

LE PARTECIPATE PUBBLICHE IN ITALIA | ANNO 2022

Aumentano le partecipate pubbliche ma si riducono quelle degli enti locali

Nel 2022 aumenta il numero delle imprese a partecipazione pubblica attive nei settori dell'Industria e dei Servizi (+1,5%), mentre diminuisce del 5,3% il numero di addetti (839.025). Si riducono del 4,7% le imprese partecipate da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale.

Il Ministero dell'economia e delle finanze controlla, ovvero ha una partecipazione di maggioranza, nel 14,5% delle imprese, con oltre il 53,9% degli addetti delle imprese a controllo pubblico. Gli addetti delle controllate pubbliche crescono dell'1,4% rispetto al 2021.

La produttività media del lavoro (valore aggiunto per addetto) delle controllate pubbliche aumenta del 7,2% rispetto al 2021 e risulta pari a 115.194 euro.

145

Il numero medio di addetti delle imprese attive partecipate

È pari a 393 nelle società per azioni e a 166 nelle controllate pubbliche

3.592

Il numero di imprese a controllo pubblico

In totale oltre 594 mila addetti

8,5%

L'aumento del valore aggiunto delle imprese a controllo pubblico rispetto al 2021

Le imprese a controllo pubblico generano oltre 65 miliardi di valore aggiunto

www.istat.it

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

CONTACT CENTRE
contact.istat.it



Introduzione

Le imprese partecipate pubbliche sono individuate e classificate in base alla quota di partecipazione pubblica posseduta (primo criterio) e alle diverse modalità di controllo della Pubblica Amministrazione (secondo criterio). Nel 2022, in base al primo criterio, il 62,1% delle imprese attive è partecipato da soggetti pubblici per una quota di partecipazione superiore al 50% (condizione che le definisce “controllate”), con un peso in termini di addetti pari al 70,9%. Le imprese partecipate con quota inferiore al 20%, sono il 23,4% in termini di unità e il 23,7% in termini di addetti; infine, il 14,5% è partecipato per una quota di capitale compresa tra il 20% e il 50% (5,4% in termini di addetti). In base al secondo criterio si distinguono le imprese:

- a partecipazione pubblica prossima, cioè partecipate direttamente da una Pubblica Amministrazione; sono il 57,3% e impiegano 528.357 addetti, corrispondente al 63% degli addetti delle imprese partecipate pubbliche attive;
- controllate da gruppi pubblici (cioè gruppi aventi come vertice una PA), il cui capitale è controllato indirettamente tramite altre unità appartenenti al gruppo; sono il 24,2% delle imprese partecipate pubbliche attive e rappresentano il 23,0% degli addetti;
- partecipate da controllate pubbliche. Si tratta di imprese partecipate da soggetti privati controllati a loro volta da gruppi pubblici. Le imprese attive di questo tipo sono il 18,5% e assorbono il 14,0% degli addetti totali delle partecipate attive.

Si riduce del 5,3% l'occupazione delle imprese a partecipazione pubblica operanti nei settori dell'Industria e dei Servizi

Nel 2022 le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 8.250 e impiegano 879.052 addetti. Si registra rispetto al 2021 una crescita del 2,0% in termini di unità e una riduzione del 5,0% in termini di addettiⁱ.

Delle 8.250 unità economiche a partecipazione pubblica, 5.782 sono imprese attive operanti nel settore dell'Industria e dei Servizi, per un totale di 839.025 addetti, sulle quali si concentrano le analisi di seguito presentate. Queste unità assorbono il 95,4% degli addetti delle unità partecipate: rispetto al 2021 aumentano dell'1,5% in termini di unità mentre diminuiscono del 5,3% in termini di addetti. Questo calo è da attribuire principalmente a partecipazioni minoritarie, con quote societarie minori o uguali al 20%, nel settore delle attività finanziarie e assicurative.

Diminuiscono dello 0,9% le partecipate pubbliche operanti negli altri settoriⁱⁱ, quali imprese agricole, istituzioni non profit e istituzioni pubbliche, che registrano però una crescita in termini di addetti del 3,2%.

