

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Atti amministrativi
GIUNTA REGIONALE

Delibera Num. 1840 del 28/10/2019

Seduta Num. 39

Questo lunedì 28 **del mese di** ottobre
dell' anno 2019 **si è riunita nella residenza di** via Aldo Moro, 52 BOLOGNA
la Giunta regionale con l'intervento dei Signori:

1) Bonaccini Stefano	Presidente
2) Donini Raffaele	Vicepresidente
3) Bianchi Patrizio	Assessore
4) Caselli Simona	Assessore
5) Corsini Andrea	Assessore
6) Gazzolo Paola	Assessore
7) Mezzetti Massimo	Assessore
8) Petitti Emma	Assessore
9) Venturi Sergio	Assessore

Funge da Segretario l'Assessore: Bianchi Patrizio

Proposta: GPG/2019/1857 del 18/10/2019

Struttura proponente: SERVIZIO PIANIFICAZIONE FINANZIARIA E CONTROLLI
DIREZIONE GENERALE RISORSE, EUROPA, INNOVAZIONE E ISTITUZIONI

Assessorato proponente: ASSESSORE AL BILANCIO, RIORDINO ISTITUZIONALE, RISORSE UMANE
E PARI OPPORTUNITÀ

Oggetto: NOTA DI AGGIORNAMENTO DEL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA
REGIONALE - DEFR 2020

Iter di approvazione previsto: Delibera proposta alla A.L.

Responsabile del procedimento: Tamara Simoni

LA GIUNTA DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Vista la Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e successive modifiche;

Visto il D. Lgs. 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" e successive modifiche ed integrazioni, con cui il Governo ha attuato la delega per l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche nel rispetto dei principi e criteri direttivi dettati dalla riforma della contabilità pubblica di cui alla Legge n. 196 del 2009 e dalla riforma federale prevista dalla Legge n. 42/2009;

Vista la Legge Regionale 16 marzo 2018, n. 1 "Razionalizzazione delle società in house della Regione Emilia-Romagna", in particolare l'art. 2 "Linee di indirizzo";

Considerato che il "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio", Allegato n. 4/1 del D. Lgs. 118/2011 e ss.mm.ii., definisce il sistema di programmazione delle regioni garantendo un forte raccordo con il processo di programmazione economico finanziaria dello Stato, il quale a sua volta è integrato nel ciclo di programmazione europeo, anche a seguito delle modifiche introdotte dalla Legge n. 196/2009 e dalla Legge n. 39/2011;

Dato atto che lo stesso principio individua:

- il Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR) quale principale strumento di programmazione delle Regioni, che deve essere presentato dalla Giunta all'Assemblea Legislativa entro il 30 giugno di ciascun anno;
- la Nota di aggiornamento al DEFR, da presentare all'Assemblea Legislativa entro 30 giorni dalla presentazione della Nota di aggiornamento del DEF nazionale, per le conseguenti deliberazioni, e

comunque non oltre la data di presentazione sul disegno di legge di bilancio;

Richiamato il DEFR 2020, approvato con propria deliberazione n. 1064 del 24 giugno 2019 e con delibera dell'Assemblea legislativa n. 218 del 17 settembre 2019;

Vista la Nota di aggiornamento del DEF nazionale, presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze e deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019;

Ritenuto pertanto di procedere all'approvazione della Nota di aggiornamento del DEFR 2020 (NADEFR), i cui contenuti sono riportati nell'Allegato 1 del presente provvedimento, con la quale si è provveduto ad adeguare e ad integrare alcune sezioni delle sole Parti I e II del DEFR 2020;

Ritenuto di trasmettere, per opportuna conoscenza, il presente provvedimento al CALER - Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Emilia-Romagna;

Attesa la necessità di provvedere all'invio della proposta all'Assemblea Legislativa;

Vista la legge regionale 29 novembre 2001, n. 43 *"Testo unico in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nella Regione Emilia-Romagna"* e ss.mm.ii.;

