

AA. VV.

# L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali (CPT) I flussi finanziari pubblici nella Regione Emilia-Romagna



**La raccolta delle monografie regionali *L'Italia misurata con i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle regioni italiane* è il risultato di un lavoro collettivo dell'intera Rete dei Nuclei dei Conti Pubblici Territoriali. Ciascuna monografia è stata curata dal Nucleo Regionale CPT della Regione interessata. L'Unità Tecnica Centrale CPT, che ha ideato e promosso la raccolta delle monografie, ha costantemente affiancato i Nuclei Regionali guidando la stesura dei singoli volumi e curando l'omogeneità e gli aspetti redazionali dei testi pubblicati. Le opinioni espresse impegnano solo gli autori, responsabili unici del prodotto finale nonché di eventuali errori o omissioni.**

Il Nucleo Regionale dei Conti Pubblici Territoriali della Regione Emilia-Romagna è composto da: Tamara Simoni, Responsabile, Graziano Caroli, Annalisa Biagi, Eleonora Ferron, Donatella Vignali e opera presso la Direzione Generale Centrale Risorse Finanziarie e Patrimonio.

In particolare sono autori del volume:

Annalisa Biagi, Tamara Simoni (Parte I)  
Graziano Caroli, Tamara Simoni (Parte II, III, IV)

Gli Autori desiderano ringraziare Antonella Soldati (Regione Emilia-Romagna – Servizio Bilancio e Finanze), Marco Oppi (Regione Emilia-Romagna – Servizio Controllo Strategico e Statistica), Dario Zanuso (Regione Emilia-Romagna – Servizio Sviluppo Risorse umane in ambito sanitario e sociale. Affari generali e giuridici della Direzione generale Sanità e Politiche sociali), Carla Tomassetti (Lepida SpA), Fabio Quintiliani (Banca d'Italia – sede di Bologna).

Un ringraziamento speciale è inoltre rivolto a Luciano Pasquini, Direttore generale alle Risorse finanziarie e Patrimonio, per gli utili commenti, le indicazioni fornite e per il sostegno costante, in questi dieci anni, allo sviluppo del Progetto CPT e alle iniziative del Nucleo Regionale.

*Il volume riflette il percorso metodologico e istituzionale del progetto Conti Pubblici Territoriali. I dati riportati sono tratti prevalentemente dalla Banca dati CPT e sono aggiornati al maggio 2009.*

*Finito di stampare nell'ottobre 2009*

## INDICE

<b>GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME</b>	<b>V</b>
<b>PARTE I – IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE</b>	
<b>1. Il contesto socio-economico</b>	<b>9</b>
<b>2. La programmazione dello sviluppo regionale: obiettivi e strumenti</b>	<b>12</b>
<b>PARTE II – LA SPESA PUBBLICA NELLA REGIONE</b>	
<b>3. La spesa totale del Settore Pubblico Allargato</b>	<b>15</b>
<b>4. La Spesa corrente</b>	<b>20</b>
4.1 <i>Focus sulla spesa per il Personale</i>	21
4.2 <i>Focus sulla spesa per l'Acquisto di beni e servizi</i>	26
<b>5. La Spesa in conto capitale</b>	<b>29</b>
5.1 <i>Le politiche di incentivazione allo sviluppo: investimenti e trasferimenti</i>	32
<b>6. La spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale</b>	<b>40</b>
<b>PARTE III – LE ENTRATE PUBBLICHE NELLA REGIONE</b>	
<b>7. Le entrate del Settore Pubblico Allargato</b>	<b>45</b>
<b>8. Le Entrate correnti</b>	<b>47</b>
<b>9. Le Entrate in conto capitale</b>	<b>52</b>
<b>PARTE IV – DECENTRAMENTO E FEDERALISMO FISCALE</b>	
<b>10. Decentramento territoriale e federalismo fiscale</b>	<b>57</b>
<b>11. Il decentramento dal lato della spesa</b>	<b>58</b>
<b>12. Il decentramento dal lato del finanziamento</b>	<b>65</b>
12.1 <i>Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Regionali</i>	65
12.2 <i>Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Locali</i>	67
12.3 <i>Focus sul finanziamento delle Imprese Pubbliche Locali</i>	69
<b>A. APPENDICE METODOLOGICA</b>	<b>73</b>



## GUIDA ALLA LETTURA DEL VOLUME

La raccolta delle monografie regionali *L'Italia secondo i Conti Pubblici Territoriali - I flussi finanziari pubblici nelle Regioni italiane* rappresenta un possibile esercizio di analisi dei flussi finanziari pubblici di ciascuna regione italiana, con l'intento di offrire un contributo quantitativo al dibattito.

Il processo di ricostruzione delle informazioni si fonda sulla rilevazione dei valori di spesa e di entrata di tutti i soggetti che operano sul territorio regionale, siano essi appartenenti alla Pubblica Amministrazione (PA) che all'*Extra PA* nazionale o locale, ovvero a quel complesso di enti e aziende che rientrano nel Settore Pubblico Allargato (SPA).

I dati statistici alla base delle analisi proposte sono quelli dei Conti Pubblici Territoriali (CPT), Banca dati che è parte del Sistema Statistico Nazionale (SISTAN) ed è prodotta da una Rete di Nuclei presenti nelle diverse Regioni e Province Autonome, che rilevano direttamente tutte le realtà pubbliche locali<sup>1</sup>, con il coordinamento metodologico e operativo dell'Unità Tecnica Centrale<sup>2</sup> che opera presso l'Unità di valutazione degli investimenti pubblici (UVAL) del Dipartimento delle Politiche di Sviluppo del Ministero dello Sviluppo Economico.

Ciascun volume è curato dal Nucleo Regionale CPT di riferimento, nell'ambito di un lavoro collettivo dell'intera Rete CPT.

Dettagli su universo rilevato, criteri di classificazione settoriale, di regionalizzazione e di consolidamento sono disponibili nell'Appendice metodologica al presente volume. Alcuni aspetti e peculiarità dei CPT sono però indispensabile premessa alla loro lettura.

La Banca dati Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso o di informazioni tratte da fonti ufficiali (quali ad esempio l'Istat per gli Enti locali e gli Enti di Previdenza, la RGS-IGEPA per la regionalizzazione della spesa dello Stato, il Dipartimento delle Politiche Fiscali per la regionalizzazione delle entrate erariali, ecc.) senza effettuare, in linea di

---

<sup>1</sup> Si fa riferimento, in particolare, a: Regione e Province Autonome, Enti dipendenti a livello regionale e locale, Autorità ed enti portuali, Aziende e istituzioni regionali e locali, Società e Fondazioni partecipate da Enti locali o regionali. Si fa presente che nel testo il termine Regione, per motivi di uniformità con la terminologia adottata in CPT, è frequentemente utilizzato in sostituzione di Provincia Autonoma. L'ente Provincia Autonoma, inoltre, è incluso nel livello di governo Amministrazioni Regionali.

<sup>2</sup> L'Unità Tecnica Centrale si occupa inoltre di rilevare le informazioni sui flussi finanziari di: Stato e Amministrazioni Centrali, Amministrazioni Comunali, Amministrazioni Provinciali, Comunità Montane, Università, ASL, IRCCS e Ospedali pubblici, Imprese Pubbliche Nazionali.

principio, riclassificazioni. Successivamente si giunge alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione. Da quanto detto deriva che i metodi di regionalizzazione utilizzati nei CPT sono quasi sempre derivati da quanto dichiarato dallo specifico ente o pubblicato da altre fonti ufficiali.

I dati CPT sono confrontabili con tutte le principali fonti istituzionali che producono informazioni circa la contabilità pubblica (si fa ad esempio riferimento ai dati elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato o dalla Contabilità Nazionale dell'Istat) e divulgati in documenti ufficiali. I risultati cui si perviene, a livello territoriale, non sono però necessariamente omogenei. Ciò è l'inevitabile riflesso delle scelte metodologiche adottate dalle diverse istituzioni che sono elemento di valutazione indispensabile per la corretta lettura di tutti i dati contabili pubblicati.

I dati dei CPT garantiscono inoltre una piena confrontabilità tra i diversi territori, il che implica necessariamente l'adozione di criteri univoci tra tutti i Nuclei coinvolti nella rilevazione. Alcune realtà territoriali hanno, però, raggiunto livelli di maggior dettaglio delle informazioni rilevate rispetto a quanto presente nella Banca dati o sono riusciti a ottenere una copertura di universo di enti più ampio del Settore Pubblico Allargato considerato nei CPT. Si tratta di eccellenze a cui l'intera Rete dei CPT tende progressivamente ad avvicinarsi ma, ovviamente, a garanzia della qualità delle informazioni pubblicate, qualsiasi modifica alla rilevazione può essere recepita in Banca dati solo quando è garantita per tutte le Regioni. Vi è quindi la possibilità, per alcuni territori, che il Nucleo Regionale disponga di informazioni di maggior dettaglio rispetto a quanto presente nei dati ufficiali dei CPT. Nelle Monografie viene specificato l'eventuale uso di queste informazioni aggiuntive.

Di seguito si dettagliano i principali contenuti del volume con riferimento ai temi generali trattati nei diversi capitoli.

La PARTE I - IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE si articola in due capitoli che approfondiscono i principali elementi distintivi del contesto sociale, economico e normativo della regione cui è dedicata la monografia. In particolare nel **Capitolo 1 – Il contesto socio-economico**, si descrivono le caratteristiche del territorio regionale, focalizzandosi sugli aspetti demografici e sulle principali variabili macroeconomiche.

Nel **Capitolo 2 – La programmazione dello sviluppo regionale: obiettivi e strumenti** vengono riportati alcuni cenni sulla programmazione regionale, con particolare riferimento alla nuova fase 2007-2013 e ai rapporti con gli Enti locali del territorio.

La PARTE II - LA SPESA PUBBLICA NELLA REGIONE approfondisce aspetti strutturali e congiunturali della spesa pubblica. L'analisi riportata nel **Capitolo 3 – La spesa totale del Settore Pubblico Allargato** è dedicata ai flussi di spesa dell'intero universo di enti considerati che vengono letti per il periodo 1996-2007, in termini complessivi e procapite, sia rispetto ai principali macrosettori di intervento che ai diversi livelli di governo. Il **Capitolo 4 – La Spesa corrente** analizza l'evoluzione della Spesa corrente, con *focus* dedicati alla spesa di personale e alla spesa per l'Acquisto di beni e servizi. La lettura riportata nel **Capitolo 5 – La Spesa in conto capitale** si concentra soprattutto sul dato al netto delle partite finanziarie. L'analisi si articola per livelli di governo e settori di intervento. Per valutare le politiche di incentivazione allo sviluppo realizzate, si considera la composizione della Spesa in conto capitale tra investimenti e trasferimenti a imprese e famiglie. Nel **Capitolo 6 – La spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale** viene approfondita la spesa degli Enti dipendenti e delle Imprese Pubbliche Locali, queste ultime costituite da Società e Fondazioni partecipate, Consorzi e forme associative e Aziende e istituzioni. Si analizza, in particolare, l'evoluzione nel tempo della spesa di tali soggetti e la tipologia di azienda.

La PARTE III - LE ENTRATE PUBBLICHE NELLA REGIONE approfondisce le principali caratteristiche delle categorie economiche delle entrate. In particolare il **Capitolo 7 – Le entrate del Settore Pubblico Allargato** ne introduce le linee generali e i suoi grandi aggregati (parte corrente, e capitale). Nel **Capitolo 8 – Le Entrate correnti**, si approfondisce tale tipologia, nonché la sua composizione per livelli di governo. Il **Capitolo 9 – Le Entrate in conto capitale** è dedicato all'andamento di questa categoria di entrate, approfondita anche per livelli di governo.

La PARTE IV – DECENTRAMENTO E FEDERALISMO FISCALE pone l'accento su tematiche di estrema attualità. Infatti, nel **Capitolo 10 – Il finanziamento degli Enti locali: Tributi propri, Devoluzioni e Trasferimenti** si introducono le linee generali del decentramento di funzioni e del federalismo fiscale (la cui analisi viene svolta nei due capitoli successivi), sottolineandone l'importanza alla luce degli ultimi sviluppi del dibattito in corso e della recente riforma nazionale. Il **Capitolo 11 – Il decentramento dal lato della spesa** analizza la spesa per livello di governo, in modo da evidenziare il decentramento delle funzioni e poterne quindi studiare l'evoluzione nel tempo, con riferimento al passaggio di funzioni sia tra governo centrale e Amministrazioni Regionali e Locali, che

da queste ultime alle Imprese Pubbliche Locali, ovvero a consorzi, aziende e società da esse controllate. Nel **Capitolo 12 – Il decentramento dal lato del finanziamento** si evidenzia come l'avvio di un percorso di riforma nella direzione del federalismo fiscale comporti, per le Amministrazioni Regionali e Locali, un aumento delle entrate proprie e una diminuzione dei trasferimenti dallo Stato. Si studiano le entrate delle IPL, approfondendo quanto di esse sia riconducibile al finanziamento da parte della PA (Trasferimenti) e quanto, invece, alla loro attività di mercato (Vendita di beni e servizi). La trattazione separata tra spese ed entrate del tema del decentramento, discende direttamente dalla consapevolezza di non poter costruire saldi finanziari a partire dalla Banca dati CPT, in considerazione dei diversi metodi di regionalizzazione adottati.

A conclusione del volume, nell'**Appendice metodologica** sono raccolti, in modo sintetico<sup>3</sup> alcuni tratti fondamentali della Banca dati CPT, quali la natura del dato, l'universo di riferimento, i livelli di governo considerati, i metodi adottati per la regionalizzazione dei flussi finanziari, gli schemi per la classificazione economica di spese e entrate e per quella settoriale delle sole spese, il processo di consolidamento cui sono sottoposti i dati per consentire un'analisi a livello di Pubblica Amministrazione (PA) e di SPA, nonché l'elenco degli enti rilevati dal Nucleo Regionale CPT di riferimento per ciascuna Monografia.

---

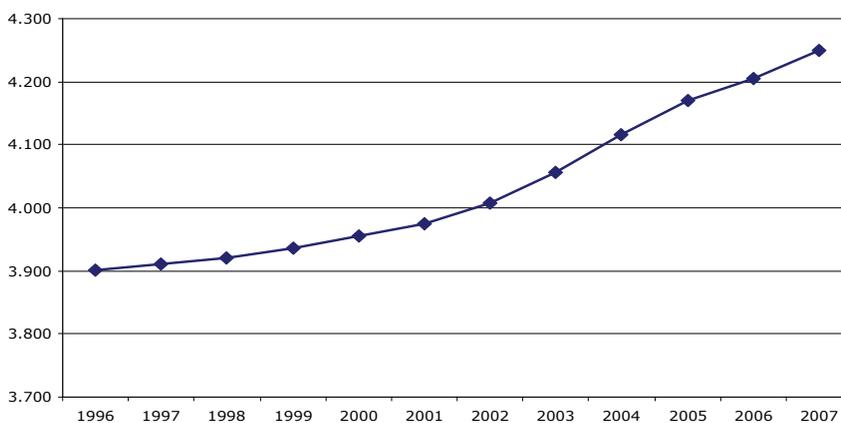
<sup>3</sup> Approfondimenti e dettagli in AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt\\_notemetodologiche.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp)

## PARTE I – IL QUADRO DI RIFERIMENTO REGIONALE

### 1. Il contesto socio-economico

La superficie della Regione Emilia-Romagna si estende su 22.123 Km<sup>2</sup> (equivalenti a circa il 7 per cento del territorio nazionale), ripartita in 9 Province e 341 Comuni. Prevalgono città di medie dimensioni: solo otto Comuni superano i 100.000 abitanti; il Comune più popoloso è Bologna, dove risiede il 9 per cento della popolazione regionale, che ammonta complessivamente a 4.249.500 abitanti (dato medio di inizio e fine 2007), corrispondente a circa il 7 per cento del totale nazionale (cfr. Figura 1.1).

FIGURA 1.1 - EMILIA-ROMAGNA - POPOLAZIONE RESIDENTE (migliaia di abitanti)



Fonte: Elaborazione su dati Istat

Dal 1996 al 2007 la popolazione residente ha registrato un incremento consistente (8,9 per cento), accompagnato da un indice di invecchiamento superiore alla media nazionale<sup>4</sup>, un saldo naturale tra nati vivi e morti costantemente negativo e un basso tasso di natalità. La componente straniera negli ultimi 10 anni si è più che quadruplicata: nel 2007 ha superato le 365.000 unità e la sua incidenza sulla popolazione regionale è passata dall'1,8 per cento nel 1996 all'8,6 nel 2007<sup>5</sup>.

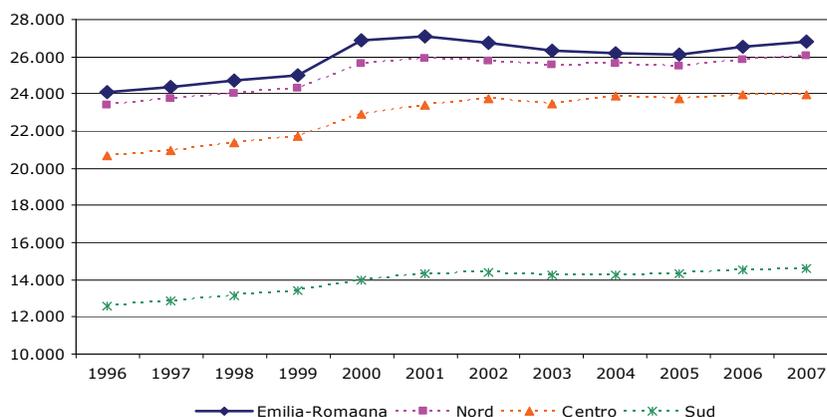
Il Prodotto interno lordo (Pil) dell'Emilia-Romagna (cfr. Figura 1.2) nel 2007 ammonta a 113.837 milioni di euro, (pari all'8,8 per cento del Pil

<sup>4</sup> Infatti l'Emilia-Romagna si conferma come una delle regioni "più vecchie" d'Italia, con una percentuale di popolazione di età superiore ai 65 anni pari a 22,6 a fronte del 19,9 per cento nazionale. Fonte: *Rilevazione della popolazione residente per comune, sesso ed età all'1-1-2008*. Regione Emilia-Romagna.

<sup>5</sup> Fonte: *Rilevazione della popolazione residente straniera per comune, sesso e età all'1-1-2008*. Regione Emilia-Romagna.

nazionale). In termini procapite risulta, per tutto il periodo di osservazione 1996–2007, costantemente più elevato rispetto a quello delle altre aree del Paese. Negli ultimi 5 anni il divario tra Emilia-Romagna e Nord è di 688 euro procapite l'anno (+2,7 per cento), quello con il Centro a 2.590 euro (+10,9), quello con il Sud a 11.998 (+87,4). Anche l'esame di altri indicatori economici conferma il buon posizionamento della Regione nel contesto nazionale: le fonti statistiche sui redditi familiari, sui depositi bancari e sulla ricchezza patrimoniale evidenziano una situazione delle famiglie emiliano-romagnole che può senz'altro definirsi favorevole rispetto al resto del Paese.

**FIGURA 1.2 - PIL PROCAPITE** (euro, valori concatenati a prezzi costanti 2000)



*Nota:* Per dettagli sul metodo Istat degli indici a catena, cfr. Appendice metodologica.

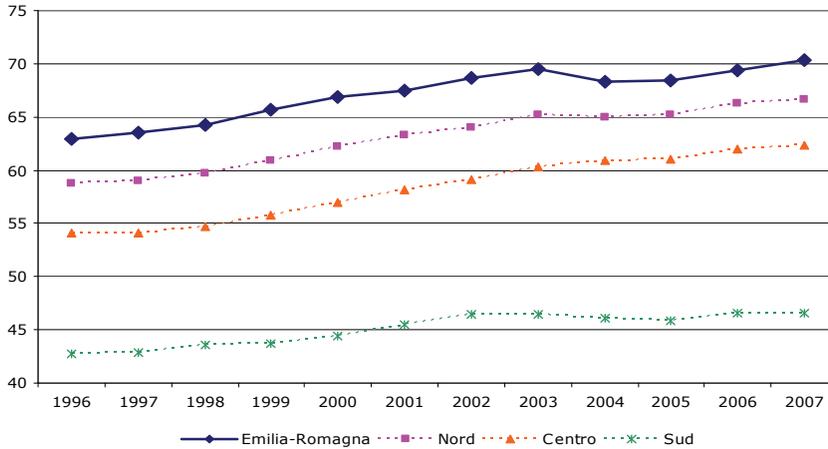
*Fonte:* Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2009

La maggiore ricchezza della Regione Emilia-Romagna è da attribuirsi alla presenza di un solido tessuto industriale, che fa registrare anche un alto tasso di occupazione (tra i 15 e i 64 anni), pari nel 2007, come mostrato nella Figura 1.3, al 70,3 per cento, valore superiore all'obiettivo fissato dal Consiglio di Lisbona per il 2010 (70 per cento). Rispetto alle altre realtà territoriali, per tutto l'arco temporale di osservazione, la Regione registra un tasso di occupazione costantemente più elevato. Nel solo anno di fine serie, il divario con il Nord è +4 per cento, con il Centro +8, con il Sud +24. Nel 2006 la Regione Emilia-Romagna raggiunge, inoltre, l'obiettivo relativo al tasso di occupazione femminile: 61,5 per cento, il valore più elevato in Italia. Anche la produttività del lavoro<sup>6</sup>, che in Italia segna un progressivo deterioramento, si mantiene su livelli superiori alla media. Elevata è anche la

<sup>6</sup> Nel 2007 il numero di ore di Cassa integrazione Guadagni (CiG) è inferiore, rispetto al 2006, del 42 per cento. Fonte: *L'Economia dell'Emilia-Romagna, 2007*, Banca d'Italia.

partecipazione della popolazione adulta a corsi di aggiornamento professionale: nel 2006 è il 7,2 per cento contro una media italiana del 6,9<sup>7</sup>.

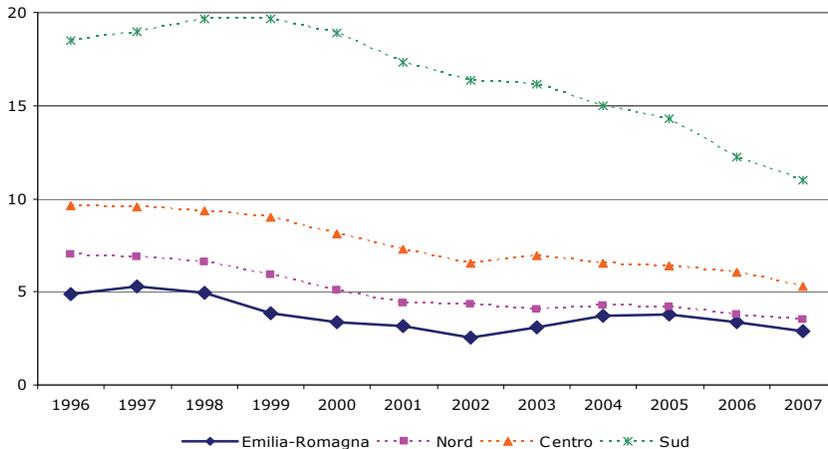
**FIGURA 1.3- TASSO DI OCCUPAZIONE** (valori percentuali)



Fonte: Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2009

Costantemente decrescente (cfr. Figura 1.4) è la curva del tasso di disoccupazione: nel 2007 è al 3 per cento contro il 4 del Nord, il 5 del Centro e l'11 del Sud.

**FIGURA 1.4- TASSO DI DISOCCUPAZIONE** (valori percentuali)



Fonte: Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2009

<sup>7</sup> Fonte: *L'Economia dell'Emilia-Romagna, anno 2006*, Banca d'Italia.

## **2. La programmazione dello sviluppo regionale: obiettivi e strumenti**

Con il “*Patto per la qualità dello sviluppo, la competitività, la sostenibilità ambientale e la coesione sociale in Emilia-Romagna*”, sottoscritto nel 2004 dal Presidente della Regione, dalle rappresentanze imprenditoriali, dalle autonomie locali e dalle parti sociali, sono stati condivisi con la collettività regionale gli obiettivi di fondo della programmazione di medio periodo, ispirandosi ai traguardi fissati dalla Conferenza di Lisbona. Il modello virtuoso di crescita che viene tracciato si basa sulla capacità di combinare la competitività del sistema economico e la coesione sociale con la qualità e la sostenibilità ambientale. Gli stessi obiettivi costituiscono inoltre il riferimento strategico del nuovo Piano Territoriale Regionale (2007), al quale l’Ente Regione assegna la valenza di opzione strategica di riferimento per le politiche territoriali.

In tema di programmazione assume particolare importanza il Documento di Politica Economico Finanziaria Regionale (DPEF), che la Regione Emilia-Romagna ha volontariamente scelto di adottare a partire dal 2000 quale strumento conoscitivo e relazionale nei confronti dell’intera società regionale. Il DPEF opera una sintesi di un complesso sistema di pianificazione e programmazione che agisce sia a livello settoriale che territoriale, e promuove una visione trasversale e integrata delle politiche, mettendole in relazione con le scelte finanziarie. Viene approvato dalla Giunta in concomitanza con la discussione del bilancio regionale e, dal 2006, è diventato un documento con orizzonte temporale esteso a tutta la legislatura, con aggiornamento annuale.

Le priorità strategiche delle politiche regionali sono poi delineate dai documenti di programmazione settoriale<sup>8</sup> e dai documenti di programmazione dei fondi europei.

Sede di concertazione degli atti generali di programmazione regionale è la Conferenza Regione-Autonomie Locali, strumento di raccordo tra la Giunta regionale e gli organi esecutivi degli Enti locali<sup>9</sup>. È composta dai presidenti delle province, dai sindaci dei comuni capoluogo, dai sindaci dei comuni con più di 50.000 abitanti e da 13 sindaci in rappresentanza dei comuni di dimensioni minori. È presieduta congiuntamente dal

---

<sup>8</sup> Per il peso che la spesa sanitaria ha sui bilanci regionali, si cita il Piano Sociale e Sanitario 2008-2010 che definisce l’idea di *welfare* di comunità per il benessere dei cittadini e prefigura un sistema nel quale viene esaltata la titolarità, sia in campo sociale che sanitario, del soggetto pubblico.

<sup>9</sup> Istituita con L.R.3/1999 “*Riforma del sistema regionale e locale*”, successivamente modificata con L.R.6/2004.

Presidente della Regione, o per sua delega dall'Assessore competente, e da un componente eletto, annualmente, dalla Conferenza stessa. Formula proposte ed esprime pareri su temi di interesse delle Autonomie quali leggi di bilancio e di assestamento, atti di organizzazione e disciplina delle funzioni degli Enti locali, formazione degli atti comunitari, ricorsi alla Corte Costituzionale per questioni di legittimità costituzionale riguardanti atti legislativi lesivi e invasivi delle prerogative delle autonomie territoriali.

Sin dai primi anni Novanta, infine, la Regione Emilia-Romagna ha sostenuto il progetto CPT, riconoscendolo quale strumento di grande interesse per la costruzione di un patrimonio di conoscenze sulla finanza territoriale. A partire dal 2001 sono state avviate azioni concrete per diffondere il Conto consolidato all'interno sia dell'Ente Regione che del Sistema delle Autonomie emiliano-romagnole.

Le iniziative di principale impatto sono state: lo sviluppo di un sito dedicato alla finanza del territorio; la realizzazione di una serie di convegni itineranti organizzati in ciascuna delle sedi provinciali della Regione; la pubblicazione nel 2002 del rapporto sul consolidamento della spesa per gli anni 1993-2000. Relativamente al primo punto, è stato realizzato tra il 2001 e il 2002, in collaborazione con ANCI e UPI Emilia-Romagna, un portale<sup>10</sup> sul quale, ogni anno, sono aggiornati e pubblicati i dati finanziari del bilancio preventivo e del consuntivo della Regione Emilia-Romagna, delle 9 Province, dei 341 Comuni e delle Comunità Montane. Specifiche sezioni sono dedicate al progetto Conti Pubblici con la diffusione dell'ultimo Conto consolidato e dei dati anagrafici e finanziari dell'insieme delle organizzazioni strumentali<sup>11</sup> di Comuni e Province che compongono l'universo CPT dell'Emilia-Romagna. Per la ricchezza dei dati, la flessibilità e le informazioni che gestisce, i Conti Pubblici Territoriali sono diventati uno dei riferimenti conoscitivi per la comprensione e l'analisi dei fenomeni connessi alla finanza regionale e locale.

