

2. GLI UNIVERSI DI RIFERIMENTO

2.1. *Settore Pubblico Allargato e Pubblica Amministrazione*

Per conto consolidato della finanza pubblica si intende, come risulterà chiaro dalla lettura della prima parte della Guida, la sistematizzazione dei flussi finanziari di entrata e di spesa dei diversi enti appartenenti a un universo di riferimento, al netto dei flussi intercorrenti tra i soggetti stessi. Per elaborare un tale tipo di conto, il primo passo da compiere è quello di individuare il campo d'indagine a cui riferirsi per la rilevazione dei dati, e cioè la definizione dell'universo di riferimento.

I Conti Pubblici Territoriali, per la rilevazione dei flussi finanziari nei singoli territori regionali, producono, di norma, informazioni con riferimento all'universo del Settore Pubblico Allargato (SPA), da cui è possibile estrarre il sub-universo della Pubblica Amministrazione (PA). La scelta del diverso aggregato di enti di riferimento comporta un differente processo di consolidamento³⁷ nell'elaborazione dei dati rilevati dai CPT.

Il Settore Pubblico Allargato è formato dalla Pubblica Amministrazione e dall'Extra PA (definita sia a livello centrale che locale/subregionale) in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la Pubblica Amministrazione ha affidato la *mission* di fornire agli utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc.

La definizione adottata per la Pubblica Amministrazione coincide fondamentalmente con quella della Contabilità Nazionale Italiana³⁸. È costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, che si finanziano principalmente attraverso pagamenti obbligatori (tasse, imposte, contributi) da parte di soggetti ed enti appartenenti al settore privato e/o da enti che svolgono attività di tipo redistributivo.

La numerosità degli enti che costituiscono i due diversi aggregati di riferimento, e dunque il confine esatto tra l'appartenenza di un ente alla PA o all'Extra PA, è un elemento variabile nel tempo, direttamente collegato alla natura giuridica degli enti stessi e alle leggi che ne regolano i diversi settori di intervento.

³⁷ Nella banca dati Conti Pubblici Territoriali ciascun ente viene infatti considerato come erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra i vari livelli di governo esistenti. In particolare, nel passaggio da SPA a PA, i "trasferimenti in conto corrente e in conto capitale a imprese pubbliche" che nel consolidato SPA sono elisi, vengono invece considerati nel consolidamento relativo alla PA, in quanto la spesa finale delle imprese pubbliche, non è, ovviamente, inclusa nel sub-universo PA. cfr. Capitolo 6.

³⁸ La definizione adottata da CPT, al momento, non considera alcuni enti minori della PA riportati nella classificazione ISTAT.

A partire dai primi anni novanta in Italia si è registrata una profonda evoluzione in particolare delle Imprese Pubbliche e ciò a causa dell'avvio del processo di dismissione e/o privatizzazione, che ha progressivamente interessato i vari comparti della PA (nazionale, regionale e locale) e che non è ancora definitivamente concluso. Al tempo stesso, le riforme di carattere federalista approvate in Italia a partire dal 2000 con il conseguente riordino delle competenze³⁹ tra Stato Centrale e Amministrazioni Regionali, hanno condotto a una razionalizzazione degli organismi subregionali istituiti nei decenni precedenti. Gli enti appartenenti ai diversi aggregati del Settore Pubblico Allargato sono oggetto di un periodico monitoraggio sia nell'ambito del Progetto CPT, che da parte delle principali istituzioni coinvolte nei vari aspetti di finanza pubblica⁴⁰.

L'approccio flessibile che ha sempre caratterizzato il Progetto CPT consente di disporre di un'area di rilevazione particolarmente ampia, con la possibilità di modulare di volta in volta i confini da applicare al Settore Pubblico Allargato sulla base delle specifiche finalità di analisi, nonché di costruire conti relativi a porzioni dell'universo. Analizzando in dettaglio i due sub-universi di riferimento sopra citati (PA e Extra PA), è possibile elencare gli enti che li costituiscono, nell'ambito della banca dati CPT.

Con riferimento all'anno 2004, la Pubblica Amministrazione è un aggregato composto da:

TABELLA 2.1 ENTI APPARTENENTI ALLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Amministrazione Centrale
Stato Patrimonio dello Stato SpA ANAS Enti di previdenza Altri Enti dell'Amministrazione Centrale
Amministrazione Regionale
Regioni e Province autonome Enti dipendenti da Regioni ASL, Ospedali e IRCCS
Amministrazione Locale
Province e Città metropolitane Amministrazioni Comunali Comunità Montane e altre Unioni di Enti locali Camere di Commercio, Industria e Artigianato Università Enti dipendenti da Amministrazioni Locali Autorità e Enti Portuali

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

³⁹ Per maggiori dettagli cfr. Paragrafo 2.4.

⁴⁰ Ci si riferisce, ad esempio, alla Ragioneria Generale dello Stato, all'ISTAT e all'ISAE.

Il Settore Pubblico Allargato comprende, oltre agli enti della PA come sopra elencati, le seguenti Imprese Pubbliche appartenenti all'Extra PA.

TABELLA 2.2 IMPRESE PUBBLICHE APPARTENENTI ALL'EXTRA PA NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Imprese Pubbliche Nazionali (IPN)
Azienda dei Monopoli di Stato
Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in SpA)
Ente Tabacchi Italiani (fino al 2003, anno della completa privatizzazione)
ENEL
Poste Italiane SpA
Ferrovie dello Stato
ENI
ACI
Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna, RAI)
ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in SpA.)
GRTN Gestore della Rete di Trasmissione Nazionale
Infrastrutture SpA
Italia Lavoro
SIMEST (Società Italiana per le Imprese all'Estero)
SOGESID (Società Gestione Impianti Idrici)
SOGIN (Società Gestione Impianti Nucleari)
Sviluppo Italia
Imprese Pubbliche Locali (IPL)
Consorzi e forme associative di enti locali
Aziende e istituzioni locali
Società e fondazioni partecipate

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

La delimitazione dei subuniversi deriva, come già espresso nel Capitolo 1, da un'evoluzione del criterio comunitario, originariamente utilizzato nell'ambito dei CPT, per la definizione delle imprese appartenenti al SPA.

L'Unione Europea richiedeva infatti di riferirsi, per la verifica del Principio di Addizionalità⁴¹, a un Settore Pubblico delimitato secondo i seguenti criteri:

- l'appartenenza sostanziale al settore che produce servizi di pubblica utilità;
- l'appartenenza formale al Settore Pubblico, nel senso che sia riscontrabile un controllo (diretto o indiretto) nella gestione e/o un intervento nel finanziamento degli organismi in questione da parte degli enti pubblici;
- l'aver già ottenuto nel passato, o la possibilità di ottenere nel futuro, la gestione di quote dei Fondi Strutturali comunitari.

Il criterio comunitario è stato dunque integrato nella banca dati CPT con l'obiettivo di ampliare la copertura del fenomeno osservato includendo, a

⁴¹ Il Principio di Addizionalità stabilisce che, per assicurare un reale impatto economico nelle aree interessate dal sostegno comunitario, gli stanziamenti dei Fondi Strutturali non possano sostituirsi alle spese pubbliche dello Stato membro e dunque abbiano carattere aggiuntivo rispetto alle risorse pubbliche nazionali destinate ai medesimi territori e obiettivi.

livello centrale, un numero significativo di Imprese Pubbliche partecipate dallo Stato e, a livello locale, alcune migliaia⁴² di enti rilevati capillarmente sul territorio dai Nuclei Regionali CPT e non considerati in modo organico da alcuna altra fonte statistica. La rilevazione di tale comparto, che risente della estrema variabilità dei contesti regionali e subregionali, ha imposto una dettagliata analisi delle diverse tipologie di spesa e di entrata da esse attivate al fine di consentire una classificazione omogenea su tutto il territorio nazionale nonché, ove fosse reso necessario dalle forme di rappresentazione contabile adottate dai diversi enti, l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria di una parte rilevante di tali enti, alla contabilità finanziaria adottata nei CPT.

Dalla decisione di considerare un universo così allargato discendono implicazioni operative e applicative di cui occorre tenere conto per avere una piena consapevolezza dei vantaggi e delle difficoltà che da essa derivano.

