

II. APPROFONDIMENTI AL CAPITOLO 2

II.1 *Il sistema di classificazione degli enti dell'Extra PA locale*

Il sistema di classificazione degli Enti introdotto nei CPT consente di allocare in modo omogeneo e completo tutte le tipologie di enti del SPA, compresa, soprattutto, la variegata realtà locale rilevata dai Nuclei Regionali. L'assegnazione di un livello territoriale per ciascun ente compreso nella banca dati CPT permette, infatti, di raffinare notevolmente la rilevazione, migliorando il livello di dettaglio della banca dati e le possibilità di un suo sfruttamento, sia da parte di utenti esterni sia da parte degli operatori stessi. Questo approfondimento intende essere di supporto soprattutto ai Nuclei Regionali che devono operativamente effettuare la scelta della collocazione all'interno della classificazione CPT degli Enti da loro rilevati, ma è anche di ausilio agli studiosi che intendano approfondire le diverse tipologie di enti presenti nell'universo CPT. Si mostrerà, quindi, prima come effettuare la costruzione del codice ente e, poi, i dettagli relativi agli enti di alcune categorie del comparto locale mettendone in luce le caratteristiche¹⁴.

La classificazione degli enti adottata da CPT per la rilevazione degli enti, compresi quelli regionali e subregionali, è strutturata su tre livelli: categoria, subcategoria e sottotipo. Nel primo livello vengono definiti i grandi aggregati. Nelle subcategorie si tiene conto della dimensione territoriale (Centrale, Regionale e Subregionale). 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 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 I.2 Inoltre, alcune categorie hanno chiaramente un'unica subcategoria, perché hanno un unico livello territoriale (ad esempio, Amministrazioni Regionali, Amministrazioni Comunali, ma anche tutti gli enti sovregionali). Altre categorie presentano invece due subcategorie, perché gli enti che esse comprendono possono avere duplice dimensione territoriale: Enti dipendenti, Forme associative, Aziende e istituzioni, Società e fondazioni partecipate.

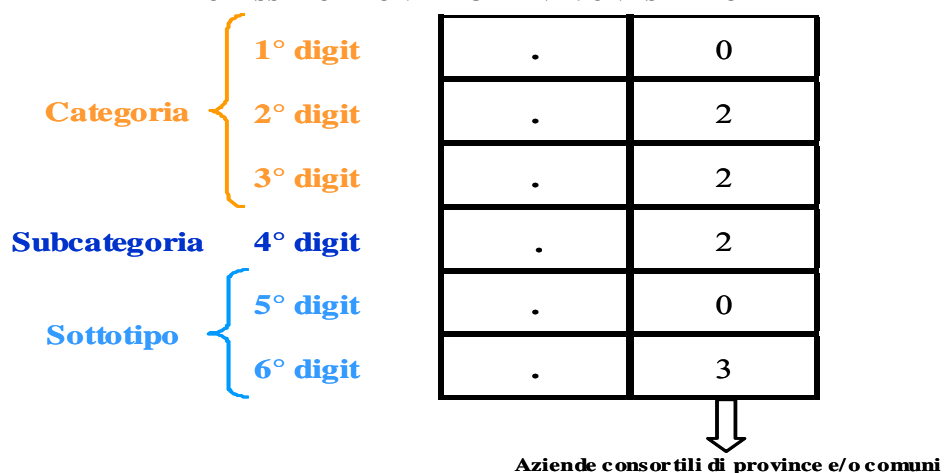
A livello di subcategoria, tali enti si distingueranno in: "Enti dipendenti di livello regionale" ed "Enti dipendenti di livello subregionale"; "Forme associative di livello regionale" e "Forme associative di livello subregionale". Proprio perché più complessi, nel seguito si farà riferimento soprattutto a

¹⁴ Alcune indicazioni generali sull'attribuzione settoriale dei vari enti rilevati dai Nuclei Regionali ai vari settori CPT sono riportate nel Capitolo IV.3

questi casi. 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 locali, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella Pubblica Amministrazione¹⁵.

