegato	969
Amministratore giudiziario	1
Amministratore	137
Amministratore provvisorio	1
Amministratore straordinario	7
Amministratore unico	1.281
Consigliere di sorveglianza	98
Consigliere di gestione	44
Consigliere delegato	378
Commissario giudiziario	3
Consigliere	14.070
Curatore fallimentare	1
Delegato di cui Art. 2 Legge 25/8/91 N.287	6
Funzionario	1
Legale rappresentante	14
Legale rappresentante di società	4
Membro comitato direttivo	43
Membro comitato esecutivo	177
Membro comitato di gestione	56
Membro consiglio direttivo	146
Membro del comitato di controllo sulla gestione	11
Presidente consiglio amministrazione	2.891
Presidente comitato direttivo	8
Presidente comitato esecutivo	24
Presidente del comitato di gestione	2
Presidente consorzio	8
Presidente del comitato di controllo sulla gestione	3
Presidente del consiglio di sorveglianza	12
Preposto alla gestione di reparto L. 4/8/2006 N.248	1
Presidente consiglio direttivo	57
Presidente del consiglio di gestione	15
Presidente	36
Presidente onorario	3
Rappresentante comune patrimoni/finanziamenti	3
Responsabile tecnico estetista	6
Socio amministratore	1
Socio accomandatario	1
Vicepresidente	110
Vicepresidente vicario	1
Vicepresidente del consiglio d'amministrazione	1.249
Totale	21.879

Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA (2018)

I dati rilevano come la larga maggioranza dei membri dei consigli sia costituita da uomini: su 864 cariche soltanto 95 sono ricoperte da donne (Tabella 2).

I dati relativi all'età e alla permanenza in carica dei consiglieri mettono in luce come l'età media degli uomini sia più alta rispetto a quella delle donne (rispettivamente, circa 58 e 46 anni); i primi, inoltre, tendono a rimanere in carica per un periodo di tempo leggermente più lungo: quasi tre anni rispetto a circa due anni e mezzo di permanenza in carica delle donne.

2. Consigli di amministrazione

Il 57% degli organismi partecipati dai Comuni è a controllo pubblico. In particolare, su 202 partecipate comunali, 83 sono controllate da un solo ente, a fronte di 34 partecipate controllate congiuntamente da più di un ente pubblico, non necessariamente tutti localizzati in Campania. Tra le restanti partecipate, 76 sono a controllo privato. Per 9 organismi non è disponibile il dato relativo alla tipologia del controllo. La Tabella 2 illustra la distribuzione del numero delle partecipate e delle cariche in funzione della tipologia di controllo.

Tabella 2. Distribuzione delle cariche nei CdA per tipologia di controllo, partecipate comunali in regione Campania

	N. delle partecipate	Dimensione media CdA	Numero cariche	Numero cariche occupate da donne	% cariche occupate da donne nei CdA
Dato sulla tipologia del controllo non disponibile	9	7,6	68,0	5	7,4%
Controllo privato	76	5,2	442,0	36	8,1%
Controllo pubblico da parte di un ente	83	2,1	178,0	32	18,0%
Controllo pubblico da parte di più di un ente	34	5,2	176,0	22	12,5%
Totale	202	3,9	864,0	95	11,0%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA (2018)

Tra le partecipate a controllo pubblico, la dimensione media dei CdA tende ad aumentare con la frammentazione del controllo: mentre la dimensione media dei consigli è di circa 2 membri negli organismi controllati da un solo ente pubblico, tale valore aumenta a 5 se si considerano le partecipate con controllo frammentato tra più enti.

Inoltre, si pone in evidenza come nelle partecipate a controllo pubblico la presenza delle donne nei consigli di amministrazione (18% nelle partecipate a controllo pubblico da parte di un ente e 12,5% nelle partecipate a controllo pubblico da parte di più di un ente) è più consistente rispetto alle partecipate a controllo privato, probabilmente in ragione dell'introduzione, in seguito alla legge 120/2011, dell'obbligo di assicurare un'adeguata rappresentanza di genere nei consigli degli enti o società controllati da una pubblica amministrazione.