PARTECIPATE PUBBLICHE PER TIPOLOGIA DI UNITÀ PARTECIPATA. Anno 2022, valori assoluti e variazioni percentuali sul 2021

TIPOLOGIA UNITÀ	UNITÀ		ADDETTI	
	Valore assoluto	Variazione percentuale	Valore assoluto	Variazione percentuale
Imprese industria e servizi	5.782	+1,5	839.025	-5,3
Imprese agricole, Istituzioni non profit, Istituzioni pubbliche	1.873	-0,9	39.617	+3,2
Unità non classificate	77	+126,5	410	+11,7
Unità economiche non attive che hanno presentato il bilancio o Unico	518	+11,6	0	
Totale	8.250	+2,0	879.052	-5,0

Si riduce la dimensione media delle imprese partecipate

La dimensione media delle 5.782 imprese attive partecipate è di 145 addetti (contro i 156 del 2021), valore che sale a 393 per le società per azioni. La riduzione della dimensione media è spiegata, dalla flessione degli addetti nelle partecipate con almeno 100 addetti che rispetto al 2021 perdono il 6,1% degli addetti (+1,4% in termini di imprese); Tale riduzione è in parte compensata dalla crescita degli addetti del 9,5% nella classe di addetti (50-99)

Guardando alla forma giuridica, le imprese partecipate costituite come società a responsabilità limitata rappresentano la quota più rilevante (45,9%); seguono le società per azioni (30,7%), i Consorzi di diritto privato e altre forme di cooperazione tra imprese (17,8%), le società cooperative (3,3%); il rimanente 2,4% include aziende speciali, aziende pubbliche di servizi, Autorità indipendenti ed Enti pubblici economici.

In termini di addetti, invece, sono le società per azioni a rappresentare la quota più rilevante delle imprese partecipate (83,1%).

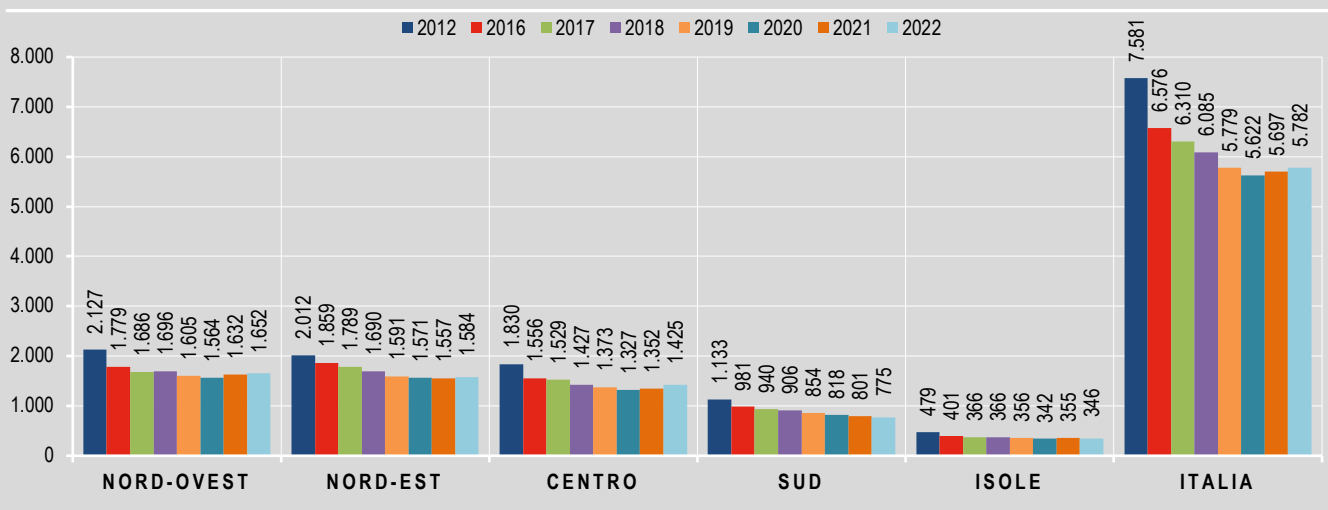
Il numero di imprese partecipate cresce del 5,4% nel Centro Italia

Tra il 2012 e il 2022 il numero di imprese dell'Industria e dei Servizi a partecipazione pubblica si è ridotto da 7.581 a 5.782 (Figura 1), una flessione del 23,7%ⁱⁱⁱ con variazioni che oscillano tra il -21,3% del Nord-est e il -31,6% del Sud. Dal 2020, ultimo anno di *trend* decrescente, si registra un'inversione di tendenza, le imprese attive a partecipazione pubblica crescono dell'1,3% tra il 2020 e il 2021 e dell'1,5% tra il 2021 e il 2022, con variazioni che oscillano a livello di ripartizione territoriale tra -3,2% del Sud e +5,4% del Centro.