Visti altresì:

- il D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 *"Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni"* e ss.mm.ii.;
- la propria deliberazione n. 468/2017 *"Il sistema dei controlli interni nella regione Emilia-Romagna"*;
- le circolari del Capo di Gabinetto del Presidente della Giunta regionale PG/2017/0660476 del 13 ottobre 2017 e PG/2017/0779385 del 21 dicembre 2017 relative ad indicazioni procedurali per rendere operativo il sistema dei controlli interni predisposte in attuazione della propria deliberazione n. 468/2017;
- la propria deliberazione n. 122/2019 di *"Approvazione Piano triennale di prevenzione della corruzione 2019-*

2021", ed in particolare l'allegato D) "Direttiva di indirizzi interpretativi per l'applicazione degli obblighi di pubblicazione previsti dal D.lgs. n. 33 del 2013. Attuazione del piano triennale di prevenzione della corruzione 2019-2021";

Richiamata la propria deliberazione n. 2416/2008 ad oggetto "Indirizzi in ordine alle relazioni organizzative e funzionali tra le strutture e sull'esercizio delle funzioni dirigenziali. Adempimenti conseguenti alla delibera 999/2008. Adeguamento e aggiornamento della delibera 450/2007" e successive modifiche, per quanto applicabile;

Richiamate inoltre le proprie deliberazioni:

- n. 56/2016 concernente l'affidamento dell'incarico di Direttore Generale Risorse Europa Innovazione e Istituzioni;
- n. 270/2016 "Attuazione prima fase della riorganizzazione avviata con delibera 2189/2015";
- n. 622/2016 "Attuazione seconda fase della riorganizzazione avviata con delibera 2189/2015";

Richiamate inoltre le determinazioni:

- n. 7267 del 29/4/2016 ad oggetto "Conferimento incarichi dirigenziali e modifica di posizioni dirigenziali Professional nell'ambito della Direzione generale Gestione, Sviluppo e Istituzioni";
- n. 9819 del 25/06/2018 ad oggetto "Rinnovo incarichi dirigenziali in scadenza al 30/06/2018 nell'ambito della Direzione Generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni";

Dato atto che il Responsabile del Procedimento ha dichiarato di non trovarsi in situazioni di conflitto, anche potenziale, di interessi;

Dato atto dei pareri allegati;

Su proposta dell'Assessore al Bilancio, al Riordino istituzionale, alle Risorse umane e pari opportunità;

A voti unanimi e palesi

D E L I B E R A

1. di approvare, sulla base di quanto indicato in premessa che qui si intende integralmente riportato, la Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza Regionale - NADEFR 2020, riportata nell'Allegato 1, che costituisce parte integrante e sostanziale della presente deliberazione;
2. di proporre all'Assemblea legislativa regionale il Documento di cui al precedente punto 1) per l'approvazione, a norma di legge;
3. di disporre la pubblicazione integrale della presente deliberazione sul sito internet della Regione, Portale "Finanze";
4. di dare atto che, per quanto previsto in materia di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni, si provvederà ai sensi delle disposizioni normative ed amministrative richiamate in parte narrativa.

- - -



NADEFR 2020

Nota di Aggiornamento Documento di Economia e Finanza Regionale

Coordinamento politico: Assessorato Bilancio, riordino istituzionale, risorse umane e pari opportunità

Coordinamento tecnico: Direzione generale Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni

Responsabilità tecnica del documento: Servizio Pianificazione finanziaria e controlli

Hanno collaborato alla predisposizione della parte I di contesto il Gabinetto del Presidente della Giunta, il Servizio Affari della Presidenza, il Servizio Affari legislativi e aiuti di stato, il Servizio Riordino, Sviluppo istituzionale e Territoriale, il Servizio Riforme istituzionali, rapporti con la conferenza delle regioni e coordinamento della legislazione, il Servizio Statistica e sistemi informativi geografici

