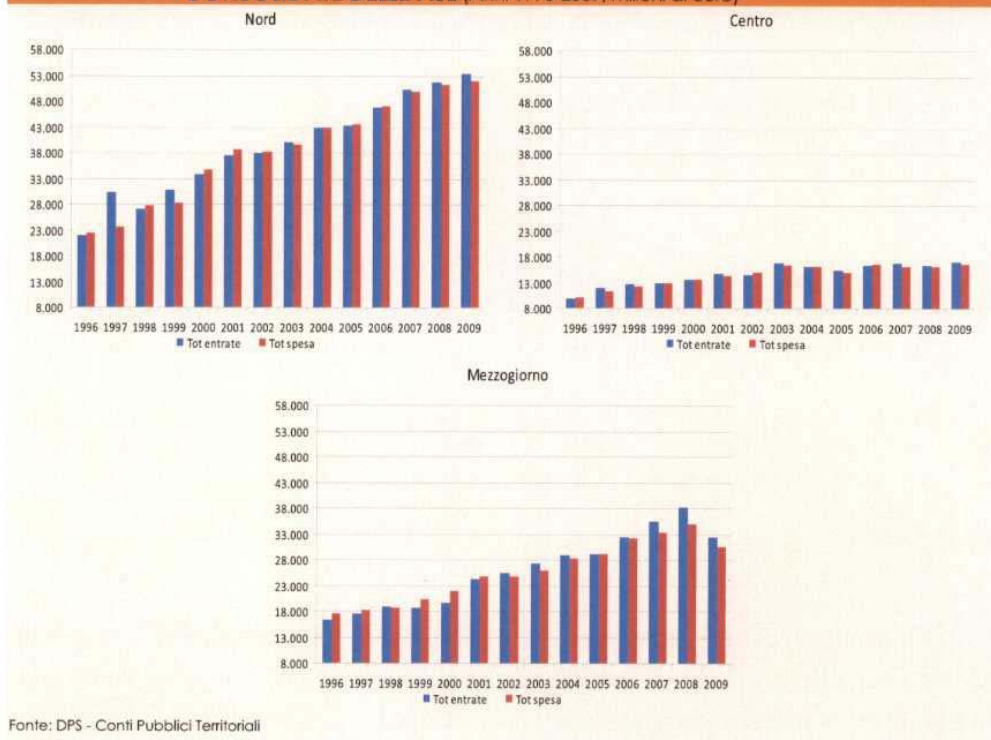


Il confronto tra il totale delle entrate e delle spese (entrambi non consolidati) delle ASL consente di trarre utili indicazioni sulla capacità di spesa delle Aziende stesse: infatti, una spesa superiore al finanziamento evidenzierà una situazione di *deficit*, mentre la situazione contraria indicherà un avanzo di gestione e possibili difficoltà nella capacità di spesa del sistema.

Nelle regioni del Nord (cfr. Figura III.15), le ASL spendono in media tutto quello che introitano (identificando una situazione di equilibrio). Allo stesso modo, tra il 1996 e il 2001, nel Mezzogiorno si registra una spesa superiore a quanto incassato, palesando la nascita dei *deficit* regionali. Per le regioni del Centro il rapporto tra maggiore spesa e minore entrata è determinata dalla peculiarità di contabilizzazione della Regione Lazio vista in precedenza.

Figura III.15 - CONFRONTO PER MACRO-AREE TRA I TOTALI ENTRATE E SPESE NON CONSOLIDATE DELLE ASL (Anni 1996-2009; milioni di euro)

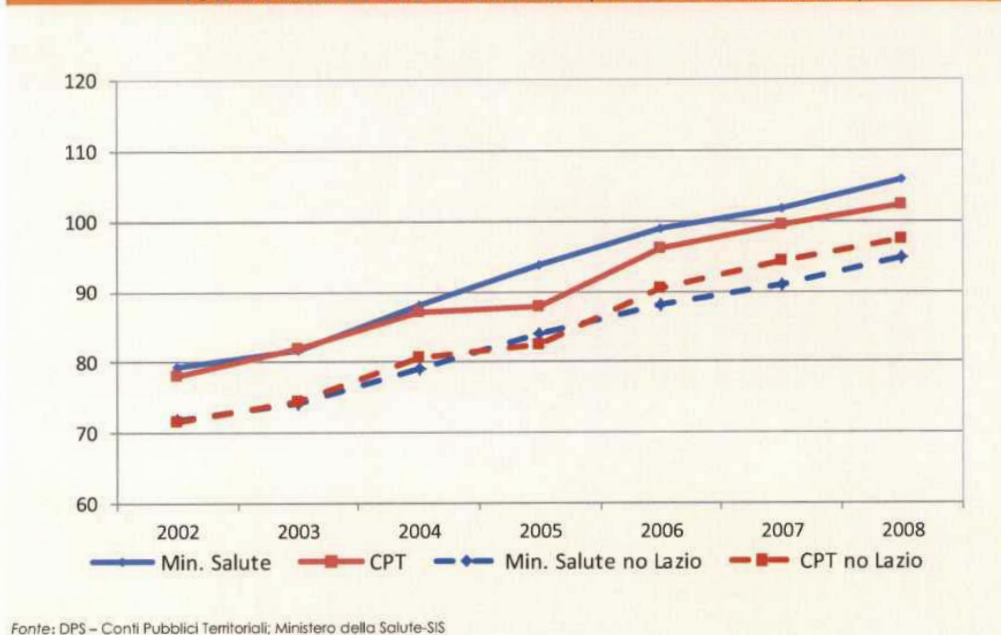


L'analisi svolta fin qui a partire dai dati CPT (flussi di cassa) non si discosta in maniera significativa, a livello di spesa totale, dalle informazioni economico-finanziarie regionali prodotte dal Ministero della Salute (SIS), che fanno riferimento a flussi di competenza.

Confrontando, infatti, a livello nazionale, la spesa sanitaria non consolidata della banca dati CPT con i costi regionali del Ministero della Salute per il periodo

2002-2008¹⁸ si evidenzia (cfr. Figura III.16), che, pur nei limiti di una serie storica particolarmente ridotta, il totale dei costi (banca dati SIS) in genere è superiore alle informazioni di cassa (banca dati CPT) e che tale differenza si accentua a partire dal 2005. Tale fenomeno è solo minimamente spiegabile con la diversa natura dei dati utilizzati ed è imputabile, come già ribadito, in massima parte ai flussi di spesa relativi alle aziende sanitarie del Lazio. Infatti, estrapolando questa regione da entrambe le serie utilizzate, non solo il *gap* si riduce drasticamente, ma la spesa di cassa supera quella di competenza a eccezione del 2005 (anno in cui si ha una contrazione nella crescita del dato CPT).

