

che il provvedimento dispone la soppressione, a decorrere dal 2013, di tutti i trasferimenti statali con caratteristiche di generalità e di permanenza destinati all'esercizio di competenze regionali, regolando e rimodulando nuove forme di entrata delle regioni a statuto ordinario²⁶, istituendo forme di autonomia tributaria regionale (la cosiddetta fiscalizzazione). Il D.Lgs. 68/2011 dispone, inoltre, che saranno soppressi tutti i trasferimenti regionali destinati ai Comuni, e che questi siano sostituiti da una compartecipazione al gettito dell'addizionale regionale all'Irpef²⁷.

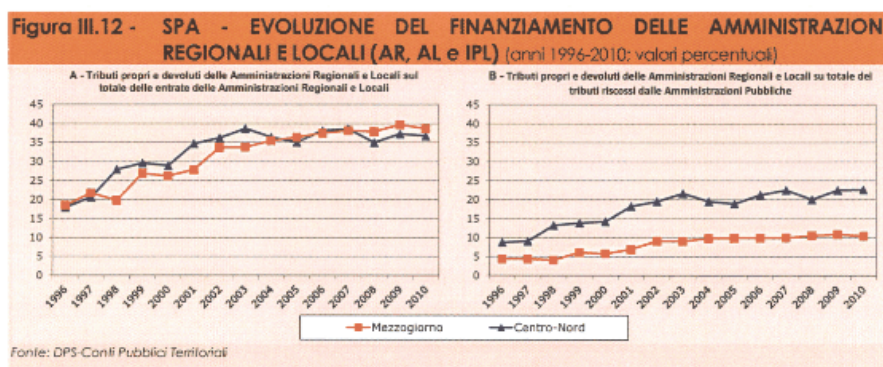
Con le principali entrate a loro disposizione le Regioni dovranno assicurare l'erogazione delle prestazioni comprese nei livelli essenziali di sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, quest'ultimo con riferimento alla sola parte degli investimenti. Uno dei problemi più delicati è l'analisi dei meccanismi per il riequilibrio economico-finanziario dei territori con un livello di reddito inferiore alla media (la cosiddetta perequazione delle risorse) e l'individuazione delle risorse finanziarie con cui finanziare le nuove esigenze degli enti decentrati. È dunque essenziale che la riforma disegni un sistema sostenibile per le Regioni e gli Enti Locali, sia nel breve che nel lungo periodo, all'interno del quale possano trovare condizioni di equilibrio e di sviluppo.

Il quadro normativo fin qui delineato, pur non avendo ancora trovato piena attuazione, evidenzia come rimanga relevantissima l'esigenza sia di costruire opportuni indicatori per la valutazione oggettiva dello stato di attuazione del decentramento dal lato dell'autonomia di entrata e della capacità di spesa, sia di monitorare, anche a livello territoriale, l'attuazione delle politiche messe in atto dal legislatore. Il dibattito ancora in corso, infatti, non è sempre fondato su evidenze empiriche certe e, soprattutto, su un uso corretto delle informazioni disponibili. Appare quindi utile riportare, pur se per gli anni fino al 2010 (anni quindi in cui gli ultimi provvedimenti non hanno prodotto un impatto specifico), alcuni risultati quantitativi ricostruibili grazie all'articolazione e alla flessibilità della banca dati CPT, al fine di garantire supporti più solidi alla discussione e ad alcune scelte di *policy* alla base della riforma federale, e di porre le basi per il monitoraggio futuro dei risultati prodotti dalla normativa più recente.

²⁶ Le nuove previsioni non alterano il ruolo dell'IRAP, l'addizionale IRPEF e la compartecipazione IVA, che permangono le fonti principali di finanziamento delle funzioni regionali. Ne vengono invece modificati profondamente i criteri di determinazione, secondo uno schema che prevede la riduzione della parte statale di partecipazione all'aliquota e l'applicazione del principio di territorialità per cui la tassa viene riscossa direttamente nel territorio in cui avviene il consumo. Cfr. *Ricognizione sullo stato di attuazione della delega contenuta nella L. 42/2009*. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

²⁷ Il decreto prevede anche le linee fondamentali del sistema di autonomia di entrata delle province, che viene a fondarsi su una serie di tributi: imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, esclusi i ciclomotori; imposta provinciale di trascrizione; compartecipazione all'Irpef. Come per le regioni, poi, a decorrere dal 2012 sono soppressi tutti i trasferimenti erariali alle province aventi carattere di generalità e permanenza, compensati da una compartecipazione provinciale all'accisa sulla benzina. Sono soppressi anche i trasferimenti delle Regioni alle Province, sostituiti da una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale. Cfr. *Ricognizione sullo stato di attuazione della delega contenuta nella L. 42/2009*. Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Gli effetti finanziari conseguenti alla riforma del Titolo V della Costituzione sono in Italia consistenti e visibili già da molto tempo. Il processo di decentramento avvenuto negli anni novanta e la riforma costituzionale del 2001 hanno portato ad una autonomia finanziaria delle Amministrazioni Regionali e Locali crescente nel tempo, ma differenziata a livello territoriale. Alcuni indicatori atti ad analizzare il fenomeno sono quelli riportati nella Figura III.12, in cui, per le due aree del paese, si riporta l'evoluzione dei Tributi propri e devoluti²⁸ degli enti territoriali, sia in relazione al loro peso sul totale delle entrate delle stesse Amministrazioni (grafico A), sia della diversa incidenza assunta sul totale nazionale dei tributi riscossi dal SPA²⁹ (grafico B).



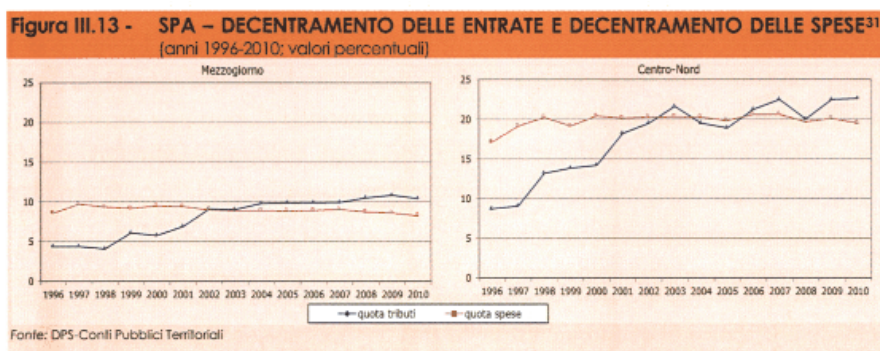
È ben evidente dal grafico A che dal 1996 al 2010 i Tributi propri e devoluti hanno assunto un ruolo sempre maggiore nel bilancio delle Amministrazioni Regionali e Locali, fino a toccare, già nel 2003, punte del 40 per cento nelle regioni del Centro-Nord. È visibile anche il più lento adeguamento delle regioni del Mezzogiorno, che raggiungono un peso dei tributi analogo a quello del resto d'Italia solo nel 2004. Interessanti sono, ancora, le risultanze dell'ultimo triennio in cui la sostanziale costanza dell'indicatore delle regioni meridionali, si accompagna a una riduzione del peso dei Tributi propri e devoluti nelle Amministrazioni del Centro-Nord, in concomitanza delle misure introdotte dalla Finanziaria 2008. In questa, infatti, si sanciva, tra l'altro, la riduzione dell'aliquota dell'Irap dal 4,25 al 3,9 per cento, imposta riscossa maggiormente, data la sua natura, dalle regioni in cui sono più presenti le imprese.