La parte II è stata predisposta con il contributo del Servizio Statistica e sistemi informativi geografici

Ottobre 2019

INDICE

Presentazione.....	5
PARTE I	1
Il contesto.....	1
1.1 QUADRO SINTETICO DEL CONTESTO ECONOMICO E FINANZIARIO DI RIFERIMENTO	3
1.1.1 Scenario economico-finanziario internazionale e nazionale	3
1.1.2 Scenario regionale.....	7
1.1.3 Il Benessere Equo e Sostenibile (BES): posizionamento della regione nel contesto nazionale	10
L'Emilia-Romagna nel contesto nazionale (Italia 2010=100)	10
1.2 CONTESTO ISTITUZIONALE	18
1.2.1 L'autonomia regionale e la governance inter-istituzionale	18
1.2.3 Il sistema delle Partecipate	27
1.3 IL TERRITORIO	37
1.3.1 Sistema di governo locale	37
1.3.2 Il quadro della finanza territoriale	39
PARTE 2	43
Aggiornamento contesti d'area	43

2.1 AREA ISTITUZIONALE

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia	45
Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)	45

2.2 AREA ECONOMICA

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia	47
Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)	49

2.3 AREA SANITA' E SOCIALE

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia	51
Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)	53

2.4 AREA CULTURALE

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia	55
Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel.%)	56

2.5 AREA TERRITORIALE

Indicatori di contesto: valore Emilia-Romagna e Italia	57
Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)	59

BIBLIOGRAFIA.....	61
-------------------	----

SITOGRAFIA	61
------------------	----

Presentazione

Con questa Nota ci apprestiamo ad aggiornare l'ultimo DEFR della X Legislatura: il processo di programmazione e controllo implementato a partire dal 2015 giunge a compimento. In questi 5 anni sono stati approvati in Giunta, presentati in Assemblea Legislativa e resi pubblici in tutto 14 documenti legati a tale processo (<http://finanze.regione.emilia-romagna.it/defr>); con la relazione di fine legislatura relativa al controllo strategico della Regione in corso di ultimazione, basata principalmente, ma non solo, sulle precedenti edizioni di Rendicontazione del DEFR, si offrirà alla collettività e agli stakeholders il quadro completo e definitivo, seppur sintetico, di cosa è stato fatto durante il mandato di questo Governo regionale.

La Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza nazionale (DEF) è stata deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019. Entro 30 giorni, le Regioni sono tenute a presentare alle rispettive Assemblee Legislative la Nota di aggiornamento del DEFR regionale.

Lo scenario economico, sia a livello mondiale che europeo, presenta segnali di rallentamento. Le previsioni di ottobre del Fondo Monetario Internazionale (FMI) rivedono il tasso di crescita del PIL, rispetto a metà anno, al ribasso, rispettivamente dello 0,3% e dello 0,1%. Per l'economia mondiale viene previsto per il 2019 un tasso di crescita pari al 3%; per l'economia europea all'1,2%. Particolarmente negative le stime relative al commercio mondiale, che sono state riviste al ribasso -nell'arco di pochi mesi- di quasi 3 punti percentuali, passando dal 4% di inizio anno all'1,1% di ottobre. Le cause possono essere ricondotte principalmente all'acuirsi delle pressioni protezionistiche fra Stati Uniti e Cina. Per il 2020 sono invece previsti segnali di ripresa nella dinamica del commercio internazionale.

In questo contesto non particolarmente incoraggiante, anche l'economia italiana sta crescendo ad un ritmo inferiore alle attese: sia i principali osservatori economici internazionali che i tecnici del MEF stimano un tasso di crescita del PIL per il 2019 prossimo allo zero.