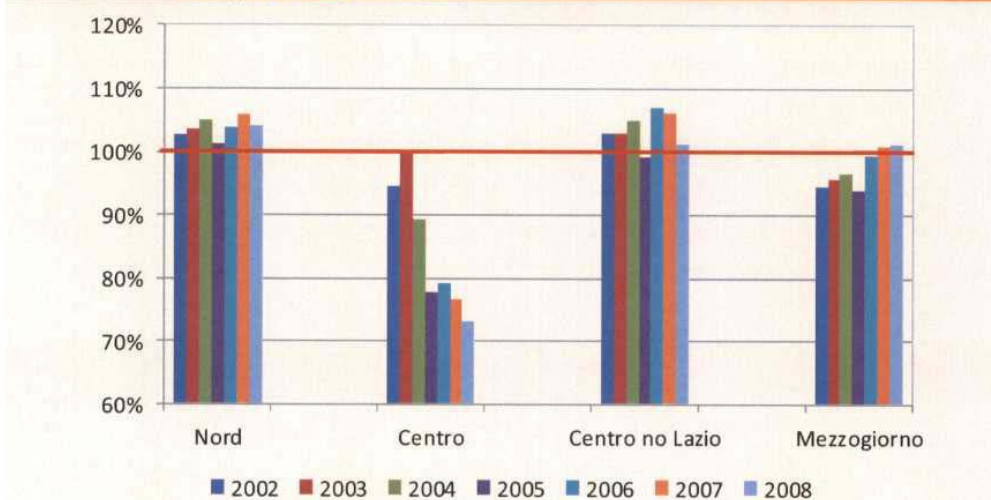
Figura III.16 - CONFRONTO PER LE ASL TRA LA SPESA NON CONSOLIDATA CPT E I COSTI TOTALI DEL MINISTERO DELLA SALUTE (Anni 2002-2008; milioni di euro)



L'analogia delle informazioni rilevabili dalle due banche dati, è messa in evidenza nella Figura III.17, in cui si riporta, per le macro-aree, i rapporti percentuali fra dato di cassa e dato di competenza (si deduce, dunque, che nei casi in cui il rapporto è maggiore del 100 per cento la cassa è superiore alla competenza). In tutte e tre le aree (escluso il Lazio) il suddetto rapporto è in tutti gli anni prossimo al 100 per cento, con un *range* di variabilità del $\pm 6-7$ per cento. In particolare, la differenza maggiore tra i due flussi si riscontra per il Mezzogiorno nel 2005 (-6 per cento), per il Centro, al netto del Lazio, nel 2006 (+7 per cento), mentre per il Nord nel 2007 (+6 per cento).

¹⁸ Il restringimento del periodo preso in considerazione è determinato dalla non immediata possibilità di elaborazione delle informazioni 1996-2001 e dall'indisponibilità del 2009 nella banca dati del Ministero della Salute. Gli aggregati presi in considerazione sono la spesa totale di cassa delle ASL per CPT e il Totale dei costi di competenza della produzione al netto di ammortamenti e accantonamenti dello stesso comparto per il SIS.

Figura III.17 - RAPPORTO PER LE ASL TRA LA SPESA NON CONSOLIDATA CPT E I COSTI TOTALI DEL MINISTERO DELLA SALUTE PER MACRO-AREE¹⁹ (Anni 2002-2008; valori percentuali)



Fonte: DPS - Conti Pubblici Territoriali; Ministero della Salute-SIS

Dalle analisi e dai confronti fin qui effettuati risulta evidente come i soli flussi economici, pur fornendo preziose informazioni sulla dimensione, sulle modalità di finanziamento e sull'equilibrio finanziario delle varie regioni, non siano sufficienti per valutare l'efficienza nel settore sanitario, ma che si ha la necessità, come visto, di integrare tali informazioni con indicatori fisici, quali indici di qualità del servizio sanitario e/o flussi di mobilità sanitaria interregionale.

In altri termini, la spesa sanitaria diventa una variabile di osservazione strumentale rispetto agli obiettivi e ai risultati che si intendono assicurare. L'elemento che emerge in maniera chiara è che la crescita del livello di spesa sanitaria non genera di per sé migliori risultati, mentre a essere decisive sono le capacità di governo complessivo del sistema sanitario (le strategie, gli strumenti, le risorse umane ecc.), purtroppo ancora notevolmente differenziate tra le regioni italiane, con la presenza di un *gap* per le regioni del Sud.

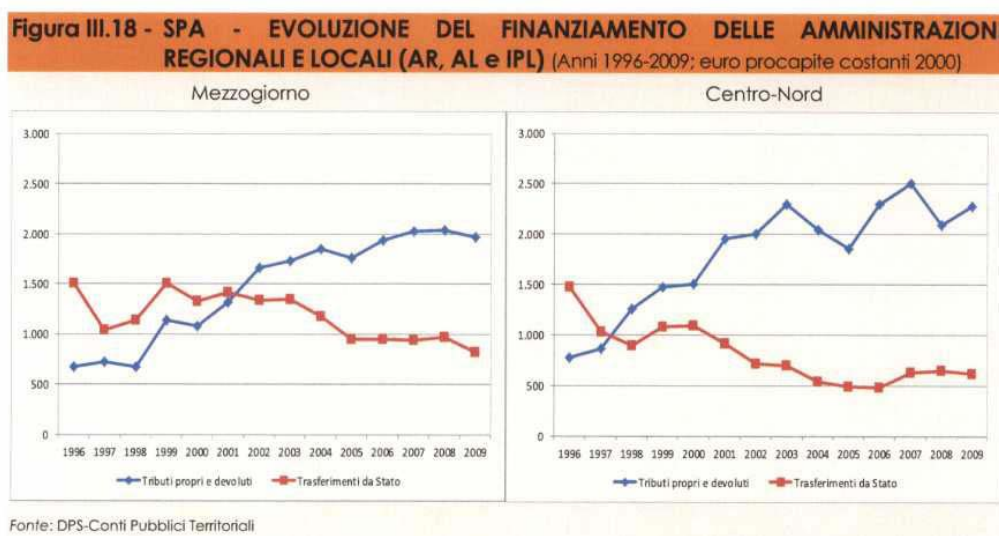
III.4 Evoluzione degli indicatori di decentramento e analisi della spesa per livelli di governo

In Italia si è assistito nel corso del tempo a una politica di decentramento territoriale volta al trasferimento di funzioni e alla concomitante autonomia finanziaria dai livelli centrali a quelli regionali e locali, in un primo tempo, e successivamente dagli enti territoriali a soggetti da questi controllati o dipendenti; da qui nasce l'esigenza di costruire opportuni indicatori per la valutazione oggettiva

¹⁹ Calcolato come rapporto tra flusso di cassa e flusso di competenza e moltiplicato per cento.

dello stato di attuazione del decentramento sia dal lato dell'autonomia di entrata che della capacità di spesa.