I vantaggi sono prevalentemente conoscitivi. Mentre si provvede a elaborare il conto consolidato della finanza pubblica in ambito regionale, si perviene contestualmente alla raccolta di informazioni sull'attività svolta e sulle dimensioni finanziarie per numerosi organismi pubblici o operanti in settori di pubblica utilità. Si tratta di enti per i quali le conoscenze disponibili sono spesso estremamente limitate e carenti, nonostante la nozione di Settore Pubblico Allargato nel nostro Paese sia stata introdotta da oltre trent'anni sul piano sia scientifico che normativo⁴³. In particolare, gli organismi per i quali le informazioni ufficiali disponibili risultano carenti, si possono collocare in corrispondenza di ciascuno dei tre principali livelli di governo (centrale, regionale, locale). Nel dettaglio si tratta di:

- per il livello centrale: i Monopoli di Stato, l'ENEL, le Poste Italiane, le Ferrovie dello Stato, ma anche le ex Aziende a partecipazione statale come il Gruppo ENI e le imprese costituite a seguito della liquidazione dell'IRI;
- per il livello regionale: Enti dipendenti e Società partecipate dalle Regioni in cui, ad esempio, si rilevano, nel primo gruppo, le Agenzie regionali, gli Enti di promozione turistica, ecc. e, nel secondo gruppo, le Società di pubblici servizi e le Fondazioni a partecipazione regionale⁴⁴;

⁴² Con riferimento all'anno finanziario 2004, gli Enti dipendenti per le IPL sono risultati pari a circa 2.200 unità.

⁴³ Ci si riferisce alla legge n. 468/1978 di riforma della Contabilità di Stato e alle sue successive modifiche le quali però non hanno comportato una revisione di questo nuovo approccio e degli adempimenti a esso connessi.

⁴⁴ Al margine si precisa che, mentre gli Enti dipendenti dalle Regioni di solito dispongono di una natura pubblica, le Società partecipate dalle stesse Regioni assumono più frequentemente quella privatistica. Inoltre, per queste ultime occorre, come vedremo nel Paragrafo successivo,

- per il livello locale: Enti dipendenti e Aziende pubbliche locali quali Enti e istituzioni di Comuni e di Province, Agenzie comunali e provinciali, Società e fondazioni partecipate da enti pubblici operanti a livello subregionale, ecc.

Quest'ultimo comparto, anche a prescindere dall'effettiva dimensione finanziaria del suo intervento, risulta di fondamentale rilievo ai fini di un processo di sviluppo socio-economico e produttivo, in quanto, in genere, produce servizi e realizza infrastrutture a favore di famiglie e imprese in settori, come i trasporti, la viabilità, l'energia, ecc., che caratterizzano in maniera imprescindibile il territorio in cui si verificano gli interventi stessi e che risultano determinanti in un Sistema economico, soprattutto quando è contrassegnato da un forte dualismo fra aree come quello italiano.

Tra l'altro, in ambito regionale e locale, la presenza o – per converso – l'assenza di simili iniziative appare in modo ancora più evidente oppure può risultare ancora più condizionante a livello macroeconomico, soprattutto quando le Amministrazioni Pubbliche ivi operanti ricorrono a una attività di programmazione nei campi di loro specifica competenza (dalla programmazione socio-economica alla pianificazione urbanistico-territoriale, passando per quella di settore).

Le difficoltà derivanti dall'adozione di una definizione ampia di Settore Pubblico Allargato consistono, invece, prevalentemente nella maggiore complessità conseguente, sul piano metodologico, all'estensione del campo di indagine a organismi che di solito hanno una natura molto difforme da quella tradizionale degli Enti appartenenti alla PA.

In proposito va tenuto presente che gli organismi in questione usualmente sono strutturati in "gruppi" di aziende, la cui variegata e non sempre controllabile composizione rischia di complicare notevolmente la rilevabilità di tale universo, rendendo molto labili gli stessi confini rispetto al settore privato del Sistema economico.

Infine, a livello locale, va segnalata con una certa preoccupazione la mancanza pressoché assoluta di qualsiasi fonte di documentazione contabile circa le aziende pubbliche locali, salvo quella diretta, peraltro ottenibile in modo alquanto oneroso, a causa del numero relativamente elevato delle unità coinvolte nella rilevazione⁴⁵.

Un secondo tipo di problematicità, derivante dal processo di trasformazione che ha interessato l'Extra PA nella quale un numero sempre maggiore di enti ha assunto la forma di società, consiste nell'abbandono della contabilità di

stabilire dei criteri di scelta da applicare alla significativa varietà delle situazioni concretamente esistenti presso le diverse Amministrazioni regionali.

⁴⁵ Alcune fonti alternative, utilizzate per la ricostruzione della banca dati CPT sono descritte nel Paragrafo 2.4.1.

tipo finanziario, in cui vengono espressi i conti consolidati CPT (in quanto caratteristica delle Amministrazioni Pubbliche), per adottare quella economica tipica del bilancio d'impresa. La contabilità economica, oltre a comportare una evidente disomogeneità, affrontata sul piano metodologico nel Paragrafo 3.2.1, risulta di fatto meno valida e soddisfacente per la determinazione dei flussi secondo il principio della cassa, soprattutto per quanto riguarda la determinazione delle spese di maggior interesse, cioè quelle in conto capitale (o per investimenti). A questo fine si deve talvolta ricorrere a un'integrazione della documentazione prevista dalla normativa vigente mediante apposita rilevazione.

Infine, un ulteriore problema di ordine metodologico in cui ci si imbatte per quasi tutte le IPN, è quello del riparto regionale dei valori di bilancio, giacché quasi nessuno di questi enti dispone di dati di spesa articolati per regione, salvo parziali eccezioni. Anche dove l'articolazione territoriale rientra in una prassi da tempo consolidata, le aree geografiche di riferimento non coincidono talvolta con le Regioni amministrative, rendendo di fatto poco utili le statistiche fornite (per il personale, gli investimenti, ecc.). In questi casi, si deve ricorrere, almeno per le spese correnti la cui gestione segue criteri più facilmente riconducibili a variabili indirette (numero dei dipendenti, consistenza del patrimonio, ecc.), a una serie di laboriose, quanto rischiose stime, per le quali si possono impiegare appositi indicatori di riparto a seconda del tipo di attività svolta dall'organismo in esame.

In conclusione, si ritiene che la costruzione di conti consolidati della finanza pubblica a livello regionale non possa non riferirsi al SPA, per la cui individuazione devono però essere tenute presenti le condizioni effettivamente esistenti in ciascuna realtà territoriale, in modo che l'onere dell'estensione del campo d'indagine sia il più possibile compensato da un concreto aumento delle informazioni disponibili, anche grazie alla fattiva collaborazione fornita in ambito locale dai soggetti responsabili degli organismi rientranti nell'Extra PA.

2.2. I principi per la delimitazione dei confini

La definizione dei confini del Settore Pubblico Allargato adottata nell'ambito dei CPT, così come si è evoluta a partire dai dettami europei inizialmente applicati, è connessa alla identificazione puntuale del concetto di "controllo", da applicarsi alle singole imprese partecipate da Enti della Pubblica Amministrazione per stabilire la loro appartenenza a tale aggregato.

Quali aspetti del rapporto tra Ente Pubblico e impresa partecipata devono, dunque, essere analizzati per valutare l'inserimento di quest'ultima nel Settore Pubblico Allargato?

Un dibattito su tale questione, sicuramente rilevante per i CPT, sta avvenendo in questi ultimi anni a diversi livelli in ambito internazionale e alcuni primi risultati sono stati ottenuti in termini di linee guida per la decisione.

Ci si vuole qui soffermare principalmente su due aspetti che caratterizzano tale dibattito:

- i concetti adottati ai fini della definizione degli *standard* contabili per gli Enti pubblici, i cosiddetti IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*), che costituiscono la rivisitazione dedicata agli enti pubblici dei più noti IAS (*International Accounting Standards*), gli *standard* contabili già adottati obbligatoriamente nel nostro Paese dalle società quotate, dalle banche, dagli enti finanziari vigilati e, limitatamente al bilancio consolidato, dalle società di assicurazioni⁴⁶;
- alcuni criteri guida per l'inclusione degli IPSAS in un Sistema di conti con finalità diverse, come quello dei Conti Pubblici Territoriali. Si tratta di applicare opportunamente le linee guida teorizzate presso le istituzioni statistiche internazionali per la redazione del nuovo Sistema di contabilità nazionale SNA (*System of National Accounts*) che entrerà in vigore nel 2008.