La maggiore concentrazione territoriale di addetti si conferma, anche nel 2022, nel Centro Italia (49,7% del totale) dov'è presente il 24,6% delle imprese partecipate. In questa ripartizione la dimensione media delle imprese partecipate è di 292 addetti, valore fortemente influenzato dalle 706 partecipate localizzate nel Lazio che presentano una dimensione media di 506 addetti e impiegano il 42,6% degli addetti del Centro Italia.

Il numero delle imprese partecipate aumenta anche nel Nord-est, dove si registra un aumento dell'1,7% ma una riduzione degli addetti del 18,3%, e nel Nord-ovest, dove si registra un incremento delle imprese partecipate dell'1,2% e una riduzione degli addetti del 14,1%. La Lombardia è la regione ad avere il maggior peso in termini di partecipate pubbliche (18,4%), con il 13,9% degli addetti e una dimensione media di 110 addetti.

FIGURA 1. PARTECIPATE PUBBLICHE PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE. Anni 2012-2022



Gran parte delle partecipate pubbliche operano nei Servizi e nelle Utility

Il settore delle *Attività professionali, scientifiche e tecniche* (con il 13,8% delle imprese e il 3,3% degli addetti) si conferma il settore di attività economica con il maggior numero di imprese attive partecipate ma con una quota di addetti molto contenuta, seguito da quello della *Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata* (12,7% delle imprese e 7,9% degli addetti). In termini di addetti il settore più rilevante è invece il *Trasporto e magazzinaggio* (10,3% delle imprese partecipate e 32,1% degli addetti).

Il 91,6% degli addetti delle partecipate pubbliche è concentrato in imprese con almeno 100 addetti, con una prevalenza nel settore del *Trasporto e magazzinaggio* (260.260 addetti).

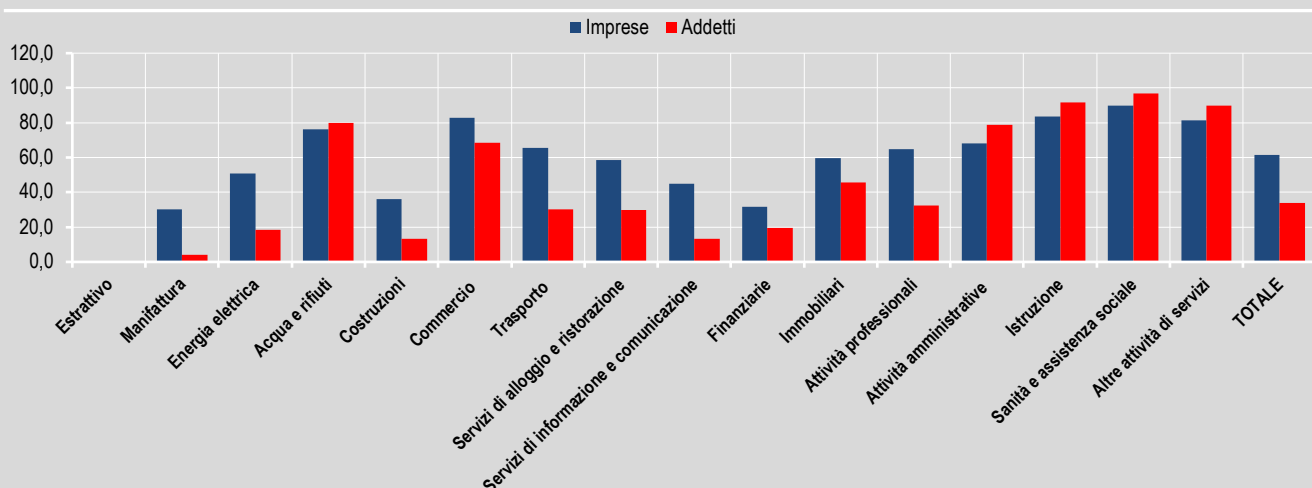
Si riducono del 4,7% le partecipate degli enti locali