---

<sup>10</sup> Consultabile in ERMES sito della Regione Emilia-Romagna, all'indirizzo: [www.regione.emilia-romagna.it/finanzaterritorio/index.html](http://www.regione.emilia-romagna.it/finanzaterritorio/index.html)

<sup>11</sup> Trattasi dell'insieme di società a partecipazione pubblica, consorzi di Enti locali, istituzioni pubbliche, aziende speciali, enti e agenzie locali che costituiscono il complesso di soggetti funzionalmente dipendenti di Comuni e Province. Si rinvia alla Parte II, Capitolo 6 del presente volume per un approfondimento.



## PARTE II – LA SPESA PUBBLICA NELLA REGIONE

### 3. La spesa totale del Settore Pubblico Allargato

La seconda parte di questo lavoro è dedicata all'analisi dei movimenti finanziari di spesa prodotti dall'insieme dei soggetti rilevati, dal 1996 al 2007, indirizzati al territorio emiliano romagnolo. Verranno esaminate le dinamiche evolutive dei flussi di spesa in termini di volumi, articolazione economica, destinazione funzionale e distribuzione rispetto ai vari livelli di governo – Centrale, Regionale e Locale – effettuando le puntuali comparazioni con i dati di spesa riferiti alle altre aree territoriali del Paese. Si tenterà inoltre di dimostrare come e in che misura le opzioni politiche espresse nel lungo periodo dai governi regionali e locali trovino riscontro nelle azioni di spesa. In particolare cercheremo, dall'analisi dei dati, di trarre indicatori per sviluppare alcune riflessioni in ordine:

- ai profili di spesa riferiti ai diversi livelli di governo (chi spende, per quali funzioni, per quali tipologie di spese)
- al grado di attuazione del decentramento amministrativo raggiunto in Emilia-Romagna rispetto alle altre regioni italiane.

Come già evidenziato nel Capitolo 1, l'Emilia-Romagna è una regione ricca, con una rete di servizi pubblici capillarmente diffusi ed efficienti. In termini di indicatori generali (cfr. Tavola 3.1) presenta una situazione di eccellenza nel panorama italiano.

TAVOLA 3.1- SPA - INDICATORI DI POPOLAZIONE, PIL, SPESA E ENTRATA PER RIPARTIZIONE TERRITORIALE (quote sul totale, media 1996-2007)

	Popolazione	Pil	Spesa Totale	Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie	Entrate Totali
Nord	44,9	54,7	48,4	42,6	54,7
Centro	19,2	21,2	23,1	25,7	22,4
Sud	35,9	24,1	28,5	31,7	22,9
Italia	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Emilia-Romagna</b>	<b>7,0</b>	<b>8,8</b>	<b>7,5</b>	<b>6,7</b>	<b>9,0</b>

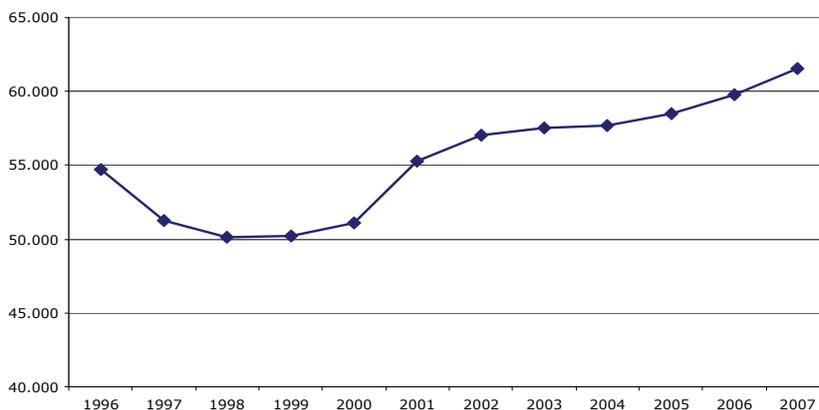
Fonte: Elaborazioni su Banca dati indicatori regionali per le politiche di sviluppo, Istat-DPS, gennaio 2009 e su dati Conti Pubblici Territoriali

Il Pil medio prodotto dal territorio nei 12 anni, in termini percentuali, risulta più elevato sia rispetto a quello del Nord (+1,7 per cento) che a quello del Centro (+2,9 per cento) e con un distacco ancora più marcato nei confronti dell'area meridionale del Paese. È sostenuto, più che altrove, dal tessuto economico e produttivo dell'imprenditoria privata: il rapporto infatti tra spesa pubblica e Pil è, in Emilia-Romagna, più basso che altrove: 0,8 contro 0,9 al Nord, 1,1 al Centro, 1,2 al Sud.

In quanto regione economicamente sviluppata, l'Emilia-Romagna partecipa in misura sostanziale al processo perequativo del Paese: le entrate acquisite dal territorio (principalmente di natura tributaria) sono, in termini percentuali rispetto al totale delle entrate, superiori sia alla quota di spesa indirizzate al territorio che alla popolazione regionale.

Il totale delle spese consolidate in Emilia-Romagna ammonta nel 2007 a 61.510 milioni di euro (cfr. Figura 3.1). Analizzando l'andamento temporale si osservano elementi di rilevante discontinuità: fino al 1999 la spesa si contrae diminuendo complessivamente di oltre 4.433 milioni di euro; a partire dal 2000 riprende una dinamica incrementale con un tasso del 2,7 per cento medio annuo. Il 2001 è l'esercizio che presenta una più marcata difformità rispetto all'andamento generale; tale incremento, come meglio si vedrà nel seguito, è determinato principalmente da interventi realizzati dalle Imprese Pubbliche Nazionali, e interessa, in massima parte, i settori dell'energia e dell'industria.

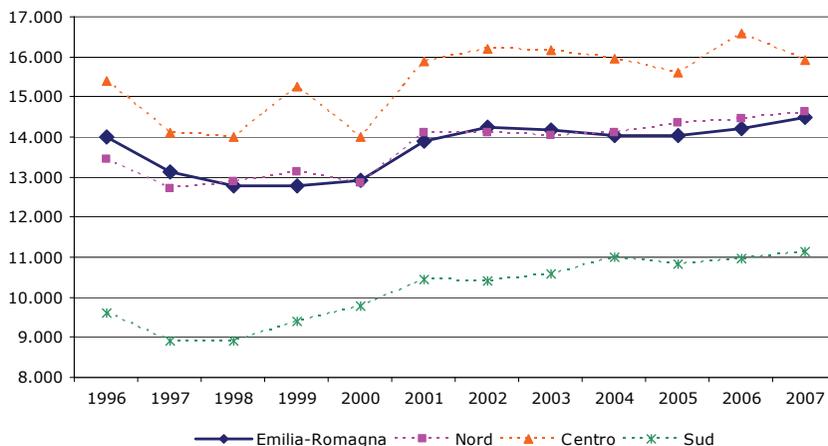
**FIGURA 3.1 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - SPESA TOTALE** (milioni di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In termini di valore procapite (cfr. Figura 3.2), la spesa consolidata dell'Emilia-Romagna, nel 2007, ammonta a 14.475 euro; il corrispondente valore per il Nord è 14.637 euro (ovvero l'1,1 per cento in più), quello del Centro è 15.909 (9 per cento in più). Decisamente inferiore la spesa procapite al Sud: 11.131 euro.

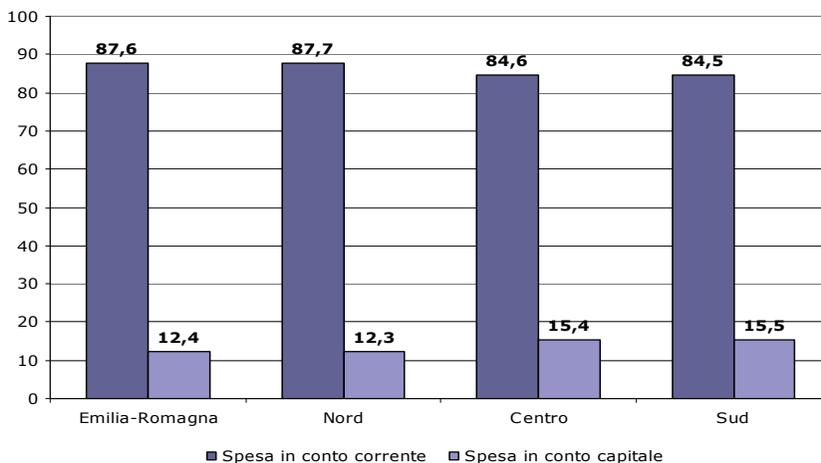
**FIGURA 3.2 - SPA - SPESA TOTALE PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Analizzando la composizione economica della spesa (cfr. Figura 3.3) si osserva, nelle aree del Centro e del Sud, una quota percentualmente più elevata di risorse (poco più del 3 per cento) dedicata agli investimenti, mentre non si registrano particolari difformità tra Emilia-Romagna e Nord. Tale divario, pur limitato, riflette una diversa assegnazione delle risorse comunitarie e statali per favorire la competitività e lo sviluppo.

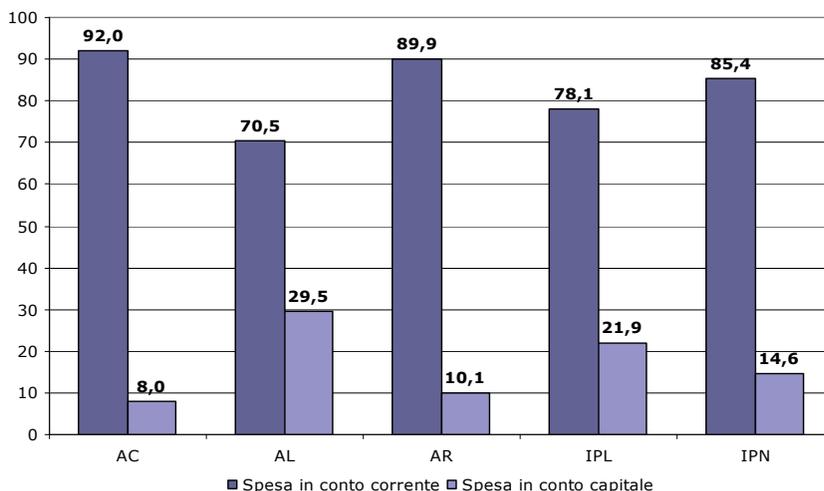
**FIGURA 3.3 - SPA - SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE (valori percentuali, media 1996-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Emilia-Romagna, nel periodo 1996-2007, la Spesa corrente cresce in termini reali in media del 1 per cento annuo, quella in conto capitale del 2,7. Osservando la ripartizione della spesa complessiva per livello di governo, Figura 3.4, la componente di natura corrente presenta valori particolarmente elevati per le Amministrazioni Centrali (AC) e Regionale (AR) sui cui bilanci si concentra la spesa per interessi, la previdenza e la sanità; la Spesa in conto capitale è invece significativa soprattutto a livello locale, dove raggiunge mediamente il 29,5 per cento. Nel 2007, nonostante il nuovo assetto istituzionale delineato con la riforma costituzionale del 2001, il 68,1 per cento della spesa finale in Emilia-Romagna è prodotta da Amministrazioni Centrali e Imprese Pubbliche Nazionali (IPN). Su tale rapporto, naturalmente, incide in misura determinante la spesa di previdenza, competenza esclusiva dello Stato, e gli interessi sul debito.

**FIGURA 3.4 - EMILIA-ROMAGNA - SPESA PER CATEGORIE ECONOMICHE E LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Riprenderemo questo tema centrale dell'analisi della spesa nella Parte IV di questo volume; per ora ci limiteremo ad anticipare, per concludere questo primo Capitolo, che effettivamente si registra una contenuta erosione della quota di spesa controllata dallo Stato e tale contrazione, come vedremo, è in gran parte il riflesso di politiche di "privatizzazione" e di "esternalizzazione", piuttosto che il risultato di un reale decentramento di funzioni di spesa verso gli altri livelli di governo regionale e locale. Tuttavia

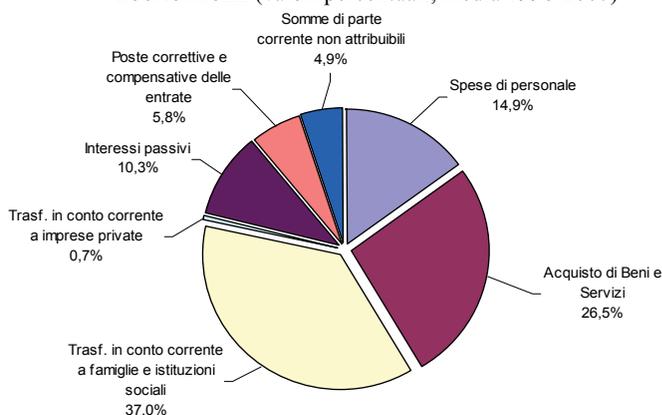
la Regione Emilia-Romagna, già dall'adozione dei primi decreti Bassanini, ha valorizzato il principio di sussidiarietà verticale, attuando il più ampio decentramento consentito dalla normativa in vigore a favore del sistema delle Autonomie Locali e la misura di tale decentramento è osservabile dai dati: il peso del livello locale, Amministrazioni Locali (AL) e Imprese Pubbliche Locali (IPL) rispetto al totale della spesa consolidata raggiunge nel 2007 ben il 19,9 per cento contro il 17,2 per cento del Nord, il 13,6 del Centro e il 12,7 del Sud. È possibile pertanto ipotizzare che questo differenziale, in termini percentuali, esprima la misura del diverso sviluppo che il processo di attuazione del decentramento amministrativo ha raggiunto nella Regione Emilia-Romagna.

#### 4. La Spesa corrente

La Spesa corrente annua indirizzata al territorio emiliano-romagnolo, a partire dal 1996, ammonta a 48.560 milioni di euro (valore medio costante del periodo), registra un tasso di crescita pari all'1 per cento e nel 2007 raggiunge i 54.105 milioni di euro a prezzi 2000. La curva di spesa è simile a quella già osservata per la spesa totale, ovviamente su livelli inferiori, e viene rappresentata graficamente con le Figure 3.1 e 3.2.

Sotto il profilo dell'analisi economica (cfr. Figura 4.1), la voce Trasferimenti alle famiglie e alle istituzioni sociali è la più consistente: in termini di valore medio del periodo ammonta a 18.001 milioni di euro costanti assorbendo il 37 per cento della spesa totale corrente.

**FIGURA 4.1 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - SPESA CORRENTE PER CATEGORIE ECONOMICHE (valori percentuali, media 1996-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In gran parte si tratta di erogazioni destinate al pagamento delle spese per Politiche sociali (principalmente spese previdenziali), che si incrementano a un ritmo reale del 1,2 per cento<sup>12</sup> in media all'anno e che nel periodo considerato passano dai 16.865 milioni di euro nel 1996 ai 19.070 nel 2007.

La spesa per l'Acquisto di beni e servizi e quella per il Personale costituiscono due voci importanti del conto economico alle quali vengono dedicati specifici *focus* nelle pagine seguenti.

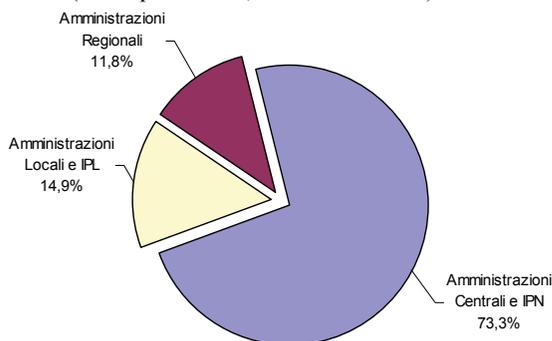
La quarta voce, per dimensione, è quella per il pagamento degli Interessi passivi: mediamente movimentata 5.219 milioni di euro, pari al 10,3 per cento; subisce una contrazione, particolarmente accelerata per effetto della caduta dei tassi di interesse, negli anni 1996-2000 e 2003-2004 e passa

<sup>12</sup> Si ricorda che l'incremento medio della popolazione è pari allo 0,8 per cento l'anno.

dagli 11.586 milioni di euro costanti nel 1996 a 2.899 nel 2007 con una diminuzione complessiva, in termini reali, del 75 per cento.

Interessante è inoltre l'osservazione dei dati riferiti alla distribuzione della Spesa corrente per livelli di governo (cfr. Figura 4.1bis): dei 48.560 milioni di euro costanti che in media ogni anno sono indirizzati al territorio regionale il 73,4 per cento è movimentato direttamente dal livello centrale sul quale incide, come già descritto, il peso della previdenza. Rilevanti anche le spese per istruzione, energia e industria.

**FIGURA 4.1 BIS - EMILIA-ROMAGNA - SPA - SPESA CORRENTE PER LIVELLI DI GOVERNO**  
(valori percentuali, media 1996-2007)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

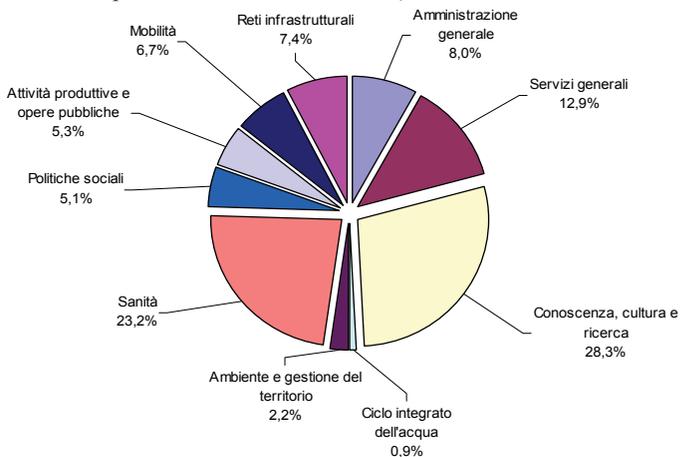
La quota di risorse gestite dal livello regionale è in larga misura destinata alla sanità e al sociale, mentre è distribuita su più settori la spesa del livello locale movimentata per quasi 2/3 dalle AL e per il resto dalle IPL.

#### **4.1 Focus sulla spesa per il Personale**

La spesa complessiva per il Personale dell'Emilia-Romagna ammonta a 7.238 milioni di euro l'anno (media del periodo 1996-2007), pari al 14,9 per cento della Spesa corrente. Cresce a un ritmo medio annuo dell'1 per cento, che in termini assoluti si quantifica in +37,6 milioni di spesa a prezzi 2000. Nel 2007 raggiunge i 7.642 milioni di euro costanti. In termini procapite è pari a 1.798 euro l'anno, sostanzialmente in linea con la spesa registrata nelle altre Regioni del Nord (1.758), molto più bassa rispetto a quella del Sud (1.950) e soprattutto a quella del Centro (2.397).

Nei settori dove l'intervento pubblico si esprime, perlopiù, in servizi alla persona, risulta preponderante come conseguenza dell'elevato rapporto tra unità di personale e utente servito. In effetti, oltre la metà della spesa per salari e stipendi, precisamente il 51,5 per cento, è destinata ai macrosettori Conoscenza, cultura e ricerca e Sanità (cfr. Figura 4.2).

**FIGURA 4.2 - EMILIA-ROMAGNA - SPESA PER IL PERSONALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

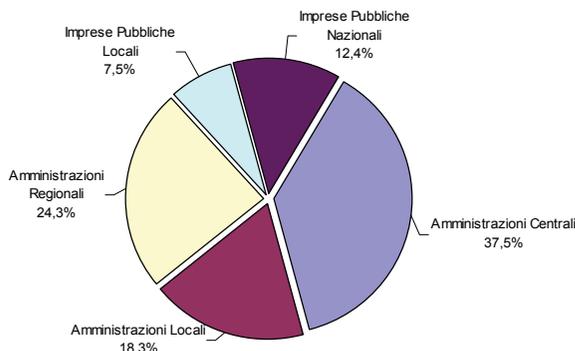
In particolare ogni anno sono indirizzati al sapere mediamente 2.047 milioni di euro, dei quali la maggior parte assorbita dall'Istruzione, mentre 1.674 milioni di euro sono impiegati per la produzione dei Servizi sanitari<sup>13</sup>. Il terzo macrosettore è quello dei Servizi generali con il 12,9 per cento nell'ambito del quale la distribuzione per funzioni vede privilegiare la Sicurezza, seguita dalla Difesa e dalla Giustizia.

La distribuzione per livelli di governo (cfr. Figura 4.3) individua nelle Amministrazioni Centrali e nelle Imprese Pubbliche Nazionali i principali erogatori: essi, infatti, assorbono il 50 per cento della spesa complessiva di Personale. Si tratta, tuttavia, di una quota di spesa nettamente inferiore rispetto a quella controllata dal comparto centrale sulla Spesa corrente che, come osservato nel Capitolo precedente, si attesta al 73,4 per cento.

La spiegazione di tale divario, ancora una volta, è in parte legata alla specificità della spesa previdenziale, che assorbe grandi volumi di spesa ma non richiede alti costi di funzionamento esprimendosi in attività meramente amministrative, che consentono elevati livelli di informatizzazione e non implicano un rapporto personale e diretto tra erogatore e destinatario del servizio. Nell'ambito di tale settore, la spesa di Personale è, infatti, appena del 2,8 per cento.

<sup>13</sup> Non si rinviene lo stesso rapporto nelle altre aree del Paese: al Nord la spesa di Personale finalizzata a Conoscenza e Sanità rappresenta il 47,1 della spesa totale, al Centro il 41,2 e al Sud il 50 per cento.

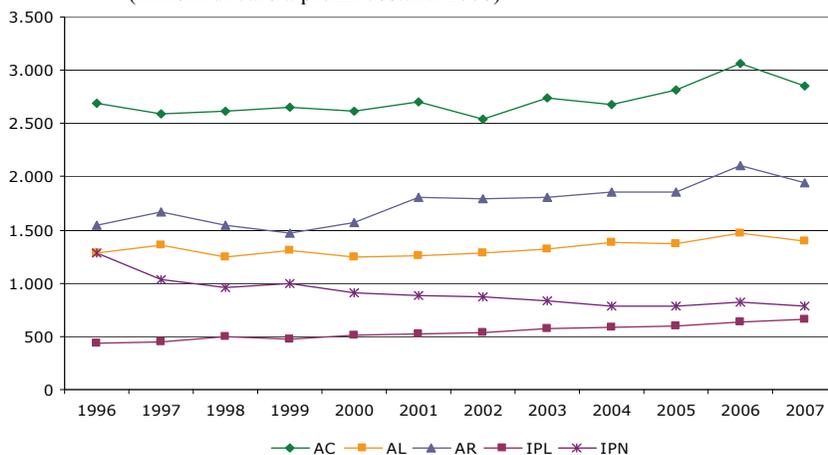
**FIGURA 4.3- EMILIA-ROMAGNA - SPESA PER IL PERSONALE PER LIVELLI DI GOVERNO**  
(valori percentuali, media 1996-2007)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Rimanendo sul comparto centrale (AC e IPN), si osservano forti riduzioni di spesa che interessano le sole Imprese Pubbliche Nazionali (cfr. Figura 4.4) e si quantificano in un tasso di decremento medio annuo pari al 4,2 per cento. Tali contrazioni si riscontrano principalmente sui bilanci di Iri, Ferrovie ed Enel, ma anche, in misura minore, di Poste e Monopoli.

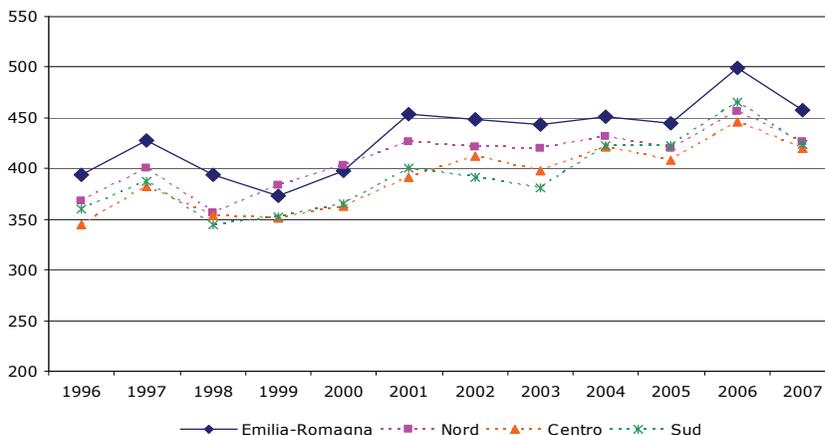
**FIGURA 4.4- EMILIA-ROMAGNA - SPESA PER IL PERSONALE PER LIVELLI DI GOVERNO**  
(milioni di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La spesa per il Personale attribuita alle AR è il 24,3 per cento del totale, con un *trend* incrementale abbastanza contenuto (2,4 valore medio annuo reale). Nel confronto con le altre Regioni (cfr. Figura 4.5) si conferma la priorità assegnata dal governo regionale alla qualità delle prestazioni sanitarie e alla diffusione del servizio sul territorio.

**FIGURA 4.5- AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PROCAPITE PER IL PERSONALE**  
(euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

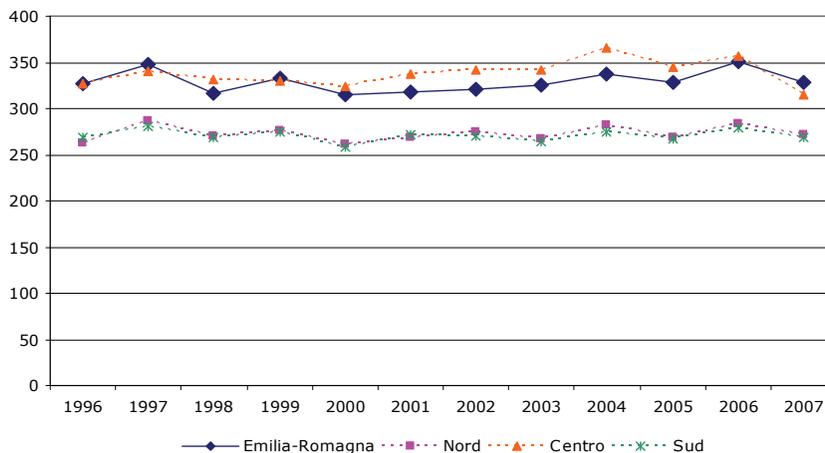
Il costo procapite di personale sostenuto dalla Regione Emilia-Romagna è costantemente superiore rispetto a quello delle altre aree: +5,6 per cento rispetto al Nord, +10,6 per cento rispetto al Centro e +10 per cento rispetto al Sud. Tuttavia, se accanto ai dati finanziari si analizzano i principali indicatori di *performance* elaborati da alcuni centri di ricerca nell’ambito di analisi comparate, tale divario appare pienamente giustificato<sup>14</sup>. Il sistema di *welfare* dell’Emilia-Romagna è tra i più sviluppati a livello nazionale e l’indice di attrazione ospedaliera, ovvero la percentuale di persone provenienti da altre regioni che scelgono di essere assistite negli ospedali della Regione Emilia-Romagna, è in continua crescita: 14,6 per cento al 31 dicembre 2006<sup>15</sup>. La spesa di Personale sostenuta dalle Amministrazioni Locali assorbe il 18 per cento della spesa

<sup>14</sup> Recentissimi i dati diffusi della ricerca di Forum PA che, analizzando 10 dimensioni riferite alla *policy* “salute”, assegnano all’Emilia-Romagna il primato per qualità dei servizi sanitari erogati. Il Sole 24 ore, *Servizi pubblici, qualità con il contagocce*, 11 maggio 2009.

<sup>15</sup> Il Servizio Sanitario Regionale si articola in 11 Aziende USL, 5 Aziende Ospedaliere (di cui 4 ospedaliere – universitarie), 1 Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS). Sono presenti sul territorio 214 Consultori, di cui 16 con spazi specifici per donne immigrate e per i loro bambini, con una crescita stabile di utenti nel medio-lungo periodo pari al 12 per cento. Per affrontare gli interventi di soccorso è sempre attivo il sistema 118 che opera 24 ore su 24, con *standard* di servizio che prevedono l’arrivo dei soccorsi entro 8 minuti in area urbana. La Regione effettua un monitoraggio continuo sulla qualità dei servizi sanitari e sui costi. Sono stati inoltre avviati importanti interventi di investimento e di riqualificazione delle aree sanitarie dei quali si daranno ulteriori approfondimenti nella sezione di questo volume dedicata alla Spesa in conto capitale.

complessiva, una quota pressoché costante nel tempo: l'incremento medio annuo, infatti, si quantifica nello 0,9 per cento (cfr. Figura 4.6).