2.2.1. Il concetto di controllo negli standard contabili internazionali

Lo *standard* IPSAS 6 è dedicato alla determinazione dei criteri per la compilazione del conto consolidato di un ente pubblico⁴⁷: in questo ambito la definizione di controllo è necessaria per identificare quali società pubbliche debbano essere inserite nel conto consolidato di un ente.

IPSAS 6 definisce il controllo come “il potere di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sue attività”⁴⁸. Gli *standard* contabili negano esplicitamente un legame

⁴⁶ Maggiori informazioni sugli IAS sono reperibili su www.iasb.org/standards/index.asp, mentre gli IPSAS sono illustrati in www.ifac.org/PublicSector/.

⁴⁷ Lo schema IPSAS propone la compilazione di conti consolidati anche a livello di Pubblica Amministrazione, prevedendo ad esempio che sia costruito il conto consolidato di una Amministrazione Regionale, comprensivo dei risultati economici delle imprese da essa controllate. Tale pratica non risulta particolarmente diffusa nel nostro Paese, anche se alcuni tentativi sperimentali sono stati realizzati o sono in corso di realizzazione: si citano al proposito il Bilancio Consolidato Territoriale della Provincia di Forlì-Cesena (cfr. Padovani E. in Farneti G. [2006]) e alcune elaborazioni a livello comunale tra cui quelle del Comune di Roma e del Comune di Perugia (cfr. Comune di Roma - Dipartimento XV [2004] e Comune di Perugia - Osservatorio sui servizi pubblici locali [2004]).

⁴⁸ “The power to govern the financial and operating policies of another entity so as to benefit from its activities”.

automatico e biunivoco tra controllo e partecipazione maggioritaria⁴⁹, così come non ritengono necessario il coinvolgimento diretto nella gestione dell'operatività quotidiana, essendo piuttosto rivolti all'analisi del ruolo dell'ente potenzialmente controllante nella definizione degli obiettivi complessivi dell'altra entità.

IPSAS 6 definisce un'unità controllata quando contemporaneamente sussistono *condizioni di potere*⁵⁰ e *condizioni di beneficio*⁵¹.

La presunzione dell'esistenza di un controllo si ha quando vi è almeno una condizione di potere e una condizione di beneficio tra quelle sotto definite:

Condizioni di potere

- *L'ente dispone, direttamente o indirettamente attraverso altre unità da esso controllate, della maggioranza del potere di voto dell'altra unità;*
- *l'ente può nominare o rimuovere la maggioranza dei membri dell'organismo che governa l'altra unità;*
- *l'ente detiene, o ha il potere di determinare, la maggioranza dei voti in una riunione generale o in una riunione del consiglio di amministrazione dell'altra unità.*

Condizioni di beneficio

- *L'ente ha il potere di chiudere l'altra unità e di ottenere un livello significativo dei benefici economici residui, o anche delle passività residue;*
- *l'ente ha il potere di decidere discrezionalmente la distribuzione di attività finanziarie dell'altra unità e/o può essere responsabile delle obbligazioni di quest'ultima.*

IPSAS elenca anche alcuni indicatori che possono essere testati per definire l'esistenza di un controllo anche in assenza di tali requisiti. In generale, possono considerarsi elementi di controllo tutte le forme di imposizione di determinati comportamenti, quali ad esempio fissare le modalità che la società può adottare per il proprio finanziamento (ad esempio vincolando l'ente a rivolgersi a un'unica istituzione finanziaria), impedire che la società possa interrompere discrezionalmente le relazioni commerciali con l'ente pubblico, limitare la sua possibilità di avere relazioni con terzi, poter decidere unilateralmente la chiusura, la ristrutturazione o la modifica dello statuto, essere autorizzati ad avere una remunerazione maggiore di quanto giustifichi il supporto finanziario fornito all'entità o in generale determinare la politica distributiva dell'unità, ecc.

⁴⁹ "(Control) does not necessarily require an entity to hold a majority shareholding or other equity interest in the other entity".

⁵⁰ "The power to govern the financial and operating policies of another entity".

⁵¹ "To benefit from its activities".

IPSAS chiarisce infine che i normali poteri di regolazione attribuiti alla PA in diversi settori, operati nei confronti di tutte le unità attive in tali settori, non costituiscono indicatori di controllo a meno che il potere regolatore non sia così forte da eliminare di fatto ogni discrezionalità di azione.

Indicatori di potere

- *Potere di veto sul budget dell'altra unità;*
- *potere di veto o di modifica sulle decisioni del consiglio di amministrazione, o di un altro organismo equivalente;*
- *possibilità di intervenire sull'assunzione, rimozione o spostamento delle principali cariche direttive dell'altra entità;*
- *definizione per legge, ed eventuale limitazione, del mandato dell'altra unità;*
- *presenza di clausole di golden share.*

Indicatori di beneficio

- *L'ente ha titolo, direttamente o indirettamente attraverso altre unità da esso controllate, ad accedere al patrimonio netto (net assets/equity) dell'altra unità;*
- *l'ente ha il diritto a una quota significativa del patrimonio netto dell'altra unità in caso di liquidazione o di altre forme di distribuzione dello stesso;*
- *l'ente ha il potere di imporre all'altra unità di cooperare con esso al raggiungimento dei propri obiettivi*

2.2.2. Il concetto di controllo applicato ai CPT

Sulla base delle indicazioni sopra riportate, si possono aggiungere ulteriori elementi utili alla definizione del concetto di controllo nei CPT. Si tratta in sostanza di adattamenti dei criteri sopra descritti derivanti dal diverso approccio che si deve tenere nella costruzione di un conto del Settore Pubblico nel suo complesso, rispetto a quello richiesto dalla compilazione del conto consolidato di una sola unità.

La principale implicazione riguarda la definizione di un concetto estensivo di controllo pubblico: questo deve infatti intendersi esercitato anche quando le condizioni sopra illustrate sono soddisfatte a livello di Settore Pubblico nel suo complesso, e non di un solo ente pubblico. Ai fini della compilazione dei CPT, si presume, cioè, che vi sia controllo anche qualora questo sia esercitato da un complesso di enti appartenenti all'universo di riferimento, pur se nessun ente ne detiene da solo il controllo. Si pensi, ad esempio, a un ente partecipato dalla Regione, da una Camera di Commercio e da un privato, ciascuno per circa il 33 per cento. È probabile che né la Regione né la Camera di Commercio, considerate separatamente, soddisfino da sole le condizioni di potere e di beneficio, ma sommando le due partecipazioni si

ottiene una situazione in cui più di una condizione di base è soddisfatta, consentendo di affermare che il controllo dell'ente in questione sia di fatto in "mani pubbliche". Un ente di tale natura entra pertanto a far parte dell'universo CPT.

Alla luce di quanto finora esposto si può affermare che il concetto di controllo debba essere valutato attraverso un'analisi complessiva della relazione tra ente potenzialmente controllante e unità controllata.

Si dovrebbe pertanto concludere che non esiste una soglia, in termini di quota di partecipazione pubblica, al di sotto della quale non siano per definizione riscontrabili le condizioni per l'inserimento nel conto. In teoria anche con una partecipazione trascurabile, l'operatore pubblico può controllare una società.

Tuttavia, per finalità esclusivamente operative, il Progetto CPT ha scelto di adottare convenzionalmente un valore di riferimento, in termini di quota di partecipazione pubblica, al di sotto del quale presumere che un controllo, nella forma sopra definita, sia in genere non esercitabile.

La soglia è stata fissata al 30 per cento, anche se tale valore viene però applicato in modo particolarmente flessibile, in considerazione dei confini non sempre netti che si riscontrano nell'analizzare il ruolo dell'operatore pubblico. Così, le società con una quota superiore a tale soglia non sono state automaticamente inserite nel conto, ma la loro inclusione è stata valutata alla luce della definizione di controllo, così da escludere dopo detta analisi, le società, talvolta anche a partecipazione pubblica maggioritaria, di fatto controllate da privati.