In ragione delle specificità che possono derivare dalla differente configurazione giuridica degli organismi partecipati, nella Tabella 3 sono riportate le dimensioni medie dei CdA per le diverse forme giuridiche che si riscontrano tra le partecipate campane.

Alla luce delle recenti disposizioni aventi ad oggetto la razionalizzazione degli enti e società partecipati a controllo pubblico, nelle analisi che seguono si fa specifico riferimento alle partecipate comunali in cui è possibile individuare una forma di controllo pubblico, e in particolare agli organismi controllati dai Comuni (Tabella 4).

Se si restringe il focus alle partecipate a controllo pubblico dove le quote, singolarmente o cumulativamente detenute dai Comuni, sono percentualmente rilevanti rispetto al capitale proprio degli organismi partecipati (20%-49,9% collegamento; 50%-99,9% controllo, 100% controllo totale), il numero delle partecipate comunali a controllo pubblico diminuisce da 117 a 105 unità (Tabella 4).

Tabella 3. Dimensione media dei CdA per natura giuridica nelle partecipate comunali a controllo pubblico, partecipate comunali in regione Campania

Forma giuridica	N. partecipate	N. cariche Cda
Azienda speciale di cui al Dlgs 267/2000	2	4
Consorzio	5	43
Consorzio con attività esterna	1	9
Contratto di rete dotato di soggettività giuridica	1	5
Società per azioni con socio unico	12	21
Società a responsabilità limitata	46	141
Società a responsabilità limitata con unico socio	34	69
Società consortile	1	1
Società consortile a responsabilità limitata	46	246
Società consortile per azioni	11	62
Società per azioni	43	195
Totale	202	796

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA (2018)

Tabella 4. Distribuzione delle partecipate comunali per intensità di partecipazione, partecipate comunali in regione Campania

Quota cumulata di partecipazioni comunali	N. partecipate comunali	N. partecipate comunali a controllo pubblico
20%-49,9%	14	2
50%-99,9%	38	38
100%	65	65
Totale	117	105

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA (2018)

Nel prosieguo del paragrafo saranno analizzati i dati dei 105 organismi partecipati a controllo pubblico (ma non necessariamente comunale), in cui uno o più Comuni detengono quote cumulate di partecipazione superiore al 20%. Con riferimento a tali organismi, la Tabella 5 riporta la frequenza delle partecipate disarticolata per macro settore di attività economica svolta e grado di controllo comunale.

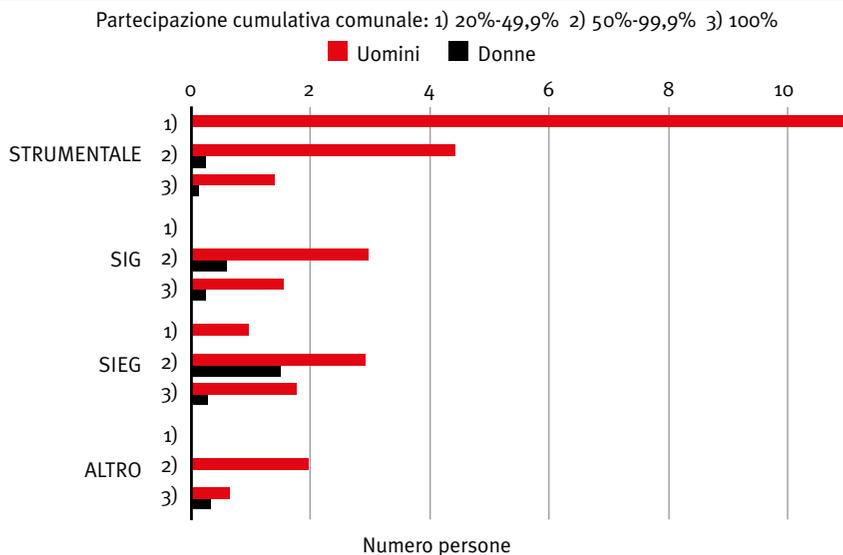
Tabella 5. Distribuzione delle partecipate campane controllate dai Comuni per macro settore di attività e grado di controllo pubblico, partecipate comunali in regione Campania