**FIGURA 4.6- AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA PROCAPITE PER IL PERSONALE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

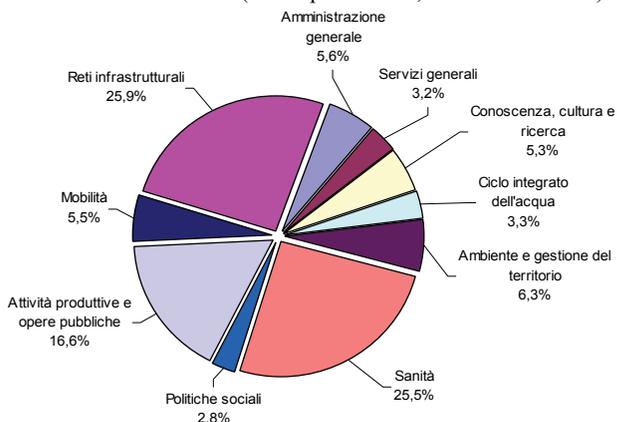
Nel confronto territoriale la curva di spesa delle Amministrazioni Locali risulta più simile a quella del Centro, anche se su livelli inferiori, mentre il divario con il Nord e il Sud è costante per tutto il periodo e quantificabile in circa 58 euro procapite (valore medio del periodo).

Sono pertanto le Amministrazioni Centrali (e le IPN) a determinare principalmente le differenze riscontrate in termini di spesa di Personale tra le varie aree territoriali. Per entrambi gli aggregati, la spesa prodotta in Emilia-Romagna risulta sensibilmente inferiore rispetto al resto del Paese: -7,5 nel confronto con il Nord, -37,6 con il Sud fino ad arrivare a -91,1 con il Centro. Ora, escludendo l'area centrale del Paese per la presenza di Roma capitale, è indiscutibile che permangano delle evidenti differenze tra Emilia-Romagna, Nord e Sud del Paese, in considerazione del fatto che le competenze amministrative riconosciute allo Stato non variano in ragione della diversa latitudine, ma sono uniformemente stabilite dalle norme costituzionali. La conclusione, pertanto, è che il settore funzionale risulta determinante nella quantificazione dei costi di personale, ma a parità di *policy* e di soggetto pubblico erogatore del servizio, il costo per salari e stipendi risulta fortemente condizionato anche dal territorio di destinazione.

## 4.2 Focus sulla spesa per l'Acquisto di beni e servizi

Negli anni considerati, la spesa media annua sostenuta in Emilia-Romagna per l'Acquisto di beni e servizi è pari a 12.647 milioni di euro. Rappresenta la seconda voce del conto economico (26,5 per cento della Spesa corrente) e registra un tasso di incremento annuo piuttosto elevato, del 6,8 per cento, ben al di sopra dell'1 per cento calcolato per il complesso delle Spese correnti. Nel Nord il tasso di crescita risulta più alto (7,1 per cento), mentre al Centro e al Sud si attesta, rispettivamente, sul 4,9 e sul 5,4 per cento. In termini assoluti le risorse impiegate passano da 8.969 milioni di euro costanti nel 1996 a 18.061 nel 2007. Nell'ambito di questa voce confluiscono sia gli Acquisti di beni e servizi destinati al funzionamento degli uffici (cancelleria, fitti passivi, ecc.), sia le acquisizioni per la produzione e la distribuzione dei servizi istituzionali. Questa categoria si configura, pertanto, come un aggregato che ricomprende una molteplicità di interventi di spesa differenti per natura e per destinazione e tutto ciò determina un'oggettiva difficoltà ad attribuire un significato, in termini di valore, alle variazioni riscontrate. L'analisi funzionale della spesa per Acquisto di beni e di servizi (cfr. Figura 4.7) individua nella Sanità, cui sono destinate circa 3.247 milioni di euro reali l'anno, e nelle Reti infrastrutturali con 3.221 milioni di euro, i principali macrosettori di destinazione.

**FIGURA 4.7 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2007)**

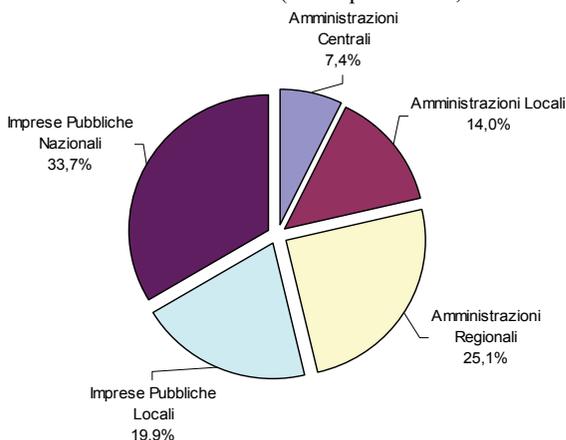


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La distribuzione della spesa per livelli di governo (cfr. Figura 4.8) attribuisce al comparto centrale solo il 41,1 per cento (dato medio del periodo) degli acquisti complessivi prodotti sul territorio. Tale quota, poi

ripartita tra AC e IPN, evidenzia il peso prioritario di queste ultime: sono iscritti nei bilanci delle Imprese Pubbliche Nazionali acquisti complessivi per 4.208 milioni di euro costanti destinati in gran parte a Reti infrastrutturali e settori produttivi, contro i 943 milioni di euro per lo Stato, principalmente rivolti ad Amministrazione generale e Difesa.

**FIGURA 4.8 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - SPESA PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI PER LIVELLI DI GOVERNO** (valori percentuali, media 1996-2007)

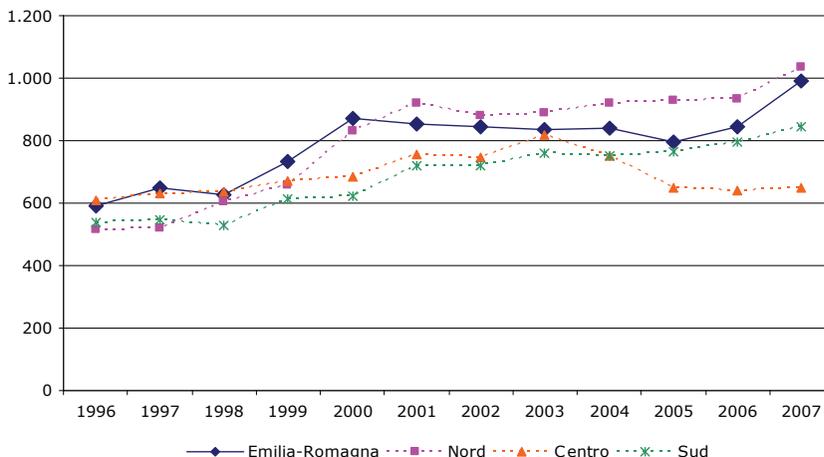


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il livello regionale sostiene spese per un importo medio annuo di 3.194 milioni di euro, corrispondenti al 25,1 per cento del totale. Di questi, circa il 90 per cento, è destinato alla Sanità. Analizzando il *trend* (cfr. Figura 4.9) si osserva una marcata stabilizzazione dei livelli di spesa, a partire dall'anno 2000, che porta il tasso di incremento medio annuo al 2,1 per cento. Contenuta è anche la crescita calcolata per il Nord (+3,3 per cento, dato medio degli ultimi 7 anni) e per il Sud (+4,5) mentre in diminuzione appare la curva del Centro (-0,5 per cento).

Il livello locale (AL e IPL) movimentata il 33,9 per cento della spesa in esame, per 4.301 milioni di euro, dei quali 1.805 imputati alle Amministrazioni Locali dove prevale il settore della Conoscenza, e 2.496 imputati alle IPL, principalmente destinati all'Energia.

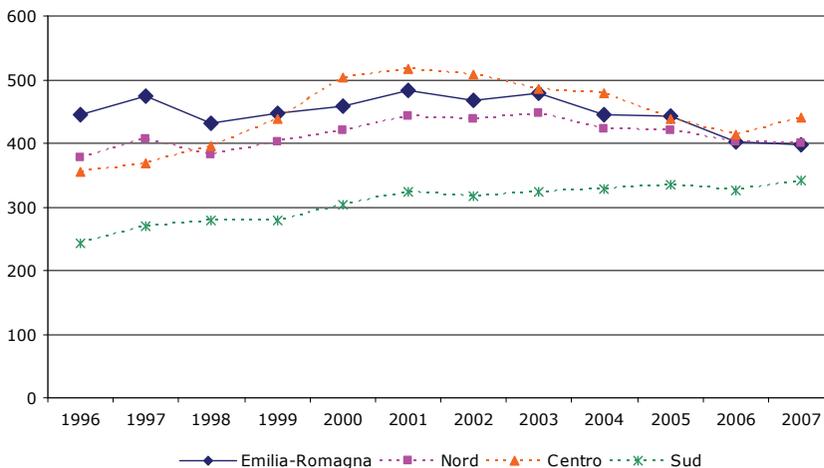
**FIGURA 4.9 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PROCAPITE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il confronto fra aree territoriali (cfr. Figura 4.10) evidenzia un andamento fortemente decrescente per la Regione Emilia-Romagna: nel periodo di riferimento la spesa procapite passa dai 445 euro del 1996 ai 398 del 2007, con una flessione media dello 0,9 per cento. Contenuti gli incrementi per il Nord e per il Centro; il Sud registra un tasso medio di crescita annua del 3,3 per cento.

**FIGURA 4.10 - AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA PROCAPITE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI (euro a prezzi costanti 2000)**

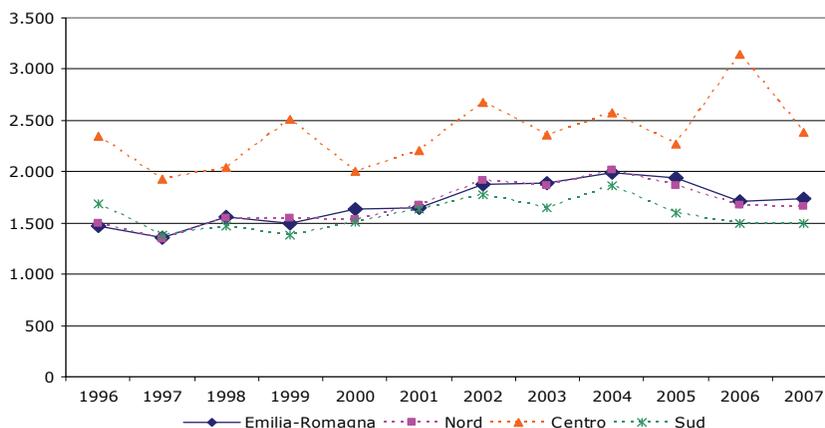


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## 5. La Spesa in conto capitale

Dal 1996 al 2007 la Spesa media annua in conto capitale nella Regione è pari a 6.841 milioni di euro, con un incremento medio annuo del 2,7 per cento, più rilevante di quello della Spesa corrente (+1 per cento). Il procapite (cfr. Figura 5.1) non si discosta dal Nord: nel 2007 in Emilia-Romagna il valore è di 1.743 euro contro i 1.661 dell'area di appartenenza. Il divario con il Sud risulta più marcato, mentre il Centro mostra un differenziale medio di +680 euro, perlopiù destinato a operazioni di natura finanziaria.

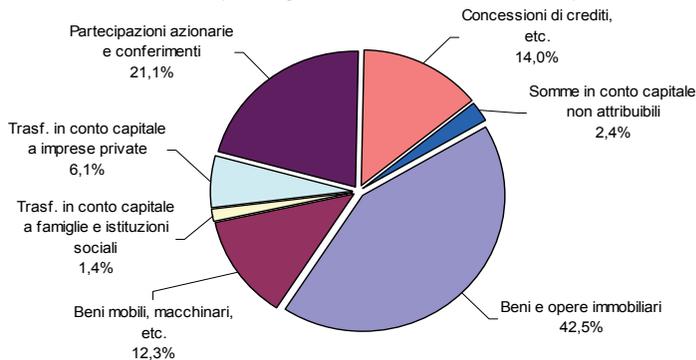
**FIGURA 5.1 - SPA - SPESA PROCAPITE IN CONTO CAPITALE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Gli investimenti in opere e beni immobili e mobili sono la voce principale della spesa pubblica regionale (cfr. Figura 5.2).

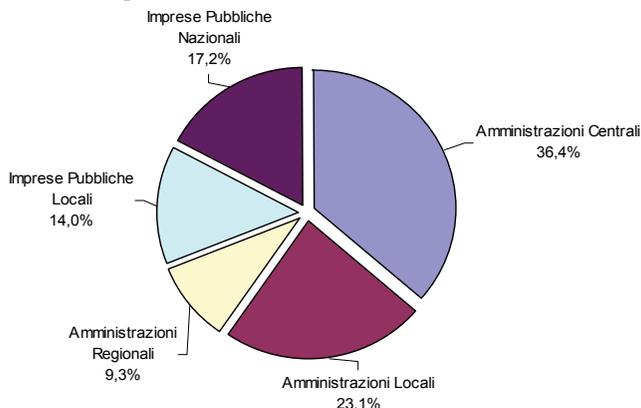
**FIGURA 5.2 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - SPESA IN CONTO CAPITALE PER CATEGORIE ECONOMICHE (valori percentuali, media 1996-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

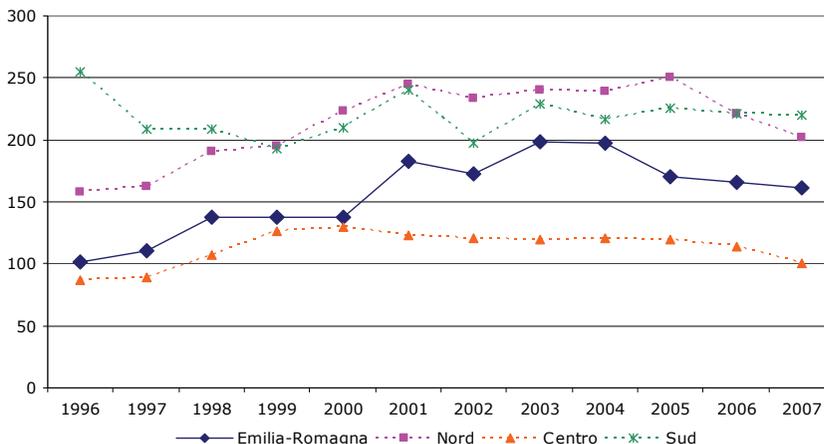
Il peso medio del livello regionale (cfr. Figure 5.3 e 5.4) si attesta al 9,3 per cento e mostra una crescita inferiore, nel tempo, rispetto al Nord e al Sud.

**FIGURA 5.3 - EMILIA-ROMAGNA - SPESA IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO**  
(valori percentuali, media 1996-2007)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

**FIGURA 5.4 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA PROCAPITE IN CONTO CAPITALE**  
(euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La Sanità, con una percentuale media del 44 per cento (cfr. Tavola 5.1), è il settore funzionale dove in maggior misura si concentra la spesa regionale. La Regione Emilia-Romagna ha effettuato importanti investimenti per la realizzazione di nuove strutture ospedaliere e il costante rinnovo delle tecnologie.

**TAVOLA 5.1 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - SPESA IN CONTO CAPITALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2007)**

	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>Nord</b>	<b>Centro</b>	<b>Sud</b>
<b>Amministrazione generale</b>	2,93	4,88	8,83	5,30
<b>Servizi generali</b>	15,34	10,06	5,09	6,90
<b>Conoscenza, cultura e ricerca</b>	1,89	5,61	10,61	7,30
<b>Ciclo integrato dell'acqua</b>	0,79	1,56	1,37	4,75
<b>Ambiente e gestione del territorio</b>	6,40	5,95	2,44	6,37
<b>Sanità</b>	44,37	21,71	26,92	12,44
<b>Politiche sociali</b>	1,79	4,36	2,54	3,48
<b>Attività produttive e opere pubbliche</b>	25,19	37,71	36,65	44,38
<b>Mobilità</b>	1,28	6,31	3,95	5,74
<b>Reti infrastrutturali</b>	0,02	1,86	1,60	3,35

*Fonte:* Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il minor peso rilevato all'interno delle Amministrazioni Regionali per i settori tipicamente assegnati alla competenza locale (acqua, conoscenza, mobilità) è compensato da interventi di sviluppo realizzati da Comuni, Province e IPL (cfr. Tavola 5.2). Questa differente distribuzione di risorse tra comparto regionale e locale, rispetto alle altre aree del Paese, ancora una volta testimonia il grado di maturazione del decentramento amministrativo raggiunto in Emilia-Romagna. Il comparto locale gestisce complessivamente il 37,1 per cento della spesa in capitale, 2.527 milioni di euro costanti in media l'anno.

**TAVOLA 5.2 - AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA IN CONTO CAPITALE PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2007)**

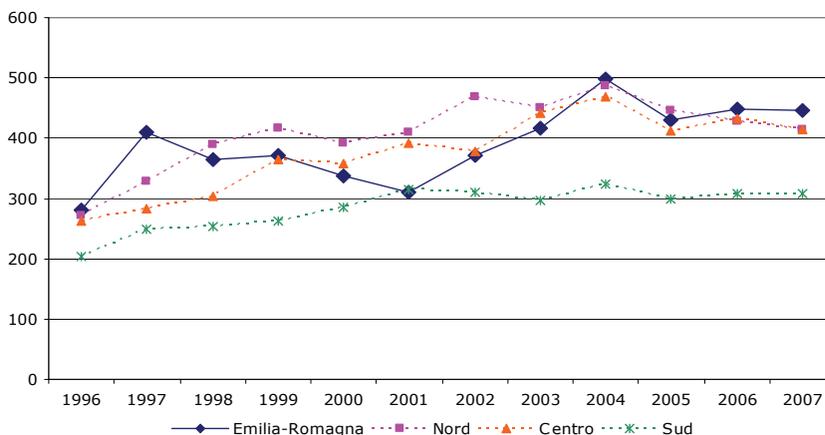
	<b>Emilia-Romagna</b>	<b>Nord</b>	<b>Centro</b>	<b>Sud</b>
<b>Amministrazione generale</b>	24,49	26,52	19,30	14,84
<b>Servizi generali</b>	0,76	1,04	1,02	1,16
<b>Conoscenza, cultura e ricerca</b>	22,57	20,45	19,74	19,51
<b>Ciclo integrato dell'acqua</b>	2,94	4,99	4,38	7,76
<b>Ambiente e gestione del territorio</b>	7,99	8,29	10,18	9,03
<b>Sanità</b>	0,00	0,00	0,00	0,01
<b>Politiche sociali</b>	3,23	2,71	1,57	1,73
<b>Attività produttive e opere pubbliche</b>	14,44	13,07	17,52	22,77
<b>Mobilità</b>	23,59	22,91	26,29	23,20
<b>Reti infrastrutturali</b>	0,00	0,00	0,00	0,00

*Fonte:* Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il confronto – per le sole Amministrazioni Locali – con le restanti aree del Paese (cfr. Figura 5.5) mostra valori sostanzialmente vicini a quelli del Nord e del Centro, mentre lo scarto con il Sud è mediamente di 106 euro procapite l'anno. Le spese, come si evidenzia nella Tavola 5.2, sono destinate, soprattutto, alla Conoscenza cultura e ricerca (con valori medi superiori alle altre macroaree) e alla Mobilità. Un ulteriore settore è rappresentato dall'Amministrazione generale, nell'ambito del quale le

risorse sono destinate al miglioramento dei servizi pubblici per sostenere la competitività in regione.

**FIGURA 5.5 - AMMINISTRAZIONI LOCALI - SPESA PROCAPITE IN CONTO CAPITALE** (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Sullo sviluppo telematico l'Emilia-Romagna, in coordinamento con il sistema delle autonomie, ha particolarmente investito raggiungendo risultati di grande rilievo<sup>16</sup>.

### 5.1 *Le politiche di incentivazione allo sviluppo: investimenti e trasferimenti*

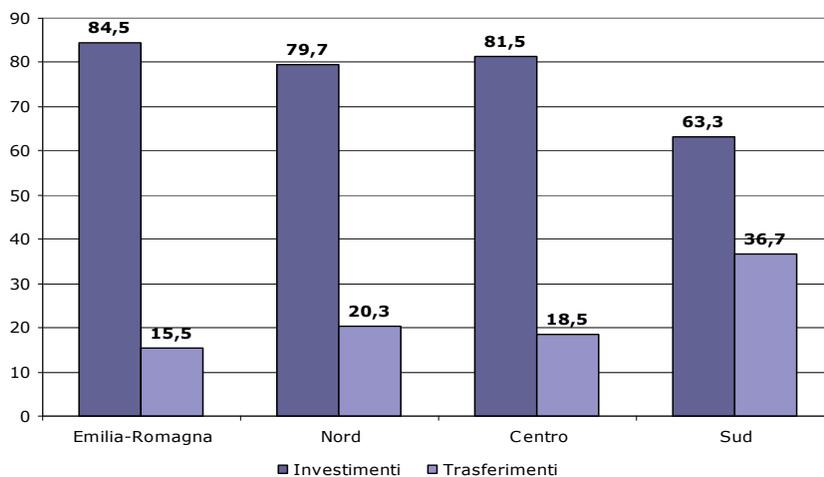
La Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie (ovvero le spese per Investimenti diretti e per Trasferimenti a imprese e famiglie<sup>17</sup>) misura il sostegno del Settore Pubblico Allargato allo sviluppo del territorio. Nei dodici anni di osservazione, tali politiche di sviluppo in Emilia-Romagna

<sup>16</sup> A tal proposito si ricorda che nell'ambito dell'indagine realizzata da Forum PA, già citata precedentemente, la Regione Emilia-Romagna raggiunge la posizione di eccellenza, assieme alla Lombardia, anche per gli interventi destinati ad accrescere il livello di competitività territoriale. Solo a titolo esemplificativo si cita il progetto Lepida che prevede il collegamento telematico, con rete a banda larga, di tutte le pubbliche amministrazioni del territorio, dei cittadini e delle imprese. A maggio 2009 risultavano già collegati 330 comuni su 341 e 71 enti tra Province, ASL, Università, Comunità Montane ecc. per un totale di 401 soggetti rispetto ai 412 attesi a regime.

<sup>17</sup> Oltre alle due voci sopra riportate, tale aggregato è composto anche dalla voce residuale Somme non attribuibili, di entità trascurabile, che, dall'analisi delle singole poste che la compongono, viene assimilata ai Trasferimenti alle imprese.

sono quantificabili in 1.098 euro procapite (valore medio annuo del periodo). Il rapporto tra l'ammontare delle risorse direttamente indirizzate agli investimenti e il totale delle somme per Investimenti e Trasferimenti è considerato un buon indicatore dello sforzo orientato allo sviluppo in una determinata area o regione<sup>18</sup>. Tale indicatore risulta nella Regione Emilia-Romagna pari all'84,5 per cento (cfr. Figura 5.6), valore che nel confronto con le altre aree territoriali mostra una situazione positiva per la Regione: gli interventi prodotti in Emilia-Romagna sembrano privilegiare, più che altrove, il ricorso all'investimento diretto, alla realizzazione di opere e infrastrutture a beneficio dell'intera collettività piuttosto che il trasferimento di risorse a soggetti privati.

**FIGURA 5.6- SPA - SPESA IN CONTO CAPITALE PER INVESTIMENTI E TRASFERIMENTI**  
(valori percentuali, media 1996-2007)

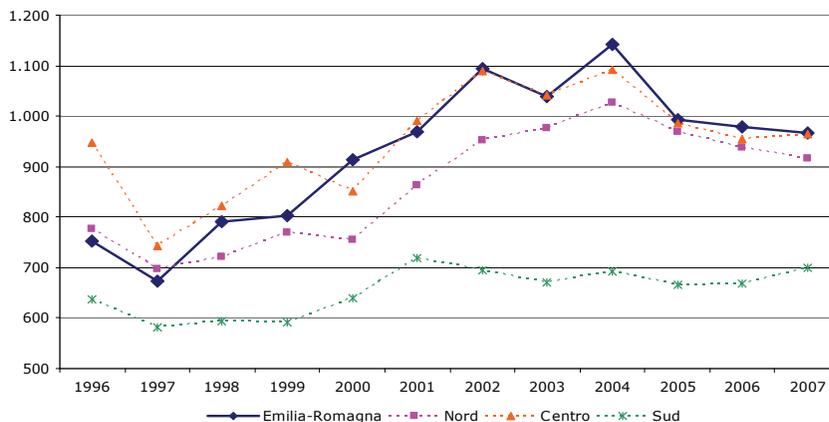


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Anche rispetto al *quantum* lo sforzo in termini di investimenti della Regione Emilia-Romagna è ben visibile: contro i 927 euro annui medi, l'insieme delle Regioni del Nord hanno realizzato investimenti per 864 euro, quelle del Centro per 949, quelle del Sud per 655 (cfr. Figura 5.7).

<sup>18</sup> Naturalmente l'indicatore è positivo quanto più il valore è vicino a 100.

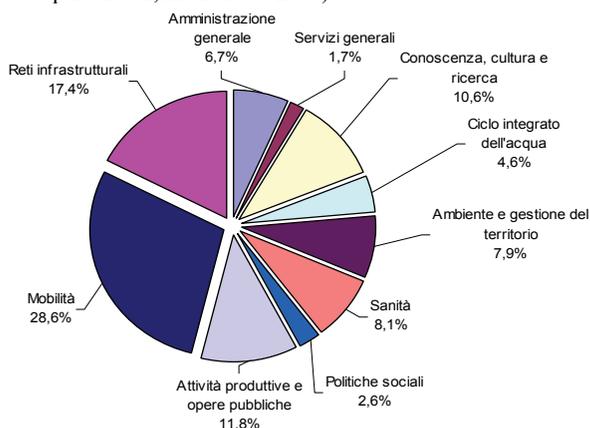
**FIGURA 5.7- SPA - SPESA PROCAPITE PER INVESTIMENTI (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il settore funzionale maggiormente favorito è quello della Mobilità, con un procapite medio di 263 euro e un incremento annuo del 7,3 per cento (cfr. Figure 5.8 e 5.9).

**FIGURA 5.8- EMILIA-ROMAGNA - SPA - INVESTIMENTI PER MACROSETTORI (valori percentuali, media 1996-2007)**



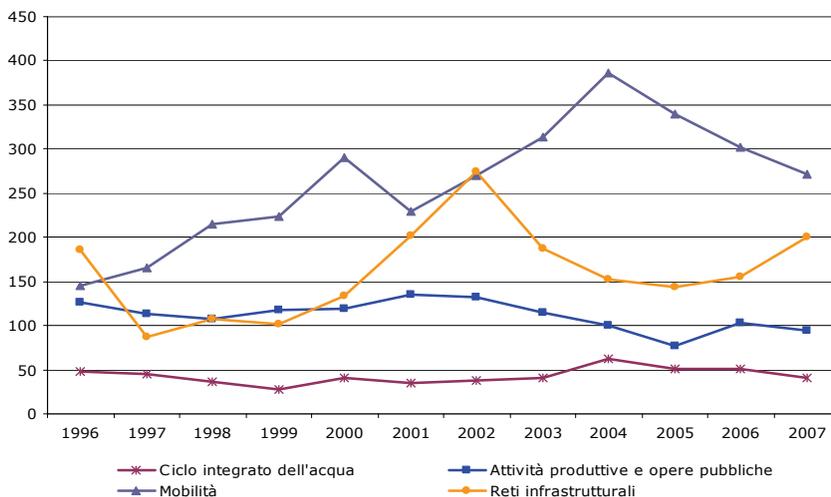
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Già a partire dalla fine degli anni Novanta, la Regione Emilia-Romagna ha avviato un insieme di azioni per accrescere efficienza, sicurezza e sostenibilità<sup>19</sup> del settore. Attraverso accordi di programma e intese con gli

<sup>19</sup> Lo scenario evolutivo del settore è delineato dal Piano Regionale Integrato Trasporti (PRIT) 1998-2010 e successivi aggiornamenti.

Enti locali, sono state sviluppate politiche di sostegno al trasporto pubblico locale per il rinnovo dei mezzi di trasporto, privilegiando tecnologie a bassissimo impatto ambientale e sociale<sup>20</sup>; è stata potenziata l'offerta del trasporto ferroviario; sono stati realizzati interventi per il miglioramento delle infrastrutture stradali, autostradali, aeroportuali; è stata ulteriormente sviluppata la rete regionale di percorsi ciclabili, che attualmente si estende per circa 4.500 Km. Il secondo settore interessato è costituito dalle Reti infrastrutturali, con 161 euro procapite in media l'anno, il cui andamento suggerisce l'esistenza di due cicli di investimenti succedutisi nel periodo di osservazione. Si tratta di spese sostenute principalmente dalle Imprese Pubbliche Nazionali - circa il 70 per cento della spesa totale - e, limitatamente all'Energia, dalle Imprese Pubbliche Locali.