Al tempo stesso si è prevista la possibilità di derogare al valore soglia per includere quelle società, con partecipazione pubblica inferiore al 30 per cento, che presentassero comunque un controllo pubblico sostanziale (come nel caso di aziende per le quali vige la clausola di *golden share*)⁵².

È importante infine segnalare come, una volta definito se un ente debba essere incluso nel conto consolidato del Settore Pubblico Allargato, i flussi finanziari di tale ente vengono considerati integralmente e non in base alla quota percentuale di partecipazione pubblica.

2.3. L'Extra PA nazionale

Come accennato nel Paragrafo 2.1, il riferimento al SPA ha tra i vari vantaggi quello di far luce su una serie di enti che altrimenti non sarebbero adeguatamente rappresentati dalla statistica ufficiale, sia con riferimento al

⁵² È quello che, per esempio, si verifica, a livello di Imprese Pubbliche Nazionali, per ENEL e ENI che, pur essendo partecipate dallo Stato con una quota poco superiore al 20 per cento, continuano tuttavia a essere incluse nel conto consolidato del Settore Pubblico.

livello nazionale che a quello locale, lasciando carente qualsiasi analisi di tipo territoriale.

Si è detto, infatti, che è proprio l'attività di questi enti che caratterizza il territorio, e ciò è ancor più vero quando i conti consolidati vengono articolati, come si vedrà nel seguito, sia per intervento economico (ad esempio, spese d'investimento anziché spesa di personale, oppure entrate tributarie anziché entrate da redditi di capitale), sia per settore di attività (ad esempio il trasporto, l'energia o il ciclo integrato dell'acqua), permettendo così analisi non solo macroeconomiche, ma anche settoriali e qualitative.

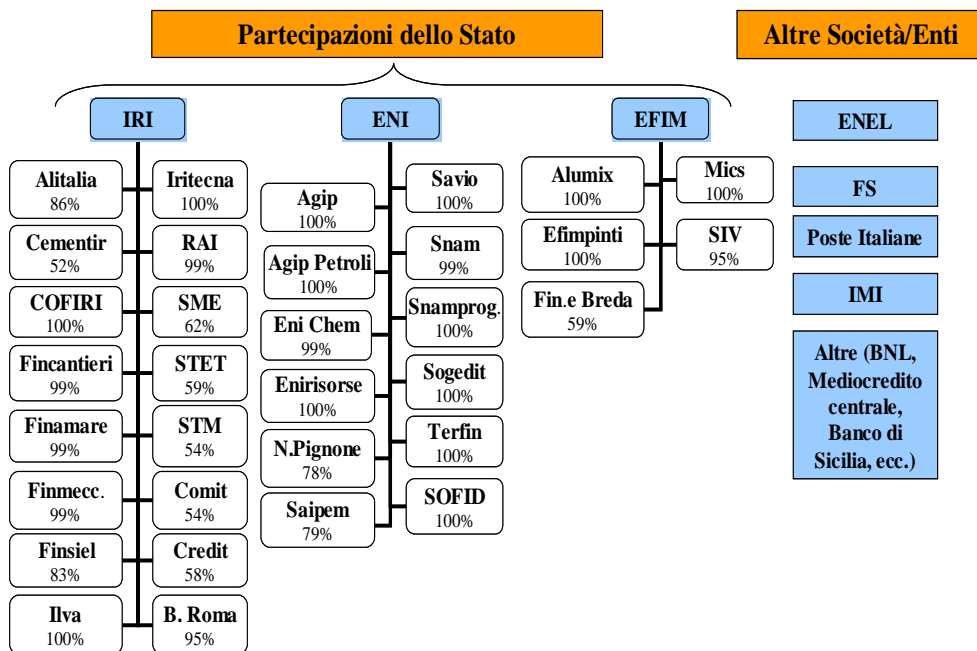
Proprio a causa della estrema fluidità dell'aggregato di riferimento, l'universo CPT è, come detto nel capitolo precedente, periodicamente oggetto di revisioni storiche degli enti rilevati e di una continua attività di controllo sulla creazione di nuove entità e sulla chiusura di quelle esistenti. Ciò consente di disporre di un quadro costantemente aggiornato dell'universo oggetto di rilevazione.

L'allargamento dell'universo di riferimento per l'Extra PA nazionale è stato il risultato, da un lato, del suddetto processo di ampliamento dei criteri stabiliti per l'inclusione o meno di un ente nella rilevazione dei flussi finanziari di entrate e spese; dall'altro, è strettamente legato al processo di trasformazione avvenuto nello Stato italiano a partire dal 1991 e inteso nella duplice accezione di trasformazione delle aziende partecipate in società di natura privata, oppure di cessione al settore privato della proprietà di dette aziende. In entrambi i casi tale fenomeno si è riflesso sull'aggregato di riferimento, nel senso che questo si è profondamente modificato sia per la natura che per il numero degli Enti in esso compresi.

All'inizio degli anni novanta le partecipazioni statali e le società controllate dallo Stato, tramite il Ministero delle Partecipazioni Statali, rappresentavano, così come rappresentato nello schema sottostante, circa il 45 per cento dell'intero settore industriale e dei servizi e oltre l'80 per cento del settore bancario⁵³:

⁵³ Per dettagli si veda Ministero dell'Economia e delle Finanze [2006, a] pagg. 55-59.

FIGURA 2.1 AZIENDE PUBBLICHE PARTECIPATE DALLO STATO ITALIANO NEI PRIMI ANNI NOVANTA



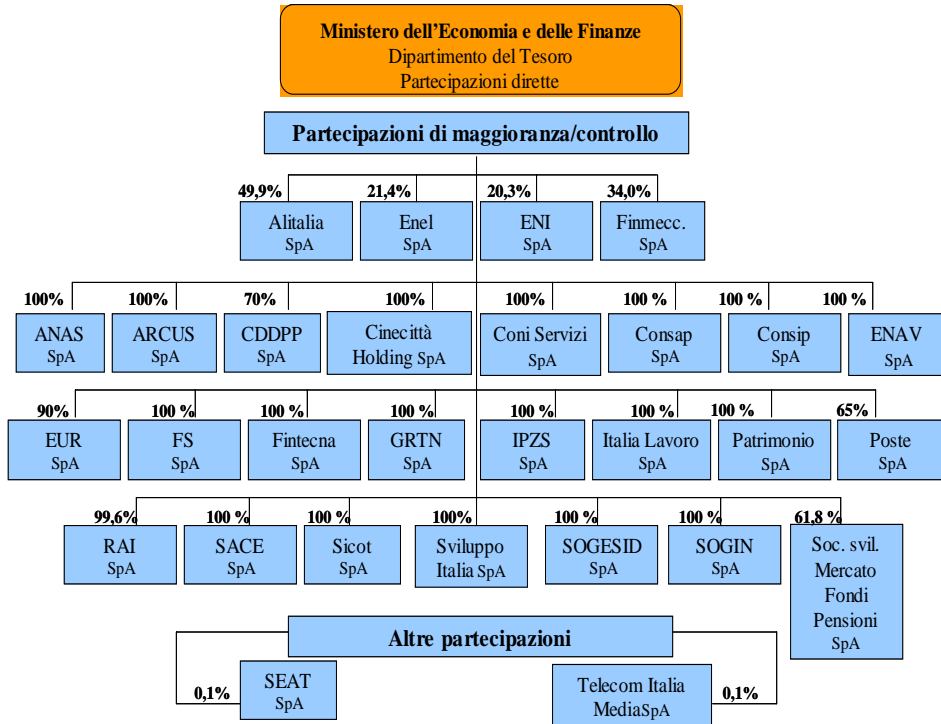
Fonte: MEF-RGS

A giugno 2006, a seguito di fasi importanti del processo di privatizzazione italiano, il panorama è molto cambiato come si evince dall'aggiornamento dello stesso diagramma⁵⁴. In particolare il portafoglio di partecipazioni gestito dallo Stato italiano si è notevolmente arricchito, sia attraverso l'acquisizione di aziende prima appartenenti ad alcune grandi società poi frammentate (come ad esempio IRI e ENI), sia con la creazione di nuove entità (come Patrimonio dello Stato, Italia Lavoro o Sviluppo Italia), sia con il mantenimento di alcune aziende mai dismesse (Ferrovie dello Stato o ENEL), sia ancora con il controllo di società precedentemente strutturate come Enti pubblici (è il caso di Cassa Depositi e Prestiti o ANAS)⁵⁵.