	20%-49,9%	50%-99,9%	100%	Totale
Strumentale	1	12	12	25
SIG	0	8	19	27
SIEG	1	15	31	47
Altro	0	3	3	6
Totale	2	38	65	105

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA (2018)

Da un focus sulla rappresentanza di genere tra le partecipate a controllo pubblico, emerge che la partecipazione femminile tende ad essere maggiormente rappresentativa nelle partecipate che operano nel settore SIEG (Grafico 1).

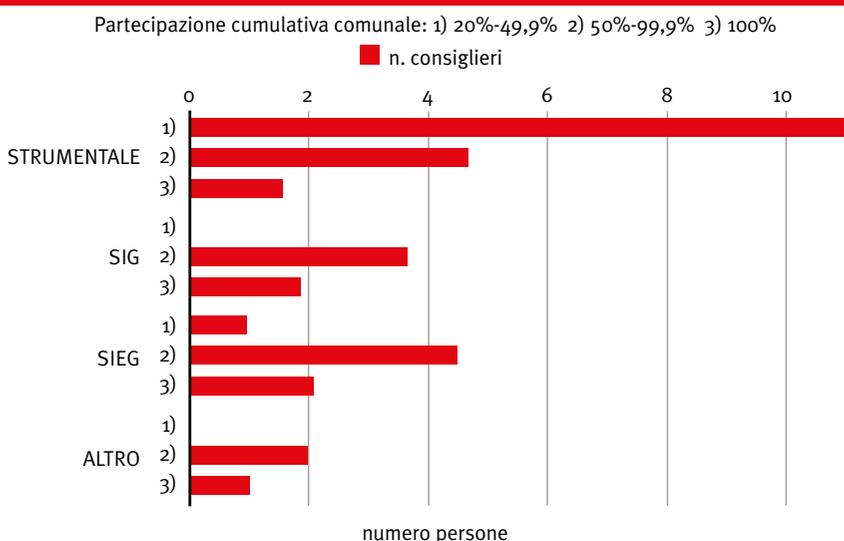
Grafico 1. Rappresentanza di genere nelle partecipate comunali per macro settore di attività e grado di controllo, partecipate comunali in regione Campania



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

Si registra una correlazione negativa tra il grado di consolidamento del controllo comunale e la dimensione dei consigli in tutti i macro settori di attività. In particolare, si evidenzia che i CdA assumono le dimensioni maggiori nelle controllate comunali anziché nelle partecipate al 100% da un solo Comune (Grafico 2).

Grafico 2. Dimensione media CdA nelle partecipate comunali per macro settore di attività e grado di controllo comunale, partecipate comunali in regione Campania



Fonte: elaborazioni IFEL su dati CERVED PA 2018

3. Incidenza dei membri consigli di amministrazione su totale dei dipendenti delle partecipate a controllo pubblico

Il testo unico in materia di società a partecipazione pubblica prevede, tra i criteri di razionalizzazione, l'assenza di dipendenti o un numero di dipendenti inferiore al numero degli amministratori (art. 20, c. 2 lettera b d. lgs. n. 175 del 2016). Le successive elaborazioni, pertanto, si focalizzano sul confronto tra il numero di dipendenti e di consiglieri limitatamente alle sole partecipate a controllo pubblico.

Nella Tabella 6 sono contenute le informazioni di dettaglio relativamente alle partecipate campane nelle quali non risultano dipendenti e il numero di di-

pendenti è inferiore o uguale al numero dei consiglieri, le cosiddette “scatole vuote”. Innanzitutto, bisogna precisare che delle 105 partecipate campane oggetto della presente analisi, per 42, non è disponibile il dato sui dipendenti.