**FIGURA 5.9- EMILIA-ROMAGNA - SPA - SPESA PROCAPITE PER INVESTIMENTI NEI PRINCIPALI MACROSETTORI (euro a prezzi costanti 2000)**



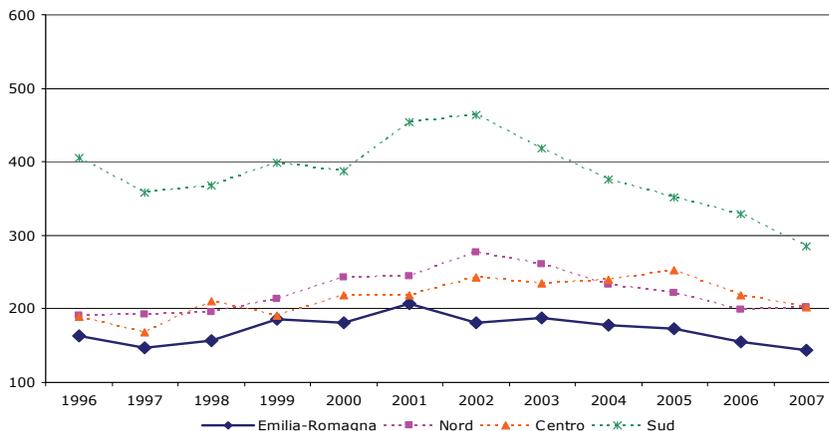
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le Attività produttive assorbono l'11,8 per cento. Protagoniste di questo tipo di spesa risultano le Amministrazioni Centrali, unitamente alle IPN, che impiegano direttamente il 50 per cento degli investimenti, mentre il restante 50 è ripartito tra Regione, Enti locali e IPL. L'ultimo settore di approfondimento, graficamente rappresentato nella Figura 5.9, è quello relativo al Ciclo integrato dell'acqua al quale è destinato solo il 4,6 per cento

<sup>20</sup> I passeggeri trasportati sono aumentati dell'8 per cento negli ultimi 5 anni; l'incremento più consistente si registra per le ferrovie regionali (+27 per cento) mentre in diminuzione risultano le utenze per Trenitalia. Cfr. DPEF Regionale 2009-2010.

della spesa complessiva<sup>21</sup> e che mostra un andamento temporale della spesa sostanzialmente stabile. Nel 2002 la Regione Emilia-Romagna, in occasione della Giornata Mondiale dell'Acqua, ha elaborato per la prima volta uno specifico programma per la conservazione di questa risorsa naturale. Sono state definite politiche di conservazione, di riduzione delle perdite in tutti i settori idroesistenti (civile, agricolo, zootecnico e industriale) da affiancare alle più tradizionali politiche infrastrutturali. Passando a esaminare i contributi a imprese e famiglie si evidenzia che sono 692 i milioni di euro che mediamente ogni anno vengono diretti al territorio emiliano-romagnolo. In termini di valore procapite essi corrispondono a 172 euro in media ogni anno (cfr. Figura 5.10). Il tasso di incremento è molto basso e prossimo allo zero e, dal 2001, quasi sempre negativo (-5,8 per cento, media annua). Nelle macroaree la quota di Trasferimenti procapite è ovunque superiore: 223 euro al Nord, 216 al Centro, e 383 al Sud.

**FIGURA 5.10 - SPA - TRASFERIMENTI PROCAPITE IN CONTO CAPITALE** (euro a prezzi costanti 2000)

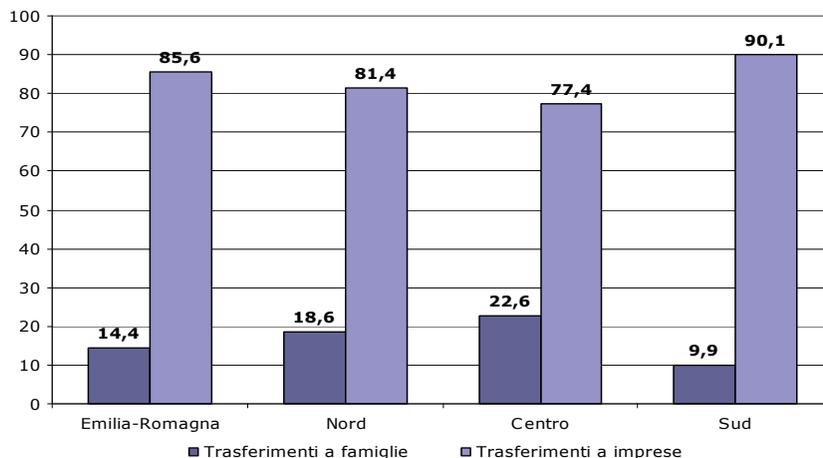


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I Trasferimenti, in Emilia-Romagna, risultano a favore, perlopiù, del mondo produttivo (cfr. Figura 5.11): le imprese infatti raccolgono in media l'85,6 per cento delle risorse pari a 594 milioni l'anno, mentre sono 107 (pari al 14,4 per cento) i milioni di euro a favore delle famiglie e delle altre istituzioni sociali senza fini di lucro. Differenze si osservano nella composizione dei trasferimenti per le altre aree geografiche.

<sup>21</sup> Si anticipa, come vedremo successivamente nel Capitolo 6, che tale quota è ampiamente superiore a quella destinata a tale funzione dalle altre regioni italiane.

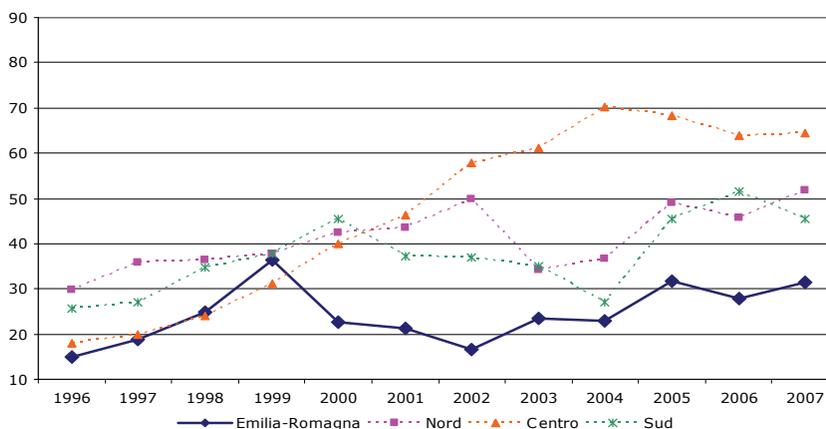
**FIGURA 5.11 - SPA - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A FAMIGLIE E IMPRESE PRIVATE (valori percentuali, media 1996-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Più in dettaglio (cfr. Figura 5.12), i Trasferimenti a favore delle famiglie sono nella Regione Emilia-Romagna mediamente 24 euro procapite l'anno (nelle altre macroaree raggiungono cifre più alte: 41, 47 e 37 per Nord, Centro e Sud); risultano principalmente destinati ai settori della Conoscenza e dell'Edilizia ed erogati per oltre il 39 per cento dagli Enti locali.

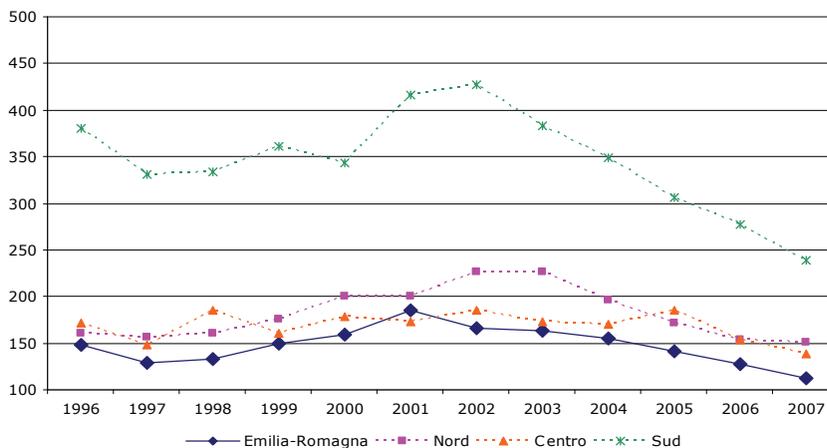
**FIGURA 5.12 - SPA - TRASFERIMENTI PROCAPITE IN CONTO CAPITALE A FAMIGLIE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I Trasferimenti a favore delle imprese private (cfr. Figura 5.13) ammontano a 147 euro procapite in media all'anno. Tale importo è più basso sia rispetto a quello delle Regioni del Nord, i cui trasferimenti mediamente si attestano a 182 euro procapite, sia rispetto a quello delle altre macroaree (i trasferimenti erogati dal Sud arrivano a 346 euro l'anno). Si assiste, inoltre, a una progressiva, generalizzata flessione di risorse tale da portare nel 2007 i trasferimenti a essere inferiori rispetto a quelli del 1996. Le ragioni di questa contrazione sono da rintracciarsi nel divieto, introdotto con legge dello Stato nel 2003, per Regioni ed Enti locali di finanziare imprese e altri soggetti privati con risorse proprie per non alterare la libera concorrenza dei mercati.

**FIGURA 5.13 - SPA - TRASFERIMENTI PROCAPITE IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PRIVATE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La quasi totalità dei Trasferimenti in conto capitale alle imprese (cfr. Tavola 5.3) è destinata a Attività produttive e opere pubbliche, Servizi generali e Mobilità, medesimi principali settori di destinazione anche per le altre aree del Paese. Naturalmente molto diverso è il *quantum*, soprattutto in confronto al Sud.

**TAVOLA 5.3 - TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PRIVATE PER MACROSETTORI** (euro a prezzi costanti 2000 e valori percentuali, media 1996-2007)

	Emilia-Romagna				Emilia-Romagna			
	Romagna	Nord	Centro	Sud	Romagna	Nord	Centro	Sud
	<i>(euro costanti procapite)</i>				<i>(valori percentuali)</i>			
Amministrazione generale	2,04	3,74	7,81	23,12	1,4	2,1	4,6	6,7
Servizi generali	25,72	18,69	11,98	14,10	17,5	10,3	7,1	4,1
Conoscenza, cultura e ricerca	9,90	13,30	15,88	20,71	6,7	7,3	9,4	6,0
Ciclo integrato dell'acqua	1,29	2,04	1,58	3,62	0,9	1,1	0,9	1,0
Ambiente e gestione del territorio	2,64	7,49	3,68	5,52	1,8	4,1	2,2	1,6
Sanità	0,07	0,79	0,43	2,07	0,1	0,4	0,3	0,6
Politiche sociali	0,28	5,63	1,43	6,57	0,2	3,1	0,8	1,9
Attività produttive e opere pubbliche	81,49	99,82	95,72	238,49	55,3	55,0	56,8	69,0
Mobilità	22,21	26,00	26,40	23,38	15,1	14,3	15,7	6,8
Reti infrastrutturali	1,65	4,08	3,60	7,95	1,1	2,2	2,1	2,3
<b>Totale</b>	<b>147,29</b>	<b>181,59</b>	<b>168,51</b>	<b>345,54</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il livello di governo che maggiormente sostiene lo sviluppo dell'imprenditoria privata è quello delle Amministrazioni Centrali (cfr. Tavola 5.4), che risulta prevalente anche nelle altre aree del Paese. Si nota tuttavia che, ancora una volta, nel Centro e nel Sud Italia l'incidenza dello Stato è superiore rispetto a quanto riscontrato per il Nord.

**TAVOLA 5.4 - TRASFERIMENTI PROCAPITE IN CONTO CAPITALE A IMPRESE PRIVATE PER LIVELLI DI GOVERNO** (valori percentuali, media 1996-2007)

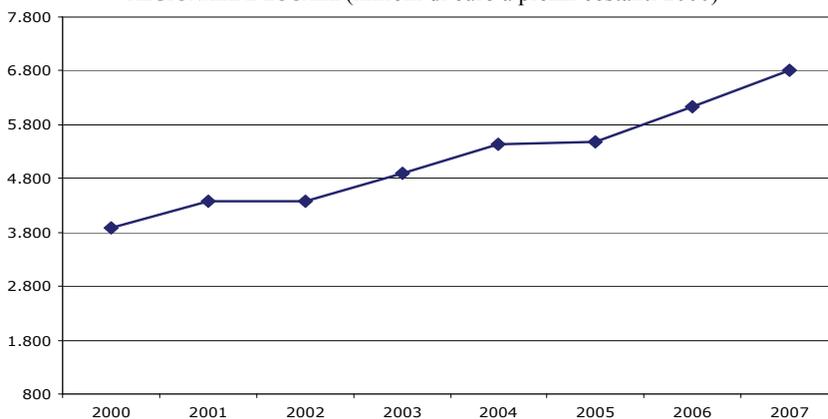
	Emilia-Romagna	Nord	Centro	Sud
Amministrazioni Centrali	47,9	44,0	61,8	64,2
Amministrazioni Locali	12,0	6,4	5,6	3,2
Amministrazioni Regionali	33,3	44,2	28,0	30,0
Imprese Pubbliche Locali	5,4	4,2	2,8	2,2
Imprese Pubbliche Nazionali	1,4	1,1	1,8	0,5
<b>Totale conto capitale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## 6. La spesa dei soggetti a rilevanza regionale e locale

Il complesso dei soggetti rientranti nella sfera di dipendenza funzionale o strumentale della Regione e degli Enti locali è un insieme di realtà giuridiche molto differenti (Enti, Consorzi, Società di capitali, istituzioni di Enti locali, Aziende speciali, Fondazioni a rilevanza pubblica) accomunati dal fatto di essere produttori o erogatori di servizi di interesse pubblico e di essere sottoposti a forme di controllo diretto o indiretto da parte degli enti territoriali costituenti. Questo universo ha subito, negli anni, profonde trasformazioni che hanno interessato la numerosità dei soggetti, la loro forma giuridica, i settori di intervento, le risorse finanziarie complessivamente gestite. Dal 2000 al 2007<sup>22</sup> le organizzazioni strumentali del territorio emiliano-romagnolo sono aumentate di circa il 66 per cento; il volume di spesa è salito da 3.886 milioni di euro a 6.805, con una dinamica incrementale costante dell'8,5 per cento annua (cfr. Figura 6.1).

**FIGURA 6.1 - EMILIA-ROMAGNA - SPESA TOTALE DEI SOGGETTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE** (milioni di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le variazioni di maggior rilievo derivano da:

- nel 2001, la Regione trasforma gli Iacp in Acer, con passaggio della titolarità delle funzioni (abitazioni) a Comuni e Province;
- vengono istituite Agenzie regionali per: la gestione telematica degli Acquisti di beni e servizi per conto della Regione e degli altri enti del territorio (Intercenter); l'erogazione di contributi

<sup>22</sup> Trattandosi di enti che hanno assunto rilevanza nell'assetto istituzionale a partire dalle riforme attuate alla fine degli anni Novanta, le analisi proposte nel presente Capitolo considerano il 2000-2007 come periodo di riferimento.

comunitari, statali e regionali agli operatori del sistema agricolo (Agrea); la gestione del sistema regionale di protezione civile (Protezione Civile);

- la Regione acquisisce quote di capitale sociale o istituisce società rivolte a settori funzionali specifici: Reti telematiche (Lepida SpA), Sanità (Cup 2000 SpA), Trasporti (Ferrovie Emilia-Romagna Srl), Ricerca (Aster Scpa);
- le istituzioni dei Comuni raddoppiano di numero e a queste le AL demandano la gestione dei servizi sociali, scolastici e culturali; il numero dei consorzi di Enti locali e delle aziende speciali invece si dimezza;
- nel 2000 nascono le ATO (Agenzie Territoriali Ottimali). La Regione, con legge, definisce gli ambiti territoriali e i criteri per l'organizzazione del servizio idrico integrato e di gestione dei rifiuti urbani e assegna ai Comuni e alle Province la competenza a costituire tali agenzie che, pertanto, sono espressione della strumentalità degli Enti locali;
- le società di Enti locali passano da 130 a 276. Questi dati di inizio e fine serie celano evoluzioni molto più marcate, causate da costituzioni, cessazioni, fusioni verificatesi pressoché in modo continuativo;

Focalizzando l'analisi sui principali settori di intervento è possibile osservare, per le sole Società a partecipazione sub-regionale, che:

- la spesa del settore Reti infrastrutturali passa da 624 a 2.191 milioni di euro (+251 per cento). I 17 soggetti operanti nel 2000 diventano 35 nel 2007. Da segnalare l'impulso dato da Hera SpA, *multiutility* nata nel 2002 dalla fusione di Seabo SpA con società dell'area bolognese e romagnola;
- la spesa per l'Ambiente cresce del 192 per cento; stabile (da 31 a 32) il numero di enti attivi sul territorio. Le variazioni principali riguardano lo smaltimento rifiuti. Tra le società si segnala Sat SpA, società dell'area modenese che sarà oggetto di fusione in Hera SpA nel 2008, e la stessa Hera SpA;
- le Attività produttive incrementano i propri volumi di spesa del 161 per cento: da 160 a 416 milioni di euro. Le organizzazioni che intervengono da 69 nel 2000 salgono a 84 nel 2007. All'interno di questo macrosettore una spinta particolare è data dall'edilizia e dal commercio. Per l'edilizia si segnala la nascita di un certo numero di società di riqualificazione urbana, mentre nel caso del commercio parte della crescita è da imputare allo sviluppo del Centro agroalimentare di Bologna Scpa e a Bolognafiere SpA;

- la spesa per Mobilità registra un +212 per cento (da 239 a 746 milioni di euro). Le società che operano sul territorio sono 20 nel 2000 e 39 nel 2007. Il settore trasporti triplica la spesa: influiscono su questo risultato Atc SpA, azienda di trasporti dell'area bolognese, trasformata da consorzio in SpA proprio a fine 2000, nonché la crescita di Aeroporto Marconi di Bologna, Interporto di Bologna SpA e Porto Intermodale di Ravenna SpA;
- nel settore Amministrazione generale si assiste alla creazione di società per la gestione dei patrimoni comunali. I Comuni coinvolti sono tutti, tranne Ferrara, di dimensioni medio-piccole e appartenenti per lo più all'area modenese. I soggetti presenti sul territorio passano da 1 nel 2000 a 20 nel 2007, con una spesa che va da 0,05 a 60 milioni di euro.

Estendendo il confronto alle diverse aree geografiche colpisce il divario riferito alla spesa complessiva (cfr. Tavola 6.1): in Emilia-Romagna questo insieme di soggetti gestisce risorse di spesa per 1.216 euro procapite l'anno, esattamente il 33,4 per cento in più rispetto al Nord, il 69,5 per cento in più rispetto al Centro e il 295,5 per cento in più rispetto al Sud.

**TAVOLA 6.1 - IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA TOTALE PER MACROSETTORI** (euro a prezzi costanti 2000 e valori percentuali, media 2000-2007)

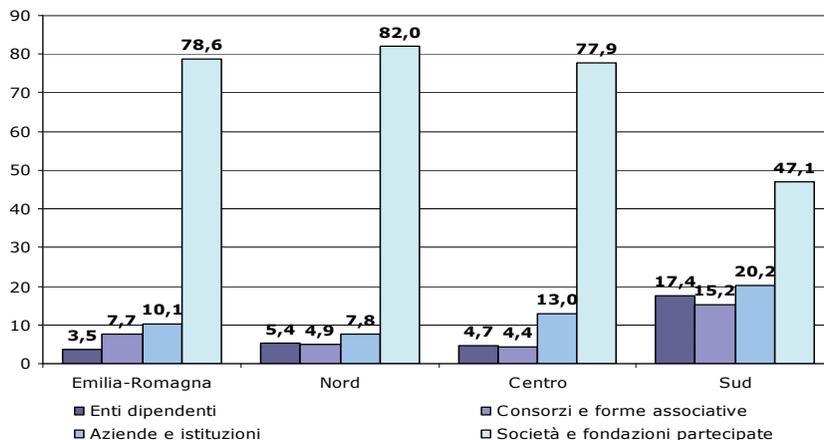
	Emilia-Romagna				Emilia-Romagna			
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud		
	<i>(euro costanti procapite)</i>				<i>(valori percentuali)</i>			
Amministrazione generale	4,84	1,60	2,15	0,10	0,4	0,2	0,3	0,0
Servizi generali	1,39	0,38	0,01	0,00	0,1	0,0	0,0	0,0
Conoscenza, cultura e ricerca	17,99	19,19	7,34	9,35	1,5	2,1	1,0	3,0
Ciclo integrato dell'acqua	182,83	91,32	105,58	48,10	15,0	10,0	14,7	15,6
Ambiente e gestione del territorio	224,42	141,40	105,38	56,58	18,5	15,5	14,7	18,4
Sanità	73,26	24,47	27,31	2,86	6,0	2,7	3,8	0,9
Politiche sociali	15,83	21,46	1,49	0,52	1,3	2,4	0,2	0,2
Attività produttive e opere pubbliche	173,04	145,70	116,63	90,10	14,2	16,0	16,3	29,3
Mobilità	185,22	180,52	190,43	91,41	15,2	19,8	26,5	29,7
Reti infrastrutturali	337,40	285,34	161,37	8,53	27,7	31,3	22,5	2,8
<b>Totale</b>	<b>1.216,23</b>	<b>911,38</b>	<b>717,69</b>	<b>307,55</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le principali differenze si riscontrano per il Ciclo integrato dell'acqua (quasi doppia la spesa in Emilia-Romagna rispetto al Nord), per l'Ambiente (dove prevale lo smaltimento dei rifiuti) e per le Reti infrastrutturali costituite essenzialmente dall'energia.

La Figura 6.2 suddivide i soggetti per tipologia nelle diverse localizzazioni geografiche. Ovunque le Società e le Fondazioni hanno valori di spesa più alti. Questa distribuzione risulta sostanzialmente omogenea tra il Nord e il Centro, mentre il Sud assegna un peso maggiore alle realtà tipicamente pubbliche (enti, istituzioni, consorzi).

**FIGURA 6.2- SPESA TOTALE DEI SOGGETTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE PER CATEGORIA DI ENTE (valori percentuali, media 2000-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Differenze rilevanti si osservano inoltre comparando i volumi di spesa per le diverse tipologie di soggetti (cfr. Tavola 6.2). Anzitutto, le Società e Fondazioni partecipate di livello subregionale assorbono, in Emilia-Romagna, il 79,6 per cento delle spese, per un valore procapite di 968 euro, contro i 720 del Nord.

**TAVOLA 6.2- IMPRESE PUBBLICHE LOCALI - SPESA PER CATEGORIE DI ENTI (euro a prezzi costanti 2000 e valori percentuali, media 2000-2007)**

	Emilia-Romagna				Emilia-Romagna			
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud		
	<i>(euro costanti procapite)</i>				<i>(valori percentuali)</i>			
Forme associative di livello regionale	47,28	18,04	12,84	42,82	3,9	2,0	1,8	13,9
Forme associative di livello sub-regionale	52,16	29,99	21,86	13,90	4,3	3,3	3,0	4,5
Aziende e istituzioni di livello regionale	7,17	35,28	43,65	34,42	0,6	3,9	6,1	11,2
Aziende e istituzioni di livello sub-regionale	126,01	41,26	55,02	41,74	10,4	4,5	7,7	13,6
Società e fondazioni a partecipazione regionale	15,92	67,12	74,07	66,65	1,3	7,4	10,3	21,7
Società e fondazioni a partecipazione sub-regionale	967,69	719,69	510,25	108,03	79,6	79,0	71,1	35,1
<b>Totale</b>	<b>1.216,23</b>	<b>911,38</b>	<b>717,69</b>	<b>307,55</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Emilia-Romagna, più che altrove, si impiegano logiche, strumenti e modalità di gestione tipicamente imprenditoriali per amministrare servizi a carattere produttivo e accrescerne così economicità, efficienza e flessibilità. Un ultimo approfondimento merita, infine, l'insieme degli Enti dipendenti della Regione: in Emilia-Romagna essi assorbono solo il 5,8 per cento

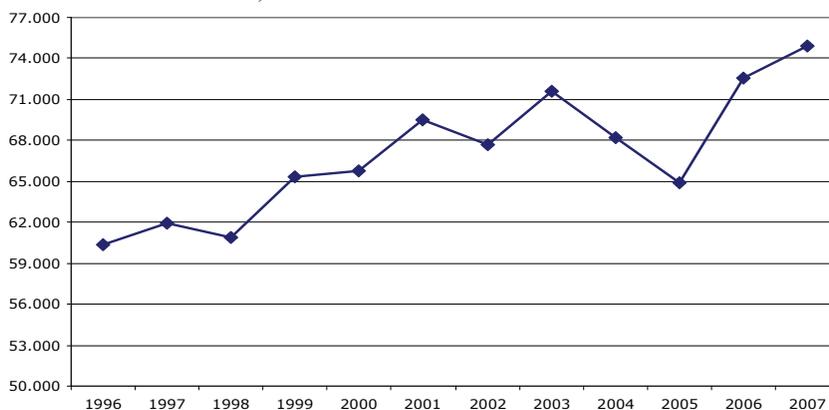
della spesa totale (dato medio del periodo), corrispondente a 70 euro procapite l'anno; nel Nord tale peso aumenta al 13,2, nel Centro al 18,2 e al Sud arriva al 46,8. Ancora una volta l'Amministrazione Regionale dell'Emilia-Romagna appare, in confronto con le altre realtà regionali, un'amministrazione più snella: il sistema degli enti satellite che orbitano intorno alla Regione è qui meno articolato e complesso che altrove.

### PARTE III – LE ENTRATE PUBBLICHE NELLA REGIONE

#### 7. Le entrate del Settore Pubblico Allargato

Le entrate complessivamente acquisite dal territorio dell'Emilia-Romagna, nel 2007, ammontano a 74.875 milioni di euro. L'andamento (cfr. Figura 7.1) mostra un *trend* sostanzialmente positivo fino al 2003 e una flessione del 9,4 per cento negli anni 2004 e 2005 imputabile per oltre l'80 per cento a una contrazione delle Entrate in conto capitale osservabile sui bilanci delle Amministrazioni Centrali e, in misura minore, per una diminuzione del gettito tributario.

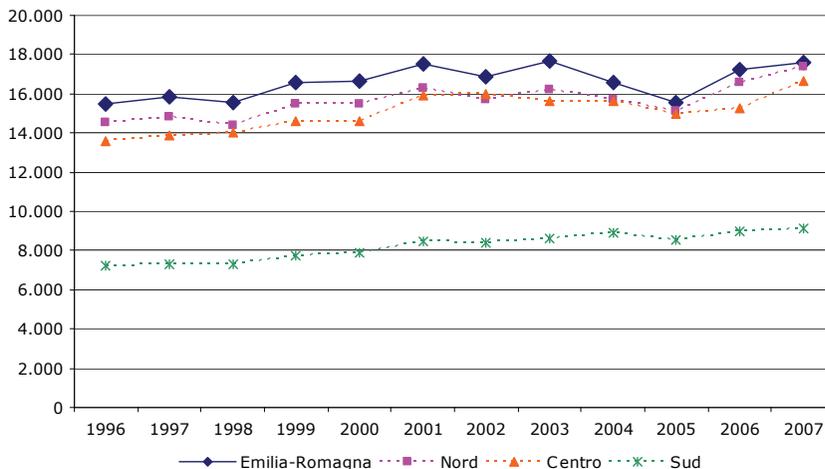
**FIGURA 7.1 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - ENTRATE TOTALI** (milioni di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

L'andamento dei flussi di entrata (cfr. Figura 7.2) è sostanzialmente simile a quello del Nord e del Centro. Il valore medio nel periodo di osservazione è di 16.590 euro procapite, assai superiore ai 15.625 del Nord e ai 15.053 del Centro. Molto staccato è invece il Sud con 8.213 euro in media all'anno.