L'indicatore più frequentemente impiegato per misurare il livello di autonomia finanziaria delle Amministrazioni e Imprese Locali è costituito dal confronto tra Entrate tributarie (intese come Tributi propri e devoluti²⁰) e i Trasferimenti statali. Si può notare, infatti, attraverso la Figura III.18, come, a partire dal 1998 per il Centro-Nord e dal 2002 per il Mezzogiorno le entrate proprie di Amministrazioni e Imprese Locali superino i Trasferimenti (correnti e di capitale) erogati dallo Stato, con una dinamica crescente.



Tale fenomeno discende direttamente dall'introduzione di alcune leggi specifiche. Infatti, 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. In particolare, l'introduzione di:

- IRAP e Addizionale regionale all'IRPEF, attraverso il D. Lgs. 446/1997, che hanno sostituito una quota consistente dei trasferimenti del Fondo Sanitario Nazionale. Con lo stesso decreto, è stato, inoltre, attribuito alle Province e ai Comuni il gettito di alcuni tributi erariali;
- Addizionale comunale all'IRPEF facoltativa, con il D.Lgs. 360/1998;

²⁰ In tale contesto, i Tributi propri e le Compartecipazioni sono assimilati, assumendo alcuni orientamenti condivisi a livello internazionale (Cfr. OECD, *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, 2009).

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 Conti Nazionali e nelle Statistiche sulle Entrate dell'OECD. 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.

- Compartecipazione regionale all'IVA e all'Accisa sulle benzine, l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF, e la contestuale soppressione del Fondo Sanitario Regionale, che rappresentava la quota più consistente di trasferimenti dallo Stato alle Regioni, con il D. Lgs. 56/2000.

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: a oggi i tributi locali sono, infatti, solo parzialmente manovrabili dal legislatore locale e solo minimamente ancorati alla capacità fiscale del territorio.

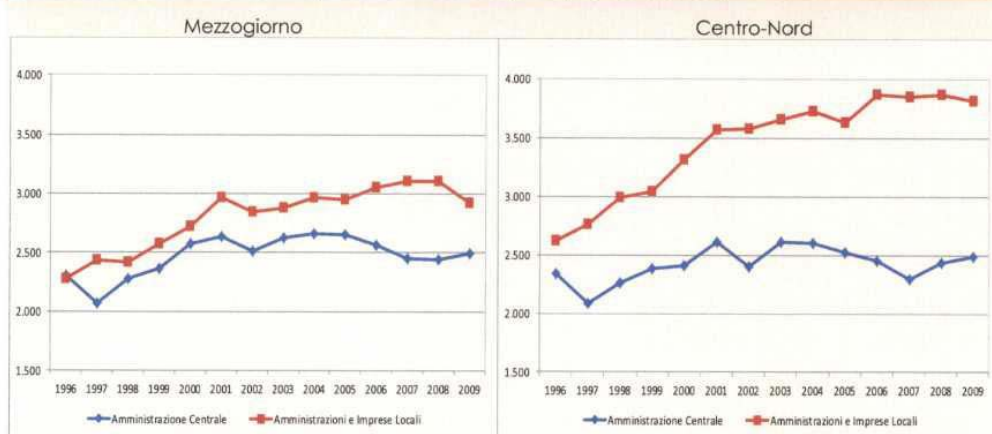
Dal lato del decentramento della spesa, un opportuno indicatore per la valutazione oggettiva del fenomeno, è dato dall'analisi della spesa pubblica consolidata procapite considerata al netto di interessi sul debito pubblico, uscite relative al settore previdenziale e partite finanziarie. Tale aggregato può essere definito come *spesa decentrabile*, ovvero esborso potenzialmente oggetto di trasferimento verso soggetti erogatori territorialmente più vicini ai bisogni dei cittadini, ed è la base delle analisi di questo paragrafo. L'universo di riferimento è costituito dai soggetti del Settore Pubblico Allargato coinvolti dalle riforme²¹. 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 locali nella gestione della spesa pubblica e il crescente coinvolgimento delle Imprese Pubbliche Locali (IPL), a cui gli enti territoriali delegano la fornitura di alcuni servizi pubblici.

Dall'esame della spesa decentrabile consolidata procapite (cfr. Figura III.19) 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 sia nel Mezzogiorno nel Centro-Nord, ma, soprattutto, dal forte un aumento nella spesa del complesso delle Amministrazioni e Imprese Locali (AR, AL e IPL) considerate²², aumento decisamente più marcato per il Centro-Nord.

²¹ Sono quindi esclusi i flussi relativi alle Imprese Pubbliche Nazionali, ritenute gestori di servizi nazionali non decentrabili.

²² La flessione nel 2009 nella spesa delle Amministrazioni Regionali è da imputarsi principalmente alla riorganizzazione del sistema sanitario siciliano effettuata con L.R. 5/2009.

Figura III.19 - SPA – EVOLUZIONE DELLA SPESA CONSOLIDATA DECENTRABILE PER LIVELLO DI GOVERNO (Anni 1996-2009; euro procapite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