²⁸ In questo contesto, i Tributi propri e le Compartecipazioni sono assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale. In particolare, l'OECD ha dedicato notevole attenzione, nell'ambito del *Network on fiscal relation across levels of government*, alla linea di demarcazione tra trasferimenti e compartecipazioni, al fine di pervenire a una classificazione omogenea nei propri Conti Nazionali e nelle proprie Statistiche sulle Entrate. In base a un test sottoposto ai vari Paesi si è assunto che in Italia le compartecipazioni non risultano assimilabili a trasferimenti in quanto le entrate possono essere usate liberamente dall'ente locale (*unconditionality*), il criterio di riparto è predeterminato (*formula stability*), e il governo locale si assume il rischio di fluttuazioni (*risk sharing*), essendo l'allocazione strettamente correlata al totale delle entrate. (Cfr. OECD, *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, 2009).

²⁹ Nel caso dei Tributi, parlare di Pubblica Amministrazione o di Settore Pubblico Allargato è in realtà indifferente, in quanto le Imprese Pubbliche non riscuotono imposte.

Il grafico B non solo dà conto dell'ovvio maggiore peso dei tributi riscossi nelle regioni del Centro-Nord, ma dimostra il diverso andamento dell'indicatore tra le due aree del paese: a partire dal 2004, infatti, mentre il peso dei tributi degli enti decentrati meridionali sul totale dei tributi italiani si mantiene intorno a un valore del 9-10 per cento, l'indicatore nelle regioni centro-settentrionali continua ad aumentare, passando, tra il 2005 e il 2010, dal 19 al 23 per cento circa (denotando come anche in quest'area il processo federale non sia ancora concluso).

L'evoluzione normativa ha portato, inoltre, ad un consistente riallineamento tra entrate e spese delle Amministrazioni decentrate. La Figura III.13 pone a confronto, per le due aree del paese, il peso dei Tributi propri e devoluti degli Enti territoriali sui tributi totalmente riscossi dal SPA e la quota di Spesa³⁰ erogata dal comparto locale sul totale di spesa nazionale del SPA. A partire dal 2002 in entrambe le aree le due quote si equivalgono pur in presenza di una maggiore variabilità dal lato delle entrate nel caso del Centro-Nord. Bisogna tener conto che il risultato evidenziato è frutto, oltre che del federalismo, dell'introduzione già nel 1999 del Patto di stabilità interno, che, tra l'altro, prevede come obiettivo primario, l'introduzione di regole fiscali di controllo dell'indebitamento netto di enti territoriali, fissando confini specifici in termini di programmazione, risultati, azioni di risanamento e misure di contenimento della spesa.

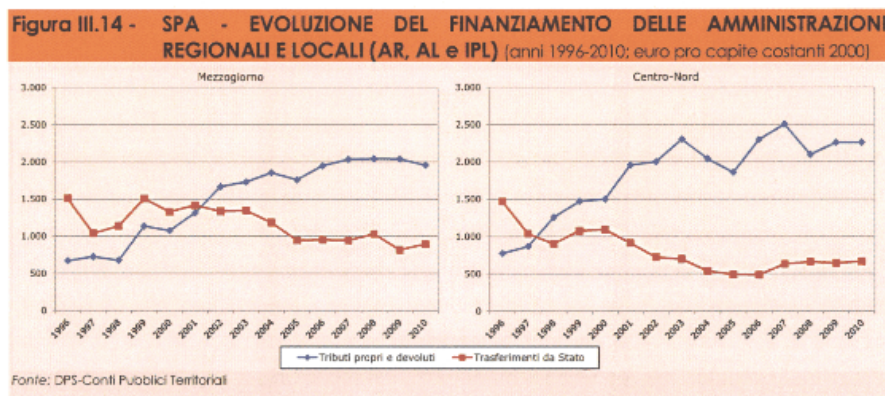


Un ulteriore effetto delle *policy* poste in essere è che si è determinata, nel Mezzogiorno come nel Centro-Nord, una netta inversione tra i due canali finanziari che alimentano il settore locale. È questo l'indicatore più frequentemente impiegato per misurare il livello di Autonomia finanziaria di Amministrazioni e Imprese Locali ed è costituito dal confronto tra Entrate tributarie (intese come Tributi propri e devoluti) e Trasferimenti statali (in conto corrente e in conto capitale). I Tributi propri e devoluti, infatti, a partire dal 1998 per il Centro-Nord, dal 2002 nel

³⁰ Si fa qui riferimento alla Spesa primaria (cioè al netto degli interessi) decurtata delle Partite finanziarie e al lordo della Spesa previdenziale.

³¹ Il decentramento dal lato delle entrate è calcolato in base alla quota di Tributi propri e devoluti delle amministrazioni decentrate sul totale delle entrate tributarie del SPA. Il decentramento dal lato delle spese è determinato dalla quota di Spese (al netto degli interessi e delle partite finanziarie) delle amministrazioni decentrate sul totale delle spese SPA.

Mezzogiorno, hanno sostituito, con una dinamica elevata e crescente, i trasferimenti dallo Stato (Figura III.14)³². Se la distanza tra le due poste è andata allargandosi negli anni, nel 2010, in controtendenza rispetto al trend generale, si assiste ad una crescita dei trasferimenti da Stato e a una riduzione dei proventi da tributi in entrambe le aree del paese.



La sostituzione dei trasferimenti statali con entrate di natura tributaria non indica, tuttavia, che gli enti territoriali abbiano raggiunto una reale autonomia finanziaria o che si sia colmato il divario ancora esistente nel nostro Paese tra decentramento della spesa e autonomia tributaria: ad oggi, in realtà, i tributi locali sono, infatti, solo parzialmente manovrabili dal legislatore locale e solo minimamente ancorati alla capacità fiscale del territorio.