Su 5.782 imprese attive partecipate, 3.558 (-4,7% rispetto al 2021) sono partecipate direttamente da almeno un'amministrazione pubblica regionale o locale oppure sono appartenenti a gruppi che hanno al proprio vertice un ente territoriale (partecipate locali). Esse impiegano 283.721 addetti corrispondenti al 33,8% del totale di riferimento (Figura 2). Tra il 2012 e il 2022 si registra un *trend* decrescente delle partecipate degli enti locali, da un punto di vista delle imprese -31,0%, mentre per gli addetti la flessione è del 35,6%.

Il maggior numero di partecipate locali sono collocate nel settore *Fornitura di acqua; rete fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento* (con 532 imprese partecipate e 82.353 addetti). A seguire il settore *Attività professionali, scientifiche* (518 con 9.017 addetti) e il *Trasporto e magazzinaggio* (390 imprese partecipate e 81.394 addetti).

Rispetto al totale delle imprese partecipate, i settori in cui gli enti locali partecipano in misura più rilevante sono la *Sanità e l'assistenza sociale* (89,9% delle partecipate, 97% di addetti) e l'*Istruzione* (83,6% delle partecipate, 91,7% di addetti).

FIGURA 2. PESO DELLE IMPRESE PARTECIPATE LOCALI SUL TOTALE DELLE PARTECIPATE PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA. Anno 2022, incidenza percentuale



Continuano a crescere le controllate delle Amministrazioni centrali

Se si restringe l'analisi alle sole imprese controllate, si individuano 3.592 imprese attive a controllo pubblico, per un totale di 594.617 addetti e una dimensione media di 166 addetti.

Fra queste 2.421 appartengono a gruppi che hanno al vertice un'unica amministrazione pubblica, occupano 501.364 addetti e hanno una dimensione media di 207 addetti.

Le rimanenti 1.171 (93.252 addetti) fanno invece riferimento a gruppi con al vertice una pluralità di amministrazioni pubbliche, che esercitano il controllo in modo congiunto oppure attraverso singole unità (non appartenenti a gruppi) il cui capitale è controllato in modo congiunto da più amministrazioni pubbliche.

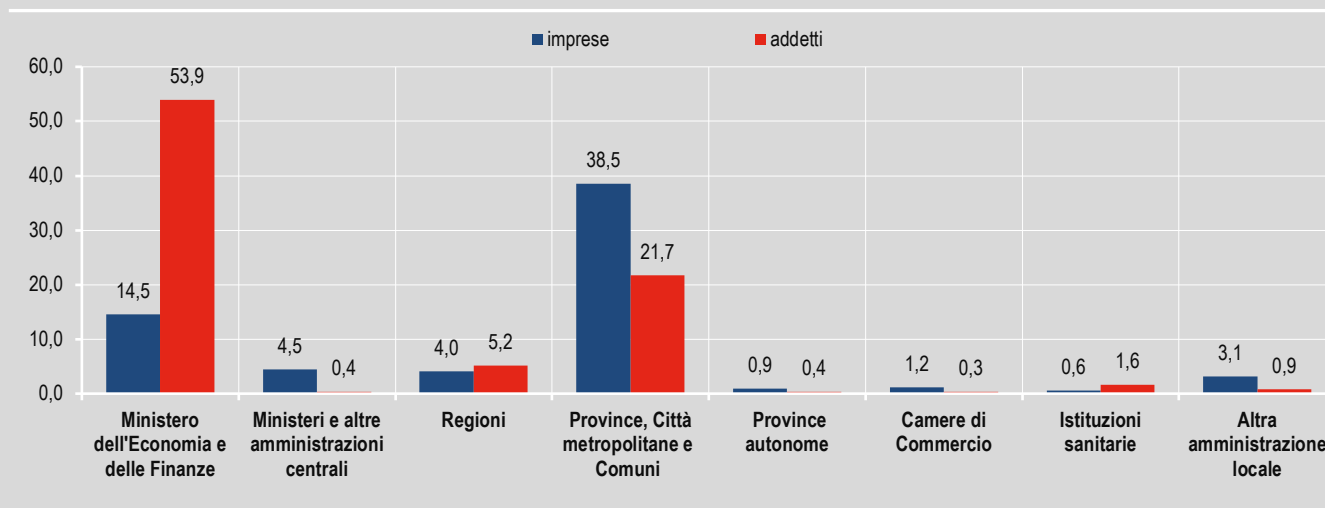
Nel 2022 crescono sia il numero di imprese a controllo pubblico (+2,1% rispetto al 2021) sia gli addetti (+1,4%).