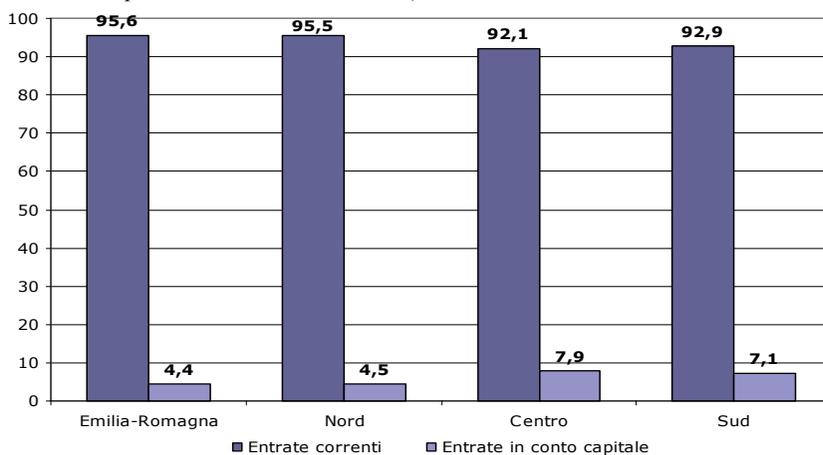
**FIGURA 7.2- SPA - ENTRATE TOTALI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il rapporto tra Entrate correnti ed Entrate in conto capitale (cfr. Figura 7.3) vede una netta preminenza delle prime. In termini relativi esse raggiungono, mediamente nel periodo, il 95,6 per cento e dal confronto con le altre aree geografiche non emergono particolari differenze. Nel periodo 1996-2007 le Entrate correnti in Emilia-Romagna presentano un aumento reale medio del +2,1 per cento, dinamica inferiore a quella delle altre zone geografiche: +2,4 per Nord e Sud, +2,7 per il Centro, mentre le Entrate in conto capitale mostrano forti variazioni da un anno all'altro.

**FIGURA 7.3- SPA - ENTRATE CORRENTI E IN CONTO IN CONTO CAPITALE (valori percentuali, media 1996-2007)**

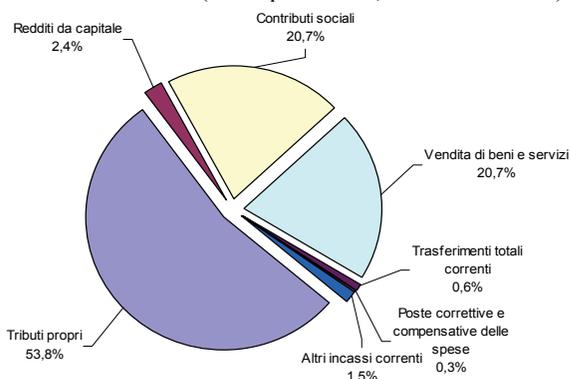


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## 8. Le Entrate correnti

Le Entrate correnti della Regione Emilia-Romagna raggiungono, nel 2007, i 72.307 milioni di euro a prezzi 2000 con un incremento del 24 per cento nei dodici anni in esame e presentano un andamento sostanzialmente simile a quello già osservato per le entrate totali nella Figura 7.1. Oltre il 50 per cento delle Entrate correnti (cfr. Figura 8.1), è costituito da tributi; seguono le entrate derivanti da vendita di beni e servizi e i contributi sociali, entrambi con il 20,7 per cento. Sostanzialmente trascurabili sono invece le altre voci il cui ammontare, complessivamente, non raggiunge il 5 per cento.

**FIGURA 8.1- EMILIA-ROMAGNA - SPA - ENTRATE CORRENTI PER CATEGORIE ECONOMICHE (valori percentuali, media 1996-2007)**



*Fonte:* Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel dettaglio, i Tributi propri, come esemplificato nella Tavola 8.1, sono ripartibili per il 50,6 per cento in Imposte dirette e per il 48,3 in Imposte indirette. Un rapporto simile si osserva al Nord, mentre al Centro e al Sud sono le Imposte indirette a prevalere; nel Sud, in particolare, il gettito derivante dall'IVA supera quello prodotto dalle Imposte dirette di quasi 19 punti percentuali. Dal confronto dei valori procapite emergono profonde differenze tra le diverse aree territoriali. L'onere tributario sostenuto da ogni cittadino emiliano-romagnolo è più del doppio rispetto a quello del Sud. Un differenziale si registra, tuttavia, anche rispetto al Nord, le cui imposte procapite medie sono inferiori di 344 euro l'anno, e rispetto al Centro con il quale il divario arriva a -1.143 euro annui.

**TAVOLA 8.1 - SPA - TRIBUTI PROPRI PER TIPOLOGIA DI IMPOSTE** (euro a prezzi costanti 2000 e valori percentuali, media 1996-2007)

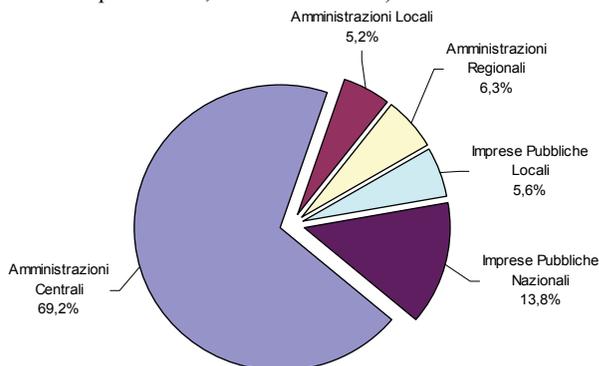
	Emilia-Romagna				Emilia-Romagna			
	Nord	Centro	Sud	Nord	Centro	Sud	(valori percentuali)	
	<i>(euro costanti procapite)</i>							
<b>Imposte dirette</b>	4.317,68	4.219,61	3.580,56	1.640,19	50,6	51,6	48,5	40,1
<b>Imposte indirette</b>	4.116,65	3.885,11	3.733,25	2.406,11	48,3	47,5	50,6	58,8
<b>Altri tributi propri</b>	93,95	79,33	71,42	46,77	1,1	1,0	1,0	1,1
<b>Totale</b>	8.528,29	8.184,05	7.385,23	4.093,07	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Questo divario è maggiormente osservabile nei flussi di entrata prodotti dalle Imposte dirette (-2,3 per cento in media all'anno al Nord, -17,1 per cento al Centro e -62 per cento al Sud) rispetto ai flussi delle Imposte indirette (-5,6 per cento al Nord, -9,3 per cento al Centro e -41 per cento al Sud) che appaiono quindi distribuiti territorialmente in modo più uniforme. Per quanto riguarda l'andamento nel tempo, le Imposte dirette mostrano, in Emilia-Romagna, un incremento medio reale dell'1 per cento annuo, mentre le Imposte indirette crescono del 3,6 per cento.

È il livello centrale (cfr. Figura 8.2) a riscuotere la parte più consistente di Entrate correnti in regione.

**FIGURA 8.2 - EMILIA-ROMAGNA - ENTRATE CORRENTI PER LIVELLI DI GOVERNO** (valori percentuali, media 1996-2007)

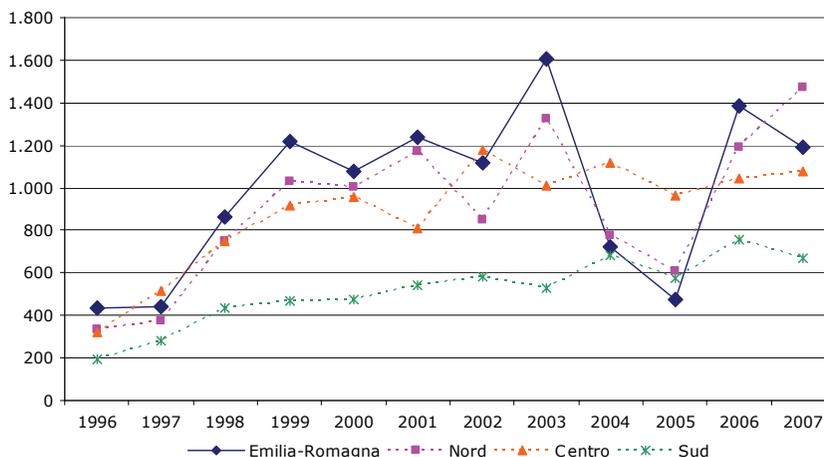


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Sommando la quota di entrate acquisita dall'Amministrazione Centrale e dalle Imprese Pubbliche Nazionali si raggiunge la percentuale dell'83 per cento, contro il 70,5 per cento della spesa totale gestita da tale comparto. Tutti gli altri livelli si collocano intorno al 5-6 per cento. È pertanto sul versante delle entrate, ancor più che sul versante delle spese, che si osserva il peso ancora predominante dello Stato.

Nelle altre aree del Paese, il peso del livello centrale si manifesta in misura ancora maggiore: l'84,3 per cento al Nord, l'84,5 al Centro e l'85,9 al Sud. Sempre al Sud si rileva la percentuale più elevata di dipendenza dalle Imprese Pubbliche Nazionali, pari mediamente al 16,8 per cento. Focalizzando l'attenzione sulle Entrate correnti riscosse a livello delle Amministrazioni Regionali, la Figura 8.3 evidenzia l'andamento temporale dei valori procapite.

**FIGURA 8.3- AMMINISTRAZIONI REGIONALI - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

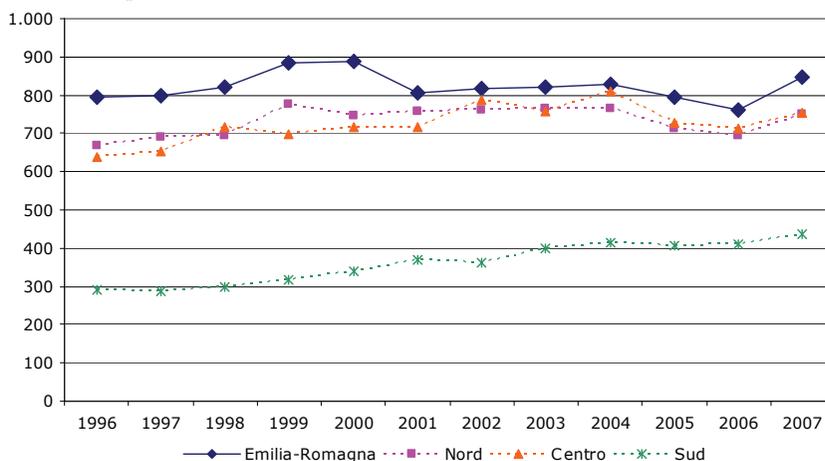
Tre sono gli elementi che emergono dalla lettura dei dati:

- anzitutto la flessione significativa osservabile per gli anni 2004 e 2005, che interrompe il *trend* di crescita delle entrate, è da imputarsi, per l'Emilia-Romagna, a ritardi registrati nel versamento, da parte dello Stato, delle regolazioni per le quote di spettanza della Regione per IVA e IRPEF. Il credito, recuperato nel 2006, ripristina un andamento sostanzialmente lineare;
- l'importo medio dei valori acquisiti nei dodici anni di osservazione è superiore in Emilia-Romagna rispetto alle altre aree del Paese: 981 euro procapite in Emilia-Romagna contro i 907 al Nord, 888 al Centro, 516 al Sud;
- il differenziale tra i dati di inizio e fine serie sono ovunque sostenuti: in Emilia-Romagna a fronte di un procapite di 433 euro nel 1996, si raggiungono i 1.190 euro nel 2007. Ancora più marcati i differenziali al Nord e nelle altre aree geografiche.

Nel 2007, oltre il 95 per cento delle Entrate correnti consolidate riscosse sul bilancio della Regione Emilia-Romagna è costituito da entrate di natura tributaria; a queste si sommano i Trasferimenti di provenienza comunitaria e alcune entrate di natura extratributaria costituite perlopiù da recuperi, rendite patrimoniali o servizi<sup>23</sup>.

La Figura 8.4 prende in considerazione il livello delle Amministrazioni Locali. In questo caso l'Emilia-Romagna registra Entrate correnti procapite sempre superiori rispetto alle diverse aree del Paese.

**FIGURA 8.4- AMMINISTRAZIONI LOCALI - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)**



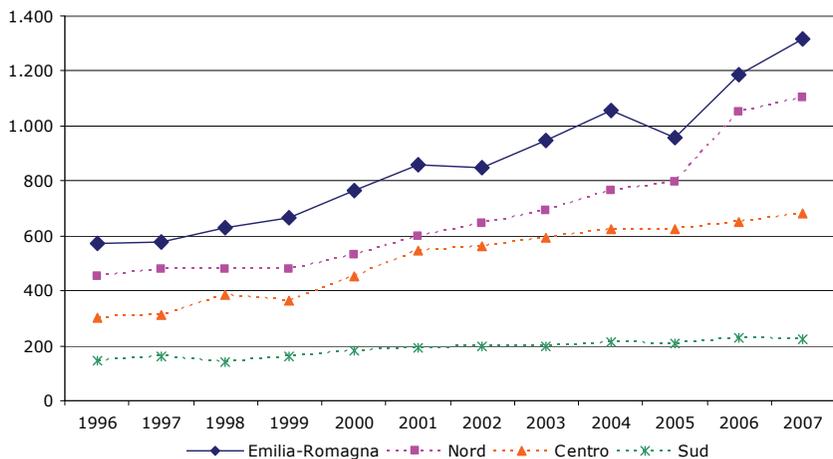
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Il differenziale medio è di oltre 89 euro l'anno rispetto al Nord e la curva mostra una certa linearità: in dodici anni la crescita è appena del 7 per cento, mentre nelle altre macroaree del Paese risulta più marcata con un 13 per cento al Nord, 18 al Centro e 50 al Sud.

<sup>23</sup> Nel 2007 circa il 52 per cento delle entrate tributarie è classificato come entrata da Tributi propri, il restante 48 per cento risulta invece classificato quale quota di tributi erariali devoluti dallo Stato alla Regione. I principali tributi che compongono la Categoria I sono l'IRAP (Imposta Regionale sulle Attività Produttive), che rappresenta il 73 per cento circa del gettito tributario proprio della Regione Emilia-Romagna; l'Addizionale regionale all'IRPEF, e la Tassa automobilistica regionale. Seguono altri tributi, di importo minore, che colpiscono i consumi energetici di gas metano, i rifiuti solidi, l'istruzione universitaria, la caccia, la pesca, le concessioni statali e regionali. La Categoria II è invece formata dalla Compartecipazione all'IVA (oltre il 95 per cento delle entrate iscritte in tale categoria) e dall'Accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione.

Anche per quanto riguarda le Entrate correnti delle Imprese Pubbliche Locali (cfr. Figura 8.5), l'Emilia-Romagna si colloca su valori superiori con un procapite medio di 864 euro contro i 672 del Nord. Al Sud tali voci sono molto basse e stabili nel tempo. Dal 1996 l'incremento medio annuo osservato in Emilia-Romagna è pari all'8,2 per cento, sostanzialmente simile a quello registrato per il Nord e per il Centro.

**FIGURA 8.5- IPL - ENTRATE CORRENTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)**

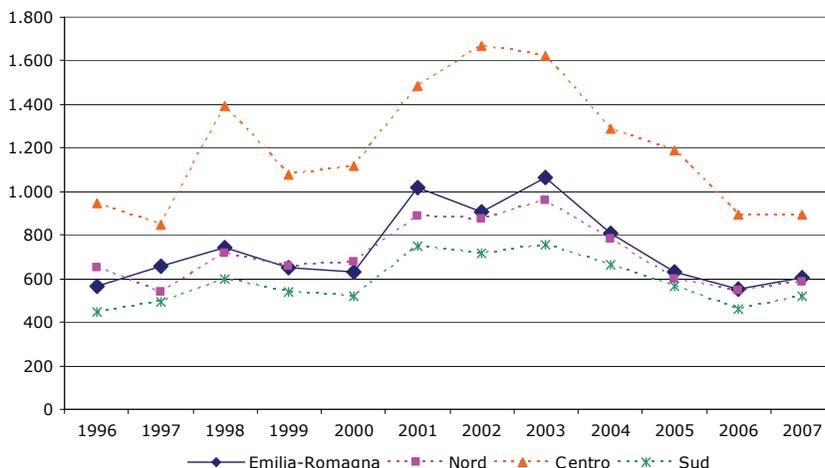


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## 9. Le Entrate in conto capitale

Le Entrate in conto capitale ammontano a 2.963 milioni di euro l'anno (dati medi reali del periodo 1996–2007). In termini procapite si quantificano, mediamente, in 735 euro. Presentano (cfr. Figura 9.1) un andamento piuttosto stabile nei primi e negli ultimi anni della serie (628 euro in media all'anno) e volumi più consistenti nei quattro anni centrali (dal 2001 al 2004, 949 euro l'anno) per operazioni contabilizzate, principalmente, dalle Imprese Pubbliche Nazionali. Il valore del 2007, pari a 604 euro procapite, si discosta di appena 41 euro dal corrispondente valore del 1996. Un andamento simile presentano le curve di entrata riferite al Nord e al Sud, mentre per le Regioni del Centro il flusso di risorse risulta costantemente più elevato rispetto al resto del Paese.

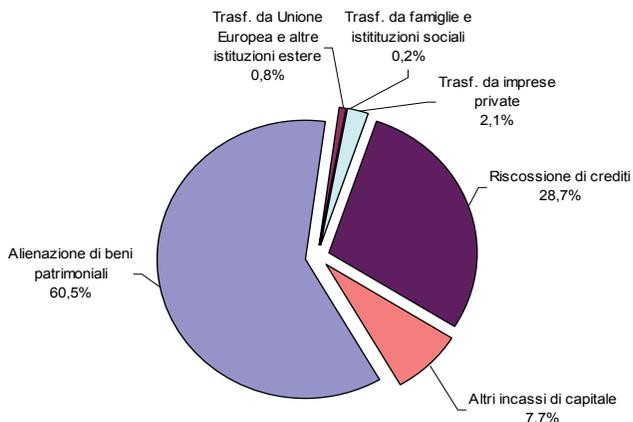
**FIGURA 9.1 - SPA - ENTRATE PROCAPITE IN CONTO CAPITALE** (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Sotto il profilo dell'analisi economica (cfr. Figura 9.2), in Emilia-Romagna il 60,5 per cento delle Entrate in conto capitale deriva da Alienazioni di beni patrimoniali. Le altre aree territoriali registrano una composizione economica sostanzialmente simile con un'unica eccezione data dai Trasferimenti in capitale dall'Unione Europea che al Sud raggiungono l'11 per cento contro l'1 per cento circa delle restanti macroaree. Si tratta, come noto, di contributi finalizzati a sostenere le aree meno sviluppate del Paese.

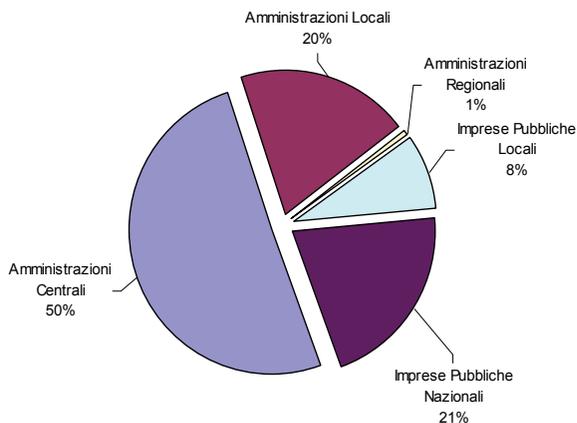
**FIGURA 9.2 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER CATEGORIE ECONOMICHE (valori percentuali, media 1996-2007)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Emilia-Romagna, le Entrate in conto capitale riscosse dalle Amministrazioni Centrali e dalle IPN (cfr. Figura 9.3) rappresentano il 71,3 per cento del totale.

**FIGURA 9.3 - EMILIA-ROMAGNA - SPA - ENTRATE IN CONTO CAPITALE PER LIVELLI DI GOVERNO (valori percentuali, media 1996-2007)**

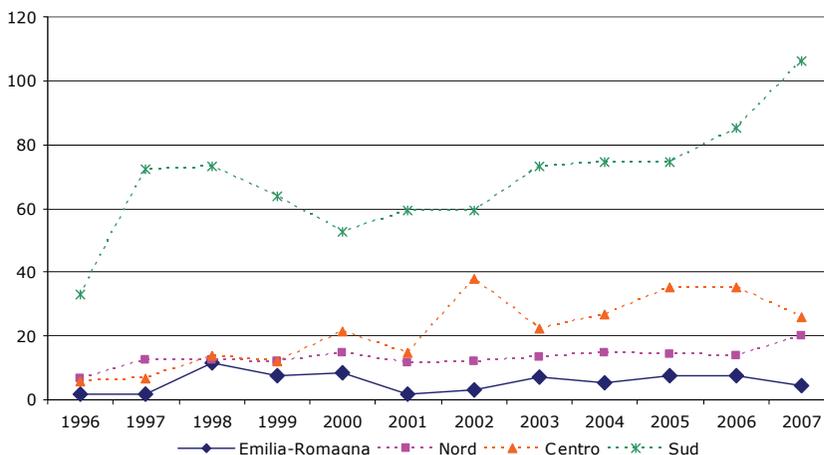


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Segue il comparto locale (AL e IPL) con il 27,9 mentre assolutamente irrisorie sono le entrate del comparto regionale il cui valore procapite (cfr.

Figura 9.4) ammonta ad appena 6 euro in media l'anno<sup>24</sup>, valore non troppo distante dal quello del Nord (13 euro) e del Centro (21 euro). Si differenziano invece le Regioni del Sud che, grazie ai trasferimenti comunitari, presentano risorse medie annue pari a 69 euro procapite, con una tendenza visibilmente incrementale a partire dal 2002.

**FIGURA 9.4- AMMINISTRAZIONI REGIONALI - ENTRATE PROCAPITE IN CONTO CAPITALE**  
(euro a prezzi costanti 2000)

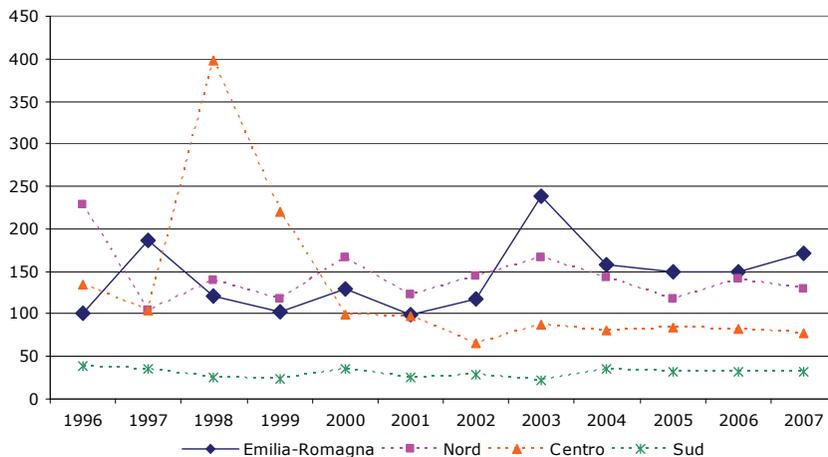


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Le entrate riscosse dalle Amministrazioni Locali emiliano-romagnole (cfr. Figura 9.5) derivano principalmente da Alienazioni di beni patrimoniali e da Riscossioni di crediti. Complessivamente ammontano a 143 euro procapite l'anno (media periodo 1996–2007), in linea con le entrate medie riscosse nelle aree del Nord (143 euro) e del Centro (127 euro). Il Sud invece mostra volumi inferiori corrispondenti a 30 euro in media l'anno e una marcata tendenza alla stabilizzazione delle riscossioni.

<sup>24</sup> Il patrimonio della Regione Emilia-Romagna non è costituito da beni immobili disponibili di particolare valore commerciale. È un patrimonio piuttosto snello, se confrontato con quello di un comune anche di medie dimensioni, di una provincia o, addirittura, dello Stato. La Regione ha avviato da alcuni anni un programma di valorizzazione del patrimonio che ha consentito, da un lato di trasferire a Comuni e Province alcune disponibilità, nel rispetto del principio di sussidiarietà verticale, d'altro lato di alienare proprietà immobiliari non funzionali al perseguimento delle finalità istituzionali.

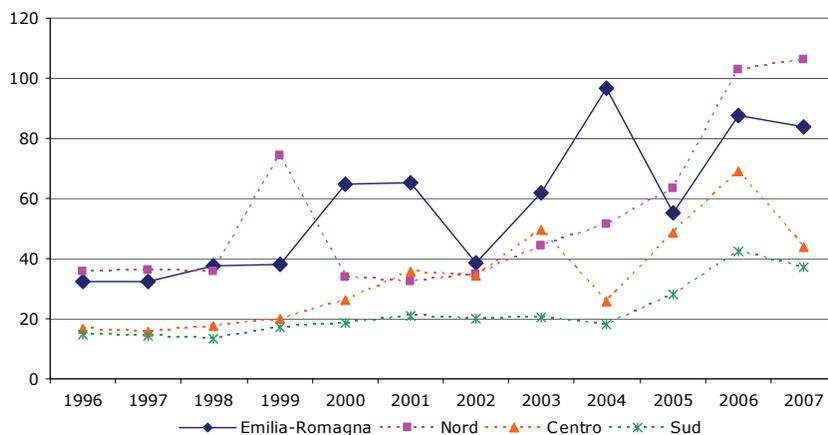
**FIGURA 9.5- AMMINISTRAZIONI LOCALI - ENTRATE PROCAPITE IN CONTO CAPITALE**  
(euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Piuttosto discontinue, infine, le curve di Entrate in conto capitale delle IPL (cfr. Figura 9.6). Gli importi medi del periodo si attestano a 58 euro procapite l'anno in Emilia-Romagna, contro 54 del Nord, 34 del Centro e 22 del Sud.

**FIGURA 9.6- IPL - ENTRATE PROCAPITE IN CONTO CAPITALE** (euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali



## PARTE IV – DECENTRAMENTO E FEDERALISMO FISCALE

### 10. Decentramento territoriale e federalismo fiscale

L'assetto delle autonomie locali e dei rapporti istituzionali tra centro e periferia è stato sottoposto, in tempi relativamente recenti, a profonde innovazioni. Anzitutto con le Leggi "Bassanini", a partire dalla L.59/1997, si introduce il cosiddetto federalismo amministrativo: una riforma del quadro delle competenze realizzata con leggi ordinarie dello Stato e pertanto a costituzione invariata. Più tardi vengono approvate due revisioni costituzionali: la prima relativa all'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e all'autonomia statutaria delle Regioni (L.C.1/1999), la seconda incentrata sulla modifica del Titolo V (approvata con L.C.3/2001 e confermata col *referendum* tenutosi nello stesso anno). Nella legislatura successiva viene avviata una nuova riforma costituzionale con l'introduzione della cosiddetta *devolution*. Approvata dal Parlamento nel 2005, tale riforma viene successivamente respinta con il *referendum* popolare del giugno 2006. Occorre aspettare maggio 2009, affinché con L.42/2009 si dia attuazione all'art.119 della Costituzione.

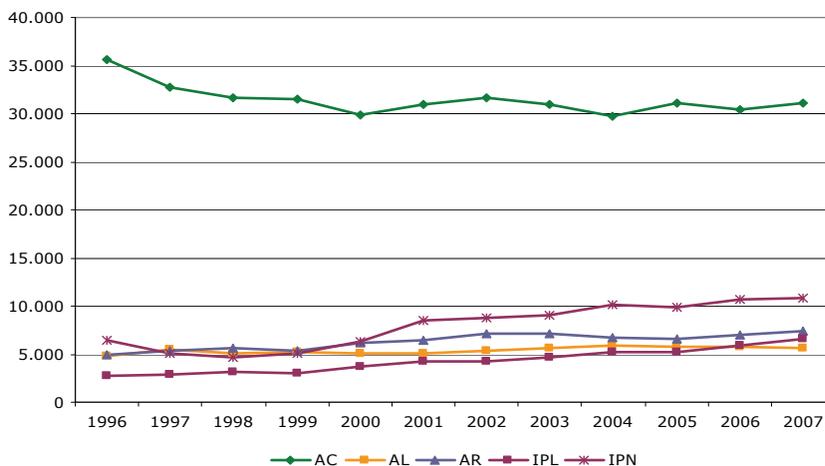
Dall'impianto riformatore emerge il tema centrale del controllo della spesa impostato soprattutto sul costo delle prestazioni di servizio. Infatti una delle componenti più significative della riforma concerne il ricorso al costo *standard* come criterio per sostituire, insieme al fabbisogno *standard*, quello di spesa storica. Attraverso la determinazione del costo *standard* viene assicurato l'integrale finanziamento, anche mediante perequazione, della spesa per le prestazioni che rientrano tra i livelli essenziali dei diritti civili e sociali - sanità, assistenza e istruzione. Le altre funzioni o tipologie di spese decentrate sono finanziate sulla base di un modello di perequazione che solo in parte potrà compensare le differenti capacità fiscali dei territori.