Nella Figura II.1 si schematizza come viene costruito il codice attribuito a ciascun ente dell'Universo CPT, attraverso l'esempio di una Azienda consortile di livello subregionale. Si nota come le prime tre cifre (*digit*) del codice identificano la Categoria dell'ente (nel caso dell'esempio si tratta di Aziende e istituzioni che hanno codice 022); il quarto *digit* identifica la subcategoria (codice 2), mentre gli ultimi due *digit* si riferiscono al codice Sottotipo (nell'esempio 03).

FIGURA II.1 LA RICOSTRUZIONE DEL CODICE SOTTOTIPO PER LA CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI: UN ESEMPIO



Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)

Vista la complessità del problema nella Tabella II.1 verrà illustrato in dettaglio il contenuto delle categorie di enti rilevati dai Nuclei Regionali che presentano molteplicità di subcategorie e di sottotipi e i criteri che hanno presieduto alla loro attivazione. Non sono quindi presentate, perché il loro contenuto risulta di immediata comprensione, le categorie relative ad Amministrazione Regionale, Comuni, Università, Camere di Commercio, Autorità ed Enti Portuali, ovvero quelle in cui categoria, subcategoria e sottotipo coincidono¹⁶.

¹⁵ Si tratta, ad esempio, dei codici SIOPE. Per ulteriori dettagli si veda il Capitolo III.3

¹⁶ L'elenco completo dei codici sottotipo per gli enti dell'Extra PA locale è riportato nel Paragrafo VII.1

TABELLA II.1 DESCRIZIONE DI CATEGORIA, SUBCATEGORIA E SOTTOTIPO DEGLI ENTI

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
COMUNITÀ MONTANE E ALTRE UNIONI DI ENTI LOCALI	Comunità Montane e altre Unioni di Enti Locali di livello subregionale	Comunità Montane	Unioni di Comuni in territorio montano (ex D.lgs.267/2000).
		Unioni di comuni	Enti locali ex art. 2 del D.lgs.267/2000. Sono forme associative (ex art. 32 del medesimo D.lgs.) che appartengono ad un livello superiore a quello di convenzioni e consorzi: ad esse si applicano, infatti, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni e ad esse competono introiti di tasse e tariffe sui servizi affidati.
		Unioni varie di enti locali	Possibili unioni di enti locali diverse dalle precedenti, quali ad esempio le Unioni di Camere di Commercio.
ASL, AZIENDE OSPEDALIERE E IRCCS	Asl, Aziende Ospedaliere E IRCCS	Asl, Aziende Ospedaliere E IRCCS	ASL, Aziende Ospedaliere e IRCCS sono compresi in un'unica tipologia, ma distinti in tre sottotipi. Il dato fornito dalle statistiche ufficiali ed elaborato dal Nucleo Centrale CPT è complessivo e non scorponabile nei singoli sottotipi. I Nuclei Regionali CPT possono tuttavia rilevarli singolarmente arricchendo il contributo informativo della banca dati.
PARCHI NAZIONALI	Parchi nazionali di livello regionale	Parchi nazionali di livello regionale	I Parchi Nazionali sono enti istituiti e dipendenti dal Ministero dell'Ambiente, ma spesso le Regioni ne finanziano o co-finanziano progetti e iniziative: a tali finanziamenti è demandata la categoria "Parchi Nazionali" di livello regionale.