Il numero di imprese controllate dal Mef continua a crescere (+35,2%), ma continua a ridursi la loro dimensione media (614 addetti contro 794 addetti del 2021 e 920 del 2020) (Figura 3). Attraverso il controllo diretto o indiretto esercitato su grandi gruppi, il Ministero dell'economia e delle finanze rimane il soggetto controllante di maggiore rilevanza in termini di occupazione, con il 53,9% di addetti delle controllate pubbliche.

Le Province, le Città Metropolitane e i Comuni controllano in totale 1.384 imprese (38,5% delle controllate pubbliche) e occupano 129.058 addetti (con un'incidenza pari al 21,7% del totale). Rispetto al 2021 si registra una diminuzione in termini di imprese del 4,9% e dell'1,2% in termini di addetti.

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

FIGURA 3. CONTROLLATE PUBBLICHE E ADDETTI PER TIPOLOGIA ISTITUZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CONTROLLANTE. Anno 2022, valori percentuali



Continua la crescita del valore aggiunto delle controllate pubbliche

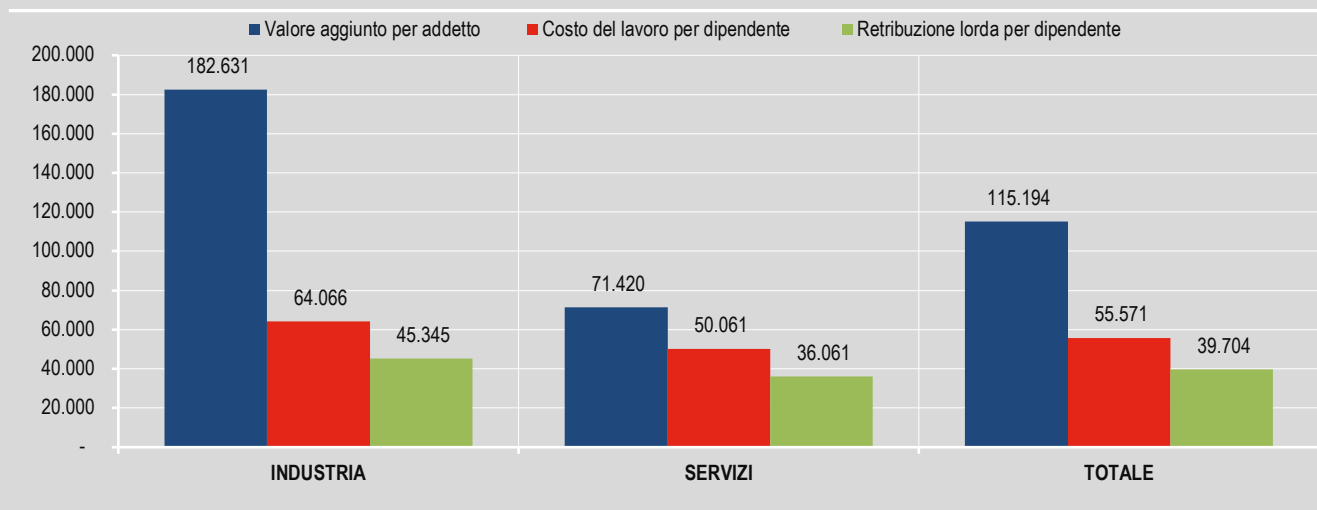
Nel 2022, le imprese a controllo pubblico dell'Industria e dei Servizi non finanziari, generano oltre 65 miliardi di valore aggiunto^{iv} (il 6,5% di quello complessivamente prodotto dai settori dell'Industria e dei Servizi.) con una crescita dell'8,5% rispetto al 2021 (+11,3% l'incremento del valore aggiunto nel totale dei settori Industria e Servizi).