Occorreranno diversi anni per la completa attuazione del nuovo disegno costituzionale. Quale può essere pertanto l'utilità dei Conti Pubblici Territoriali in questa fase? Essi anzitutto ci restituiscono, dall'esame della spesa per livelli di governo e per funzioni, il mosaico delle competenze amministrative oggi esistenti ma non solo: dall'analisi dei dati si traggono informazioni sulle diverse capacità dei territori di cogliere le opportunità offerte dall'ordinamento in vigore per avvicinare i cittadini alle istituzioni di governo territoriale. In altre parole si colgono informazioni sulla capacità espressa dalle Regioni e dagli Enti locali di sviluppare e sostenere il processo di trasferimento amministrativo e puntare su trasparenza, maggiore possibilità di controllo sull'uso delle risorse pubbliche, efficienza, responsabilità.

## 11. Il decentramento dal lato della spesa

Come già anticipato nella Parte I di questo volume, a 6 anni di distanza dalla riforma costituzionale che ha innovato il Titolo V della Costituzione, l'assetto dei rapporti e delle competenze tra i diversi livelli di governo non pare essere sostanzialmente mutato. Se, infatti, si esamina la spesa, prodotta dai diversi comparti (cfr. Figura 11.1), quale indicatore per mappare l'allocazione delle competenze amministrative (*chi fa, che cosa*) e misurare il grado di decentramento amministrativo effettivamente avviato, l'analisi restituisce il divario, ancora esistente, tra la situazione attuale e il quadro descritto a livello normativo per la mancata attuazione del Titolo V.

FIGURA 11.1 - EMILIA-ROMAGNA - SPESA TOTALE PER LIVELLI DI GOVERNO (milioni di euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Nel 2007, la quota di spesa pubblica gestita direttamente dalle Amministrazioni Centrali è pari al 50,5 per cento della spesa complessiva; tale dato nel 1996 era del 65,3. Da una prima lettura potrebbe pertanto ipotizzarsi un decentramento di funzioni corrispondenti a, circa, un 15 per cento. In realtà esaminando la dinamica della spesa prodotta dalle Imprese Pubbliche Nazionali, si osserva un incremento consistente, che si sviluppa nello stesso arco temporale, di quasi 6 punti percentuali. La quota di spesa effettivamente trasferita dal centro al territorio (al netto quindi della spesa assorbita dalle IPN), è pari al 9 per cento. La fase più rilevante di contrazione della spesa statale è, inoltre, collocabile nel primo periodo della serie storica, dal 1996 al 2000. È evidente che se un trasferimento di

funzioni si è verificato nel nostro Paese tra centro e periferia, questo è avvenuto in una fase temporale che precede la revisione costituzionale in senso federalista del 2001. I presupposti normativi di questo passaggio di competenze sono pertanto da ricondursi alla riforma compiuta sul piano dell'amministrazione dalla Legge Bassanini.

La quota di spesa controllata dall'Amministrazione Regionale nel 2007 è pari al 12 per cento della spesa totale. In tutto il periodo di riferimento si incrementa di appena il 2,9 per cento ed è totalmente osservabile nei primi 5 anni del periodo; dal 2002, infatti, la curva si stabilizza con una leggera tendenza alla contrazione. Parallelamente cresce l'incidenza del comparto locale, dal 13,7 per cento del 1996 al 19,9 del 2007. Nelle altre aree del Paese questo processo si sviluppa con modalità e con tempi differenti, come vedremo nelle pagine successive. Anzitutto tende ad avviarsi con diversi anni di ritardo, rispetto a quanto osservabile per il sistema emiliano-romagnolo, inoltre nel 2007 risulta ancora complessivamente meno avanzato: la quota di spesa controllata dai governi locali dell'Emilia-Romagna (19,9 per cento) è sistematicamente superiore a quella delle altre regioni: 17,2 per cento al Nord, 13,6 al Centro, 12,7 al Sud. Questo differenziale è il risultato di opzioni promosse a livello regionale: l'Emilia-Romagna ha infatti adottato nelle scelte strategiche avviate in questo ultimo decennio, il criterio di massima valorizzazione del principio di sussidiarietà verticale.

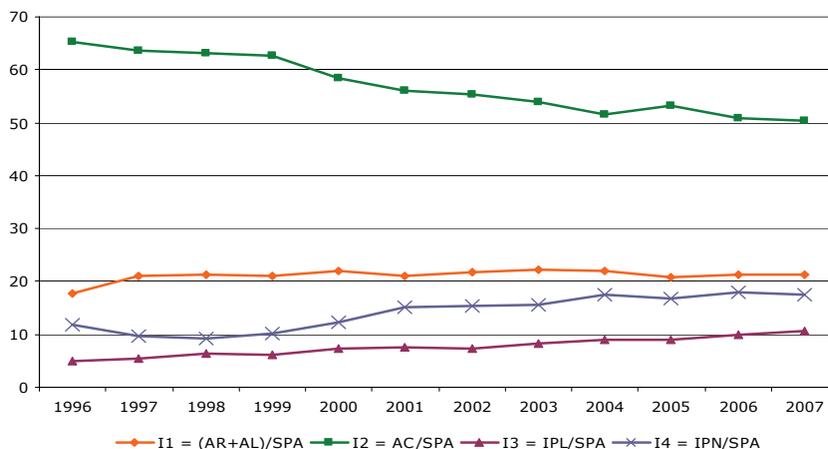
L'incidenza delle autonomie regionali nelle diverse aree geografiche dipende, pertanto, dalla maggiore propensione a "trattenere" competenze in capo ai governi regionali piuttosto che a trasferirle sui territori. È quindi osservabile dai dati un diverso sviluppo del processo di attuazione del decentramento amministrativo raggiunto nella Regione Emilia-Romagna. La conferma di questo si ricava anche dall'osservazione della Figura 11.2<sup>25</sup>, nella quale il peso dell'Amministrazione Regionale è sommato a quello delle Amministrazioni Locali e unitariamente rappresentato. Dal 1997, la curva si presenta sostanzialmente piatta, dimostrando un trasferimento di competenze (riflesso negli interventi di spesa) a somma zero.

---

<sup>25</sup> Per approfondire l'analisi sono stati costruiti degli indicatori di decentramento utili alla comprensione degli andamenti di finanza pubblica. In particolare:

- $I_1 = (AR + AL) / SPA$ , definito come quota percentuale della spesa totale dei livelli di governo Regionali e Locali rispetto alla spesa del SPA;
- $I_2 = AC / SPA$ , definito come il rapporto percentuale tra la spesa totale del livello di governo Amministrazioni Centrali e la spesa totale del Settore Pubblico Allargato;
- $I_3 = IPL / SPA$ , definito come rapporto percentuale della spesa totale delle Imprese Pubbliche Locali su quella del SPA;
- $I_4 = IPN / SPA$ , definito come rapporto percentuale tra la spesa delle Imprese Pubbliche Nazionali e quella del Settore Pubblico Allargato.

**FIGURA 11.2 - EMILIA-ROMAGNA - INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO**  
(valori percentuali)



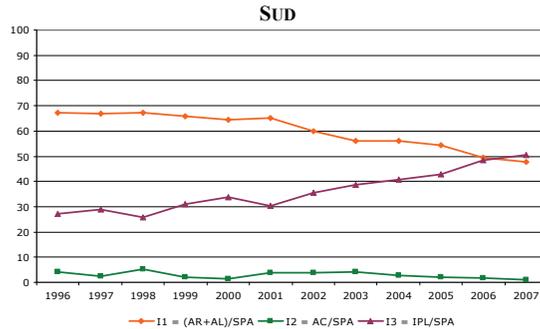
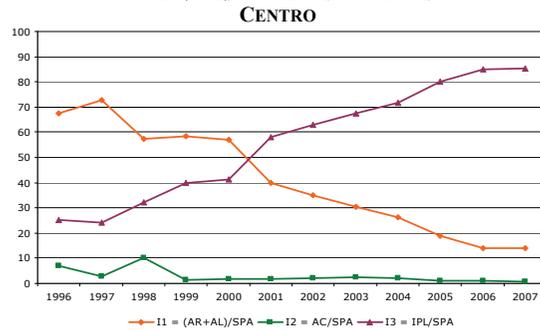
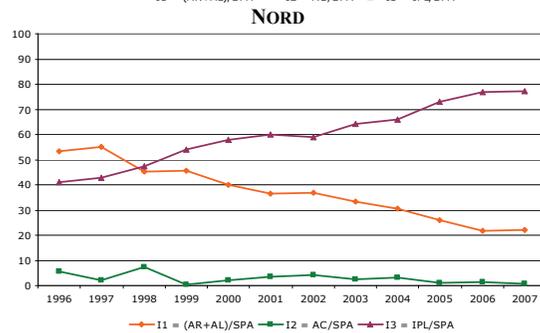
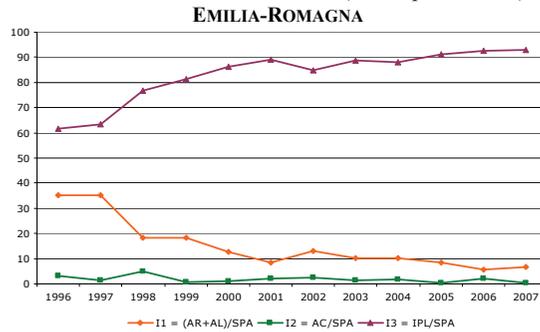
Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Esaminiamo ora, estendendo l'analisi alle altre aree geografiche di riferimento, gli indicatori di decentramento relativi a due settori funzionali sui quali l'azione dei governi locali è particolarmente determinante: il Ciclo integrato dell'acqua e l'Ambiente e gestione del territorio. Con riferimento alla gestione della risorsa acqua (acquedotti, fognature, ecc.), dalla Figura 11.3 è possibile osservare:

- il ruolo assunto dalle Imprese Pubbliche Locali, che in Emilia-Romagna già dal 2001, gestiscono una quota di spesa vicina o addirittura superiore al 90 per cento;
- la marginalità delle Amministrazioni Centrali;
- la costante riduzione degli interventi di spesa finale sostenuti dalle Amministrazioni Regionali e Locali, alle quali sono invece affidate, per gli aspetti di relativa competenza, funzioni normative, di regolazione, di programmazione e di controllo.

Nessuna altra area del Paese mostra risultati analoghi, tuttavia l'aspetto che più colpisce è lo scarto temporale nello sviluppo del processo di esternalizzazione delle gestioni operative nel settore. Tale processo risulta avviato in tutta Italia ma con ritardi assolutamente rilevanti rispetto ai tempi di realizzazione in Emilia-Romagna. Il rapporto che in Regione sussiste tra IPL e Amministrazioni (60 e 40 per cento circa) nel 1996, viene raggiunto solo 5 anni dopo al Nord, nel 2002 al Centro e deve ancora pienamente realizzarsi al Sud. Nel 2007 le IPL gestiscono in Emilia-Romagna il 93,1 per cento della spesa, nel Nord il 77,2, nel Centro l'85,3, nel Sud il 50,6.

**FIGURA 11.3 - MACROSETTORE CICLO INTEGRATO DELL'ACQUA - INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Anche per il macrosettore Ambiente (cfr. Figura 11.4) la discordanza temporale nell'implementazione del processo di esternalizzazione dell'attività di gestione è il fattore che più emerge dall'analisi comparata.

Le due curve che tracciano la spesa prodotta dalle Amministrazioni territoriali e dalle IPL si intersecano in Emilia-Romagna nel 2001 e solo nel 2005 al Nord; convergono verso un tendenziale punto di contatto prevedibile nei prossimi 3 anni al Centro, mentre risultano ancora molto distanti al Sud lasciando quindi ipotizzare un lungo periodo di gestione amministrativa. Nel 2007 la quota di spesa sostenuta dalle IPL è pari al 66 per cento nella Regione in esame, al 56,4 al Nord, al 41,4 al Centro e al 27,1 al Sud. L'incidenza delle Amministrazioni Centrali è alquanto limitata in tutto il Paese: 3 per cento in media nei 12 anni in esame in Emilia-Romagna, tra il 4 e il 4,5 per cento nelle altre aree geografiche.

Come già rilevato nel Capitolo 6, analizzando l'insieme dei soggetti strumentali di Comuni, Province e Regioni sotto il profilo della dipendenza<sup>26</sup>, emerge che la quasi totalità di tali realtà, così come la quasi totalità della spesa è collegabile, in Emilia-Romagna, al livello locale di governo (cfr. Figura 11.5).

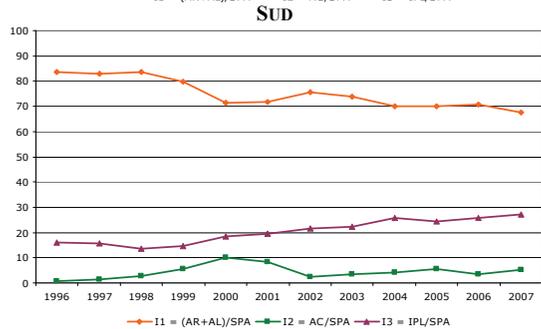
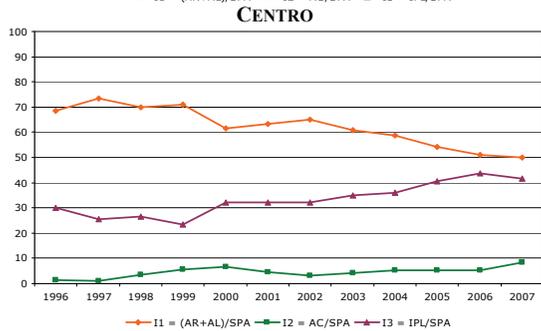
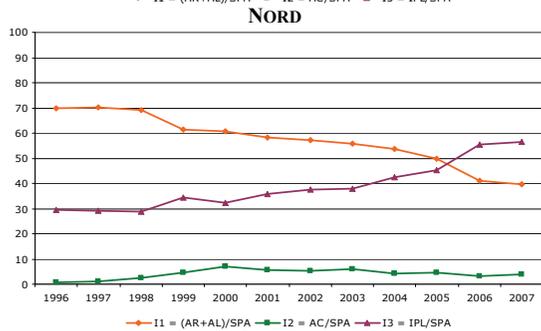
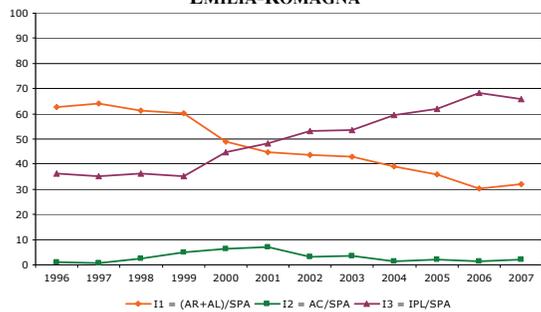
L'incidenza della spesa sostenuta dalle organizzazioni strumentali di Comuni e Province, peraltro stabile nel tempo, corrisponde al 90,8 per cento della spesa complessivamente gestita dalle IPL; tale rapporto è pari all'81,8 per cento nel Nord, al 78 per cento nel Centro e appena del 43,9 per cento nelle Regioni del Sud.

Il valore complementare a 100, per ciascuna area geografica, rappresenta la quota di risorse gestite da enti, società, aziende di rilevanza regionale. Come già anticipato, l'Emilia-Romagna si presenta come un'Amministrazione poco articolata, che non ha visto il proliferare di una pluralità di soggetti dipendenti e che ha trasferito, in misura maggiore che altrove, competenze amministrative alla sfera di responsabilità degli Enti locali.

---

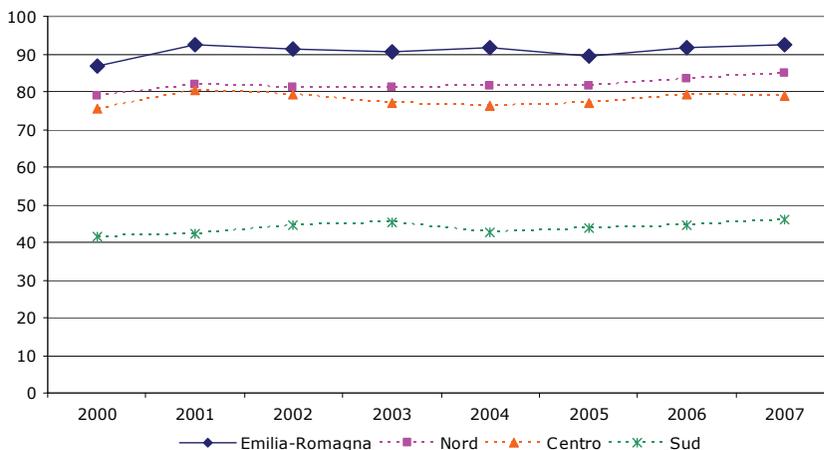
<sup>26</sup> Come già detto nel Capitolo 6, trattandosi di enti che hanno assunto rilevanza nell'assetto istituzionale a partire dalle riforme attuate alla fine degli anni Novanta, l'analisi proposta considera il 2000-2007 come periodo di riferimento.

**FIGURA 11.4- MACROSETTORE AMBIENTE E GESTIONE DEL TERRITORIO - INDICATORI DI DECENTRAMENTO AMMINISTRATIVO (valori percentuali)  
EMILIA-ROMAGNA**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

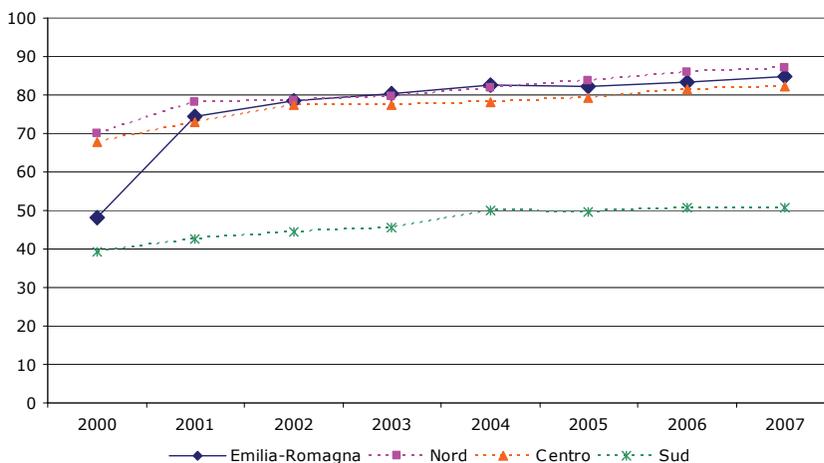
**FIGURA 11.5 - QUOTA DI SPESA DEI SOGGETTI A RILEVANZA LOCALE SUL TOTALE DELLA SPESA DEI SOGGETTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

La spesa *Extra PA* è prevalentemente gestita da società di capitale operanti nelle aree centrale e settentrionale del Paese, tra le quali peraltro non si rilevano differenze sostanziali, mentre rimane più ancorata a figure tipicamente pubbliche (Aziende, Enti, Consorzi, ecc.) nelle Regioni del Sud (cfr. Figura 11.6).

**FIGURA 11.6 - QUOTA DI SPESA DELLE SOCIETÀ SUL TOTALE DELLA SPESA DEI SOGGETTI A RILEVANZA REGIONALE E LOCALE (valori percentuali)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## 12. Il decentramento dal lato del finanziamento

Il sistema di finanziamento in vigore fino al 2009 individua nel D.lgs.56/2000 il provvedimento fondamentale che dà attuazione alla L.133/99 in materia di federalismo fiscale. Il nuovo sistema di finanziamento delle Regioni, tracciato con L.42/2009, in attuazione dell'art.119 della Costituzione, prevede tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali, fondo perequativo per i territori con minori capacità fiscali e risorse aggiuntive per promuovere lo sviluppo economico e rimuovere gli squilibri territoriali e sociali. Vecchio e nuovo sistema normativo mostrano tuttavia una certa continuità. Di fronte a questo quadro d'insieme è legittimo chiedersi se, grazie all'evolversi della legislazione statale, le Regioni siano state effettivamente liberate dalla loro condizione di dipendenza dallo Stato e se abbiano acquisito, e in che misura, una forma di autonomia finanziaria e tributaria.

### 12.1 Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Regionali

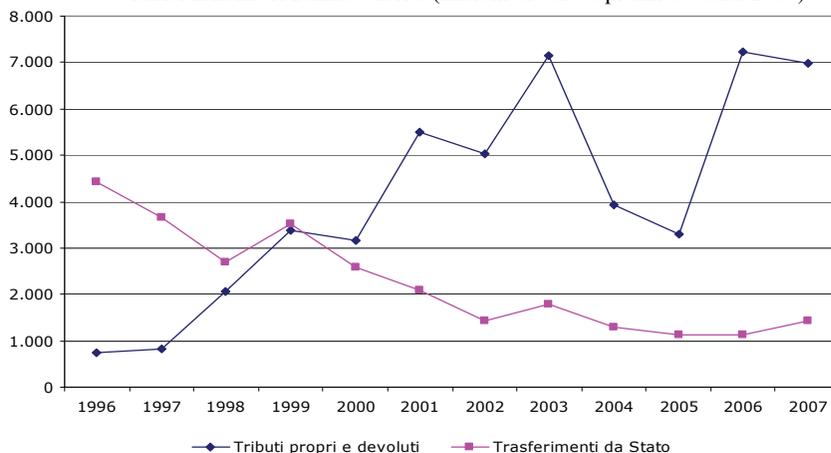
L'indicatore più frequentemente impiegato per misurare il livello di autonomia finanziaria delle Regioni è costituito dal rapporto tra entrate tributarie e trasferimenti statali. La Figura 12.1 mostra l'evoluzione di tale rapporto nel periodo 1996-2007. La forbice fra Entrate tributarie (comprehensive delle devoluzioni<sup>27</sup>) e Trasferimenti dallo Stato si allarga a partire dal 1999. Le prime passano da 747 milioni di euro nel 1996 a 7.231 nel 2007; i Trasferimenti per contro subiscono una flessione complessiva del 67,8 per cento. La sostituzione dei Trasferimenti statali con Entrate di natura tributaria non significa che le Regioni 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: gli attuali tributi regionali sono, infatti, solo parzialmente manovrabili dal legislatore regionale e solo minimamente ancorati alla capacità fiscale del territorio.

---

<sup>27</sup> Nelle elaborazioni riportate in questo Capitolo, Tributi propri e 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.

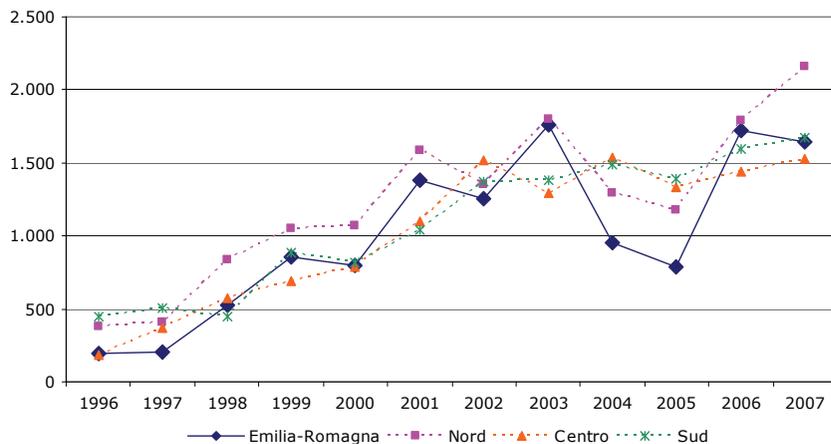
**FIGURA 12.1 - EMILIA-ROMAGNA - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - TRIBUTI E TRASFERIMENTI DALLO STATO (milioni di euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Confrontando i procapite delle entrate tributarie nelle macroaree (cfr. Figura 12.2), l'Emilia-Romagna presenta valori mediamente più bassi rispetto al Nord.

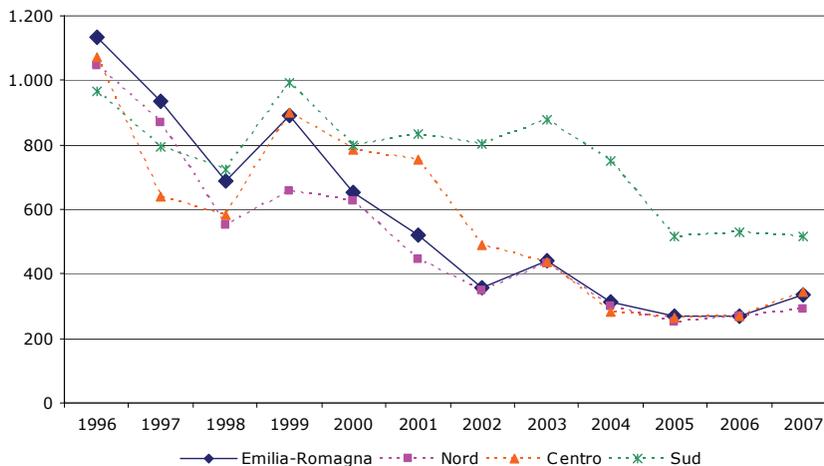
**FIGURA 12.2 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - TRIBUTI PROPRI E DEVOLUTI PROCAPITE (euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Mentre il fenomeno di contrazione dei Trasferimenti dallo Stato (valori procapite in Figura 12.3) è presente anche nel resto del Paese, al Sud la flessione è meno evidente e inizia a svilupparsi solo dal 2003.

**FIGURA 12.3 - AMMINISTRAZIONI REGIONALI - TRASFERIMENTI PROCAPITE DALLO STATO (euro a prezzi costanti 2000)**

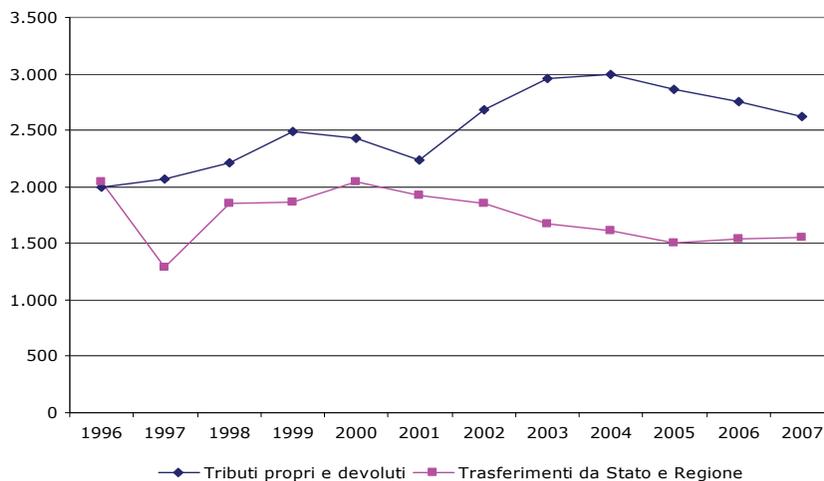


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

## 12.2 Focus sul finanziamento delle Amministrazioni Locali

Anche per le Amministrazioni Locali si assiste, nei dodici anni di analisi, a un profondo cambiamento della composizione economica delle entrate. Se, infatti, nel 2006 l'ammontare dei Tributi riscossi eguaglia quello dei Trasferimenti provenienti da Stato e Regione, nel corso del tempo queste due grandezze si diversificano, come mostra chiaramente la Figura 12.4.