Dal lato del decentramento della spesa, un opportuno indicatore per la valutazione oggettiva del fenomeno, è dato dall'analisi della spesa decentrabile³³ pro capite riferita ai soggetti del Settore Pubblico Allargato coinvolti dalle riforme³⁴. Tale aggregato può essere definito come esborso potenzialmente oggetto di trasferimento verso soggetti erogatori territorialmente più vicini ai bisogni dei cittadini. L'analisi di questo indicatore ha una duplice funzione: da un lato permette di evidenziare la portata degli effetti finanziari conseguenti sia alle riforme amministrative che all'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, dando conto dell'effettivo decentramento di funzioni dallo Stato alle Autonomie Locali; dall'altro misura il grado dei cambiamenti del ruolo delle Regioni e degli Enti

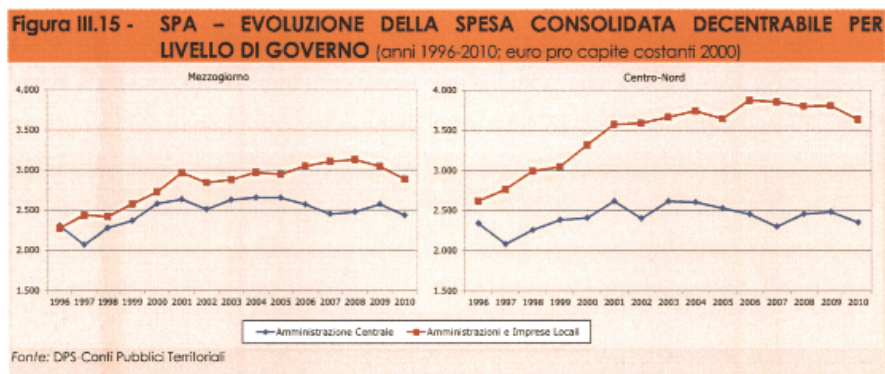
³² Tale fenomeno discende direttamente dall'introduzione di alcune leggi specifiche: nell'ordinamento italiano, tra il 1996 e il 2000, sono state istituite varie norme in risposta alle esigenze di decentramento del prelievo fiscale dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali. Si pensa in particolare all'introduzione dell'IRAP e dell'Addizionale regionale all'Irpef (D.Lgs. 446/1997), all'Addizionale comunale all'Irpef facoltativa (D.Lgs. 360/1998), nonché alla Compartecipazione regionale all'IVA, all'Accisa sulle benzine, all'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef, alla soppressione del Fondo Sanitario Regionale (D.Lgs. 56/2000).

³³ L'aumento della spesa decentrabile è corrispondente pertanto ad un maggiore grado di autonomia di spesa degli enti decentrati di governo locale. Nel caso in questione viene calcolata come spesa al netto degli interessi sul debito pubblico, dei esborsi relativi al settore previdenziale e delle partite finanziarie.

³⁴ Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, ritenute gestori di servizi nazionali non decentrabili.

locali nella gestione della spesa pubblica e il crescente coinvolgimento delle Imprese Pubbliche Locali, a cui gli enti territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

Dall'esame della spesa decentrabile consolidata pro capite (Figura III.15) si desume che il livello di trasferimento di funzioni raggiunto in Italia al 2009 è di rilievo e che, a partire dal 2000 (anno in cui è stato avviato il decentramento amministrativo di cui alla L. 59/1997), è andato man mano crescendo in entrambe le aree pur se con caratteristiche diverse. Ciò è evidenziato sia dalla dinamica della spesa delle Amministrazioni Centrali, che si riduce in termini reali nel Mezzogiorno come nel Centro-Nord, sia, soprattutto, dal forte un aumento nella spesa del complesso delle Amministrazioni e Imprese Locali (AR, AL e IPL) considerate³⁵, aumento decisamente più marcato per il Centro-Nord. La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fenomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni.

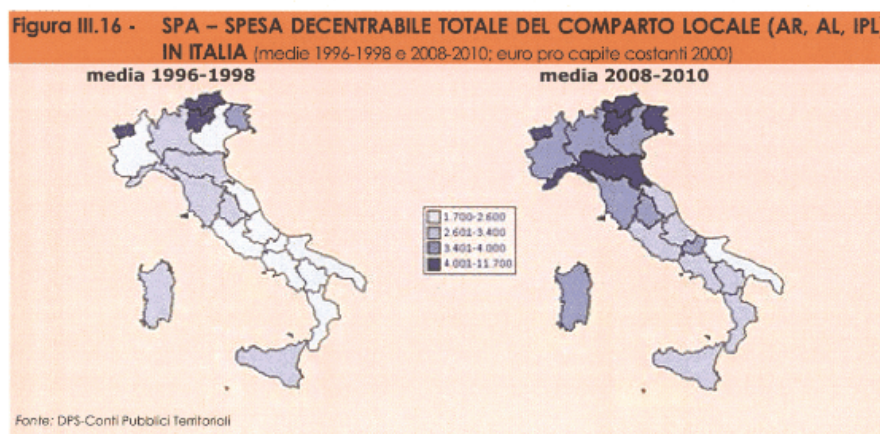


Una nota specifica merita la contrazione, nel 2010, della spesa decentrabile, in entrambe le aree del paese, determinata, per le Amministrazioni Locali, dalla riduzione di alcune poste specifiche (trasferimenti a favore dei soggetti esterni alla PA e in particolare ad imprese; interessi passivi; pagamenti in conto capitale), da ricondurre, in parte, a minori trasferimenti dal settore statale. Per le Amministrazioni Regionali, d'altro canto, il rilevante versamento, effettuato nel corso del 2009, al bilancio dello Stato del maggior gettito di IRAP e Addizionale regionale all'Irpef (affluito precedentemente alle Regioni per il finanziamento del fabbisogno sanitario con riferimento agli esercizi 2001-2006) contrae ulteriormente la spesa del comparto Locale creando un *deficit* di disponibilità di risorse. La riduzione nella spesa delle Amministrazioni centrali è da imputarsi, invece, essenzialmente a un riallineamento

³⁵ La flessione nel 2009 nella spesa delle Amministrazioni Regionali del Mezzogiorno è da imputarsi principalmente alla riorganizzazione del sistema sanitario siciliano effettuata con L.R. 5/2009.

del dato: nel corso del 2009, infatti, si sono registrati maggiori esborsi finalizzati all'estinzione dei debiti pregressi accertati ai sensi dell'art. 9, co. 1, del D.L. 185/2008, con il quale si era disposta l'estinzione dei crediti maturati verso l'Erario alla fine dell'esercizio 2008.

Un esame più approfondito, focalizzato sulla sola spesa decentrabile del comparto locale (AR, AL, IPL), ci offre una sintesi dei progressi fatti da ciascuna regione in termini di maggior grado di decentramento della spesa verso gli organi decentrati di governo del territorio. Nella Figura III.16 viene messa a confronto la spesa decentrabile totale pro capite del comparto locale in ciascuna regione, tra due classi temporali, il 1996-1998 e il 2008-2010. Come appare dalla mappa, le regioni in cui il decentramento di spesa ha raggiunto livelli più significativi sono l'Emilia Romagna e la Liguria (che passano dalla seconda alla quarta classe), il Piemonte, il Veneto, il Molise (dalla prima alla terza classe), mentre miglioramenti sono stati realizzati anche da Umbria, Lombardia e Sardegna, che salgono dalla seconda alla terza classe e dal Friuli, che dalla terza sale alla quarta. Meno accentuati ma comunque incoraggianti sono i passi in avanti fatti da un gruppo di regioni del Sud (Abruzzo, Calabria, Campania e Basilicata) che accrescono il loro livello passando dalla prima alla seconda classe (assieme a Lazio e Marche), mentre rimangono in una situazione di scarsa dinamicità la Puglia e la Sicilia (entrambe rimangono nella classe di partenza, rispettivamente la prima e la seconda).