In termini di valore aggiunto si confermano come settori maggiormente rilevanti, la *Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata*, in cui le imprese a controllo pubblico realizzano il 72,2% del valore aggiunto del settore (59,5% nel 2021) con un incremento del valore aggiunto del 46,7% rispetto al 2021 da attribuire ad un cambio di classificazione di una grande impresa dal settore estrattivo alla Fornitura di acqua; reti fognarie, attività di trattamento dei rifiuti e risanamento.

Il valore aggiunto per addetto sale a 115.194 euro (107.417 nel 2021 e 94.916 nel 2020), valore fortemente influenzato dal settore industriale, in particolare quello *Estrattivo* e della *Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata*, in cui si concentrano le grandi aziende di Stato. Al netto di tali settori, la produttività delle controllate pubbliche diminuisce fino a 77.054 euro (56.600 euro è il totale nazionale del settore Industria e Servizi). Nel settore dei Servizi la produttività delle imprese a controllo pubblico è 71.420 euro. L'ampia differenza tra i livelli di produttività è in larga misura spiegata dalla diversa dimensione media d'impresa tra aziende a controllo pubblico e privato.

Il costo del lavoro per dipendente nelle società a controllo pubblico è pari a 55.571 euro, 64.066 euro nel settore industriale e 50.061 euro nel settore dei Servizi, mentre la retribuzione lorda per dipendente è 39.704 euro (nel 2021 era 38.897), più elevata nel settore industriale (45.345 euro) rispetto al settore dei Servizi (36.061). Il costo del lavoro per dipendente e la retribuzione lorda presentano valori medi più elevati nelle imprese a controllo pubblico con oltre 500 addetti (rispettivamente 56.621 e 40.510 euro).

FIGURA 4. PRINCIPALI INDICATORI ECONOMICI DELLE CONTROLLATE PUBBLICHE PER MACRO SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA. Anno 2022



Glossario

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

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

Asia (Sistema dei Registri statistici delle unità economiche attive): costituito in ottemperanza alle disposizioni dei Regolamenti europei 2152/2019 (che hanno abrogato il Regolamento europeo n.177/2008) e n.696/1993 secondo una metodologia armonizzata approvata da Eurostat. I registri che alimentano il sistema Asia rappresentano le diverse unità economiche dei diversi settori istituzionali. Il registro *core* di tale sistema è il registro Asia imprese che rappresenta la fonte ufficiale sulla struttura della popolazione delle imprese attive e sulla sua demografia.

Attività economica: è la combinazione di risorse - quali attrezzature, manodopera, tecniche di fabbricazione, reti di informazione o di prodotti - che porta alla creazione di specifici beni o servizi. Ai fini della produzione di informazione statistica, le imprese sono classificate per attività economica prevalente, secondo la classificazione Ateco2007 aggiornamento 2022 in vigore dal 1° gennaio 2022, che costituisce la versione nazionale della classificazione europea delle attività economiche Nace Rev.2. Se nell'ambito di una stessa unità sono esercitate più attività economiche, la prevalenza è individuata sulla base del valore aggiunto o, in mancanza di tale dato, sulla base del fatturato, del numero medio annuo di addetti, delle spese per il personale o delle retribuzioni lorde.

Classificazione delle attività economiche (Ateco 2007 aggiornamento 2022): in vigore dal 1° gennaio 2022, costituisce l'ultimo aggiornamento nazionale della classificazione europea delle attività economiche Nace Rev. 2.

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

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

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

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

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

Impresa: "l'impresa corrisponde alla più piccola combinazione di unità giuridiche che costituisce un'unità organizzativa per la produzione di beni e servizi che fruisce d'una certa autonomia decisionale, in particolare per quanto attiene alla destinazione delle sue risorse correnti. Un'impresa esercita una o più attività in uno o più