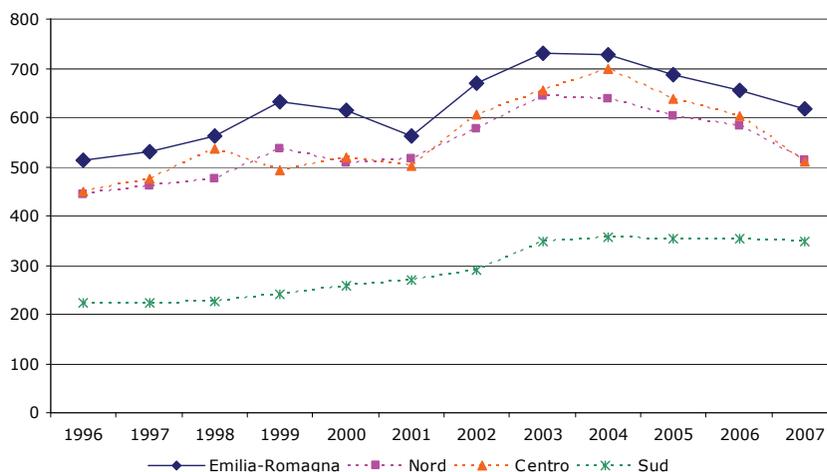
**FIGURA 12.4 - EMILIA-ROMAGNA - AMMINISTRAZIONI LOCALI - TRIBUTI E TRASFERIMENTI DA STATO E REGIONE (milioni di euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

I dati procapite (cfr. Figure 12.5 e 12.6) evidenziano un livello di autonomia tributaria assunto dagli Enti locali emiliano-romagnoli assolutamente superiore rispetto a quello delle altre aree geografiche e, per contro, una minore acquisizione di risorse aventi natura di Trasferimenti. Al Sud, in particolare, le Entrate tributarie sono ancora molto contenute: nel 2007 esse rappresentano appena la metà delle corrispondenti entrate in Emilia-Romagna. Anche rispetto all'andamento dei Trasferimenti si osservano importanti difformità: al Centro e, soprattutto, al Sud il loro ammontare complessivo risulta notevolmente superiore. Per le Regioni meridionali, inoltre, non si osserva la flessione riscontrata nel resto del Paese: l'ammontare dei Trasferimenti nel 2007 è ancora sostanzialmente in linea con quanto riscosso nel 1996.

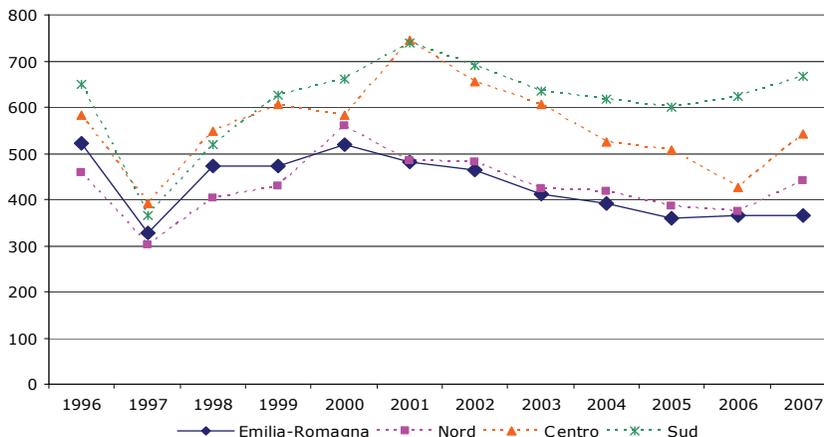
**FIGURA 12.5 - AMMINISTRAZIONI LOCALI - TRIBUTI PROPRI E DEVOLUTI PROCAPITE**  
(euro a prezzi costanti 2000)



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Pur con la dovuta prudenza, ci sembra di poter leggere dagli indicatori di autonomia finanziaria la capacità espressa dai governi territoriali dell'Emilia-Romagna ad assumere responsabilità di spesa coniugandola con responsabilità impositiva. E questo è il presupposto per un federalismo fiscale maturo ed efficiente.

**FIGURA 12.6 - AMMINISTRAZIONI LOCALI - TRASFERIMENTI PROCAPITE DA STATO E REGIONI (euro a prezzi costanti 2000)**

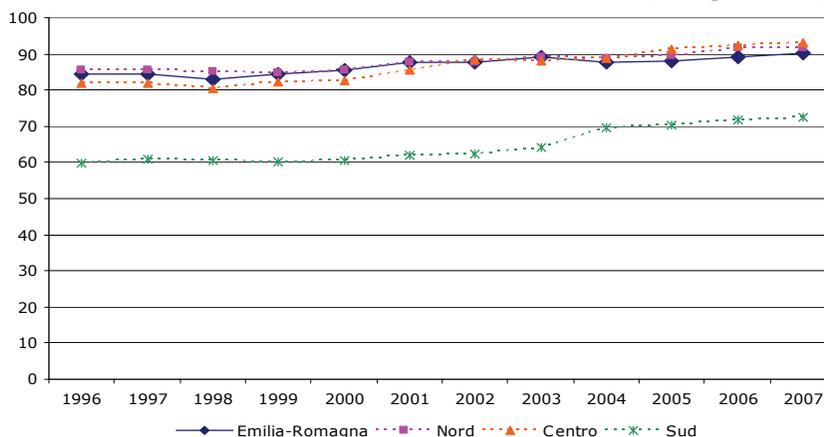


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

### 12.3 Focus sul finanziamento delle Imprese Pubbliche Locali

Questo ultimo *focus* analizza la natura delle entrate delle IPL e in particolare il grado di dipendenza di quest'ultime dai Trasferimenti erogati dalla PA. La Figura 12.7 mostra la quota di entrate prodotte dall'attività di mercato (Vendita di beni e servizi) in rapporto alle entrate, complessivamente considerate, di ricavi e trasferimenti. Si osserva un sostanziale allineamento nei valori di autofinanziamento delle IPL delle aree del Centro-Nord e valori più bassi per il Sud, mediamente di 22 punti, ma con un recupero dal 2004.

**FIGURA 12.7 - IPL - QUOTA DELLA VENDITA DI BENI E SERVIZI SUL TOTALE DEI TRASFERIMENTI DA PA E VENDITA DI BENI E SERVIZI (valori percentuali)**

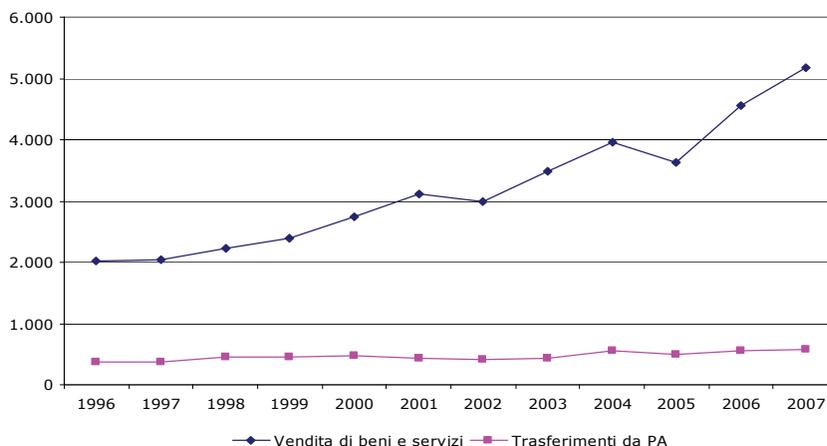


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

In Emilia-Romagna, in particolare, dal 1996 in poi (cfr. Figura 12.8) le entrate derivanti dalla Vendita di beni e servizi crescono del 155 per cento mentre i Trasferimenti da PA (Stato, Regione, Enti locali) aumentano solo del 52,5 per cento. Nel 2007 la forbice raggiunge la sua massima ampiezza e, a fronte di 5.165 milioni di euro per Vendita di beni e servizi, le entrate per Trasferimenti sono di appena 1/10.

Infine, Figura 12.9, un approfondimento sui Trasferimenti pubblici distinguendoli sia territorialmente che per provenienza. In Emilia-Romagna prevalgono i Trasferimenti regionali: nel 2007 rappresentano il 63 per cento dei Trasferimenti totali, il 25 per cento deriva da Comuni e Province e il 12 per cento dallo Stato.

**FIGURA 12.8 - EMILIA-ROMAGNA - IPL - VENDITA DI BENI E SERVIZI E TRASFERIMENTI DA PA (milioni di euro a prezzi costanti 2000)**

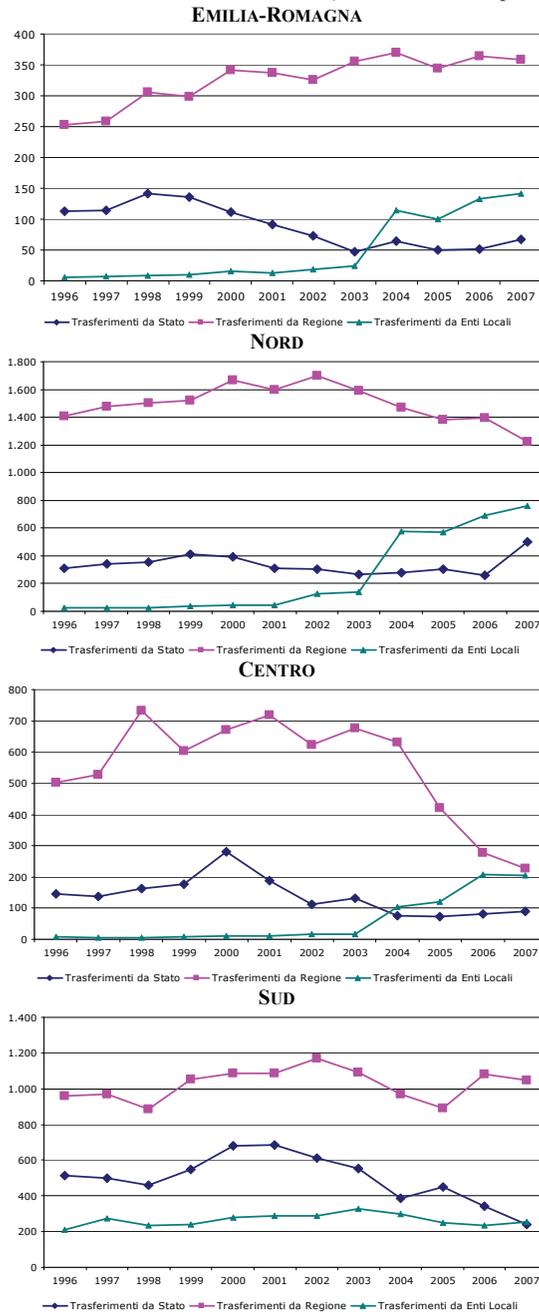


Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali

Anche nelle Regioni del Nord<sup>28</sup> prevalgono i Trasferimenti regionali, in calo tuttavia dal 2002 e compensati da contributi degli Enti locali. Al Centro il fenomeno è ancora più evidente, mentre al Sud si osserva una contrazione dell'intervento statale piuttosto elevata nei primi anni della serie storica.

<sup>28</sup> Si invita il lettore a prestare attenzione al fatto che la scala utilizzata per i quattro grafici che compongono la Figura 12.9 non è omogenea per una migliore rappresentatività dei dati.

**FIGURA 12.9 - IPL - TRASFERIMENTI DA ENTI PA (milioni di euro a prezzi costanti 2000)**



Fonte: Elaborazioni su dati Conti Pubblici Territoriali



## **A. APPENDICE METODOLOGICA**

### **a.1 Quadro d'insieme**

I Conti Pubblici Territoriali rilevano, a livello regionale, i flussi finanziari degli enti del Settore Pubblico Allargato, desunti dai bilanci consuntivi degli stessi, secondo il criterio di cassa.

I CPT sono prodotti da un Nucleo Centrale operante, al momento, nell'ambito dell'Unità di valutazione degli investimenti pubblici del Dipartimento per le Politiche di Sviluppo, e da una Rete formata da 21 Nuclei operativi presso ciascuna Regione e Provincia Autonoma. La serie storica dei dati dei Conti Pubblici Territoriali, a frequenza annuale, copre più di dieci anni a partire dal 1996. I CPT forniscono oggi, con 12-18 mesi di ritardo rispetto al periodo di riferimento, informazioni sul complesso delle entrate e delle spese consolidate (correnti e in conto capitale) del Settore Pubblico Allargato nei singoli territori regionali.

La stabilizzazione dei metodi utilizzati, così come la solidità e la qualità raggiunta dalla rilevazione CPT, ha reso possibile, dal 2004, l'inserimento della Banca dati nel Sistema Statistico Nazionale (SISTAN), la rete dei soggetti pubblici e privati che fornisce l'informazione statistica ufficiale.

L'intera Banca dati è oggi gestita ed esplorabile attraverso il Sistema Informativo CPT (SI-CPT), un archivio strutturato e centralizzato che facilita l'accesso all'informazione e consente un più diffuso uso dei CPT anche a livello internazionale. Il Sistema Informativo dei Conti Pubblici Territoriali è un Sistema capace di garantire, infatti, una completa accessibilità e flessibilità esplorativa delle informazioni sia per la Rete dei produttori che per gli utilizzatori esterni, a qualsiasi livello di aggregazione.

Nel Giugno 2007 è stata pubblicata la Guida Metodologica CPT<sup>29</sup>, contenente aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale. La Guida costituisce uno strumento completo per l'approfondimento dei temi sintetizzati in questa Appendice. A essa si rimanda per l'approfondimento degli specifici aspetti metodologici trattati nel seguito.

### **a.2 Natura del dato**

La Banca dati Conti Pubblici Territoriali ricostruisce, per ciascun soggetto appartenente al Settore Pubblico Allargato, i flussi di spesa e di entrata a livello regionale sulla base dei bilanci consuntivi dell'ente stesso senza

---

<sup>29</sup> Cfr. AA.VV. *Guida ai Conti Pubblici Territoriali – Aspetti metodologici e operativi per la costruzione di conti consolidati di finanza pubblica a livello regionale*, UVAL 2007, disponibile su [www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt\\_notemetodologiche.asp](http://www.dps.mef.gov.it/cpt/cpt_notemetodologiche.asp)

effettuare, in linea di principio, riclassificazioni. Successivamente si giunge alla costruzione di conti consolidati per ciascuna regione.

Il dato è di tipo finanziario e di cassa. La scelta di un conto finanziario discende dalla convinzione che sia proprio questo a essere indispensabile per delineare le realtà entro cui si colloca l'intervento pubblico a livello regionale e che i dati di natura finanziaria siano parte integrante sia del processo decisionale che di quello di formazione e gestione del bilancio pubblico.

La rilevazione della componente allargata del Settore Pubblico ha però imposto l'applicazione di un'attenta metodologia di conversione dalla contabilità economica, propria della maggior parte di tali enti, a quella finanziaria adottata nel progetto CPT, nonché la formulazione di una definizione del concetto di controllo societario, all'interno degli *standard* internazionali. In particolare, l'inserimento di un soggetto all'interno della Banca dati CPT, viene valutato sulla base dei criteri adottati nell'ambito dello *standard* IPSAS 6 (*International Public Sector Accounting Standards*)<sup>30</sup>, sia pur attraverso alcuni adattamenti. In particolare il controllo pubblico deve intendersi esercitato anche quando le condizioni dettate dall'IPSAS sono soddisfatte a livello di Settore Pubblico nel suo complesso, e non di un solo ente pubblico; inoltre, per finalità esclusivamente operative, viene adottato convenzionalmente un valore di riferimento, in termini di quota di partecipazione pubblica, pari al 30 per cento, al di sotto del quale si presume che un controllo non sia in genere esercitabile.

### **a.3 Universo di riferimento e livelli di governo**

I CPT rilevano la totalità degli enti presenti nel *Settore Pubblico Allargato* (SPA). Tale universo di enti è costituito dalla *Pubblica Amministrazione* (PA), che coincide con la definizione adottata dalla contabilità pubblica italiana ed è costituita da enti che, in prevalenza, producono servizi non destinabili alla vendita, e dagli enti dell'*Extra PA*, aggregato in cui sono incluse le entità sotto il controllo pubblico (Imprese Pubbliche Nazionali e Imprese Pubbliche Locali), impegnate nella produzione di servizi destinabili alla vendita, a cui la PA ha affidato la *mission* di fornire agli

---

<sup>30</sup> Lo *standard* IPSAS 6 è dedicato alla determinazione dei criteri per la compilazione del conto consolidato di un ente pubblico : 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 *potere di governare in termini operativi e finanziari un'altra entità così come di beneficiare delle sue attività*. Gli *standard* contabili negano esplicitamente un legame automatico e biunivoco tra controllo e partecipazione maggioritaria, 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 sussistono contemporaneamente condizioni di potere e di beneficio.

utenti alcuni servizi di natura pubblica, come le telecomunicazioni, l'energia, ecc. La Tavola a.1 riporta l'elenco delle categorie di enti considerati in CPT nel Settore Pubblico Allargato.

**TAVOLA a.1 - CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO**

Universo	Subuniverso	Livelli di governo	Categoria
Settore Pubblico Allargato (SP/A)	PA	Amministrazioni Centrali	Stato Patrimonio dello Stato ANAS Enti di previdenza Altri Enti dell'Amministrazione Centrale
		Amministrazioni Regionali	Regioni e Province autonome Enti dipendenti da Regioni ASL, Ospedali e IRCCS
		Amministrazioni Locali	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
	Extra PA	Imprese Pubbliche Nazionali (IPN)	Azienda dei Monopoli di Stato Cassa Depositi e Prestiti (dal 2004, anno di trasformazione dell'Ente in SpA.) Ente Tabacchi Italiano (fino al 2003, anno della completa privatizzazione) ENEL Società Poste Italiane Ferrovie dello Stato ENI ACI Aziende ex IRI (Aeroporti di Roma, Alitalia, Finmeccanica, Fintecna, RAI) ENAV (dal 2001, anno di trasformazione dell'Ente in S.p.A.) 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: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

La rilevazione delle IPL rappresenta un vero e proprio monopolio informativo della Banca dati CPT, che si è dotata di un proprio sistema di classificazione. La numerosità e complessità dell'universo rilevato ha

comportato la necessità di definire un apposito sistema di classificazione strutturato su tre livelli: Categoria, Subcategoria e Sottotipo. Nel primo livello vengono definiti i grandi aggregati di enti; nel secondo si tiene conto della dimensione territoriale (Centrale, Regionale e Subregionale), nel terzo si evidenziano le principali classi di enti rilevate nella Banca dati CPT, tenendo conto soprattutto del dettato legislativo in materia di Enti locali, e dei possibili legami con altri sistemi di codifica utilizzati nella PA. Nella Tavola a.2 si riporta la classificazione di dettaglio per gli Enti territoriali rilevati dai Nuclei Regionali CPT.

**TAVOLA a.2- CLASSIFICAZIONE DEGLI ENTI TERRITORIALI RILEVATI DAL NUCLEO REGIONALE CPT**

Subuniverso	Categoria	Subcategoria	Sottotipo
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
		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: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

#### **a.4 Regionalizzazione dei flussi**

Tra gli aspetti maggiormente complessi della costruzione di un conto consolidato dell'operatore pubblico a livello regionale rientra senz'altro il riparto territoriale dei flussi relativi a enti operanti su scala sovraregionale: solo in casi molto limitati gli enti rilevati dispongono infatti di una precisa articolazione territoriale dei loro dati contabili. L'elaborazione di solidi criteri di riparto per disaggregare territorialmente i dati nazionali delle diverse voci economiche presenti nei bilanci rende necessaria l'identificazione di un set di indicatori. Tali indicatori, disponibili a livello territoriale, devono tener conto delle esigenze informative del *data set* che si intende costruire, come nel caso dei CPT. La definizione dei criteri secondo i quali si intende operare la regionalizzazione è infatti preliminare all'individuazione degli indicatori necessari per la realizzazione del riparto: sia per le entrate che per le spese esistono infatti molteplici approcci, la cui applicazione può condurre a risultati significativamente diversi.

Per le Spese, il criterio base della ripartizione territoriale nei CPT è principalmente quello della localizzazione dell'intervento dell'operatore pubblico, in termini di flussi finanziari pubblici gestiti nei territori regionali. Per i flussi di spesa diretta, quelli legati alla produzione di beni e servizi e all'incremento di uno *stock* di capitale non finanziario, la ripartizione territoriale avviene sulla base dell'allocazione fisica dei fattori produttivi impiegati e quindi dell'attività economica svolta, mentre per i flussi di altra natura si adotta il criterio della destinazione delle risorse erogate. Si rammenta come la spesa dello Stato venga totalmente regionalizzata, imputando così alle singole regioni anche quella parte di esborso statale che la Ragioneria Generale dello Stato classifica come spesa non regionalizzabile.

Per le Entrate, la logica adottata nei CPT è quella della costruzione del bilancio di un Operatore Pubblico Regionale virtuale (OPR) in cui siano presenti le entrate di tutti i livelli di governo le cui azioni producono effetti economici diretti sul territorio. Secondo tale approccio, la regione deve essere considerata alla stregua di una nazione, nel cui ambito agisce un operatore pubblico che si presume dotato di propria capacità decisionale.

I diversi criteri di regionalizzazione adottati per Spese ed Entrate, sconsigliano dunque la realizzazione di saldi finanziari territoriali utilizzando la Banca dati CPT, a meno di operare eventuali, indispensabili correttivi per pervenire ad approssimazioni di detti saldi.

È inoltre importante specificare che, una volta definiti i criteri di base, i metodi utilizzati nei CPT per regionalizzare Spese ed Entrate sono, quasi sempre, derivati, in linea di massima, da quanto dichiarato da ciascun ente appartenente all'universo di riferimento o pubblicato da altre fonti ufficiali.

Ciò comporta che, su specifiche problematiche, non sia sempre possibile reperire una regionalizzazione “ottima” e venga quindi utilizzata la “migliore disponibile”, se esiste, o applicato un criterio derivato. Un esempio ne sono gli interessi sul debito pubblico pagati a valere sul bilancio dello Stato il cui valore territoriale è influenzato dalla regionalizzazione effettuata dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base dei depositi dei titoli presenti nelle principali banche italiane, criterio che presenta numerosi limiti, ma che si rileva unico nel panorama statistico italiano. Altro esempio è dato dalle Poste correttive e compensative delle entrate afferenti al rimborso di imposte quali l’IVA e l’IRPEF: in mancanza di qualsiasi informazione istituzionale pubblica, tale voce contabile viene territorializzata nei CPT facendo riferimento alla distribuzione delle entrate tributarie dello Stato durante il triennio precedente, nell’ipotesi di una stretta interrelazione fra i due flussi.

#### **a.5 Classificazione economica**

Tutti gli enti pubblici della PA, così come rappresentati nelle fonti ufficiali, dispongono di uno schema di classificazione delle spese e delle entrate per categorie economiche più o meno simile a quello adottato per il bilancio dello Stato. L’uniformità dello schema non garantisce tuttavia la corretta imputazione del flusso alla relativa categoria economica, da parte del redattore del singolo bilancio. Una corretta rilevazione dei flussi, quindi, non si limita al dato contabile, ma cerca, per quanto possibile, di entrare nel merito del flusso stesso e di verificarne, in base alla sua natura, la giusta imputazione. Ne consegue che, per poter pervenire a conti consolidati che comprendano voci omogenee, occorre determinare quindi preventivamente uno schema di classificazione economica al quale far riferimento per riportare le informazioni rilevate dai bilanci consuntivi, cercando il più possibile di identificare delle relazioni univoche. Una diversa forma di riclassificazione delle fonti è quella imposta dall’inserimento nell’universo di rilevazione di enti che redigono la propria documentazione contabile secondo le norme sul bilancio di impresa, ovvero dagli enti dell’*Extra PA*. In tal caso, al fine di pervenire a una valutazione degli effettivi pagamenti e riscossioni, il dato di bilancio espresso secondo la competenza economica e secondo gli schemi civilistici deve essere trasformato in un dato di cassa e ricondotto agli schemi di entrata e di spesa adottati dai CPT. Le voci delle categorie economiche considerate dai CPT per le entrate e per le spese sono riportate nella Tavola a.3. L’estremo dettaglio della classificazione delle voci economiche fa sì che si possano considerare diversi insiemi di categorie economiche. In funzione di specifici usi dei dati CPT vengono effettuate, senza alterare la natura finanziaria del dato di base, rielaborazioni

al fine di consentire la piena rispondenza a regole comunitarie o la confrontabilità con altri aggregati della finanza pubblica.

**TAVOLA a.3 - CLASSIFICAZIONE ECONOMICA DI SPESE E ENTRATE**

Entrate	Spese
<b>1. Tributi propri</b> <i>Imposte dirette</i> - di cui IRPEF <i>Imposte indirette</i> - di cui IVA <i>Altri tributi propri</i> <b>2. Redditi da capitale</b> <b>3. Contributi sociali</b> <b>4. Vendita di beni e servizi</b> <b>5. Trasferimenti in conto corrente da</b> Unione Europea famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche <b>enti pubblici</b> , di cui da: - Stato - Tributi devoluti da altre Amministrazioni pubbliche - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc. <b>6. Poste correttive e compensative delle spese</b> <b>7. Altri incassi correnti</b>	<b>1. Spese di personale</b> , di cui - oneri sociali - ritenute IRPEF <b>2. Acquisto beni e serv.</b> <b>3. Trasfer. correnti a:</b> famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche <b>enti pubblici</b> , di cui a: - Stato - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc. <b>4. Interessi passivi</b> <b>5. Poste corr.e comp.</b> <b>6. Somme non attrib.</b>
<b>TOTALE INCASSI CORRENTI</b>	<b>TOTALE SPESA CORRENTE</b>
<b>8. Alienazione di beni patrimoniali</b> <b>9. Trasferimenti in conto capitale da</b> Unione Europea famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche <b>enti pubblici</b> , di cui da: - Stato - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc. <b>10. Riscossione di crediti</b> <b>11. Altri incassi di capitale</b>	<b>7. Beni e op. immob.</b> <b>8. Beni mob. macc., etc.</b> <b>9. Trasf. in c/capitale a:</b> famiglie e istit. soc. imprese private imprese pubbliche <b>enti pubblici</b> , di cui a: - Stato - altri enti amm. centr. - Regioni - Province - Comuni - U.S.L. - Cons. aut. di com. - Az. municipalizzate - Comunità montane - enti dip. da Regione - altri enti amm. loc. <b>10. Partec. azion. etc.</b> <b>11. Conc. di crediti, etc.</b> <b>12. Somme non attrib.</b>
<b>TOTALE INCASSI DI CAPITALE</b>	<b>TOTALE SPESA C/CAPITALE</b>
<b>TOTALE ENTRATE</b>	<b>TOTALE SPESA</b>
<b>ACCENSIONE PRESTITI</b>	<b>RIMBORSO PRESTITI</b>

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

### **a.6 Classificazione settoriale**

Affinché il conto consolidato abbia un ruolo di supporto efficace nel processo decisionale e nell'attività di programmazione nazionale e regionale, e inoltre possa essere utilizzato nelle analisi di settore, occorre che venga impostato un sistema di rilevazione ed elaborazione dei flussi di spesa adeguatamente articolato secondo la finalità perseguita con la loro erogazione.

In coerenza con il sistema di classificazione adottato nella Contabilità Pubblica e, quindi, con il sistema di Classificazione delle Funzioni delle Amministrazioni Pubbliche (COFOG), la costruzione dei Conti Pubblici Territoriali viene effettuata secondo una classificazione settoriale a 30 voci, particolarmente utile per tenere conto delle esigenze sia della Programmazione Comunitaria, sia dell'analisi della spesa pubblica.

La suddetta ripartizione, utilizzata per classificare le spese pubbliche, non può però essere adottata per la classificazione dei flussi di entrata, dal momento che la maggior parte di essi non è vincolata in origine a specifici settori d'intervento.

### **a.7 Consolidamento**

Nella Banca dati Conti Pubblici Territoriali ciascun ente viene considerato quale erogatore di spesa finale, attraverso l'eliminazione dei flussi di trasferimento intercorrenti tra gli enti appartenenti al medesimo livello di governo. Viene dunque effettuato un processo di consolidamento. Tale processo consente di ottenere il valore complessivo delle spese direttamente erogate sul territorio o delle entrate effettivamente acquisite, senza il rischio di duplicazioni. Il consolidamento è direttamente dipendente dall'universo di riferimento: cambiando l'universo cambia il consolidato e il risultato finale. Di conseguenza, nel considerare il solo settore PA le imprese pubbliche che non ne fanno parte (poiché appartenenti al SPA) sono considerate alla stregua di imprese private; quando invece si considera l'intero aggregato SPA, i trasferimenti a esse risultano interni all'universo di riferimento e pertanto elisi per evitare doppi conteggi. L'esempio che segue esplicita le voci di Spesa corrente che si consolidano nel caso del Settore Pubblico Allargato. Il consolidamento delle voci in conto capitale e di quelle delle entrate segue logiche analoghe.