⁵⁴ Cfr. nota precedente.

⁵⁵ Il quadro si riferisce in realtà alle partecipazioni detenute dal solo Ministero dell'Economia, che costituisce, al 2006, la quasi totalità delle imprese partecipate dallo Stato.

FIGURA 2.2 AZIENDE PUBBLICHE PARTECIPATE DAL MINISTERO DELL'ECONOMIA A GIUGNO 2006



Fonte: MEF-RGS

Come emerge dal confronto tra l'universo rilevato dai CPT (Tabella 2.1 e Tabella 2.2) e il precedente prospetto delle partecipazioni del Ministero dell'Economia, il primo copre quasi interamente le società incluse nel secondo. Le uniche esclusioni dall'universo CPT sono relative a quelle imprese che, già attualmente o in prospettiva, presentano flussi finanziari poco significativi, con particolare riferimento alle spese in conto capitale. Inoltre, il Progetto CPT ha seguito, a partire dall'anno 1996, i cambiamenti registrati nel comparto inserendo o escludendo le società di nuova costituzione e quelle che hanno visto modificata la loro struttura proprietaria o la forma giuridica.

In particolare è stato analizzato il processo di trasformazione dell'IRI, prima registrato come ente a sé stante⁵⁶, poi rilevando i dati relativi alle diverse società che sono sorte a seguito della liquidazione dell'Istituto. Attualmente

⁵⁶ Si segnala che, solo per il 1996, rientrava nel consolidato dell'IRI anche il bilancio della società TELECOM, totalmente privatizzata nel corso dell'anno successivo.

sono oggetto di rilevazione le società Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna e RAI.

Altre modifiche rilevanti sono quelle registrate:

- nel 2001 con la riclassificazione dal comparto della PA a quello dell'Extra PA dell'ENAV trasformato in tale anno in SpA;
- nel 2003 quando si è escluso dall'universo rilevato l'Ente Tabacchi Italiani completamente ceduto a privati;
- nel 2004 con la riclassificazione dal comparto della PA a quello dell'Extra PA della Cassa Depositi e Prestiti trasformata in società per azioni negli ultimi giorni dell'anno precedente.

Non sempre tuttavia l'assunzione della forma giuridica di società ha comportato l'inclusione dell'ente tra le IPN. Si possono citare, infatti, i due casi dell'ANAS e di Patrimonio dello Stato che, pur essendo formalmente delle società per azioni, sono però inserite nel settore della Pubblica Amministrazione. La scelta è giustificata, da un lato, dalla mancanza in questi enti di proventi ottenuti dal mercato, cosa che li rende diversi da tutte le altre Imprese Pubbliche, e, dall'altro, la possibilità di conservare per CPT il confronto con le altre fonti pubbliche, a partire dalla Contabilità Nazionale che li classifica nella PA.

2.4. *Gli enti territoriali del SPA*

Si è già osservato come l'Extra PA locale, rilevata direttamente dai Nuclei Regionali, rappresenta il vero carattere distintivo dei Conti Pubblici Territoriali rispetto alle altre fonti statistiche ufficiali relative all'attività economica dell'operatore pubblico. La banca dati CPT rappresenta, infatti, l'unica rilevazione in grado di offrire un quadro informativo sistematico dei flussi finanziari di entrate e spese dei numerosi enti dipendenti e/o controllati dagli enti pubblici locali.

Tale comparto risente delle varie modifiche normative che si succedono nel tempo nei diversi settori o nei diversi territori, e ciò porta a un'estrema variabilità dei contesti subregionali con riferimento alla natura degli enti, al tipo di contabilità, al grado di copertura del fenomeno da parte dei Nuclei Regionali CPT. Infatti, la gestione dei servizi pubblici locali, ad esempio, ha subito nel corso degli anni diverse trasformazioni. Si è passati dalle aziende municipalizzate alle aziende speciali, le quali sono state via via trasformate in società per azioni o società a responsabilità limitata mediante atto unilaterale dell'ente locale (art. 115, D.lgs. 267/2000). Tale panorama impone l'applicazione attenta del concetto di "controllo" come descritto nel Paragrafo 2.2, e una specifica classificazione degli enti in oggetto.

Il Sistema di classificazione introdotto nei CPT, pur interessando la totalità degli enti del SPA, è particolarmente significativo per gli enti territoriali, in

quanto, trattandosi non di una sistematizzazione astratta, elaborata a partire dal dettato legislativo e dalla letteratura economica, ma di uno schema costruito essenzialmente per finalità operative, volto a rappresentare adeguatamente la complessa realtà giuridico-istituzionale e i molteplici fenomeni economici che caratterizzano la presenza dell'operatore pubblico nel nostro Paese, consente di analizzare con completezza tale universo. Partendo da una prima rilevazione degli enti presenti nei diversi territori, questi sono stati raggruppati a formare categorie omogenee rappresentative della realtà esistente.

Le principali *categorie* di riferimento per l'insieme dei soggetti regionali e locali del SPA nella costruzione dello schema di classificazione sono sinteticamente riconducibili a:

- Amministrazioni di Regioni e Province Autonome, Province e Città metropolitane, Comuni;
- Amministrazioni di altri enti locali, quali le Comunità Montane, le Unioni di Comuni, le Università, le Camere di Commercio, le Autorità Portuali;
- enti e istituti sanitari di livello regionale (ASL, aziende ospedaliere, IRCCS);
- enti strumentali di Regioni ed enti locali;
- forme associative di enti locali;
- aziende speciali e municipalizzate, istituzioni ed enti pubblici economici;
- società di capitale attraverso le quali vengono forniti beni e servizi di interesse generale e partecipazioni di Regioni ed enti locali in altre società di capitali e in fondazioni.

In particolare, queste ultime due categorie tengono conto dei mutamenti intervenuti nelle forme di fornitura di beni e servizi pubblici da parte di Regioni ed enti locali⁵⁷.

Da una parte sono state classificate le aziende regionali e municipalizzate, le aziende speciali, le istituzioni e gli enti pubblici economici (vale a dire i primi strumenti di gestione dei servizi locali), dall'altra le società di capitali e quelle a responsabilità limitata, che rappresentano l'esito dalle modifiche intervenute negli ultimi anni verso nuovi modelli di gestione. La scelta di non

⁵⁷ I servizi pubblici locali sono servizi "aventi per oggetto la produzione di beni e attività rivolte a realizzare fini sociali e a promuovere lo sviluppo economico e civile delle comunità locali" (art. 112 D.Lgs 267/2000): si tratta in sostanza di "servizi di interesse generale, sia di mercato sia non di mercato", come ricorda il Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale della Commissione Europea (COM 2003.207), e quindi, accanto ai servizi forniti dalle industrie di rete, quali trasporti, energia, comunicazioni, "il termine si estende anche a qualsiasi altra attività economica soggetta a obblighi di pubblico servizio" (COM 2003.207, pag.7).

evidenziare gli aspetti relativi alla composizione del capitale di tali società, deriva da un generale criterio adottato nei CPT, conseguente alla consapevolezza che le forme di affidamento dell'erogazione dei servizi pubblici locali sono soggette a periodici interventi legislativi, talora anche in contraddizione tra loro⁵⁸.

Il Sistema di classificazione adottato nei CPT⁵⁹ prevede l'assegnazione di un livello territoriale per ciascun ente rilevato. Ciò permette alla banca dati di avere un elevato livello di dettaglio con la possibilità di essere pienamente sfruttata sia da parte di utenti esterni sia da parte della stessa Rete CPT.

I livelli territoriali adottati sono: centrale, regionale e subregionale (province, comuni, altri enti locali). La combinazione tra le categorie di enti e le dimensioni territoriali conduce alla definizione di 10 *subcategorie*. In alcuni casi a una categoria corrisponde un'unica subcategoria, perché si compone di fatto di un unico livello territoriale (Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Comunali, ecc.)⁶⁰. In altri casi a una categoria sono associate più subcategorie, collegate alle molteplici dimensioni territoriali degli enti classificati (Enti dipendenti di livello regionale/subregionale, Forme associative di livello regionale/subregionale, ecc.).