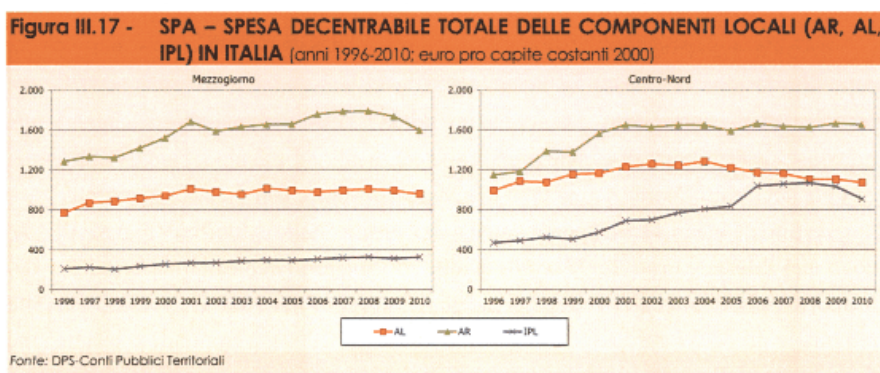


Un veicolo importante dell'intero processo di decentramento della spesa è costituito dal trasferimento di funzioni dalle Amministrazioni Regionali e Locali alle Imprese Pubbliche Locali. Con la L.142/1990 si introduce la possibilità per le Amministrazioni decentrate di affidare a società per azioni, a prevalente capitale pubblico, la gestione dei servizi pubblici locali. In seguito, dopo esser venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria pubblica, con il TUEL del 2000, la società per azioni diventa l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica. Il medesimo orientamento è stato ribadito dalla Legge Finanziaria 2002 (L. 448/2001)

disponendo che la gestione dei servizi aventi rilevanza industriale avvenga mediante lo strumento societario, non ammettendo altre forme, se non un residuale ricorso alla gestione in economia e introducendo la modalità concorrenziale anche per la gestione dei servizi privi di rilevanza industriale. Un rovesciamento di tale impostazione *market-oriented* in merito alle forme di affidamento dell'erogazione dei servizi pubblici locali e la riaffermazione di modalità più stringenti di controllo pubblico, si è avuta con la Legge Finanziaria 2004 (L. 350/2003) e con la sentenza della corte Costituzionale n.272/2004.

Si vede quindi come, a partire dagli anni novanta, si sia sviluppato un movimento che vede gli enti territoriali trasferire a soggetti terzi la gestione di servizi, avviando un processo di riorganizzazione e privatizzazione della Pubblica Amministrazione, teso alla ricerca di una maggiore efficienza, che si riteneva conseguibile instaurando un regime di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati ed utilizzando strumenti privatistici, ritenuti più agili.

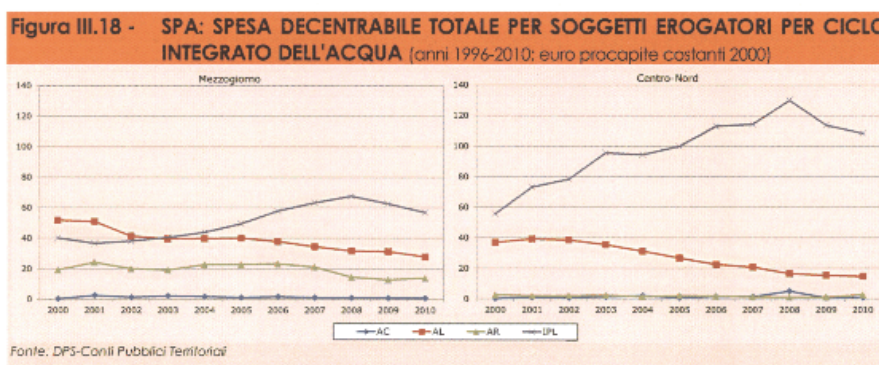
La banca dati dei Conti Pubblici Territoriali è l'unica fonte in grado di restituire informazioni specifiche con un elevato livello di dettaglio sul comparto locale e soprattutto sulle Imprese Pubbliche Locali, dando la possibilità di costruire opportuni indicatori per misurare il grado di trasferimento di funzioni dalle Amministrazioni Regionali e Locali alle Imprese Pubbliche Locali. Nella Figura III.17 viene rappresentata la dinamica della spesa decentrabile totale pro capite delle AR, AL e IPL. In entrambe le aree del paese è palese il ruolo sempre più marcato delle Imprese Pubbliche Locali, ma ciò è avvenuto con intensità maggiore nel Centro-Nord, dove la spesa decentrabile pro capite delle IPL si colloca su valori mediamente più alti e, dal 2008, tende ad eguagliare la spesa delle Amministrazioni Locali. Nelle regioni meridionali, invece, il processo di riorganizzazione della funzione decentrata attraverso le IPL è iniziato solo negli ultimi anni ed è ancora parziale.



È da segnalare una battuta d'arresto nella crescita della spesa delle IPL nel Centro-Nord per gli ultimi due anni (dai 1.069,38 euro del 2008, ai 908,97 euro nel

2010), che torna leggermente a discostarsi dalla spesa delle AL, in contrasto con la sostanziale stabilità registrata nel Mezzogiorno (da 330,43 euro nel 2008 a 331,31 nel 2010). Maggiori dettagli sulla composizione e sulle dinamiche di spesa delle Imprese Pubbliche Locali sono forniti nel paragrafo III.5.

Gli effetti del decentramento e il diverso modo in cui questi si manifestano nelle aree del paese, emergono in modo più evidente dalla rappresentazione della spesa decentrabile totale in alcuni settori maggiormente interessati dal trasferimento di funzioni, in quanto il consumo dei servizi erogati avviene direttamente sul territorio di riferimento e la loro gestione è affidata normativamente a soggetti territoriali specifici. E' il caso del Ciclo integrato dell'acqua (Figura III. 18), in cui le IPL assumono nel tempo un peso sempre maggiore nella gestione del servizio. Nel Mezzogiorno, in particolare, si registra una spesa crescente fino al 2008 (+68 per cento circa in termini reali), che a partire dal 2004 supera quella degli Enti locali. Nel Centro-Nord, dove anche in questo settore il decentramento è più avanzato, la spesa delle IPL è, fin dall'inizio del periodo, molto più elevata di quella delle Amministrazioni Regionali e Locali (nel 2008 le IPL arrivano a spendere 130 euro costanti pro capite contro i 16 euro delle AL).