**TAVOLA a.4 - ESEMPIO DI CONSOLIDAMENTO DELLE VOCI DI SPESA CORRENTE RISPETTO ALL'UNIVERSO DEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO**

<b>1. Spese di personale nette (*), di cui</b>	<b>7.140.104</b>
- oneri sociali	<b>0</b>
- ritenute IRPEF	<b>335.851</b>
<b>2. Acquisto beni e servizi</b>	<b>6.838.355</b>
<b>3. Trasferimenti in conto corrente a:</b>	<b>11.968.823</b>
famiglie e istituzioni sociali	<b>5.647.388</b>
imprese private	<b>6.321.434</b>
imprese pubbliche nazionali	<b>0</b>
<b>enti pubblici, di cui a:</b>	<b>0</b>
- Stato	<b>0</b>
- altri enti dell'amministrazione centrale	<b>0</b>
- Regioni e province Autonome	<b>0</b>
- Province e Città metropolitane	<b>0</b>
- Comuni	<b>0</b>
- A.S.L., Aziende ospedaliere e IRCCS	<b>0</b>
- Consorzi e Forme associative	<b>0</b>
- Aziende, Istituzioni, Società e Fondazioni partecipate a livello locale	<b>0</b>
- Comunità montane e altre unioni di enti locali	<b>0</b>
- Enti dipendenti	<b>0</b>
- altri enti dell'amministrazione locale	<b>0</b>
<b>4. Interessi passivi</b>	<b>2.486.774</b>
<b>5. Poste correttive e compensative delle entrate</b>	<b>2.666.940</b>
<b>6. Somme di parte corrente non attribuibili</b>	<b>2.304.276</b>
<b>SPESA CORRENTE</b>	<b>33.405.272</b>

Nota: (\*) Al netto degli oneri sociali *Fonte:* DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

### **a.8 Uso dei dati nella monografia**

I dati utilizzati in questa monografia sono consolidati rispetto all'universo del Settore Pubblico Allargato e deflazionati utilizzando il deflatore del Pil a valori concatenati, a prezzi costanti 2000. L'utilizzo di indici a catena, nuovo metodo adottato dall'Istat che sostituisce il precedente sistema a base fissa, comporta però la perdita di additività delle componenti territoriali. La somma dei valori concatenati delle componenti di un aggregato non è quindi uguale al valore concatenato dell'aggregato stesso (fanno eccezione, per costruzione, i dati relativi all'anno di riferimento, anno 2000, e all'anno seguente, anno 2001). Una lettura comparata degli andamenti dei diversi territori, dovrebbe essere approfondita con la costruzione di opportuni numeri indici. Nei Capitoli 11 e 12 sono invece stati impiegati dati non consolidati, ma sempre deflazionati. In entrambi i casi, per permettere confronti significativi fra le diverse aree, le informazioni di base sono state pesate sulla popolazione media regionale dell'anno.

Nelle analisi del conto capitale, si è scelto di utilizzare l'aggregato definito come "Spesa in conto capitale al netto delle partite finanziarie", formato solo dalle categorie economiche "Investimenti in conto capitale" e "Trasferimenti in conto capitale a imprese e famiglie", con l'esclusione delle voci relative alla concessione di crediti e anticipazioni e alle partecipazioni azionarie e conferimenti. Tale definizione di conto capitale risulta coerente con la Contabilità Nazionale.

Infine, per poter sintetizzare e interpretare meglio le numerose informazioni, si è scelto di aggregare (cfr. Tavola a.5) i 30 settori CPT in 10 macrosettori.

**TAVOLA a.5- RACCORDO TRA MACROSETTORI E SETTORI CPT**

Macrosettori monografia	Settori CPT
Amministrazione generale	Amministrazione generale
Servizi generali	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difesa</li> <li>Sicurezza pubblica</li> <li>Giustizia</li> <li>Oneri non ripartibili</li> </ul>
Conoscenza, cultura e ricerca	<ul style="list-style-type: none"> <li>Istruzione</li> <li>Formazione</li> <li>Ricerca e sviluppo</li> <li>Cultura e servizi ricreativi</li> </ul>
Ciclo integrato dell'acqua	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acqua</li> <li>Fognature e depurazione delle acque</li> </ul>
Ambiente e gestione del territorio	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ambiente</li> <li>Smaltimento dei rifiuti</li> <li>Altri interventi igienico sanitari</li> </ul>
Sanità	Sanità
Politiche sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interventi in campo sociale e assistenza e beneficenza</li> <li>Previdenza e integrazione salariale</li> <li>Lavoro</li> </ul>
Attività produttive e Opere pubbliche	<ul style="list-style-type: none"> <li>Agricoltura</li> <li>Pesca marittima e acquicoltura</li> <li>Commercio</li> <li>Edilizia abitativa e Urbanistica</li> <li>Industria e artigianato</li> <li>Altre in campo economico</li> <li>Altre opere pubbliche</li> <li>Turismo</li> </ul>
Mobilità	<ul style="list-style-type: none"> <li>Viabilità</li> <li>Altri trasporti</li> </ul>
Reti infrastrutturali	<ul style="list-style-type: none"> <li>Telecomunicazioni</li> <li>Energia</li> </ul>

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali

## a.9 Elenco degli enti rilevati dal Nucleo Regionale CPT

Data l'importanza assunta dalle realtà locali all'interno dell'economia italiana, la Tavola a.6 riporta l'elenco degli enti rilevati sul territorio da ciascun Nucleo Regionale, oggetto di periodiche revisioni e aggiornamenti.

**TAVOLA a.6- ENTI RILEVATI DAL NUCLEO REGIONALE CPT DELL'EMILIA-ROMAGNA ALL'ANNO FINANZIARIO 2007**

Denominazione ente	
<b>Amministrazione Regionale</b>	
Regione Emilia Romagna	
<b>ASL</b>	
Azienda U.S.L. di Cesena (*)	Azienda U.S.L. di Piacenza (*)
Azienda U.S.L. di Ferrara (*)	Azienda U.S.L. di Ravenna (*)
Azienda U.S.L. di Forlì (*)	Azienda U.S.L. di Reggio Emilia (*)
Azienda U.S.L. di Imola (*)	Azienda U.S.L. di Rimini (*)
Azienda U.S.L. di Modena (*)	Azienda U.S.L. di Bologna (*)
Azienda U.S.L. di Parma (*)	
<b>Aziende ospedaliere</b>	
Azienda Ospedaliera di Bologna (*)	Azienda Ospedaliera di Parma (*)
Azienda Ospedaliera di Ferrara (*)	Azienda Ospedaliera di Reggio Emilia (*)
Azienda Ospedaliera di Modena (*)	
<b>IRCCS</b>	
IOR - Istituti Ortopedici Rizzoli (*)	
<b>Enti per il diritto allo studio universitario</b>	
Enti per il diritto allo studio universitario (*)	
ARDSU - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Ferrara	ARESTUD - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Modena
ARDSU - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Parma	ARSTUD - Azienda regionale per il diritto allo studio universitario di Bologna
<b>Enti, Agenzie e Aziende regionali</b>	
Centro Residenziale Ca' Malanca	IBC - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali dell'Emilia Romagna
Agenzia Regionale di Protezione Civile	ARNI - Azienda Regionale per la Navigazione Interna
AGREA - Agenzia Regionale Erogazioni in Agricoltura - Bologna	ARPA - Agenzia Regionale per la Prevenzione e l'Ambiente dell'Emilia Romagna
AIPO - Agenzia Interregionale fiume Po - Parma	Intercent - ER
<b>Consorzi istituiti e/o partecipati dalle regioni</b>	
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia
<b>Consorzi di bonifica</b>	
Consorzio Bacini Piacentini di Levante	Consorzio di bonifica della provincia di Rimini
Consorzio Bacini Tidone Trebbia	Consorzio di bonifica della Romagna occidentale
Consorzio della bonifica parmense	Consorzio di bonifica della Romagna centrale
Consorzio della bonifica renana	Consorzio di bonifica Parmigiana Moglia - Secchia
Consorzio di bonifica I circondario Polesine di Ferrara	Consorzio di bonifica Reno Palata
Consorzio di bonifica II circondario Polesine di S.Giorgio	Consorzio di bonifica Savio e Rubicone
Consorzio di bonifica II grado per il canale emiliano-romagnolo	Consorzio di bonifica Valli di Vecchi Reno
Consorzio di bonifica Bentivoglio Enza	Consorzio generale di bonifica nella provincia di Ferrara
Consorzio di bonifica Burana - Leo - Scolonna - Panaro	
<b>Consorzi istituiti e/o partecipati da province e/o comuni</b>	
Agenzia Mobilità Provincia di Rimini	Consorzio Casa protetta Alta Val Nure
Ami Consorzio - Agenzia Mobilità e Impianti	Consorzio Castelvetro VITA - Castelvetro di Modena (MO)
ATO Bologna	Consorzio Centro Termale "Il Baistocchi"
ATO Ferrara	Consorzio di Comuni Bassa Val d'Enza
ATO Forlì Cesena	Consorzio di Gestione del Parco fluviale del Secchia
ATO Modena	Consorzio Ferrara E-Care
ATO Parma	Consorzio Intercomunale del Bacino Imbrifero del torrente Parma
ATO Piacenza	Consorzio Intercomunale Manutenzione Acquedotto Monte Bosso
ATO Ravenna	Consorzio Intercomunale per il pubblico macello
ATO Reggio Emilia	Consorzio Intercomunale per le piscine
ATO Rimini	Consorzio Parma Tecninova
ATR Agenzia per la Mobilità di Forlì - Cesena	Consorzio per i Servizi Sociali
CRA ZOO - Consorzio romagnolo per i servizi integrati di assistenza zootecnica e zootecnica	CPF - Consorzio provinciale Formazione - Ferrara
Consorzio "Centro di Formazione Professionale Bassa Reggiana"	Consorzio provinciale per la Formazione Professionale
Consorzio "Forma Futuro"	Consorzio Servizi Ambientali CO.S.E.A.
Consorzio Acquedotto Val Nure	Consorzio Servizi Sociali - Imola (BO)
Consorzio Ambientale Pedemontano	Consorzio Servizi Sociali Correggio - Correggio (RE)
Consorzio Attività Produttive - Atee e Servizi	Consorzio Struttura Zerosei Comuni di Ostellato e Migliarino
Consorzio Bacino Imbrifero del Taro	Consorzio "Val d'Enza"
Consorzio Bacino Imbrifero Montano Torrente Enza	Le Attività del Centro Storico
Consorzio Casa Protetta "Dottor Elenio Silva"	
<b>Parchi di province e/o comuni</b>	
Consorzio del Parco Fluviale Regionale del Taro	Consorzio del Parco Regionale di Crinale Alta Val Parma e Cedra
Consorzio del Parco Fluviale Regionale dello Strione	Consorzio di gestione del Parco Regionale dei Gessi bolognesi e calanchi dell'Abbadessa
Consorzio del Parco Regionale Boschi di Carrega Centro Parco "Casinetto"	Consorzio di gestione del Parco Regionale dei Laghi di Suviana e Brasimone
Consorzio del Parco Regionale dei Sassi di Roccamalatina	Consorzio di gestione Parco Storico di Monte Sole
Consorzio del Parco Regionale del Corno alle Scale	Consorzio Riserva Naturale del Piacenziano - Castell'Arquato (PC)
Consorzio del Parco Regionale del Delta del Po	Parco Regionale dell'Abbazia di Montevoglio
Consorzio del Parco Regionale dell'Alto Appennino modenese	

segue

segue

Denominazione ente	
<b>Aziende speciali e municipalizzate</b>	
AFM - Farmacie Comunali Azienda Speciale del Comune di Ferrara	Azienda Speciale Multiservizi Comune di Vernasca
Azienda Agraria Sperimentale Stuard	Azienda Speciale SIDI Eurospertello
Azienda Speciale Farmacie Comunali Riunite	
<b>Aziende consortili di province e/o comuni</b>	
Azienda Consortile Servizi Val d'Arda	Consorzio Ami - Azienda Multiservizi Intercomunale
CIMAF - Consorzio Intercomunale Metanodotto Alto Frignano - Sestola (MO)	ACT - Consorzio Azienda Consorziale Trasporti - Reggio Emilia
<b>Istituzioni di province e/o comuni</b>	
Centro di documentazione di storia della psichiatria	Istituzione per i servizi alla persona del comune di Coriano
Istituto dei musei comunali	Istituzione per i servizi educativi e scolastici del Comune di Scandiano
Istituzione "Gian Franco Minguzzi"	Istituzione per la gestione dei servizi culturali educativi scolastici e biblioteca "Anna Frank"
Istituzione Biblioteca Classense - Ravenna	Istituzione per la gestione dei servizi educativi e scolastici
Istituzione Biblioteca Malatestiana	Istituzione per la gestione dei servizi educativi e scolastici del Comune di Correggio
Istituzione Casa protetta Camilla Spighi - S. Piero in Bagno (FC)	Istituzione per la gestione dei servizi sociali
Istituzione Casalecchio delle Culture	Istituzione per la gestione dei servizi sociali del Comune di Castel San Pietro Terme
Istituzione Castello Estense di Ferrara	Istituzione per la gestione dei servizi socio-culturali ed universitari
Istituzione CEDOC - Centro Provinciale di Documentazione	Istituzione per l'esercizio dei servizi alla persona e alla famiglia
Istituzione Cimeteca del Comune di Bologna	Istituzione per l'esercizio dei servizi educativi, scolastici, culturali e sportivi
Istituzione Comunale di Monzano	Istituzione Prometeo
Istituzione Culturale della Regina	Istituzione Servizi alla persona del Comune di Zola Predosa
Istituzione Culturale W. Biagini	Istituzione Servizi sociali del comune di Vergato
Istituzione dei Servizi Scolastici del Comune di Casalmaggiore	Istituzione Servizi Sociali del Comune di Crespellano
Istituzione dei Servizi sociali e culturali del Comune di Minerbio (BO)	Istituzione Servizi sociali, educativi, scolastici, culturali e sportivi del Comune di Cadelbosco di sopra
Istituzione di servizi sociali "Davide Dradi"	Istituzione Servizi sociali "I mille fiori"
Istituzione Galleria d'Arte Moderna	Istituzione Sophia
Istituzione Gestione servizi sociali - Castiglione dei Pepoli (BO)	Istituzione Teatro Comunale
Istituzione Istruzione e Infanzia	Istituzione Teatro Comunale di Cento
Istituzione "La porta della Valconca"	Istituzione Villa Smeraldi - S. Marino di Bentivoglio (BO)
Istituzione Misano Eventi	Istituzione Musica Teatro Eventi
Istituzione Museo d'arte della città - Ravenna	Istituzione Paolo Borsellino - Crevalcore (BO)
<b>Aziende di edilizia residenziale di livello subregionale</b>	
ACER Bologna	ACER Piacenza
ACER Ferrara	ACER Ravenna
ACER Forlì - Cesena	ACER Reggio Emilia
ACER Modena	ACER Rimini
ACER Parma	
<b>Aziende servizi alla persona (ASP) di livello subregionale</b>	
ASP Ad personam	ASP Giovanni XXIII
ASP Giorgio Gasparini (*)	
<b>Università</b>	
Università degli studi di Bologna (*)	Università degli studi di Modena e Reggio Emilia (*)
Università degli studi di Ferrara (*)	Università degli studi di Parma (*)
<b>Camere di commercio</b>	
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Piacenza
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ferrara	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Ravenna
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Forlì Cesena	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Reggio Emilia
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Modena	Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Rimini
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Parma	
<b>Unioni di comuni</b>	
Unione civica Terre del Po - Polesine Parmense (*)	Unione di Comuni del Subarno (*)
Unione Comuni Modenesi area nord (*)	Unione di Comuni della Val Conca (*)
Unione dei Comuni Bassa Val Trebbia e Val Luretta (*)	Unione di Comuni Sorbola e Mezzani (PR) (*)
Unione di Comuni Alto Appennino Reggiano (*)	Unione di Comuni Terre di Castelli - Vignola (MO) (*)
<b>Autorità ed Enti portuali</b>	
Autorità portuale di Ravenna	
<b>Società di capitali a partecipazione regionale per la gestione di pubblici servizi</b>	
APT Servizi srl	Ervet - Politiche per le imprese spa
ASTER sepa - Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico dell'Emilia Romagna	Ferrovie Emilia Romagna srl
Centro di ricerche marine seps (dal 2004)	Lepida spa
CUP 2000 spa (dal 2005)	
<b>Fondazioni a partecipazione regionale</b>	
Emilia Romagna Teatro - Fondazione Teatro Stabile Pubblico Regionale (dal 2005) (*)	Fondazione Istituto per il lavoro (*)
Fondazione "Arturo Toscanini" (*)	Fondazione Nazionale della Danza (*)
Fondazione Emiliano-Romagnola per le vittime dei reati (*)	Fondazione Scuola di pace Monte Sole (*)
<b>Società di capitali a partecipazione subregionale per la gestione di pubblici servizi</b>	
5 Valli Patrimonio srl	LCFE srl - Locazione Case Ferrara
ACFT spa - Azienda Trasporti Ferrara	La Marecchia srl
AMF spa - Faenza (RA)	La Mirandola spa
ASA spa - Azienda Servizi Ambientali	La Romagna Promotion srl - Lugo (RA)
ASCAA spa	Laboratorio di telematica per il territorio srl
Acanbio spa	L'altra Romagna srl
Acof srl	Lugo Catering spa
Accesso Impianti srl	Mapre srl
Acquedotto Dragone Impianti spa - Palagano (MO)	Maranello Patrimonio srl
Acquedotto Dragone Servizi srl - Palagano (MO)	Martide di Canossa spa
Ade spa	Mclamangio spa
Aeradria spa - Aeroporto Federico Fellini	Metra spa

segue

segue

Denominazione ente	
Società di capitali a partecipazione subregionale per la gestione di pubblici servizi	
Aeroporto di Lugo e Bagnara di Romagna srl	Metro Parma spa - Società di trasformazione urbana
Aeroporto di Pavullo nel Frignano srl	Modena Formazione per la pubblica amministrazione e per l'impresa srl
Aeroporto di Reggio Emilia srl	Montagna 2000 spa
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna spa	Montecatone Rehabilitation Institute spa
Agac Information Technologies spa	Mosaico srl
Agac infrastrutture spa	Multiservizi Alto Frignano srl
Agea reti srl	Nonaginta srl
Agenzia di Promozione e Sviluppo delle Attività Produttive srl	Novellara servizi srl
Agenzia per la Mobilità e il Trasporto pubblico locale di Modena spa	Nuova Quasco scarl - Qualificazione e sviluppo del costruire
Agenzia Polo Ceramiche scarl - Faenza (RA)	Ospedale di Sassuolo spa
AGESS - Agenzia per l'energia e lo sviluppo sostenibile scarl - Forlì (FC)	Osservanza srl
Aimag spa - Mirandola (MO)	Palariccione spa
Airports & Travel srl	Parco della Salina di cervia srl - Cervia (RA)
Akron spa	Parma Alimentare - Iniziativa Promozionale Consortile srl
Alseno servizi srl	Parma Infrastrutture spa
Amir spa	Parma Turismi srl
Amnu spa	Parmabitare scrl - Parma
Amps Ambiente srl	Parmafinanziaria spa
Amps Energie srl	Partecipazioni immobiliari spa
Antea srl	Passubio spa - Parma
Area Asset spa - Ravenna	Patrimonio Città di Carpi srl
Area blu spa	Patrimonio Copparo srl
Area spa - Copparo (FE)	Piacenza expo spa
Atc spa - Bologna	Piacenza infrastrutture spa
Atcm spa - Modena	Piacenza Turismi spa
Atm spa - Ravenna	Pianoro centro spa - Società di Trasformazione Urbana
Authority Società di Trasformazione Urbana spa	Sapir - Porto Intermodale Ravenna spa
Autolinee dell'Emilia spa	Prigeas srl
AMSEFC spa - Azienda Servizi Funebri e Cimiteriali - Ferrara	Progetto Soliera srl
Azienda Servizi Toano srl	Promo scarl
Bologna Congressi spa	Promobologna scarl
Bologna Fiere spa	Promozione del Parco della Musica srl
Bologna Turismo srl	Promozione e Turismo srl
Briughella Medioevale srl	Quadrante srl
Busseto Servizi srl - Busseto (PR)	Qualitern srl - Correggio (RE)
Cadl spa - Codigoro (FE)	Ravenna Farmacie srl (dal 2005)
Citer scarl	Recupera srl
CMV Energia srl	Reggio Children - Centro Internazionale per la difesa e la promozione dei diritti dei bambini srl
CMV Servizi srl - Cento (FE)	Reggio Emilia Innovazione scarl
Cambiano spa	Reggio nel mondo srl
Camugnano Sviluppo e Servizi srl	Rimini Congressi scarl
Carpi Formazione srl - Carpi (MO)	Rimini Reservation srl
Casa Artusi scarl	Rimini Teatro spa
Casa Europa scarl - Sarsina (FC)	Riminterme spa
Casadesso spa	Rio Riazzione spa
Castel San Giovanni Servizi e Progetti srl	Romagna Acque spa
Castell'Arquato Cultura e Turismo srl	Sabar spa
Cetrans scarl - Cesena (FC)	Sapro Spa
Ceub - Centro Residenziale Universitario Bertinoro di Formazione e Ricerca scarl	SAT spa - Servizi Ambiente Territorio
Centro Agricoltura Ambiente srl	Siper Fiere di Reggio Emilia srl
Caab - Centro agro-alimentare di Bologna scpa	Sipro spa - Agenzia provinciale per lo Sviluppo
Centro agro-alimentare riminese spa	Salso Servizi spa
Centro agro-alimentare di Parma srl	San Donno Multiservizi srl - Fidenza (PR)
Centro emiliano-romagnolo manutenzioni srl	San Giorgio Gas srl - San Giorgio Piacentino (PC)
Centro Italiano Servizi dalla Terra alla Tavola srl	Sant'Andrea Servizi srl
CRPA spa - Centro Ricerche Produzioni Animali	Sassuolo Gestioni Patrimoniali srl
Centro Servizio Merci spa	Sat Finanziaria spa
Centro Studio e Lavoro "La Cremeria" srl	Sat Patrimonio srl
Cercal spa	Satcom spa
Cesena Fiera spa	SEAD spa - Servizio Acque Depurate
Cogelor srl	Seribo spa - Villanova di Castenaso (BO)
Colmepe srl - Zocca (MO)	Serrazzoni Patrimonio srl
Compagnia delle terre srl	Servizi Calderara srl
Concessionaria Consortile Autostazione spa	Servizi Città spa
Cortemaggiore Gas srl	SERINAR spa - Servizi Integrati d'Area - Forlì-Cesena
Cosea Ambiente spa - Castel di Casio (BO)	Servizi Sanitari Associati srl
Crespellano Patrimonio srl	Sestante spa
Delta 2000 scarl	Seven Sporting club srl
Delta reti spa	Sfera srl
E-bus spa - Forlì	Smergas srl
Ecosfera spa	Smtra spa - Piacenza
Encor Energia Correggio srl	SIPE spa
Enia spa	SIS-TER spa
Ente Fiera srl	SO.C.R.I.S. scarl
Facor srl	SO.GE.A.P. spa
Farma.co Srl	Società Attracchi parmensi srl
Farmacia Comunale Funo srl	Società Bertinoro - Terme Fratta spa
Farmacia di Bagnolo srl	Società d'area per Salsomaggiore e Tabiano Terme scarl
Farmacia di Baiso srl	Società d'area Terre di Faenza scarl

segue

segue

Denominazione ente	
<b>Società di capitali a partecipazione subregionale per la gestione di pubblici servizi</b>	
Farmacie Comunali di Coriano spa	Società Esercizio Aeroporti Forlì spa
Farmacie Comunali di Modena spa	SIS spa - Società Italiana Servizi
Farmacie Comunali di Pavullo nel Frignano spa	Società Parmense per gli insediamenti produttivi spa
Farmacie Comunali Piacentine srl	Società per la Mobilità e il Trasporto pubblico spa - Parma
Faventia Sales spa	Società per l'affitto scari - Forlì
Ferrara Arte spa	Società per le Attività Fieristiche Ferraresi spa
Ferrara T.U.A. spa	Società provinciale Insediamenti Produttivi spa
Fidenza Sport srl - Fidenza (PR)	Società S. Andrea Bagni Terme spa
Fiera di Forlì spa	Società turismo area imolese scari
Filiera Ortofrutticola Romagnola sepa	Soelia spa - Argenta (FE)
Fin Casa spa	Sofuser srl
Finanziaria Bologna Metropolitana spa	Sogliano Ambiente spa
Finanziaria Gestione Patrimoniali srl	Sogliano Sviluppo srl
Fiorenzuola Gas srl	Solaris srl
Fiorenzuola Patrimonio srl	Sorgea srl - Finale Emilia (MO)
Forlifarma spa - Forlì	Sorgeaqua srl
Formigine Patrimonio srl	Sotris spa
Frullo Energia Ambiente srl	SRM spa - Società Reti e Mobilità - Bologna
Futura spa	SST - Società per i Servizi di Trasporto srl
GAL Cispadano srl - Finale Emilia (MO)	Stazione spa - Società di trasformazione urbana
Gersa srl	Strade srl
Gemmano srl	SME srl - Strutture per Mercati ed Esposizioni
Geovest srl - Finale Emilia (MO)	Suburbana FBV srl
Gestione Servizi Interporto srl	Sviluppo Calderara srl
Gesturist Cesenatico spa	Sviluppo Comune srl
Hera Bologna srl	STEPRA scmrfl - Sviluppo Territoriale della Provincia di Ravenna
Hera Ferrara srl	TEP spa - Parma
Hera Forlì - Cesena srl	TIL srl - Trasporti Integrati e Logistica
Hera Imola Faenza srl	Ticini spa - Lugo (RA)
Hera spa - Bologna	Teatro Supercinema srl
Holding Ferrara Servizi srl	Techne srl (dal 2006)
HSST-MO spa - Holding Strategie e Sviluppo nei territori modenesi	Tecnoborgo spa
ISAERS scari - Istituto per lo studio e l'applicazione delle Scienze Aeronautiche e Spaziali	Tempi Agenzia spa - Piacenza
Ideametropoli Centro Global Service srl	Tempi Servizi spa - Piacenza
Idicesavenasetta - Società consorte srl	Tep Services srl
Igea srl - Bellaria Igea Marina (RN)	Terme di Castrocaro spa
Imebep spa	Terme di Salsomaggiore spa
Immobiliare Villa Fiorita srl	Terme di Tabiano spa - Salsomaggiore (PR)
Infomobili spa - Parma	Terme S. Agnese spa
Infrastrutture fluviali srl - Boretto (RE)	Terre Naldi srl - Faenza (RA)
Interporto Bologna spa	Tram Servizi spa - Rimini
Imerio srl	Tutor spa - Orientamento formazione e cultura
IRST srl - Istituto scientifico Romagnolo per lo Studio e la cura dei Tumori	Uni Rimini sepa per le università nel riminese
IT City spa	Unica reti spa - Cesena
Itinera spa - Centro internazionale di studi turistici	Uniflotte srl
<b>Fondazioni a partecipazione subregionale</b>	
Fondazione "Cervia Ambiente" (*)	Fondazione Museo Internazionale delle Ceramiche (*)
Fondazione "Teatro Comunale di Bologna" - Ente lirico (*)	Fondazione Orchestra Giovanile "Luigi Cherubini" (*)
Fondazione Aldini Valeriani per lo sviluppo della cultura tecnica (*)	Fondazione Parco Archeologico di Classe (*)
Fondazione Alma Mater di Bologna (*)	Fondazione per recupero e valorizzazione della memoria storica del campo di Fossoli (*)
Fondazione Casa Natale Enzo Ferrari - Museo (*)	Fondazione Ravenna Manifestazioni (*)
Fondazione Collegio Europeo di Parma (*)	Fondazione Renato Serra (*)
Fondazione Dozza Città d'Arte (*)	Fondazione Scuola Regionale specializzata di Polizia Locale (dal 2007) (*)
Fondazione Flaminia (*)	Fondazione Teatro Regio di Parma (*)
Fondazione I Teatri di Reggio Emilia (*)	Fondazione Teatro Rossini (*)
Fondazione Istituto sui trasporti e la logistica (*)	Fondazione Villa Chigi (*)
Fondazione Marco Biagi (*)	Fondazione Zamparo (*)
Fondazione Museo Ettore Guattelli (*)	
<b>Società di capitali a partecipazione subregionale con attività diversa dalla gestione di pubblici servizi</b>	
Fiere di Parma spa - Parma	Parco scientifico per le tecnologie agroindustriali srl
L'Immagine ritrovata srl	Rimini Fiera spa - Rimini
<b>Parchi Nazionali</b>	
Parco Nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano	

(\*) Il sottotipo rilevato dal Nucleo Regionale non è, al momento, considerato nei flussi consolidati CPT o perché si predilige una fonte unitaria rilevata dal Nucleo Centrale, o perché non si dispone ancora di criteri di rilevazione omogenei tra regioni.

Fonte: DPS, Banca dati Conti Pubblici Territoriali