L'assegnazione del corretto livello territoriale è complessa nel caso di enti (soprattutto enti pubblici economici e società di capitali) alla cui costituzione, finanziamento o direzione partecipino congiuntamente enti di livello

⁵⁸ La scelta del modello societario nella fornitura di servizi pubblici locali fu originariamente motivata dalla ricerca di maggiore efficienza, che si riteneva conseguibile instaurando un regime di collaborazione tra soggetti pubblici e soggetti privati e utilizzando strumenti privatistici, in quanto più agili. Tale svolta venne sancita dalla L. 142/1990, che nell'art. 22 prevede che la fornitura di servizi pubblici possa avvenire anche mediante la costituzione di SpA a prevalente capitale pubblico locale. Essa venne ribadita con la L. 498/1992 che, all'art. 12, eliminò il vincolo della partecipazione maggioritaria pubblica nelle società per azioni costituite per la realizzazione di opere necessarie al corretto svolgimento dei servizi e per la realizzazione di infrastrutture e altre opere di interesse pubblico. Infine, la L.127/1997 (cd. legge Bassanini-bis) completò il quadro, introducendo la possibilità per gli enti locali di costituire o partecipare a società a responsabilità limitata, in alternativa alle SpA. Tali scelte legislative trovarono poi conferma negli artt.113-115, 116 del D.Lgs 267/2000, il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. 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 alla 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.

⁵⁹ Cfr. Capitolo II.

⁶⁰ La stessa situazione si verifica per tutti gli enti Nazionali che di fatto hanno un unico livello territoriale e, di conseguenza, la subcategoria e il sottotipo, pur essendo definiti, coincidono con la categoria.

territoriale diverso (ad esempio Regione e Comuni) o enti pubblici ed enti privati. In tal caso, per decidere a quale livello territoriale assegnare l'ente occorre esaminare chi ne detenga effettivamente il controllo, secondo quanto definito nel Paragrafo 2.2.

Ciascun livello territoriale del comparto regionale e locale è caratterizzato dall'assegnazione di denominazioni esplicative del contenuto, con l'introduzione di 35 sottotipi che costituiscono il terzo livello di dettaglio dell'analisi e che sono specificazioni delle classi di enti di ciascuna categoria. I sottotipi evidenziano le principali classi di enti e/o quelle più frequentemente rilevate nella banca dati CPT, tenendo conto del dettato legislativo, soprattutto in materia di enti locali⁶¹, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella Pubblica Amministrazione⁶².

Una panoramica completa della classificazione degli enti territoriali viene fornita nella Tabella 2.3, che mostra l'elenco completo delle categorie di enti rilevati dai Nuclei Regionali, con la specificazione delle subcategorie e dei sottotipi. Si osservi come l'assegnazione del livello territoriale comporti che i sottotipi di enti rilevati dai Nuclei Regionali compaiano quasi sempre due volte, uno per ciascuna subcategoria (ad esempio, gli Enti di promozione turistica compaiono come sotto-tipo sia degli "Enti dipendenti di livello regionale" sia degli "Enti dipendenti di livello subregionale"⁶³). L'unica eccezione è rappresentata dalle Comunità Montane riportate comunque nella Tabella 2.3, ma che al momento, nella maggior parte dei casi, sono rilevate dal Nucleo Centrale CPT.

Il contenuto delle categorie che presentano le maggiori problematiche sono descritte in dettaglio nell'Approfondimento a questo Capitolo in cui si indica, tra l'altro, lo specifico criterio con cui sono raggruppati gli enti all'interno delle singole classi.

⁶¹ In particolare del Testo Unico D.Lgs267/2000, oltre che della normativa preposta a regolare specifici settori di attività.

⁶² Ad esempio, si pensi ai codici SIOPE. Per ulteriori dettagli cfr. III.3.

⁶³ La simmetria tra i due livelli territoriali viene a mancare quando un determinato sottotipo è presente solo a un dato livello: è il caso delle "Aziende speciali e municipalizzate" presenti solo a livello subregionale in quanto "enti strumentali degli enti locali, dotati di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale" (cfr. D.Lgs 267/00, art.114).

TABELLA 2.3 CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI RILEVATI DAI NUCLEI REGIONALI

UNIVERSO	SUB UNIVERSO	CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTO TIPO
SPA	PA	Amministrazione Regionale	Amministrazione Regionale	Amministrazione Regionale
		ASL, aziende ospedaliere e IRCCS	ASL, aziende ospedaliere e IRCCS	ASL
				Aziende ospedaliere IRCCS
		Enti dipendenti	Enti dipendenti di livello regionale	Enti e Istituti regionali
				Agenzie regionali
				Enti di promozione turistica di livello regionale
				Enti per il diritto allo studio universitario
	Comunità montane e altre Unioni di enti locali	Enti dipendenti di livello subregionale	Enti e Istituti di province e/o comuni	
			Agenzie di province e/o comuni	
			Enti di promozione turistica di livello sub-regionale	
	Comunità montane e altre Unioni di enti locali	Comunità montane e altre Unioni di Enti locali di livello subregionale	Comunità Montane	
			Unioni di comuni	
			Altre unioni di enti locali	
	Camere di Commercio, Industria e Artigianato	Camere di Commercio, Industria e Artigianato	Camere di Commercio, Industria e Artigianato	
	Autorità ed Enti portuali	Autorità ed Enti portuali	Autorità ed Enti portuali	
	Extra PA	Consorzi e Forme associative	Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni
				ATO (Ambiti Territoriali Ottimali) Parchi regionali e interregionali Consorzi di bonifica
			Forme associative di livello subregionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni
				Parchi di province e/o comuni
		Aziende e istituzioni	Aziende e istituzioni di livello regionale	Enti pubblici economici ed Aziende regionali
				Aziende consortili regionali
				Istituzioni regionali
				Aziende servizi alla persona (ASP) di livello regionale Aziende di edilizia residenziale di livello regionale
			Aziende e istituzioni di livello subregionale	Aziende speciali e municipalizzate
Enti pubblici economici di livello sub-regionale				
Aziende consortili di province e/o comuni				
Istituzioni di province e/o comuni Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale Aziende servizi alla persona (ASP) di livello sub-regionale				
Società e fondazioni partecipate	Società e fondazioni a partecipazione regionale	Società di pubblici servizi a partecipazione regionale		
		Fondazioni a partecipazione regionale Altre Società a partecipazione regionale		
	Società e fondazioni a partecipazione subregionale	Società di pubblici servizi a partecipazione sub-regionale		
		Fondazioni a partecipazione sub-regionale Altre Società a partecipazione sub-regionale		

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

2.4.1. *L'Extra PA locale: le fonti alternative*

La complessità informativa sottostante la rilevazione degli enti appartenenti all'Extra PA locale, consente di cogliere vari aspetti dell'attività del Settore pubblico a livello territoriale.

Innanzitutto, fa emergere la dimensione territoriale, identificando i due livelli di governo principali: quello regionale e quello subregionale. Inoltre, consente di riconoscere la modalità di gestione dell'attività svolta segnalando le scelte adottate dalle diverse Amministrazioni Locali, regionali e subregionali, rispetto al dettato normativo in materia di servizi pubblici. Ancora, aiuta a evidenziare i nuovi modelli di *governance* locali, introdotti dalle recenti normative di settore⁶⁴. Infine, l'articolazione prevista nei CPT permette di cogliere anche la scelta di delega decisionale operata dal livello di governo regionale⁶⁵.

Una prima ricognizione sistematica del grado di copertura delle varie tipologie di enti presenti all'interno della banca dati è stata effettuata nel 2006. L'esito ha mostrato come la copertura, ancorché confrontata a livello puramente numerico, fosse molto eterogenea tra le varie regioni.

Si sono rilevate, infatti, situazioni di ampia capillarità ma anche casi in cui è evidente una sottostima della rilevazione rispetto all'universo considerato. Con l'obiettivo di rendere il più omogeneo e completo possibile il grado di copertura della banca dati nelle diverse aree del territorio, si è proceduto all'analisi di alcune fonti informative alternative (vedi Tabella 2.4), in modo da poter individuare eventuali enti presenti in altre banche dati e non rilevati direttamente dalla rete dei Nuclei Regionali.