segue

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
ENTIDI DIPENDENTI (enti strumentali di Regioni, Province e Comuni, da declinarsi nei propri sottotipi)	Enti dipendenti di livello regionale	Enti e istituti regionali	Enti strumentali non economici della Regione, diversi dalle agenzie. Include: (a) Istituti per i beni artistici, culturali e naturali; (b) Autorità di bacino, costituite da Stato e Regioni e istituite dalla L.183/1989 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo); (c) Enti denominati Centri; (d) Enti Autonomi e Aziende Autonome (escluse quelle turistiche, classificate in uno specifico sottotipo) che producono servizi collettivi non destinabili alla vendita; (e) Enti fieristici, se costituiti dalla Regione nella forma di enti pubblici non economici e non ancora trasformati in SpA (sottotipo Società di capitale a partecipazione regionale); (f) Istituti di Ricerca a livello regionale.
		Agenzie regionali	Agenzie costituite dalle Regioni. Tra esse, le più diffuse sono: (a) ASSR: Agenzie Regionali Sanitarie; (b) ARPA: Agenzie Regionali di Protezione dell'Ambiente; (c) Agenzie Regionali Sviluppo Economico; (d) Agenzie per il Turismo; (e) Agenzie Regionali per l'Impiego; (f) Agenzie Regionali per la Rappresentanza Negoziale; (g) Agenzie Regionali per lo Sviluppo Rurale/agricolo ed il settore Agro-alimentare; (h) Agenzie Regionali per Informatica e Telematica; (i) Agenzie Regionali Parchi; (l) Agenzie per gli Investimenti; (m) Organismi pagatori Regionali per l'agricoltura. In alcuni casi (come ARPA e ASSR) si tratta di una rete di agenzie, composta da un nucleo centrale statale e da agenzie regionali e provinciali.
		Enti di promozione turistica di livello regionale	Enti per la promozione del turismo costituiti e controllati dalle Regioni: (a) EPT (Enti Provinciali per il Turismo); (b) AAST o AACST (Aziende Autonome di Cura, Soggiorno e Turismo); (c) APT o APTR o ATR (Aziende di Promozione Turistica o anche Aziende Autonome di Incremento Turistico); (d) AIAT o IAT (Agenzie di Informazione e Accoglienza Turistica); (e) Aziende Autonome Terme. Con la L. 135/2001 di riforma della legislazione nazionale del turismo, AAST e EPT sono destinati allo scioglimento, per essere sostituiti da un'unica agenzia regionale per il turismo, eventualmente affiancata da aziende di promozione turistica territoriali (APT e AIAT). In alcuni casi le Regioni hanno riservato a Province e Comuni la titolarità e/o il controllo di tali enti (sottotipo Enti di Promozione Turistica di livello subregionale); in altri casi (Province di Trento e Bolzano) le APT sono state trasformate in società per azioni (categoria "Società e fondazioni" con sottotipo "Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di pubblici servizi").
		Enti per il diritto allo studio universitario	Enti strumentali deputati alla promozione dello studio universitario (EDSU, ISU, ADSU, ADISU, ARDSU, ecc.). In questo sottotipo rientrano anche gli enti per il diritto allo studio legati allo IUSM (l'ex ISEF).

segue

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
ENTI DIPENDENTI (enti strumentali di Regioni, Province e Comuni, da declinarsi nei propri sottotipi)	Enti dipendenti di livello subregionale	Enti ed istituti di province e/o comuni	Enti strumentali non economici di Province e/o Comuni, diversi dalle Agenzie (sottotipo Agenzie di Province e/o Comuni).
		Enti di promozione turistica di livello subregionale	Enti per la promozione del turismo la cui titolarità e controllo sono affidati a Province e Comuni: (a) EPT (Enti Provinciali per il Turismo); (b) AAST od AACST (Aziende Autonome di Cura, Soggiorno e Turismo); (c) APT (Aziende di Promozione Turistica o anche Aziende Autonome Provinciali di Incremento Turistico); (d) AIAT o IAT o ATL (Agenzie di Informazione e Accoglienza Turistica); (e) Aziende Autonome Terme.
CONSORZI E FORME ASSOCIATIVE (istituti deputati alla gestione associata di servizi e funzioni. Si tratta, in particolare, di Consorzi, in quanto le convenzioni non hanno bilancio autonomo. Le Unioni di Comuni sono classificate in una propria categoria)	Consorzi e Forme associative di livello regionale	Consorzi istituiti e/o partecipati dalle Regioni	Consorzi istituiti per la gestione dei servizi ambientali, di consorzi fito-sanitari, di consorzi scientifici e tecnologici. Rientrano in questa tipologia le forme associative non comprese nei sottotipi successivi.
		A.T.O. - Ambiti Territoriali Ottimali	Istituiti dalla L. 36/1994, (Legge Galli, "Disposizioni in materia di risorse idriche") per riorganizzare il sistema dei servizi idrici in Italia, le nuove agenzie non hanno compiti diretti di gestione, ma di controllo ed indirizzo. La Legge Galli attribuisce alle Regioni il compito di: (a) emanare disposizioni per l'individuazione e delimitazione degli A.T.O.; (b) definire le modalità istitutive delle autorità d'ambito; (c) definire le condizioni per renderle operative; (d) stabilire le convenzioni tipo che disciplinano i rapporti tra autorità d'ambito e gestori. A Province e Comuni spettano organizzazione e affidamento della gestione del servizio idrico, secondo forme e modi di cooperazione previsti da leggi nazionali e regionali. Le funzioni e gli strumenti operativi degli A.T.O. mutano territorialmente. In alcune Regioni (Decreto Leg.vo 22/1997, Legge Ronchi), gli A.T.O. svolgono anche compiti nella gestione dei rifiuti solidi urbani, analoghi a quelli per il servizio idrico. Gli A.T.O. possono, per legge, essere costituiti o come convenzione di cooperazione tra i comuni dell'A.T.O. o come consorzio di funzioni. I Nuclei Regionali CPT rilevano solo gli A.T.O. costituiti come consorzi, che hanno propria personalità giuridica indipendente e autonomia di spesa che si concretizza nella redazione di un bilancio.