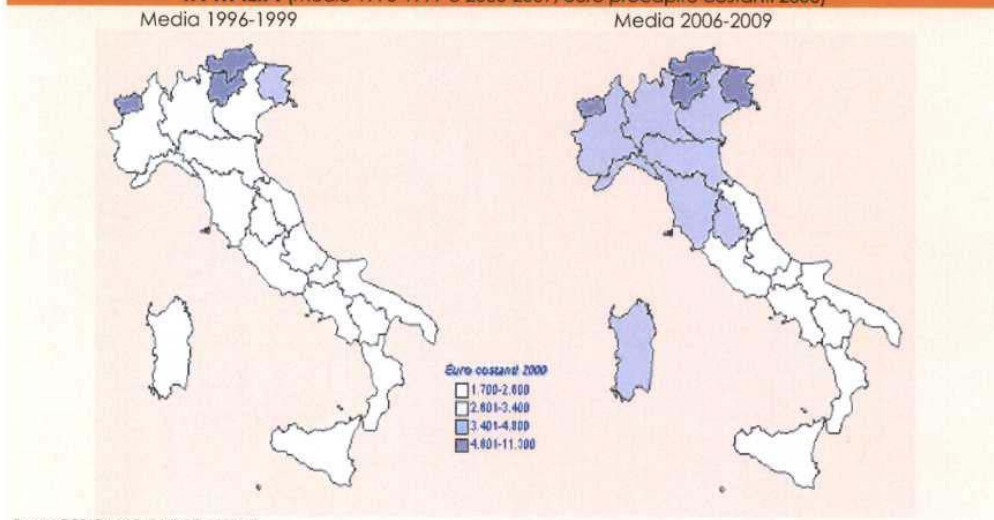
La politica di devoluzione sembra quindi essere stata maggiormente recepita nel Centro-Nord, confermando come l'attuazione concreta del decentramento sia un fenomeno fortemente influenzato dal livello di sviluppo economico e amministrativo raggiunto nelle diverse regioni.

L'evoluzione nella spesa di Amministrazioni e Imprese Locali evidenziata negli aggregati per area, trova maggiore specificazione nella Figura III.20 in cui viene confrontata la spesa decentrabile totale procapite del comparto locale (AR, AL, IPL) tra il 1996-1999 e il 2006-2009.

Dalla mappa tematica si evince che tutte le regioni aumentano la spesa decentrabile nel comparto locale tra il primo e il secondo periodo di riferimento a volte anche in maniera consistente (come nel caso del Piemonte e del Veneto), a eccezione della Puglia e della Sicilia, in cui l'aumento della spesa non è tale da farle passare alla classe successiva.

Nel secondo periodo di riferimento, inoltre, le regioni che raggiungono la più alta spesa procapite nel comparto sono, oltre alla Valle d'Aosta e alle Province Autonome che scontano effetti dimensionali, l'Emilia-Romagna, la Liguria e il Friuli Venezia Giulia. Al contrario, le regioni del Centro-Sud mantengono valori decisamente più contenuti.

Figura III.20 - SPA – SPESA DECENTRABILE TOTALE DEL COMPARTO LOCALE (AR, AL, IPL) IN ITALIA (medie 1996-1999 e 2006-2009; euro procapite costanti 2000)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Se quanto finora detto dà conto del trasferimento di funzioni dall'Amministrazione Centrale a quella Locale, nulla dice sul fenomeno del trasferimento di funzioni dalle Amministrazioni Regionali e Locali alle Imprese Pubbliche Locali. È questo uno dei temi più interessanti per comprendere l'evoluzione del processo di riorganizzazione e/o privatizzazione della PA. Nel corso degli anni Novanta il processo di snellimento della Pubblica Amministrazione ha avuto una accelerazione. Si è sviluppata, infatti, la tendenza degli enti territoriali a trasferire a soggetti terzi la gestione dei servizi, e tali soggetti sono andati assumendo sempre più natura imprenditoriale. Già la L. 142/1990 aveva introdotto la possibilità di affidare a Società per azioni, a prevalente capitale pubblico, la gestione dei servizi pubblici locali. In seguito è venuto meno il vincolo della proprietà maggioritaria pubblica e con il Testo Unico degli Enti locali del 2000, infine, la Società per azioni diventa l'unica forma di gestione per i servizi di rilevanza economica.

La Banca dati CPT è l'unica in grado di fornire informazioni specifiche e dettagliate su tale comparto, come può rilevarsi dalla Figura III.21 in cui viene riportata la spesa decentrabile totale procapite delle Amministrazioni regionale e Locali e delle Imprese Locali.

Figura III.21 - SPA – SPESA DECENTRABILE TOTALE DELLE COMPONENTI LOCALI (AR, AL, IPL) IN ITALIA (Medie 1996-1999 e 2006-2009; euro procapite costanti 2000)



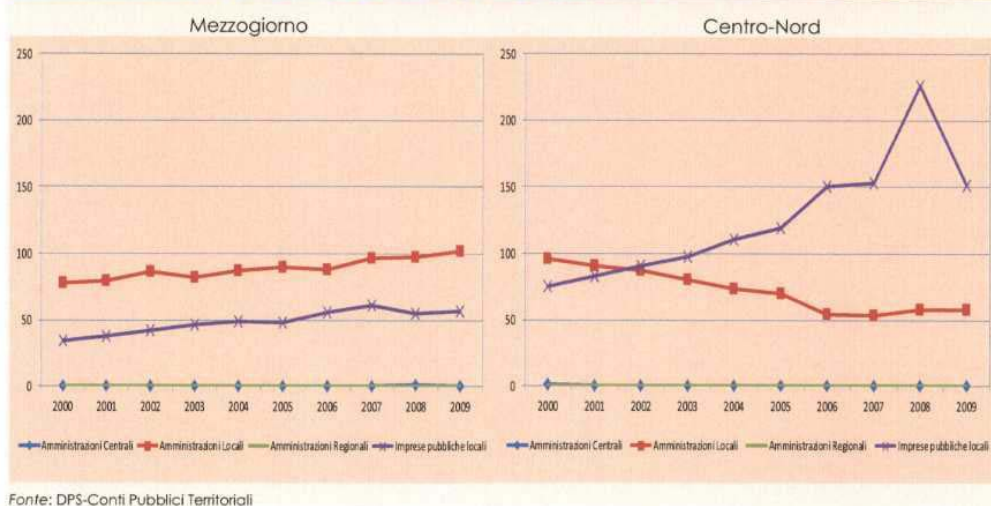
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

L'analisi temporale mostra come la spesa delle Imprese Pubbliche Locali è andata crescendo in tutte le Regioni, pur se tale fenomeno si è verificato con intensità e tempistica diversa nel Centro-Nord e nel Sud. In particolare, mentre le regioni centro-settentrionali hanno intrapreso il processo di decentramento di funzioni a partire dal periodo 1998-2000, come mostra l'elevata dinamica della spesa, le regioni meridionali si sono adeguate solo negli ultimi anni e il processo è ancora parziale. Tale affermazione è rafforzata da un livello di spesa procapite delle IPL nel Centro-Nord che dal 2008 ha raggiunto quella delle Amministrazioni Locali. Maggiori dettagli sulla composizione e dinamiche di spesa delle Imprese Pubbliche Locali verranno forniti nel paragrafo successivo.

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 per alcuni settori maggiormente interessati dal trasferimento di funzioni.