Si tratta di banche dati a carattere strettamente tematico che, proprio per la loro specificità, riescono singolarmente a fornire dettagli per il proprio settore di interesse, ma non coprono l'intero universo coperto dai CPT.

Le banche dati consultate sono quelle fornite da Confservizi, ISTAT, Commissione di Vigilanza per le Risorse Idriche (Co.Vi.Ri.), UnionCamere (Telemaco) e alcuni studi specifici come, ad esempio, quello condotto dal Politecnico di Milano sulle società finanziarie regionali⁶⁶.

⁶⁴ Come nel caso degli Ambiti Territoriali Ottimali (ATO).

⁶⁵ È un esempio in tal senso, il caso delle Aziende di edilizia residenziale in Emilia Romagna, in cui si è passati da una potestà regionale a una comunale, e conseguentemente nella banca dati CPT tali Aziende hanno mutato la loro classificazione tra categorie.

⁶⁶ Tutte queste banche dati coprono un arco temporale variabile e non sempre hanno una rilevazione continua. Ci si riferisce, quindi, a ciò che è disponibile al momento della pubblicazione di questa Guida.

TABELLA 2.4 FONTI ALTERNATIVE DISPONIBILI PER LA RILEVAZIONE DELLE IMPRESE PUBBLICHE LOCALI, PER LIVELLI DI CLASSIFICAZIONE

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	BANCA DATI DISPONIBILE
Consorzi e Forme associative (include gli istituti deputati alla gestione associata di servizi e funzioni)	Forme associative di livello regionale	Consorzi costituiti e/o partecipati dalle regioni	
		ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	Co.Vi.Ri.
		Parchi regionali e interregionali	
	Forme associative di livello subregionale	Consorzi di bonifica	ISTAT
		Consorzi costituiti e/o partecipati da province e/o comuni	Confservizi/ ISTAT
		Parchi di province e/o comuni	
Aziende e istituzioni (racchiude le forme di gestione di servizi pubblici diverse dalle società di capitali e a responsabilità limitata)	Aziende e istituzioni di livello regionale	Enti pubblici economici ed Aziende regionali	Confservizi/ ISTAT
		Aziende consortili regionali	Confservizi/ ISTAT
		Istituzioni regionali	
		Aziende servizi alla persona (ASP) di livello regionale	Confservizi
	Aziende e istituzioni di livello subregionale	Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	Confservizi
		Aziende speciali e municipalizzate(*)	Confservizi/ ISTAT
		Enti pubblici economici di livello subregionale	
		Aziende consortili di province e/o comuni	Confservizi
		Istituzioni di province e/o comuni	
		Aziende di edilizia residenziale di livello subregionale	Confservizi
		Aziende servizi alla persona (ASP) di livello subregionale	Confservizi
Società e fondazioni partecipate (comprende le società per azioni e a responsabilità limitata a capitale pubblico sia prevalente sia non maggioritario, costituite e partecipate da Regioni ed Enti locali)	Società e fondazioni a partecip. regionale	Società di pubblici servizi a partecipazione regionale	Confservizi/ ISTAT
		Fondazioni a partecipazione regionale	Confservizi/ ISTAT
		Altre Società a partecipazione regionale	Politecnico Milano/ ISTAT
	Società e fondazioni a partecip. subregionale	Società di pubblici servizi a partecipazione subregionale	Confservizi/ ISTAT
		Fondazioni a partecipazione subregionale	Confservizi/ ISTAT
		Altre Società a partecipazione subregionale	Confservizi/ ISTAT

(*) La gestione dei servizi pubblici locali ha subito nel corso degli anni diverse trasformazioni. Si è passati dalle aziende municipalizzate, alle aziende speciali, le quali sono state via via trasformate in società per azioni o s.r.l. mediante atto unilaterale dell'ente locale (art. 115 D.lgs. 267/2000). La classificazione presente in CPT tiene conto di tale evoluzione prevedendo che la trasformazione in società di capitali comporti, conseguentemente, l'assegnazione delle aziende alla tipologia *Società di capitali a partecipazione subregionale*.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

In particolare, la banca dati della Confservizi fornisce informazioni sui propri associati con dettagli anagrafici delle imprese, del settore d'intervento, della regione, del codice fiscale, ovvero partita IVA e del codice del Repertorio Economico Amministrativo (REA). Con tali variabili è possibile condividere e confrontare i dati registrati nei CPT con quelli Confservizi. Le informazioni possono essere ulteriormente integrate da dettagli circa la composizione societaria, grazie alla consultazione di Telemaco dell'Union Camere, in modo da poter identificare in modo puntuale la componente pubblica presente nel capitale azionario delle varie imprese considerate.

Già da alcuni anni, infatti, la Confservizi ha avviato un'indagine sistematica volta a valutare sia lo stato di evoluzione delle trasformazioni societarie, sia il processo, in corso, di parziale privatizzazione dei servizi pubblici locali. Tale analisi, collegata a quelle condotte dalla Confederazione nell'ambito degli Osservatori statistico, economico-finanziario e della qualità, nonché a quella sugli accordi, acquisizioni e fusioni, consente di disporre di un quadro molto articolato e completo sulla situazione del settore. L'attendibilità e la qualità dell'indagine, ovviamente, dipendono dai dati forniti dalle singole aziende.

Queste informazioni risultano cruciali una volta integrate con i dati relativi alle sole entità censite secondo i criteri dell'archivio ASIA dell'ISTAT, che riflettono le direttive comunitarie delle imprese attive e in cui l'unità di analisi è il bilancio di esercizio. Le informazioni riportate riguardano quarantasette variabili selezionate dalle voci di bilancio, integrate con venti variabili provenienti dell'archivio ASIA dello stesso anno riferite all'impresa dichiarante (anagrafiche, descrittive e quantitative, queste ultime riferite sia agli addetti che al fatturato), e con tredici variabili fornite dall'archivio della società Pitagora (identificative del bilancio e descrittive dell'impresa), per un totale complessivo di ottantuno variabili. Sono disponibili le forniture complete dei dati di bilancio a partire dall'anno 1998 con un ritardo di circa tre anni rispetto all'anno finanziario di riferimento.

Anche in questo caso l'ampiezza dell'informazione disponibile ha un impatto positivo per l'implementazione del database CPT, non solo dal punto di vista anagrafico, ma anche quantitativo, attraverso l'accesso diretto a bilanci in possesso dell'ISTAT.

Essendo CPT il primo tentativo di sistematizzazione informativa per il Settore Pubblico Allargato a livello locale, tale processo di acquisizione di informazioni da fonti diverse è necessariamente fluido e in continua evoluzione, pur essendo il confronto imprescindibile per poter ampliare la base informativa.

2.4.2. L'Extra PA locale: confronto tra universo CPT e universo teorico

In modo complementare all'analisi di fonti alternative, ora descritta, la costruzione di un universo teorico di riferimento per l'Extra PA locale rappresenta un passaggio logico fondamentale per una più consapevole interpretazione di questo aggregato, nonché per una quantificazione dell'effettivo grado di copertura dell'universo della banca dati CPT.

L'Extra PA locale è caratterizzata da una estrema variabilità nei diversi contesti locali regionali, per la diversa normativa, la natura degli enti e il grado di copertura del fenomeno da parte dei Nuclei Regionali CPT.

Solamente dal confronto tra l'universo empirico (quanto rilevato dai Nuclei Regionali) e quello teorico, gli operatori e gli analisti possono interpretare nella maniera più corretta le informazioni estratte dai Conti Pubblici Territoriali, avendo consapevolezza del livello di copertura dei dati (esistenza, numerosità e posizionamento dei vari soggetti pubblici nell'universo teorico). Tale confronto consente inoltre un continuo miglioramento della banca dati stessa, in quanto, nel caso ad esempio di una non completa copertura di alcuni ambiti regionali, si può individuare la lista di dettaglio degli enti sfuggiti alla rilevazione e che quindi diventano l'obiettivo da raggiungere. Potenzialmente, infatti, il solo confronto con altre banche dati (come prima descritto) potrebbe non essere esaustivo in quanto medesime carenze potrebbero essere comuni a più sistemi informativi.