segue

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
CONSORZI E FORME ASSOCIATIVE (istituti deputati alla gestione associata di servizi e funzioni. Si tratta, in particolare, di Consorzi, in quanto le convenzioni non hanno bilancio autonomo. Le Unioni di Comuni sono classificate in una propria categoria)	Consorzi e Forme associative di livello regionale	Parchi regionali e interregionali	Il D.P.R. 616/1977 ha trasferito le competenze in materia di aree protette dallo Stato alle Regioni, le quali hanno istituito i propri Parchi Naturali. L'ente gestore dei parchi regionali può essere un consorzio, un ente dipendente della Regione, una Provincia, un Comune, una Comunità Montana. Nonostante la molteplicità degli enti gestori, si è preferito nella classificazione CPT mantenere un'unica categoria di rilevazione, scegliendo la forma più comune che è quella dei consorzi. I parchi interregionali sono rilevati da ciascun Nucleo Regionale per la quota di entrate/uscite di competenza della propria Regione.
		Consorzi di bonifica	Sono enti di diritto pubblico che, ai fini della salvaguardia e tutela del territorio e delle sue risorse, progettano, eseguono e mantengono opere pubbliche di difesa del suolo, di bonifica idraulica e di distribuzione idrica.
	Consorzi e Forme associative di livello subregionale	Consorzi istituiti e/o partecipati da Province e/o Comuni	Consorzi istituiti per la gestione dei trasporti, dei servizi ambientali e idrici, per la manutenzione di acquedotti e metanodotti, per la gestione dei servizi sociali e culturali, per la formazione professionale, i consorzi agro-alimentari.
		Parchi di province e/o comuni	Il D.P.R. 616/77 consente anche a Province e Comuni di istituire propri parchi e aree protette, i cui enti di gestione sono gli stessi Enti istitutori.