Prendendo in esame il settore Smaltimento dei rifiuti (cfr. Figura III.22) si nota come questo sia gestito quasi esclusivamente da Amministrazioni Locali e Imprese Pubbliche Locali, che da molti anni hanno competenze in questo settore. È peraltro evidente il basso livello di spesa delle Amministrazioni Centrali e Regionali già a partire dall'inizio del periodo.

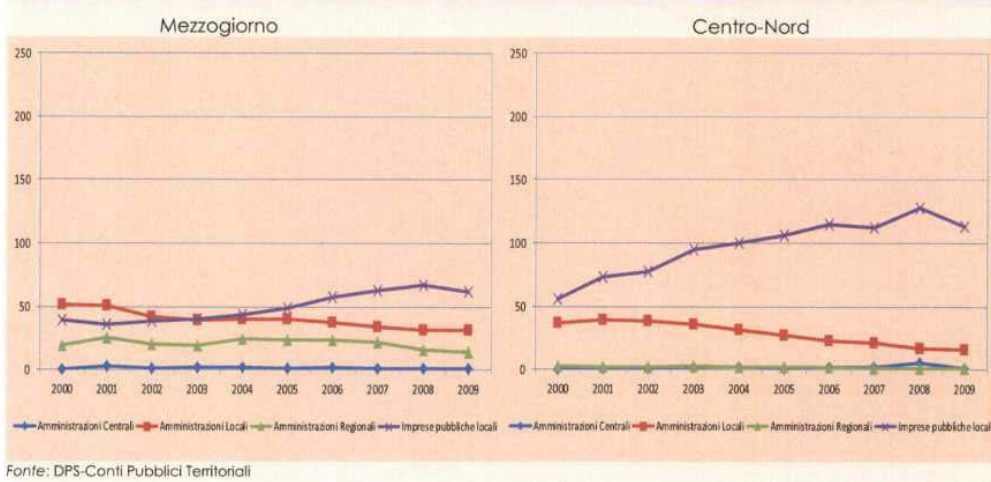
Figura III.22 - SPA: SPESA DECENTRABILE TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI PER LO SMALTIMENTO DEI RIFIUTI: 2000-2009 (euro procapite costanti 2000)



È interessante però porre attenzione al ruolo delle IPL. La spesa di questi soggetti, più bassa nel Mezzogiorno che nel Centro-Nord, è cresciuta in entrambe le macroaree ma con intensità e modalità diverse. In particolare, mentre nel Mezzogiorno il debole aumento della spesa si è accompagnato a un più marcato aumento della spesa delle Amministrazioni Locali, nel Centro-Nord, si è assistito a un andamento decrescente del ruolo di queste ultime (-40 per cento tra il 2000 e il 2009) a fronte di un forte aumento di quello delle IPL (+102 per cento), attestante un più avanzato processo di decentramento verso le aziende e le società del territorio. Il picco della spesa delle IPL registrato nel 2008 dalle regioni del Centro-Nord è da imputarsi alla nascita, in Lombardia, della A2A S.p.A. (azienda multisettoriale nata dall'accorpamento di numerose società locali) e dal relativo costo di avvio delle attività.

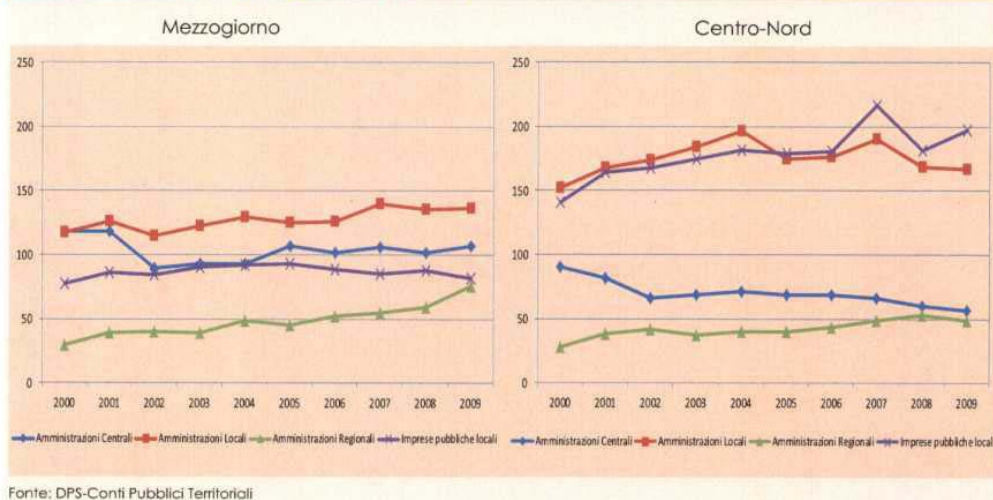
Nel Ciclo integrato dell'acqua (cfr. Figura III.23) le IPL nel Mezzogiorno registrano una spesa crescente per tutto il periodo (56 per cento), che a partire dal 2004 supera quella degli Enti locali. Nel Centro-Nord, dove anche in questo settore il decentramento è più avanzato, la spesa delle IPL è, fin dall'inizio del periodo, molto più elevata di quella delle Amministrazioni Regionali e Locali (in media rispettivamente 97 euro costanti procapite contro 30).

Figura III.23 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA: 2000-2009 (Euro procapite costanti 2000)



Nel caso del macro-settore Mobilità²³ (cfr. Figura III.24), l'Amministrazione Centrale, attraverso la spesa dell'Anas e dello Stato, risulta avere ancora un ruolo importante, soprattutto nel Sud. Nonostante il forte peso delle Amministrazioni Centrali, gli enti territoriali nel loro complesso hanno tuttavia accresciuto il loro ruolo nel settore della mobilità locale, passando nel Mezzogiorno da 225 euro costanti procapite del 2000 a 294 euro del 2009 e, nel Centro-Nord, da 321 a 412 euro.

Figura III.24 - SPA: SPESA TOTALE PER SOGGETTI EROGATORI IN MOBILITÀ: 2000-2009 (euro procapite costanti 2000)



Sempre più rilevante risulta il ruolo delle IPL nella gestione della spesa del trasporto pubblico locale, soprattutto nel Centro-Nord, dove a partire dal 2007 superano, in termini di spesa procapite, le Amministrazioni Locali, tradizionalmente responsabili del settore.

²³ Il macro-settore Mobilità è ottenuto dalla somma di Viabilità e Altri trasporti.