È stato delineato e sperimentato un percorso logico e di lavoro che consente di definire l'universo teorico partendo dall'analisi di un singolo, specifico settore CPT. L'articolazione settoriale della banca dati può infatti, più o meno fedelmente, rispecchiare le effettive competenze di settore o cogliere le modifiche di ruoli e funzioni della Pubblica Amministrazione e degli Enti da essa controllati. Ragionando su un singolo settore è infatti più semplice individuarne sia i meccanismi di funzionamento (enti preposti al controllo, alla gestione, ecc.), sia l'effettivo peso del settore pubblico in tale ambito (ovvero quanto e cosa sia direttamente in capo a privati), sia le eventuali differenziazioni regionali esistenti nell'attuazione di una normativa generale. È inoltre opportuno distinguere, in ogni caso, tra i settori in cui i soggetti erogatori di spesa operino in relazione a infrastrutture o servizi "puntuali" di un territorio (un porto, un parco o un servizio di pubblica utilità) e quelli invece "diffusi" (si pensi ad esempio alla promozione turistica in senso lato o al caso di una *multi-utility*) in modo da poter calibrare adeguatamente il livello di analisi. Essendo inoltre presenti sul territorio italiano diversi livelli di autonomia all'interno del governo locale (ad esempio regioni e province autonome), bisogna tener conto della specifica organizzazione data a ciascun settore garantendo il dettaglio territoriale.

L'identificazione dell'universo teorico settoriale avviene in piena coerenza con i principi alla base della delimitazione dei confini del Settore Pubblico Allargato nei CPT, quali il concetto di controllo e la tipizzazione degli enti in categorie, subcategorie e sottotipi di riferimento.

Il percorso è sostanzialmente deduttivo e si articola nelle seguenti fasi:

- analisi della normativa di riferimento generale (nazionale e regionale): nel caso ad esempio dei settori *Viabilità* e *Altri trasporti* si analizzeranno i Piani Nazionali Trasporti e i corrispondenti Piani Regionali, cercando di individuare la prevista distribuzione delle competenze;
- conseguente individuazione dei diversi comparti di enti interessati con una prima identificazione puntuale della presenza pubblica: riprendendo l'esempio per *Viabilità* e *Altri trasporti* si potrebbe pervenire a definire il ruolo delle aziende speciali nel settore;
- analisi puntuale del singolo ente attraverso motori di ricerca, siti web e interviste telefoniche per individuarne la specifica quota di partecipazione pubblica, dati anagrafici e contatti per una successiva rilevazione diretta da parte del Nucleo Regionale;
- inserimento di tutte le informazioni raccolte in un database *ad hoc* interrogabile secondo chiavi di lettura coerenti con l'anagrafica CPT.

Per ogni settore indagato, il database classifica gli enti in relazione alla regione di appartenenza, al livello di governo, alla tipologia giuridica, all'orizzonte temporale di riferimento (data inizio e data fine attività), alla presenza o meno in CPT con la motivazione dell'eventuale assenza, alla composizione azionaria (Azionista Pubblico/privato Maggioritario), all'attività prevalente e al raccordo con le tipologie giuridiche CPT (attraverso i codici Categoria Ente e codice Sotto-tipo Ente).

L'intero percorso pur essendo, come si è detto, focalizzato sull'Extra PA locale, fornisce in ogni caso anche informazioni generali sulle Imprese Pubbliche e indicazioni relative alla parte privata, restituendo un quadro compiuto del funzionamento del settore indagato. Il database, che riporta tutti i dati raccolti attraverso l'approfondimento dell'universo teorico, restituisce all'utente e alla Rete CPT alcune informazioni qualitative collaterali relative ai soggetti non rilevati e ad altri eventuali soggetti satellite del settore prescelto anche se appartenenti al settore privato.

FIGURA 2.3 CONFRONTO TRA UNIVERSO TEORICO E UNIVERSO RILEVATO NEI CONTI PUBBLICI TERRITORIALI

Universo rilevato da CPT		
	PA	SPA
Centrale	Stato	Imprese Pubbliche Nazionali
	Enti di previdenza	
	ANAS	
	Altri enti Amm. Centrale	
Regionale	Amministrazione Regionale	Consorzi e Forme associative di livello regionale
	ASL, Aziende ospedaliere e IRCCS	
	Enti dipendenti di livello regionale	
Subregionale	Enti dipendenti di livello subregionale	Autorità ed Enti portuali
	Comuni	
	Province e Città metropolitane	Consorzi e Forme associative a livello subregionale
	Università	Aziende e istituzioni a livello subregionale
	Camere di commercio	
	Comunità montane e unioni varie	
	Società e fondazioni a partecipazione subregionale	

F
i
l
t
r
o

d
i

c
o
n
t
r
o
l
l
o

Privati
.....
.....
.....
.....

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

La misurazione della distanza esistente tra gli enti rilevati dalla banca dati CPT e l'universo teorico settoriale (rappresentata nella figura dall'area più chiara), non può basarsi esclusivamente su indicatori quantitativi legati al rapporto tra numero di enti rilevati e totalità degli enti presenti nel settore in quanto, per una corretta interpretazione, è necessario comprendere anche l'effettiva copertura economica raggiunta e la capacità o meno della banca dati di riflettere le diverse funzioni istituzionali esistenti.

Si pensi ad esempio al settore *Turismo*, in cui il quoziente numerico di copertura della banca dati relativa al Settore Pubblico Allargato a livello locale raggiunge, al 2004, circa l'85 per cento in media nazionale. Il *gap* di rilevazione è concentrato solo in poche regioni, mentre per tutte le altre gli enti rilevati coincidono con quelli che popolano l'universo teorico settoriale. Tuttavia tali dati di sintesi non bastano, come detto, a interpretare quello che viene o meno rilevato dalla banca dati, né qualifica le entrate o le spese del SPA locale in tale settore. Solo da un'analisi qualitativa maggiormente

dettagliata⁶⁷ emerge che quanto rilevato dai Nuclei Regionali rispecchia l'effettiva organizzazione turistica regionale e che le funzioni istituzionali sono ampiamente rappresentate dagli enti presenti in banca dati.

Gli esiti di queste analisi possono inoltre condurre a riconsiderare la classificazione settoriale di alcune specifiche spese presenti nella banca dati CPT (è il caso, ad esempio, degli interventi pubblici a favore delle imprese agrituristiche, che vengono da alcuni enti classificati tra le spese del settore *Agricoltura* e da altri invece in *Turismo*). In alcuni casi può però non essere possibile una semplice riclassificazione delle poste di bilancio tra diversi settori (si pensi ancora all'esempio di una *multi-utility* o a un settore sfumato come l'*Ambiente*) ed è quindi necessario irrobustire il criterio della prevalenza attraverso la maggiore conoscenza acquisita circa il panorama dei soggetti esistenti o potenziali.

La costruzione e il monitoraggio costante dei diversi universi teorici settoriali, produce un continuo miglioramento della banca dati. Anche la sola consapevolezza dei limiti esistenti all'interno dell'universo considerato può infatti essere di grande ausilio nell'interpretazione dei dati per un *policy maker*, un ricercatore, lo stesso produttore.

L'analisi della spesa pubblica a livello settoriale e un suo eventuale approfondimento per categoria economica (investimenti e trasferimenti) è infatti, certamente, aiutata dal poter comprendere l'effettiva consistenza degli enti e delle società rilevate e dalla possibilità di conoscere le scelte fatte negli eventuali casi di dubbia o molteplice classificazione (è il caso delle spese a favore degli agriturismi, come sopra riportato).

I settori per i quali la ricostruzione dell'universo teorico riveste una maggiore importanza sono sicuramente quelli economicamente più significativi ma anche quelli in cui le cosiddette Imprese Pubbliche Locali rivestono un ruolo rilevante, o sono destinate ad assumerlo a seguito di riforme regionali o settoriali⁶⁸.

⁶⁷ Alcuni dettagli relativi alla analisi effettuata sul settore turistico sono rintracciabili in Cuccu O., De Luca S. [2006].

⁶⁸ A fine 2006, sebbene diversi per maturità e livello di approfondimento, sono stati realizzati approfondimenti sull'universo teorico di riferimento per i settori Altri Trasporti, Ambiente, Rifiuti, Turismo e Viabilità.