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nota metodologica

Pur in assenza di un quadro di armonizzazione metodologica e di regolamentazione a livello comunitario che esplicitamente disciplini la produzione di statistiche economiche strutturali per questa particolare popolazione di unità economiche, si rilevano numerose interconnessioni con altri domini della produzione statistica in termini di concetti, definizioni ma anche archivi e basi di dati di riferimento. D'altro canto la presenza, da diversi anni, di una domanda informativa a livello nazionale molto forte, e l'intento di regolamentare questo rilevante segmento del sistema produttivo nazionale, da ultimo attraverso il nuovo Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica che prevedeva tra l'altro entro il 30 settembre 2017 la revisione straordinaria delle partecipazioni dirette e indirette delle Amministrazioni pubbliche (D.Lgs n. 175 del 19 agosto 2016 entrato in vigore il 23/09/2016), ha determinato l'inclusione già da qualche anno di queste statistiche nel programma statistico nazionale. In particolare, a partire dal registro di riferimento (Codice PSN ST-1760, Registro statistico dei gruppi d'impresa e dei legami di partecipazione pubblica e privata) sono stati sviluppati nuovi indicatori strutturali sulla base dell'integrazione a livello di unità economica con altre fonti, ed in particolare con il Frame SBS che riporta informazioni coerenti con il Regolamento europeo SBS sulle principali variabili di conto economico per tutte le unità economiche dell'industria e dei servizi.

Campo di osservazione e fonti utilizzate

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

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

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

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

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

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

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

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

Rispetto alle due precedenti fonti quest'ultima presenta una struttura di tipo *top-down* delle informazioni, che consente non solo un raffronto immediato, ma anche il recupero, ai fini della copertura, di alcune unità inadempienti rispetto all'obbligo di dichiarazione dell'elenco soci anno 2022. Inoltre, i bilanci consolidati forniscono

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

l'elenco delle partecipazioni di controllo dei principali gruppi italiani in società estere e indicazioni di carattere qualitativo per l'individuazione del controllo di fatto nel caso di *joint venture*.

La quarta fonte utilizzata è il Censimento annuale delle partecipazioni e dei rappresentanti delle amministrazioni negli organi di governo di società ed enti, che rileva i legami di partecipazione dichiarati dalle Amministrazioni. I dati sono stati raccolti attraverso l'applicativo Partecipazioni del Dipartimento del Tesoro, con riferimento al 31/12/2022 (Art. 17 D.L. n. 90/2014).

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

La banca dati "Partecipazioni" è stata istituita dal Dipartimento del Tesoro nell'ambito del Progetto "Patrimonio della PA", promosso per il censimento degli asset pubblici, ai sensi dell'art. 2, comma 222, della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Legge Finanziaria 2010). Dall'avvio del Progetto, la banca dati "Partecipazioni" è stata progressivamente arricchita di informazioni, anche grazie al processo di razionalizzazione delle banche dati e all'accorpamento di rilevazioni analoghe svolte a livello centrale. Nel 2015, infatti, in attuazione dell'art. 17, commi 3 e 4, del D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, la banca dati del Dipartimento del Tesoro è stata individuata come unico canale di raccolta dei dati, in cui sono confluite la rilevazione delle partecipazioni pubbliche del Dipartimento della funzione pubblica (c.d. Consoc), e la rilevazione del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato sul costo del personale delle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche.

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

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

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

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

Il Registro Asia-Imprese agricole: amplia il campo di osservazione del Registro delle imprese attive Asia estendendo la propria copertura anche al settore di attività economica dell'Agricoltura, Silvicoltura e Pesca (sezione A della classificazione Nace Rev. 2 e Ateco 2007 aggiornamento 2022). Nel sistema dei registri delle unità economiche, proprio per le peculiarità che presenta il settore agricolo, il registro Asia Imprese Agricole è mantenuto e diffuso in forma separata rispetto alle modalità di diffusione dal registro Asia Imprese, storicamente orientato a supportare la produzione delle *business statistics*.²

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

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

² Campo di osservazione statistiche SBS e STS

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

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

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

Il settore delle Amministrazioni Pubbliche (Settore istituzionale S.13) è definito al § 2.111 del SEC 2010 e comprende tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di altri beni e servizi non destinabili alla vendita (cfr. § 3.26 del SEC2010) la cui produzione è destinata a consumi collettivi e individuali ed è finanziata in prevalenza da versamenti obbligatori effettuati da unità appartenenti ad altri settori, e/o tutte le unità istituzionali la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del paese. Le unità istituzionali comprese nel settore S.13 sono le seguenti:

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

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

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

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

Metodologia

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

Il processo di stima dell'universo delle unità partecipate al 2022 è basato sull'integrazione di diverse fonti, amministrative e statistiche, come sopra descritte (ai punti 1-4) che forniscono i legami di partecipazione di base; la metodologia considera, inoltre, i legami di controllo diretti e indiretti tra le unità dei gruppi pubblici contenuti nel Registro dei gruppi di impresa. Per la stima dei principali caratteri delle imprese è stato utilizzato il sistema dei registri Asia imprese e Asia istituzioni del 2022.