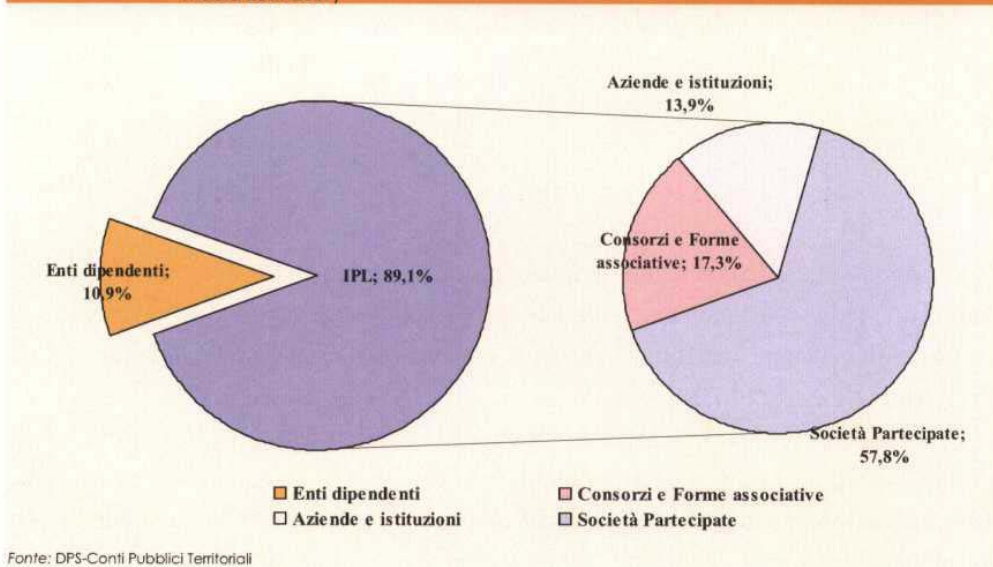
III.5 Il Settore Pubblico Locale (SPL)

III.5.1 La definizione di Settore Pubblico Locale (SPL) e la sua composizione

Il Settore Pubblico Locale (SPL) comprende, a livello locale l'insieme di enti della Pubblica Amministrazione in senso stretto (PA, con esclusivo riferimento agli Enti dipendenti dalle Amministrazioni regionali e locali), e gli altri enti della sua componente allargata.

Per il livello locale, quest'ultima si identifica con le Imprese Pubbliche Locali (IPL), aggregazione che comprende l'insieme dei Consorzi, delle Aziende e delle Società partecipate che operano a livello regionale e sub-regionale. Attraverso la definizione di SPL sono rese possibili ulteriori analisi di dettaglio, estremamente complete e puntuali che rappresentano uno strumento essenziale ai fini della conoscenza delle realtà regionali e sub-regionali nelle quali agisce l'operatore pubblico. Il SPL è composto, nella media del periodo 2001-2009, da un numero di poco superiore ai 3.300 enti, con una netta prevalenza della componente allargata locale sull'intero settore: le IPL ne rappresentano infatti, globalmente, una quota pari all'89,1 per cento del totale (cfr. Figura III.25). A loro volta, le IPL si compongono per più della metà da Società partecipate (57,8 per cento), e quote significative sono riservate per le altre due categorie di enti (Consorzi, pari al 17,3 per cento e Aziende, pari al 13,9 per cento).

Figura III.25 - NUMEROSITÀ MEDIA DEL SPL PER CATEGORIA DI ENTE (Valore percentuale, media 2001-2009)



Ciascuna categoria di enti si articola poi in una pluralità di sottotipi, illustrati nella Tavola III.6. Le composizioni medie per sottotipo, confermano per il SPL la predominanza delle *Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di*

pubblici servizi quale sottotipo maggiormente presente per numero di enti (in media, per gli anni 2007-2009, quasi 1600 enti), e, a seguire, *i Consorzi istituiti/partecipati dalle Province/dai Comuni* (con un valore medio di fine periodo inferiore al primo, comunque pari a 284 enti).

Tavola III.6 - NUMEROSITÀ MEDIA PER CATEGORIA ENTE E SOTTOTIPO DEL SPL (media 2001-2009)

Categoria Ente	Sottotipo Ente	Media 2001-2003	Media 2007-2009
Enti dipendenti	Enti e Istituti regionali	118	101
	Agenzie regionali	61	82
	Enti di promozione turistica di livello regionale	142	70
	Enti per il diritto allo studio universitario	47	43
	Enti e Istituti di province e/o comuni	3	2
	Agenzie di province e/o comuni	1	1
	Enti di promozione turistica di livello sub-regionale	17	17
	TOTALE ENTI DIPENDENTI	389	316
Consorzi e Forme associative	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni	33	32
	ATO (Ambiti Territoriali Ottimali)	37	72
	Consorzi di bonifica	160	157
	Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni	335	284
	Parchi di province e/o comuni	14	13
	TOTALE CONSORZI E FORME ASSOCIATIVE	579	558
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	181	141
	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	93
	Aziende di edilizia residenziale di livello sub-regionale	9	9
	TOTALE AZIENDE E ISTITUZIONI	493	436
Società Partecipate	Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi	127	157
	Società di capitali a partecipazione regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	84	103
	Società di capitali a partecipazione sub-regionale, per la gestione di pubblici servizi	1.269	1.575
	Società di capitali a partecipazione sub-regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	167	236
	TOTALE SOCIETÀ E FONDAZIONI PARTECIPATE	1.647	2.071
TOTALE SPL		3.108	3.381

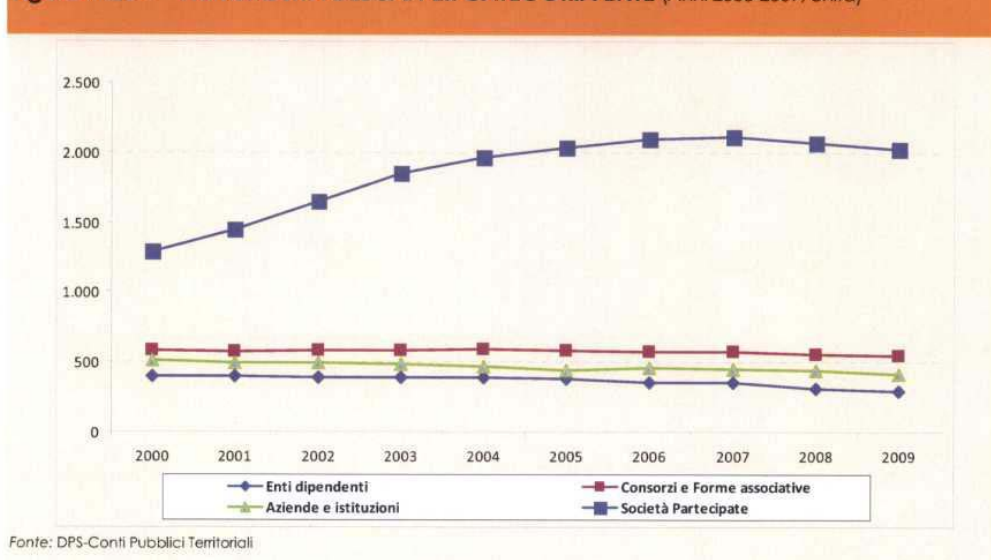
Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

Osservando l'andamento temporale della numerosità per categoria, il SPL presenta un dato sostanzialmente invariato per gli enti costituiti in forma di Aziende e di Consorzi, mentre più interessante risulta il caso delle Società partecipate e degli Enti dipendenti (cfr. Figura III.26).