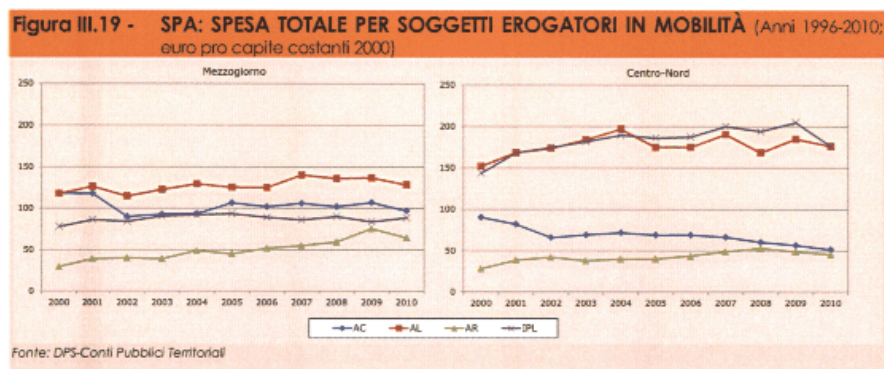


È da segnalare che dal 2008 si registra una flessione della spesa delle IPL in entrambe le aree del paese in linea con la tendenza generale al rallentamento del processo di decentramento già accennato prima e da imputarsi essenzialmente alla riduzione degli esborsi di alcune grandi Società, quali, ad esempio, Acea, Publiservizi ed Enia nel Centro-Nord, Acquedotto Pugliese, Abbanoa e Gori nel Mezzogiorno³⁶.

Situazione diversa appare quella del settore della Mobilità (Figura III.19), dove nel Mezzogiorno le IPL, in qualità di soggetti dedicati alla gestione del trasporto pubblico locale, vedono crescere il loro peso nel 2010 (la spesa pro capite raggiunge gli 88,39 euro rispetto agli 83,61 euro del 2009), a fronte di una riduzione della spesa delle altre Amministrazioni. Nel Centro-Nord invece tutti e quattro i livelli di governo riducono la spesa nel 2010, con una più accentuata perdita proprio

³⁶ Maggiori dettagli sul Ciclo Integrato dell'Acqua sono rintracciabili nel Capitolo 2 di questo Rapporto.

per le IPL (da 204,71 euro pro capite del 2009 a 175,99 euro pro capite del 2010) e le AL (da 184,84 euro pro capite del 2009 a 175,99 euro pro capite del 2010). L'Amministrazione Centrale riduce la sua spesa sia nel Centro-Nord che nel Mezzogiorno. In quest'ultima area rimane però un soggetto molto forte, soprattutto attraverso l'azione di spesa dell'Anas e dello Stato.



III.5 Gli enti dipendenti dalla Pubblica Amministrazione locale e le imprese pubbliche locali (IPL)

III.5.1 Numerosità, dimensione e composizione per categoria di enti

La disponibilità, all'interno della banca dati CPT, dei dati anagrafici e dei flussi finanziari relativi agli Enti dipendenti (PA) e alle Imprese Pubbliche Locali (Extra PA), consente di cogliere, le varie tipologie dei soggetti che svolgono attività di interesse pubblico presenti sui territori locali e la natura delle loro attività.

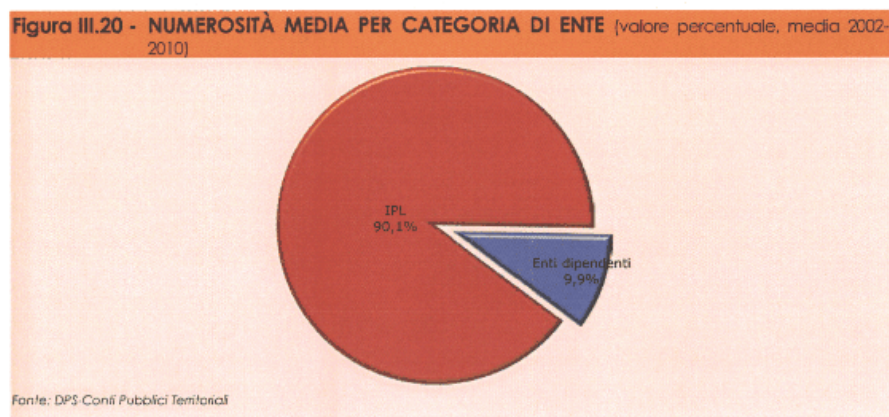
Il complesso di tali informazioni, innanzitutto, identifica i due livelli di governo principali, quello regionale e quello subregionale; consente inoltre, di riconoscere la modalità di gestione dell'attività svolta segnalando le scelte adottate dalle diverse amministrazioni regionali e locali rispetto al dettato normativo in materia di servizi pubblici; aiuta ad evidenziare i nuovi modelli di *governance* locali, introdotti dalle recenti normative di settore; permette di cogliere, in prima approssimazione, anche la scelta di delega decisionale operata dal livello di governo regionale.

Nel corso degli anni l'universo degli enti rilevati è cresciuto in maniera sostanziale e ciò ha permesso di rendere più omogeneo e completo il grado di copertura della banca dati nelle diverse aree del territorio³⁷. Infatti, mentre nel 2001, gli Enti (PA e Extra PA) presenti all'interno della banca dati CPT erano 3.043, nel 2010 le unità rilevate diventano 3.552. È inoltre da valutare il fatto che il numero di soggetti effettivamente coperto dalla rilevazione è sicuramente superiore, poiché molte delle società considerate nell'universo CPT sono in realtà delle *holding* i cui

³⁷ Ciò è stato reso possibile sia attraverso una collaborazione sempre più efficace con i Nuclei Regionali, sia attraverso l'acquisizione di informazioni da fonti alternative (Confservizi, ISTAT, AIDA).

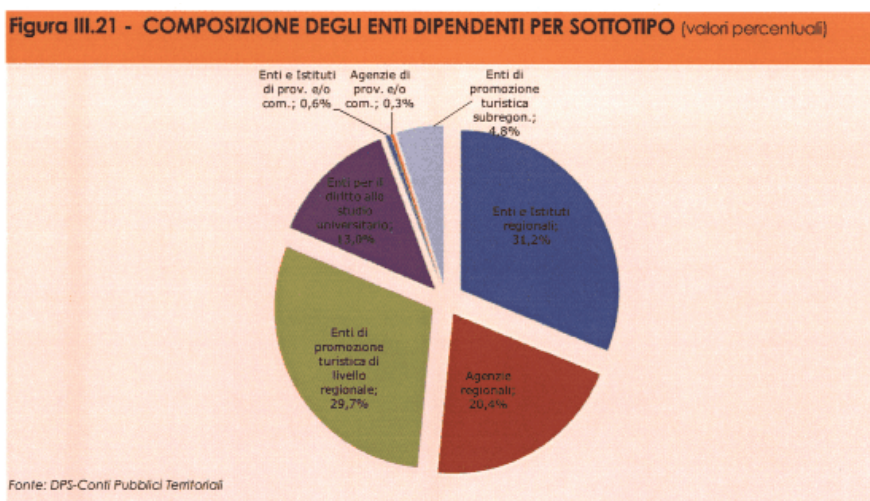
bilanci consolidati comprendono anche i flussi finanziari delle aziende controllate dalla capogruppo.