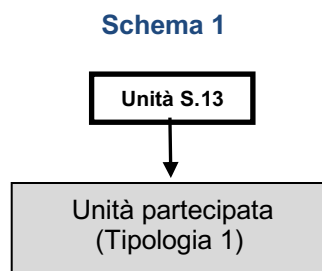
Sono escluse dal campo di osservazione delle imprese attive, le attività economiche relative a: agricoltura, silvicoltura e pesca (sezione A della classificazione NACE Rev. 2); amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale e obbligatoria (sezione O); attività di organizzazioni associative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

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

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

Tipologia 1 - Partecipate prossime della P.A.

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



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

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

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

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

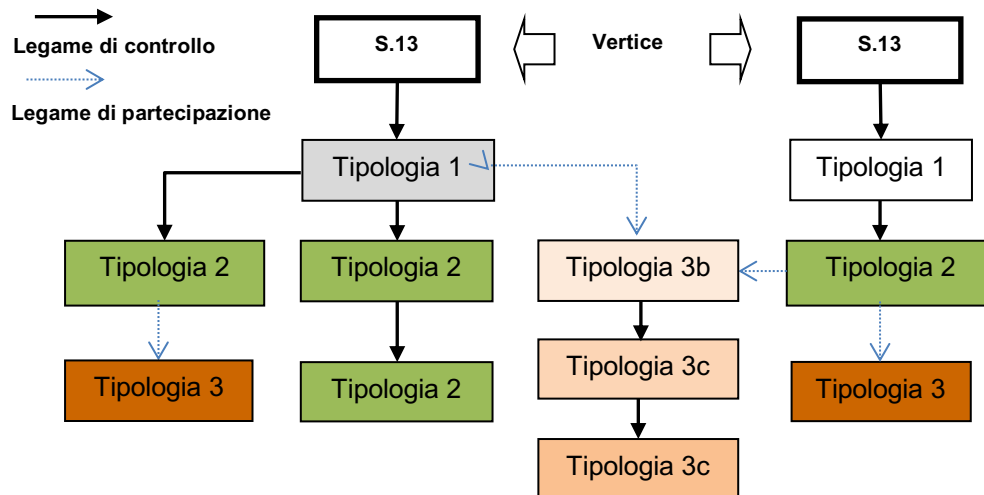
Si tratta di unità appartenenti a gruppi pubblici (cioè gruppi la cui controllante ultima è una P.A.), non controllate direttamente dalla P.A., ma indirettamente, tramite altre unità appartenenti al gruppo. In primo luogo, vengono prese in considerazione tutte le unità appartenenti a un gruppo il cui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

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

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

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

Schema 4



Note

ⁱ A seguito dell'aggiornamento delle informazioni, i dati 2021 sono stati rettificati con riferimento esclusivamente al numero di unità inattive che da 187 sono state stimate in numero di 464, per un totale complessivo di 8.085 partecipate pubbliche invece delle 7.808 diffuse lo scorso febbraio 2024.

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

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

^{iv} L'integrazione dei dati del Registro delle unità economiche a controllo pubblico con quelli del registro statistico esteso Frame-SBS consente di arricchire il quadro di informazioni sulle imprese a controllo pubblico con alcuni indicatori di performance economica. Per le informazioni economiche sul totale delle imprese delle industrie e servizi si veda il report Istat "Conti economici delle imprese e dei gruppi di impresa", Anno 2022 <https://www.istat.it/comunicato-stampa/conti-economici-delle-imprese-anno-2022/>

Per chiarimenti tecnici e metodologici

Serena Migliardo
migliard@istat.it

Antonella Bruno
bruno@istat.it

Valentina Leone
leone@istat.it