Per le Società partecipate, a fronte di una crescita progressiva che permane fino a tutto il 2006, si assiste a una battuta di arresto nel 2007, e a una successiva lieve flessione nell'ultimo biennio, periodo nel quale si verifica la simultanea diminuzione del numero degli Enti dipendenti, prima variazione ottenuta su di una serie che, per questa categoria, si presentava ormai assestata su di un livello prossimo ai 380 enti in Italia. La lettura del dato sulla numerosità, onde evitare confusioni, deve accompagnarsi alla considerazione dell'esistenza di un altro fenomeno, cominciato già in qualche misura nel 2006, e via via sempre più esteso, relativo alle fusioni tra le imprese

pubbliche locali, che hanno dato luogo all'apparizione dei primi poli di aggregazione dei servizi pubblici locali in grandi gruppi di imprese, dalle dimensioni economiche significative²⁴ e particolarmente diffusi nelle regioni del Centro-Nord²⁵.

Figura III.26 - NUMEROSITÀ DEL SPL PER CATEGORIA ENTE (Anni 2000-2009, Unità)



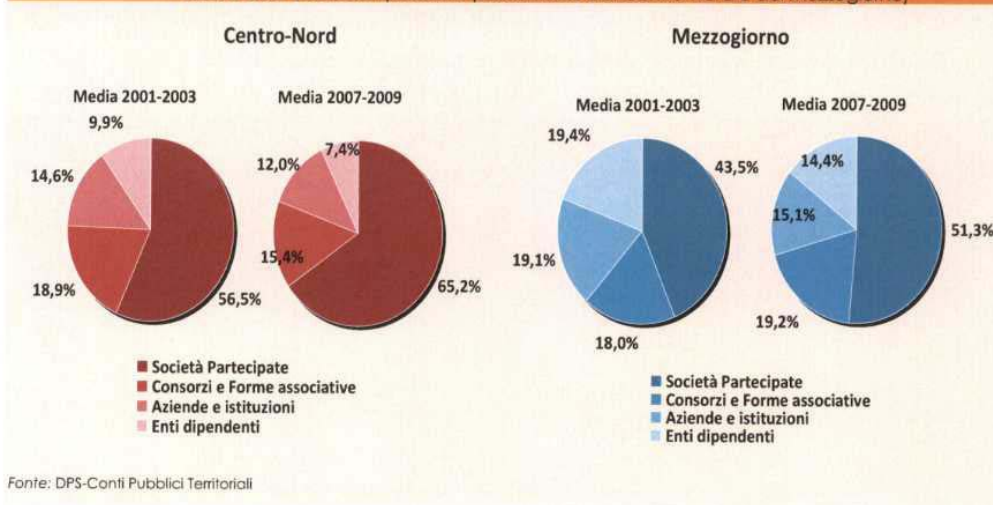
Il fenomeno della prevalenza delle Società partecipate non si replica nelle due macro-aree.

Il confronto tra la composizione percentuale media dei primi anni (2001-2003) e quella dell'ultimo periodo (2007-2009) mostra come i cambiamenti occorsi abbiano interessato dimensioni diverse tra le due macro-aree. Nel Mezzogiorno, infatti, le Società partecipate sfiorano appena il 51,3 per cento nel periodo finale, mentre quelle del Centro-Nord arrivano a costituire, rispetto al SPL, il 65,2 per cento del totale. I dati mettono in rilievo il diverso peso assunto dagli Enti dipendenti, cioè dal settore della Pubblica Amministrazione di livello locale, nelle regioni del Mezzogiorno rispetto a quelle del Centro-Nord. Nel Mezzogiorno, infatti, si passa da un iniziale 19,4 per cento a un valore medio del triennio 2007-2009 pari al 14,4 per cento, dunque ancora rilevante, mentre nel Centro-Nord la medesima categoria diminuisce dal 9,9 al 7,4 per cento.

²⁴ Cfr. più avanti, paragrafo III.4.3

²⁵ Il fenomeno è particolarmente verificato nel caso delle *multiutilities*, quali la ENIA in Emilia Romagna, già nata dalla fusione a fine 2005 di tre aziende municipalizzate e di nuovo, nel 2010, incorporata nel Gruppo IREN, nato a sua volta dalla fusione tra IRIDE SpA ed ENIA; la società A2A, nata il primo gennaio 2008 dalla fusione tra la società AEM SpA di Milano e la società ASM SpA di Brescia, operante nei settori dell'energia, della gestione dei servizi idrici integrati, della raccolta e smaltimento dei rifiuti e dei servizi per le pubbliche amministrazioni; il gruppo Hera, nato a seguito di aggregazione successive tra più di 11 aziende municipalizzate.