segue

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
AZIENDE E ISTITUZIONI (forme di gestione di servizi pubblici diverse dalle società di capitali e a responsabilità limitata, che sono classificate nella categoria “Società e Fondazioni”).	Aziende e istituzioni di livello regionale	Enti pubblici economici ed Aziende regionali	Si tratta, ad esempio, di: (a) Aziende Regionali di Trasporto; (b) Casse Regionali di Credito; (c) Enti Fiera costituiti come enti pubblici economici, istituiti e finanziati dalla Regione (tali enti, se costituiti, in forma di SpA, devono essere classificati tra le società di capitali a partecipazione regionale.); (d) i Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale, promossi, finanziati e controllati dalla Regione. La L. 317/1991 ha riconosciuto tali Consorzi come Enti pubblici economici, con piena autonomia amministrativa, organizzativa ed economico-finanziaria.
		Aziende consortili regionali	Aziende consortili istituite e finanziate dalle Regioni. L'eventuale trasformazione in società di capitali le fa classificare tra le Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di pubblici servizi.
		Istituzioni regionali	Organismi strumentali per la fornitura di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, ma con autonomia gestionale (articolo 114 del D.lgs. 267/2000).
		Aziende di Servizi alla Persona (ASP) di livello regionale	Nel 2001 le Istituzioni di Pubblica Assistenza e Beneficenza IPAB sono state trasformate in: ONLUS, Aziende private e Aziende di servizi alla persona (ASP). Queste ultime sono integrate nel sistema di assistenza sociale, di competenza regionale. Le ASP sono persone giuridiche di diritto pubblico con autonomia statutaria, gestionale, patrimoniale, contabile e finanziaria. Sono istituite dalle Regioni che approvano gli statuti e costituiscono il Consiglio di Amministrazione. Qualora la Regione decida di riservare il controllo ad un ente di livello inferiore, l'ente verrà classificato con tra le Aziende di servizi alla persona di livello subregionale.
		Aziende di edilizia residenziale di livello regionale	Il D.P.R. 616/1977 e i principi stabiliti dalla L. 142/1990, disciplinano gli Enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica. Gli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) sono stati trasformati in Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER). Le ATER sono enti pubblici economici dotati di personalità giuridica e di autonomia organizzativa, patrimoniale e contabile. Generalmente è la Regione ad avere il maggior peso nella nomina del Consiglio di Amministrazione (presidente e consiglieri). Solo qualora tale potere e la titolarità dell'ente passino a Province e Comuni si può classificare l'ente come Azienda di Edilizia Residenziale di livello subregionale.

segue

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
AZIENDE E ISTITUZIONI (forme di gestione di servizi pubblici diverse dalle società di capitali e a responsabilità limitata, che sono classificate nella categoria “Società e Fondazioni”).	Aziende e istituzioni di livello subregionale	Aziende speciali e municipalizzate	Il modello originario di gestione dei servizi pubblici locali è quello delle Aziende Municipalizzate, riformate nel corso degli anni '90 e destinate ad essere sostituite da aziende speciali. Le Aziende Speciali, disciplinate dal D.lgs. 267/2000, sono enti pubblici economici, dotati di personalità giuridica, proprio patrimonio, autonomia imprenditoriale e statuto approvato dall'ente locale, che gestiscono servizi con rilevanza imprenditoriale. A loro volta le Aziende Speciali possono essere trasformate in SpA. O in Srl mediante atto unilaterale dell'ente locale (art. 115 D.lgs. 267/2000). L'ente locale diventa azionista unico della SpA., posizione che può conservare al massimo per due anni, termine entro il quale deve alienare tutto o in parte le proprie azioni. Tale alienazione può comportare la perdita del controllo della società (L.474/1004) o la trasformazione della partecipazione da totalitaria in maggioritaria (art.113 D.lgs. 267/2000) oppure in minoritaria (art.116 D.lgs. 267/2000). La trasformazione in società di capitali comporta l'assegnazione alla tipologia Società di capitali a partecipazione subregionale.
		Enti pubblici economici di livello subregionale	Si tratta, ad esempio, di: (a) Enti Fiera, che siano enti pubblici economici e che siano istituiti, finanziati e controllati da Province e/o Comuni e non trasformati in società di capitali (classificati come Società di capitali a partecipazione regionale, per la gestione di pubblici servizi); (b) Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale, promossi, finanziati e controllati da enti di livello subregionale. La L. 317/1991 ha riconosciuto tali consorzi come enti pubblici economici, con piena autonomia amministrativa, organizzativa ed economico-finanziaria. Vi possono partecipare Comuni, Province, Comunità Montane, Camere di Commercio, Università, Enti ed Istituti pubblici ed economici, Consorzi di imprese. La loro costituzione può essere promossa da tali enti o dalla Regione ed è approvata dalla Giunta regionale; (c) Aziende per l'edilizia residenziale, solo con titolarità di Province e Comuni, che ne nominano gli organi di gestione, (es. Aziende-Casa Emilia-Romagna).
		Aziende consortili di province e/o comuni	Consorzi che gestiscono attività con rilevanza economica ed imprenditoriale o che gestiscono servizi sociali. A norma dell'articolo 31 co.8 del D.lgs. 267/2000, ad esse si applicano le norme previste per le aziende speciali. L'eventuale trasformazione in società di capitali comporta l'assegnazione alle società di capitali a partecipazione subregionale.