Tabella 6. Scatole vuote tra le partecipate per macro-area di attività economica, partecipate comunali in regione Campania

	N. partecipate per cui il dato su dipendenti non è disponibile	N. partecipate senza dipendenti	N. partecipate dove il numero di componenti Cda è superiore al numero di dipendenti	N. partecipate	% percentuale di “scatole vuote
Strumentale	9	6	9	25	60%
SIG	11	4	4	27	30%
SIEG	18	2	2	47	9%
Altro	4	1	1	6	33%
Totale	42	13	16	105	28%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA (2018)

L’incidenza delle partecipate cosiddette scatole vuote sul totale delle partecipate a controllo pubblico è pari al 28% con elevata concentrazione tra le partecipate che erogano servizi di interesse generale non economico (SIG) e strumentali.

Se invece il dato sui dipendenti e il numero di consiglieri viene scomposto per grado di controllo comunale, la maggiore incidenza delle “scatole vuote” si registra tra le società partecipate controllate dai Comuni (34%).

Tabella 7. Scatole vuote tra le partecipate per macro-area di attività economica, partecipate comunali in regione Campania

	N. partecipate senza dipendenti	N. partecipate per cui il dato su dipendenti non è disponibile	N. partecipate dove il numero di componenti Cda è superiore al numero di dipendenti	N. partecipate	% percentuale di "scatole vuote"
20%-49,9%	0	1	0	2	0%
50%-99,9%	5	15	8	38	34%
100%	8	26	8	65	25%
Totale	13	42	16	105	28%

Fonte: Elaborazione IFEL su dati CERVED PA (2018)

**I piani di
razionalizzazione
straordinaria
delle partecipazioni
detenute dai Comuni
Campani**



L'analisi delle partecipazioni comunali campane è stata integrata dall'analisi dei piani di ricognizione straordinaria delle partecipazioni pubbliche approvati dai Comuni con popolazione superiore ai 20 mila abitanti⁽¹⁾.

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016) prevedeva che le amministrazioni pubbliche avviassero una revisione straordinaria delle partecipazioni detenute, direttamente o indirettamente, alla data di entrata in vigore del decreto⁽²⁾. A seguito di detta ricognizione, le società che ricadono in una delle ipotesi di cui all'articolo 20, comma 2, sono alienate o sono oggetto delle misure di cui all'articolo 20, commi 1 e 2.

Nello specifico, gli enti locali dovevano predisporre un piano straordinario al fine di valutare la razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione, delle partecipate che presentano, contemporaneamente, tutti i seguenti criteri:

1 L'analisi ha riguardato 56 comuni campani per i quali tali informazioni erano disponibili sul sito istituzionale dell'ente, nella sezione Amministrazione trasparente.

2 Il decreto legislativo prevede all'art. 24 un piano di razionalizzazione straordinaria da portare a termine nel 2017 e, all'art. 20, piani di razionalizzazione annuali.

- partecipazioni societarie in attività diverse da quelle espressamente previste dal decreto stesso⁽³⁾;
- società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- partecipazioni in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali;
- partecipazioni in società che nel triennio precedente abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a un milione di euro;
- partecipazioni in società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti;
- necessità di contenimento dei costi di funzionamento;
- necessità di aggregazione di società aventi ad oggetto le attività consentite.

Sulla base di una griglia definita a partire dalle “Linee di indirizzo per le ricognizioni e i piani di razionalizzazione degli organismi partecipati dagli enti territoriali (art. 24 d.lgs. n. 175/2016)” elaborate dalla Corte dei Conti, è stata realizzata tale ricognizione, distinguendo tra tipologie di partecipazione (diretta ed indiretta) ed attività realizzate.

3 L'art. 4 comma 2 del d.lgs. 175/2016 prevede che “le amministrazioni pubbliche possono, direttamente o indirettamente, costituire società e acquisire o mantenere partecipazioni in società esclusivamente per lo svolgimento delle attività sotto indicate:

- a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;*
- b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50 del 2016;*
- c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;*
- d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento; (8)*
- e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50 del 2016.*

I 56 comuni indagati detengono, complessivamente, 175 partecipazioni, la maggior parte delle quali (166) risultano essere dirette. Di queste ultime, poco meno di un quarto (24,1%) risulta essere una partecipazione di controllo. Delle partecipazioni dirette, 60 sono detenute in società che erogano almeno un servizio di interesse generale a rete, per lo più nei settori dei rifiuti (23), dell'acqua (21) e dei trasporti (16).