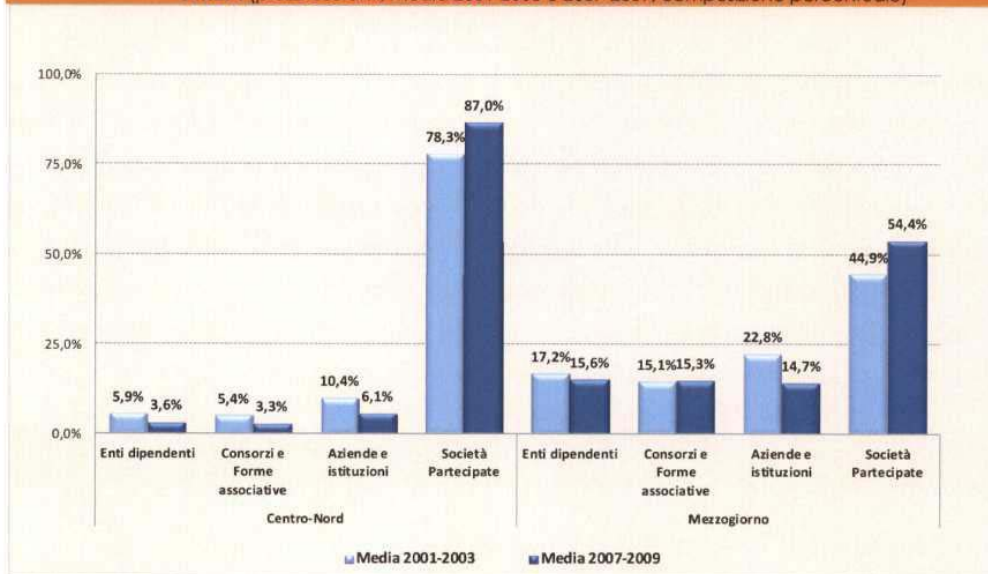
Figura III.27 - NUMEROSITÀ DEL SPL PER CATEGORIA ENTE E MACRO-AREA (Media 2001-2003 e 2007-2009, composizione percentuale del Centro-Nord e del Mezzogiorno)



L'analisi assume maggiore significatività se si confronta la distribuzione regionale per macro-area della spesa consolidata per categoria dell'intero SPL. Il confronto tra i due periodi della serie, quello iniziale riferito al triennio 2001-2003 e quello finale degli anni 2007-2009²⁶, rende evidente il ruolo svolto dalle Società partecipate, sebbene con differenze importanti tra il Centro-Nord e il Mezzogiorno (cfr. Figura III.28). Nel Centro-Nord appare infatti una tendenza alla societizzazione più marcata, del tutto evidente nel secondo periodo considerato, a detrimento delle altre forme di costituzione degli enti SPL, in particolare delle Aziende speciali. Anche nel Mezzogiorno, le Società partecipate si confermano essere le maggiori per dimensione economica di spesa, ma vi permangono quote significative delle altre categorie di enti. Il caso delle Aziende può essere considerato in questo senso esemplare: nel Centro-Nord esse superano di poco i sei punti percentuali, laddove il Mezzogiorno sfiora i quindici punti percentuali, sebbene in ambedue le macro-aree si registri una diminuzione delle quote relative.

²⁶ Ai fini di una valutazione significativa dell'azione pubblica nel SPL, non si può prescindere dall'edificio normativo sancito già nel Testo unico n. 267/2000 e nelle normative di settore (ad es. il D.Lgs. 164/2000 e il D.Lgs. 79/1999) sulla liberalizzazione dei servizi pubblici. La distinzione tra quella che si definisce l'attività amministrativa in forma privatistica e l'attività d'impresa degli enti pubblici segna l'inizio di nuove modalità di intervento dell'operatore pubblico, i cui effetti trovano concreta realizzazione, di fatto, a partire dall'anno 2001. Ciò spiega gli archi temporali scelti in questo paragrafo.

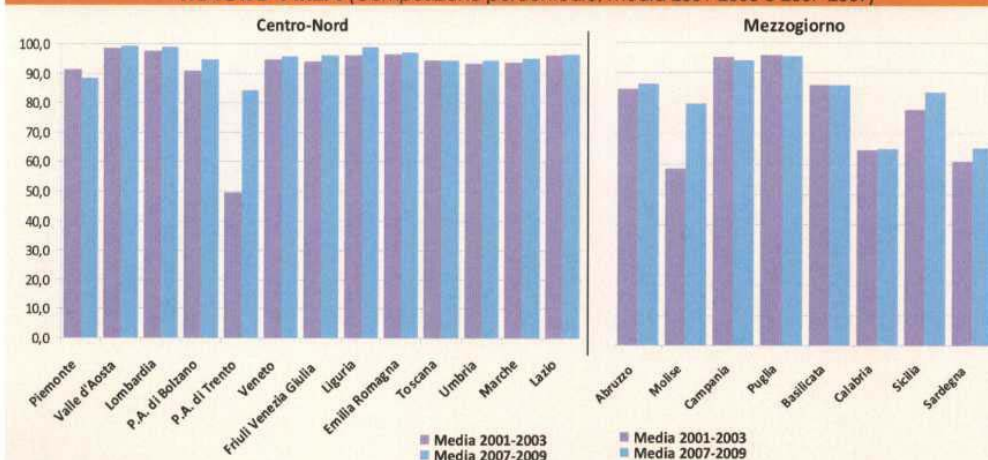
Figura III.28 - SPESA TOTALE CONSOLIDATA DEL SPL PER CATEGORIA ENTE E MACRO-AREA (prezzi costanti, media 2001-2003 e 2007-2009, composizione percentuale)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

La spesa delle IPL costituisce in effetti grande parte della spesa dell'intero SPL, fin quasi a coincidere con essa. Nel confronto tra i primi anni della serie e quelli di fine periodo, la tendenza è di un progressivo aumento dell'importanza della componente allargata. Attraverso il dettaglio del peso delle IPL sulla spesa totale del SPL per regione (cfr. Figura III. 29), il quadro si arricchisce di nuove informazioni. Ad esempio, le regioni Piemonte, Campania e Puglia mostrano una tendenza inversa rispetto al dato nazionale, cioè diminuzioni, seppur lievi, del peso delle IPL sul totale del SPL, mentre tutte le altre regioni, prime tra tutte la Provincia Autonoma di Trento, trainano il *trend* nazionale. I livelli delle regioni del Mezzogiorno, in particolare quelli di fine periodo, si presentano comunque inferiori al 90,0 per cento, valore raggiunto da undici regioni su tredici del Centro-Nord, e da solo due regioni su otto nel Mezzogiorno.

Figura III.29 - SPESA TOTALE CONSOLIDATA. PESO DELLE IPL SUL SPL PER REGIONE E MACRO-AREA (Composizione percentuale, media 2001-2003 e 2007-2009)



Fonte: DPS-Conti Pubblici Territoriali

III.5.2 Dimensione ed efficienza delle Imprese Pubbliche locali

L'aumento della dimensione media della spesa delle IPL è molto marcato nelle regioni del Centro-Nord (cfr. Figura III.30), dove in regioni come la Lombardia e la Valle d'Aosta (cfr. Figura III.31), nell'ultimo triennio (2007-2009), un IPL spende in media più del doppio di ciò che spendeva all'inizio del periodo (2001-2003). Importanti sono anche gli incrementi di spesa media delle IPL nel Veneto, in Liguria, in Emilia-Romagna e nelle due province autonome di Trento e Bolzano.

Si noti come tale 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.