Dalla Figura III.20 risulta evidente come la quota delle Imprese Pubbliche Locali (IPL) sia assolutamente maggioritaria (90,1 per cento) rispetto a quella degli Enti Dipendenti (9,9 per cento).



Questi ultimi, pur essendo destinatari come le IPL di esternalizzazioni di servizi da parte dei governi locali, appartengono alla PA poiché, oltre a far parte del settore S13 (l'elenco delle unità istituzionali che fanno parte del comparto delle Amministrazioni Pubbliche predisposto dall'ISTAT), sono anche oggetto di controllo da parte degli Enti locali (Regioni, Comuni, Province), intendendo per controllo il potere, esercitato in modo completo, di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sue attività.

Tra gli enti dipendenti, gli Enti e Istituti regionali rappresentano la quota più significativa (31,1 per cento), seguiti dagli Enti di promozione turistica di livello regionale (29,8 per cento), dalle Agenzie Regionali (20,4 per cento) e dagli Enti per il diritto allo Studio (13,1); le altre tipologie hanno quote assolutamente marginali (Figura III. 21).



Confrontando le due medie 2001-2003³⁸ e 2008 e 2010 appare evidente come nell'ultimo periodo il numero degli Enti Dipendenti sia sceso di 94 unità (Tavola III.8). Tale fenomeno è in gran parte dovuto alla cessazione dell'attività, soprattutto in alcune regioni meridionali (Calabria, Sicilia e Sardegna), degli Enti di Promozione Turistica (EPT) di livello regionale.

Tavola III.8 - NUMEROSITA' DEGLI ENTI DIPENDENTI PER SOTTOTIPO

	Categoria Ente	Sottotipo Ente	Media	Media
			2001-2003	2008-2010
PA	Enti dipendenti	Enti e Istituti regionali	119	98
		Agenzie regionali	61	83
		Enti di promozione turistica di livello regionale	142	56
		Enti per il diritto allo studio universitario	47	39
		Enti e Istituti di province e/o comuni	3	2
		Agenzie di province e/o comuni	1	0
		Enti di promozione turistica di livello sub-regionale	17	18
		TOTALE ENTI DIPENDENTI	390	296

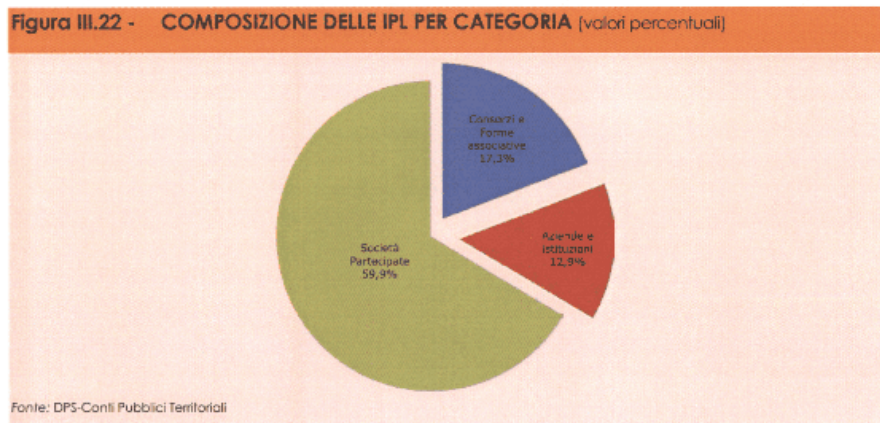
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

L'universo delle IPL è più articolato, poiché ciascuna categoria rilevante (Consorzi e forme associative, Aziende e Istituzioni, Società partecipate) si compone in una pluralità di sottotipi, includendo soggetti che operano sia a livello regionale che sub regionale. Inoltre, rispetto agli Enti dipendenti, il concetto di controllo e beneficio è più complesso, poiché tali imprese possono essere partecipate da più soggetti, con quote di partecipazione differenziate³⁹.

³⁸ In questa analisi si fa riferimento alla serie storica 2001-2010, considerata più solida rispetto all'universo degli Enti dipendenti e IPL.

³⁹ La condizione di controllo viene valutata attraverso una analisi complessiva della relazione tra ente potenzialmente controllante e unità controllata, facendo riferimento agli *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)* ed assumendo che sussista anche qualora risulti esercitato da un complesso di enti appartenenti all'universo. Viene tuttavia adottata convenzionalmente una soglia pari al 30 per cento, sia pure applicata in modo flessibile, al di sotto della quale si presume che il controllo, nella forma sopra definita risulti non esercitabile. Cfr. AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali*, UVAL-DPS 2007.

Le Società Partecipate rappresentano la quota più significativa (59,9 per cento), seguite dai Consorzi (17,3 per cento) e dalle Aziende e Istituzioni (12,9 per cento) (Figura III.22).



La ricostruzione del quadro dei sottotipi di enti relativo alle IPL (Tavola III.9) evidenzia il maggiore peso delle Società di capitali a partecipazione sub-regionale per la gestione di pubblici servizi che risulta in continua espansione.

Tavola III.9 - NUMEROSITA' DELLE IPL PER SOTTOTIPO

Categoria Ente		Sottotipo Ente	Media 2001-2003	Media 2008-2010
EXTRA PA	Consorzi e Forme associative	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni	34	32
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	37	77
		Consorzi di bonifica	160	149
		Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	378	328
		Parchi di province e/o comuni	14	13
		TOTALE CONSORZI E FORME ASSOCIATIVE	624	599
	Aziende e istituzioni	Enti pubblici economici ed Aziende regionali	18	15
		Istituzioni regionali	5	5
		Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	99	88
		Aziende speciali e municipalizzate	182	138
		Enti pubblici economici di livello sub-regionale	83	79
		Aziende consortili di province e/o comuni	16	6
		Istituzioni di province e/o comuni	82	84
		Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale	9	9
		TOTALE AZIENDE E ISTITUZIONI	494	425
	Società Partecipate	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	129	160
		Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	87	110
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	1.333	1.709
		Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	211	347
		TOTALE SOCIETA' E FONDAZIONI PARTECIPATE	1.760	2.327
	TOTALE		3.267	3.646

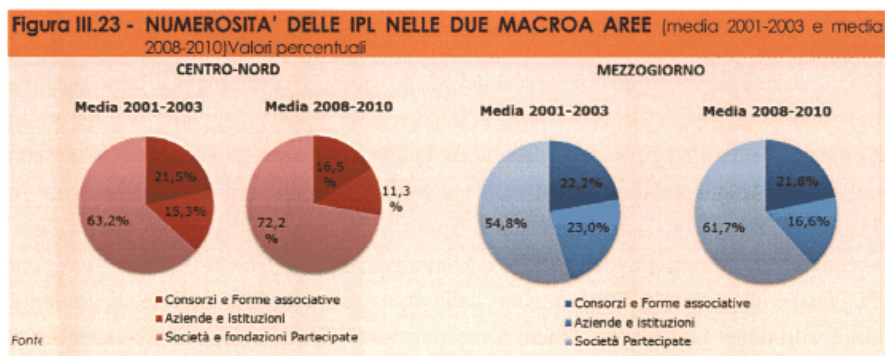
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Infatti, se nel 2001-2003 erano presenti mediamente 1.333 società, nel periodo 2008-2010 il loro numero arriva a 1.709⁴⁰.