Tabella 1. Partecipazioni dirette nei servizi a rete

Tipologia servizi a rete	N. partecipazioni
Rifiuti	23
Acqua	21
Gas	0
Trasporto	16
Energia	2
Totale	62

Fonte: elaborazione IFEL su piani di ricognizione straordinaria Comuni campani con oltre 20 mila abitanti

Delle 9 partecipazioni indirette, solo 4 sono detenute dai Comuni in società che erogano un servizio a rete (3 nel settore del trasporto pubblico e una nel settore idrico).

Complessivamente, sono 46 le partecipazioni che i Comuni dichiarano presentare, contemporaneamente, più di un criterio di razionalizzazione previsto dal D. Lgs 175/2016, legati per lo più alla presenza di fatturato medio non superiore a 500.000 euro nel triennio precedente alla rilevazione o alla presenza di perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti. L'analisi, inoltre, evidenzia l'esistenza di partecipazioni in cui non vi sono dipendenti o il numero degli amministratori è superiore a quello dei dipendenti. Rispetto alla Tabella 2, infatti, occorre precisare che a una partecipazione possono corrispondere più di una criticità prevista per la razionalizzazione.

Tabella 2. Corrispondenza ai criteri di razionalizzazione previsti dal D.lgs 175 del 2016 delle partecipazioni dirette

	N. partecipazioni	N. partecipazioni
La partecipazione societaria non rientra in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 (art. 20, co. 2, lett. a)	6	
Società priva di dipendenti o con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, co. 2, lett. b)	17	1
Svolgimento di attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali (art. 20, co. 2, lett. c)	6	
Fatturato medio non superiore a 500.000 euro nel triennio precedente (art. 20, co. 2, lett. d e art. 26, co. 12- <i>quinquies</i>)	23	1
Perdite in 4 dei 5 esercizi precedenti (per società che non gestiscono un servizio di interesse generale) (art. 20, co. 2, lett. e)	17	
Necessità di contenimento dei costi di funzionamento (art. 20, co. 2, lett. f)	16	
Necessità di aggregazione con altre società aventi ad oggetto le attività consentite all'art. 4 (art. 20, co. 2, lett. g)	5	

Fonte: elaborazione IFEL su piani di ricognizione straordinaria

I piani di razionalizzazione straordinaria dovevano indicare la tipologia di azioni di razionalizzazione che si intende intraprendere. Per 86 partecipazioni i Comuni hanno indicato di non intraprendere alcuna azione di razionalizzazione, mentre per le restanti partecipazioni (89) è stata indicata la tipologia di azione. Poiché il numero delle partecipazioni per cui è prevista un'azione di razionalizzazione (89) è superiore al numero delle partecipazioni che effettivamente dovrebbe essere razionalizzato (46), si può ipotizzare che i Comuni campani siano alle prese con un processo di razionalizzazione delle proprie partecipazioni, indipendentemente dalle norme previste dal Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.

Rispetto alla tipologia di azione di razionalizzazione da intraprendere, per la maggior parte delle partecipazioni è indicato il contenimento dei costi (50, il 56% del totale), seguito a grande distanza dalla liquidazione (22, un quarto circa del totale).

Tabella 3. Tipologia azione di razionalizzazione indicata nei piani di razionalizzazione straordinaria di cui al D.lgs 175 del 2016	
Tipologia servizi a rete	N. partecipazioni
Contenimento dei costi	50
Fusione/incorporazione	1
Soppressione	-
Liquidazione	22
Cessione	16
Totale	89

Fonte: elaborazione IFEL su piani di ricognizione straordinaria

iFEL Campania

Istituto per la Finanza e l'Economia
Locale della Campania

www.ifelcampania.it

ISBN 978-88-942542-2-8



9 788894 254228