segue

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
AZIENDE E ISTITUZIONI (forme di gestione di servizi pubblici diverse dalle società di capitali e a responsabilità limitata, che sono classificate nella categoria “Società e Fondazioni”).	Aziende e istituzioni di livello subregionale	Istituzioni di province e/o comuni	Organismi strumentali degli enti locali per i servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale ed hanno autonomia gestionale. Sono disciplinate dallo statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipendono. L'articolo 114 del D.lgs. 267/2000 le affianca alle Aziende Speciali per la gestione di servizi pubblici locali.
		Aziende di edilizia residenziale di livello subregionale	Aziende di Edilizia Residenziale nel caso in cui la Regione ne abbia assegnata la titolarità e/o il controllo ad un ente di livello inferiore.
		Aziende di servizi alla persona (ASP) di livello subregionale	Aziende di servizi alla persona nel caso in cui la Regione ne abbia assegnata la titolarità e/o il controllo ad un ente di livello inferiore.
SOCIETA' E FONDAZIONI (società per azioni ed a responsabilità limitata a capitale pubblico, prevalente o non maggioritario, costituite e partecipate da Regioni ed Enti locali per la gestione di servizi di interesse generale e non. Fondazioni partecipate dalle Regioni e dagli enti locali).	Società e fondazioni di livello regionale	Società di capitali a part. regionale per la gestione di pubblici servizi	Aziende regionali ed enti pubblici economici trasformati in società di capitali a prevalente capitale pubblico (L.142/1990 e L.267/2000 – art.113) oppure, qualora sia accertato il controllo pubblico, a partecipazione pubblica minoritaria (art.116 L.267/2000). Le società devono fornire servizi pubblici di interesse generale di mercato e non di mercato (CE - Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale - COM 2003.270) e la Regione di deve avere potere di controllo e indirizzo sulla gestione.
		Fondazioni a part. regionale per la gestione di pubblici servizi	Fondazioni in cui la Regione abbia una partecipazione finanziaria significativa ed eserciti poteri di indirizzo e controllo.
		Società di capitali a part. regionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	Partecipazioni significative della Regione in società di capitali che non forniscono servizi di interesse generale.

segue

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	SOTTOTIPO	NOTA
SOCIETA' E FONDAZIONI (società per azioni ed a responsabilità limitata a capitale pubblico, prevalente o non maggioritario, costituite e partecipate da Regioni ed Enti locali per la gestione di servizi di interesse generale e non. Fondazioni partecipate dalle Regioni e dagli enti locali).	Società e fondazioni di livello subregionale	Società di capitali a partecipazione subregionale per la gestione di pubblici servizi	Aziende Municipalizzate, Aziende Speciali ed Enti pubblici economici trasformati in società di capitali a prevalente capitale pubblico (L.142/1990 e L.267/2000 – art.113) oppure a partecipazione pubblica minoritaria (art.116 L.267/2000). Per rientrare in questo sottotipo le società devono fornire servizi pubblici di interesse generale, sia di mercato, che non di mercato (Libro Verde sui Servizi di Interesse Generale – Commissione Europea COM 2003.270) e deve sussistere la possibilità per l'ente locale di esercitare potere di controllo e indirizzo sulla gestione.
		Fondazioni a partecipazione subregionale per la gestione di pubblici servizi	Fondazioni in cui l'ente locale abbia una partecipazione finanziaria significativa ed eserciti poteri di indirizzo e controllo.
		Società di capitali a partecipazione subregionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi	Partecipazioni significative degli enti locali in società di capitali che non forniscono servizi di interesse generale.

Fonte: Conti Pubblici Territoriali, UVAL (DPS)