Un'altra componente importante delle IPL è rappresentata dai consorzi e/o istituti partecipati da province e/o comuni che hanno un valore medio di fine periodo pari a 328, inferiore però alla precedente media di riferimento in cui il numero arrivava a 378 unità. Crescono gli ATO, la cui costituzione era dettata dalla Legge Galli (Legge 36/1994) e per i quali il ritardo nell'attuazione è stato colmato solo negli ultimi anni: nel primo periodo risultavano essere 33, mentre nel secondo il numero è pari a 77.

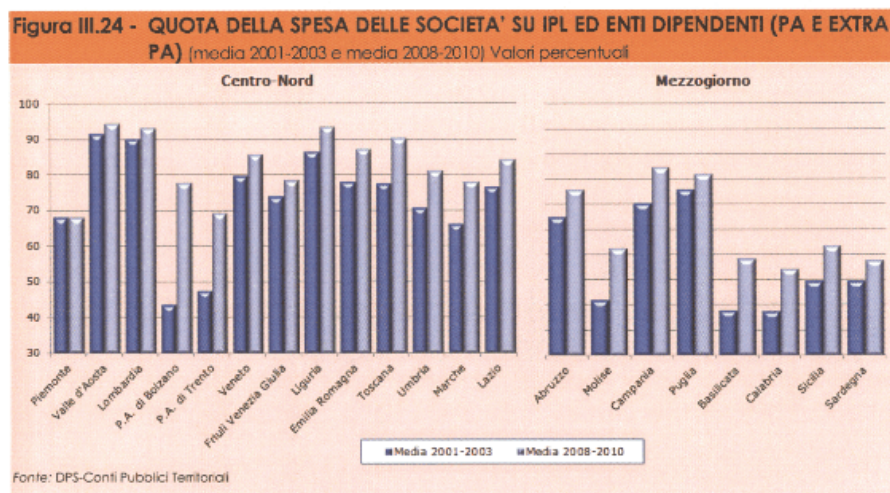
Considerando le due medie, la numerosità delle società partecipate sia a livello regionale che sub regionale, è cresciuta in maniera considerevole soprattutto per le società a livello sub regionale (in aumento del 28 per cento). Negli ultimi anni tuttavia la numerosità delle Società risulta in diminuzione, soprattutto nel Centro-Nord. Il fenomeno è riconducibile al processo di aggregazione di varie entità in un unico soggetto, ovvero creazione di poli di aggregazione dei servizi pubblici locali in grandi gruppi di imprese, spesso *multi-utility* e in qualche caso interregionali, che hanno raggiunto notevoli dimensioni economiche.

Analizzando la composizione e la dimensione della categoria di enti che appartengono al comparto delle IPL per macroarea (Figura III.23), si nota come nel Centro-Nord il peso delle Società partecipate sia aumentato nei due sottoperiodi di quasi 9 punti percentuali, mentre la quota delle Aziende e istituzioni è scesa di 4 punti percentuali. Questo calo è dovuto, in gran parte, alla trasformazione di numerose Aziende e istituzioni in Società con cambiamento della loro natura giuridica. Nel Mezzogiorno la quota delle Società sale del 7 per cento e, anche in questo caso, il fenomeno è in parte spiegabile con il decremento delle Aziende che hanno, come nel Centro-Nord, cambiato la loro natura giuridica.



⁴⁰ Per rientrare in questo sotto-tipo le società devono fornire servizi pubblici di interesse generale, sia di mercato, sia non di mercato (Cfr. *Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale – Commissione Europea COM 2003.270*) e deve sussistere la possibilità per gli enti locali di esercitare potere di controllo e indirizzo sulla gestione.

La quota di spesa delle Società⁴¹ aumenta in tutte le regioni, ad esclusione del solo Piemonte (Figura III.24), determinata sia dall'aumento del numero di Società, così come prima descritto, sia dalla maggiore dimensione raggiunte dalle Società stesse.



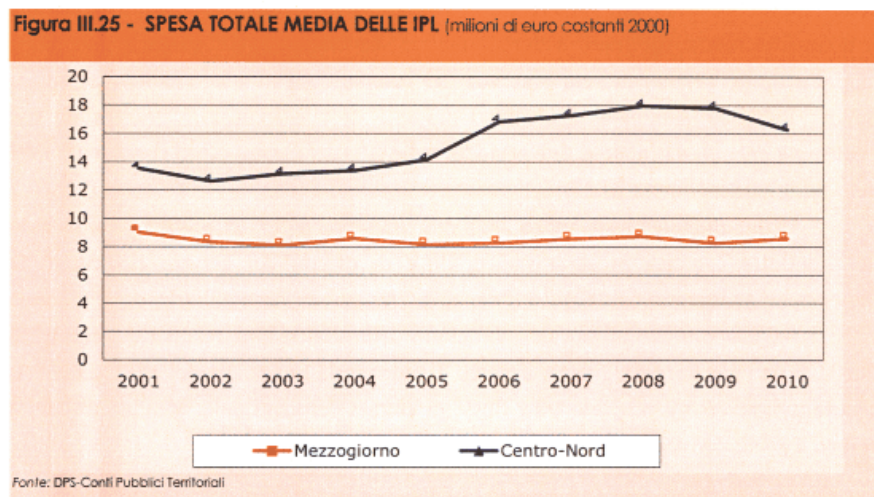
In Valle d'Aosta, Lombardia, e Liguria tale componente arriva a superare, nell'ultimo triennio, il 90 per cento della spesa totale. Il forte peso della spesa è determinato soprattutto dalla presenza in Val d'Aosta della Compagnia Valdostana delle Acque, mentre la Lombardia, oltre ad avere un alto numero di Società, ne ingloba alcune che gestiscono un flusso finanziario rilevante quali la A2A, l'Azienda Trasporti Milanese e la FNM. In Toscana una spesa significativa è da attribuire alla Publiservizi, all'Azienda per la mobilità di Firenze (ATAF) e all'Azienda Servizi Ambientali (ASA). Infine, in Liguria la presenza dell'IREN, società *multi-utility* e interregionale, contribuisce notevolmente al raggiungimento del risultato evidenziato.

Pur se su livelli diversi, anche nel Mezzogiorno è confermato il trend positivo delle quote di spesa delle Società. L'incidenza di spesa maggiore si registra in Campania (circa l'80 per cento), seguita da Puglia e Abruzzo. In Campania la crescita della quota è imputabile principalmente a SO.RE.SA., Circumvesuviana e Asia. In Puglia, l'apporto e la crescita della spesa effettuata dall'Acquedotto Pugliese, accompagnata da quella dell'Azienda Municipale Igiene Urbana e degli Aeroporti Pugliesi, è all'origine dell'incremento della quota di spesa delle Società nei confronti degli altri Enti. In Abruzzo l'incremento dei flussi finanziari di A.R.P.A. (Autolinee Reg.li Pubbliche Abruzzesi), Ruzzo Reti e ACA determina l'aumento della quota.

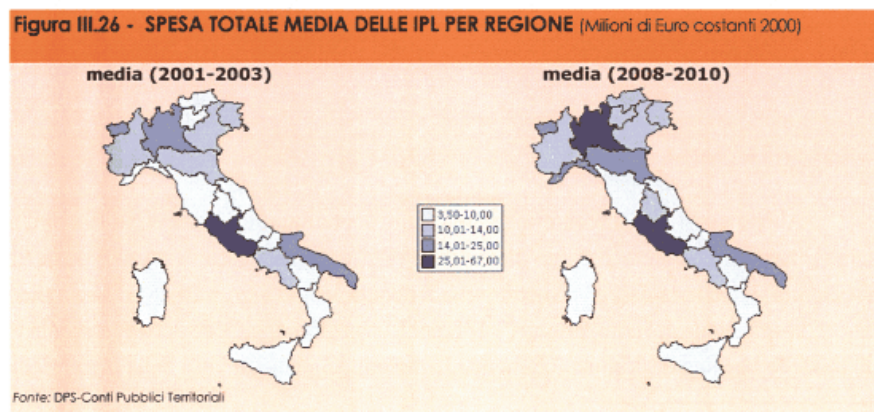
⁴¹ Per una più completa e comprensibile interpretazione dei dati di spesa, si è scelto di considerare i due universi (PA ed Extra PA), fino ad ora trattati separatamente, come un unico insieme.

III.5.2 Dimensione e autonomia finanziaria delle Imprese Pubbliche locali

Il comparto delle IPL (Consorzi, Aziende e Società partecipate), si è caratterizzato nell'ultimo decennio per una spiccata crescita della dimensione media della spesa. Tale crescita diventa evidente soprattutto dal 2006, dove fanno da volano soprattutto le IPL del Centro-Nord (Figura III.25).



Nonostante il calo avutosi nel 2010, anno in cui la dinamica di crescita della dimensione media si è interrotta ed ha segnato un'inversione di tendenza, gli incrementi medi triennali, misurati tra inizio e fine periodo (Figura III.26), rimangono comunque significativi in regioni come la Liguria, le due province autonome, nonché in Lombardia⁴², Umbria e in Emilia Romagna.

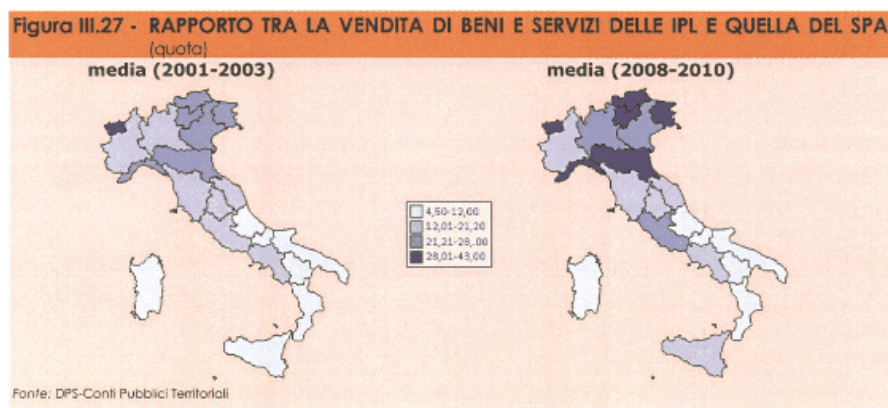


⁴² Va sottolineato che l'analisi, nel caso del Lazio e Lombardia è fortemente condizionata dalla presenza di alcune grandi realtà metropolitane dove operano alcune IPL di dimensioni fortemente al di sopra della stessa media regionale.

La riduzione della dimensione media di spesa delle IPL del Centro-Nord registrata nell'ultimo anno è spiegata sia dall' effetto delle economie di scala che dei consolidamenti infragruppo⁴³ derivanti dalla nascita nel 2010 di alcune nuove *holding* pubbliche.

Un ulteriore *proxy* del dimensionamento del comparto delle IPL e soprattutto della "scala" operativa raggiunta da un IPL, è rappresentata dalla quota di mercato che il comparto sottrae all'intero settore pubblico dei servizi. Tale quota è misurabile rapportando la Vendite di beni e servizi del comparto (IPL) e la Vendite dell'intero Settore Pubblico Allargato. L'analisi temporale di tale indicatore, mostra un più evidente aumento, tra inizio e fine periodo, nelle IPL del Centro-Nord rispetto a quelle del Mezzogiorno (Figura III.27).

Al fine di evidenziare anche lo sforzo che il comparto delle IPL sta compiendo nel ridefinire i propri processi industriali e di offerta dei servizi, ricercando la dimensione economicamente più efficiente e che garantisca equilibrio ed autonomia finanziaria, è opportuno affiancare alla lettura della dimensione relativa del comparto quella di un indicatore che misura il grado di autonomia finanziaria delle IPL dalla PA, costruito attraverso il rapporto tra i flussi di entrata derivanti dalla Vendite di beni e servizi e quelli derivanti dai Trasferimenti dalla PA.



Anche quest'analisi conferma come siano soprattutto le IPL del Centro-Nord a caratterizzare il comparto per una dimensione relativa piuttosto elevata e una spiccata autonomia finanziaria dall'ente o enti pubblici controllanti (Figura III.28). Osservando invece la situazione del comparto delle IPL nel Mezzogiorno, ciò che appare evidente, è un modello che non discrimina fortemente le regioni dal punto di vista della dimensione

⁴³ La nascita di una nuova *holding* pubblica in cui confluiscono una molteplicità di IPL porta, nell'anno in cui si verifica, sia ad una riduzione delle unità oggetto di rilevazione sia all'immissione in banca dati di un unico bilancio, quello consolidato redatto dalla capogruppo. Tale bilancio, sostituendosi alla sommatoria dei precedenti singoli bilanci di esercizio delle IPL confluite nel gruppo e azzerando i volumi di spesa derivanti da movimenti finanziari infragruppo, porta ad una riduzione del volume di spesa con un miglioramento complessivo del risultato di consolidamento per la componente extra PA.