In questa cornice, lo scenario dell'Emilia-Romagna continua ad essere positivo. Le stime più recenti rilevano come la nostra Regione guidi, a livello Paese, la graduatoria della crescita sia per il 2019 che per il 2020. Nel 2019 il PIL dovrebbe crescere dello 0,5%, valore non solo più alto della media nazionale (pari a zero), ma addirittura superiore a quello di qualunque altra regione. Per il 2020 viene previsto un tasso di crescita del PIL pari all'1,1%. La performance regionale è sempre trainata dalle esportazioni: nel primo semestre del 2019 la nostra Regione ha esportato beni e servizi per circa 33 miliardi di euro, in crescita del 5% rispetto al corrispondente periodo del 2018. Per saldo della bilancia commerciale (differenza fra esportazioni e importazioni), l'Emilia-Romagna si conferma ancora una volta la prima regione italiana con un attivo di 13,9 miliardi di euro nel primo semestre 2019. Anche il valor medio pro-capite dell'export ci vede primeggiare.

Il mercato del lavoro regionale continua a manifestare segnali di miglioramento, anche grazie al Patto per il Lavoro sottoscritto nel 2015, su cui il Governo regionale ha ampiamente investito. Nel secondo trimestre del 2019 il numero degli occupati ha toccato quota 2.057.000 (+1,3% rispetto allo stesso periodo del 2018). Il tasso di occupazione è arrivato a toccare il 71,5%, dato più elevato fra le regioni italiane. Il tasso di disoccupazione registra un valore pari al 5,2% per il 2019 e al 5% per il 2020. Valori più bassi si registrano solo in Trentino-Alto Adige.

Consegniamo questi risultati lusinghieri alla Giunta entrante.

*Assessora al Bilancio, riordino istituzionale,
risorse umane e pari opportunità*

Emma Petitti


PARTE I

Il contesto

1.1 QUADRO SINTETICO DEL CONTESTO ECONOMICO E FINANZIARIO DI RIFERIMENTO

1.1.1 Scenario economico-finanziario internazionale e nazionale

Rispetto a quanto delineato nel DEFR 2020 pubblicato alla fine di giugno, il **quadro macroeconomico** è leggermente peggiorato. Le previsioni di crescita del **PIL mondiale** di una delle più importanti organizzazioni internazionali (FMI) sono state riviste al ribasso, precisamente dello 0,3% per il 2019 e dello 0,2% per il 2020. La tabella che segue riporta le previsioni effettuate dal FMI in tre diversi momenti del 2019.

Tab.1

Tasso di crescita del PIL mondiale			
	Gennaio	Aprile	Ottobre
2019	3,5	3,3	3,0
2020	3,6	3,6	3,4

Fonte: FMI – previsioni elaborate nel corso del 2019

L'ulteriore revisione al ribasso delle stime è stata influenzata da svariati fattori, in *primis* la drastica contrazione del **commercio mondiale**. Questa contrazione è stata causata dall'acuirsi delle pressioni protezionistiche fra Stati Uniti e Cina, dall'intensificarsi delle tensioni politiche in alcuni paesi emergenti, fra i quali Argentina e Venezuela, e dalla crisi del mercato dell'auto¹. Le previsioni relative alla crescita del commercio mondiale sono riportate nella seguente tabella.

Tab.2

Tasso di crescita del Commercio mondiale			
	Gennaio	Aprile	Ottobre
2019	4,0	3,4	1,1
2020	4,0	3,9	3,2

Fonte: FMI – previsioni elaborate nel corso del 2019

Come si vede, i fattori ricordati sopra sembrano destinati ad avere un impatto molto pesante sul commercio mondiale dell'anno in corso. L'impatto è più limitato, ma comunque rilevante, per il 2020.

Anche le previsioni del ritmo di crescita degli **Stati Uniti** per il 2019 risentono del rallentamento globale e mostrano una flessione, attestandosi su un sentiero di crescita compreso fra il 2,3-2,4%, quasi mezzo punto percentuale in meno rispetto al risultato dello scorso anno (2,9%). I consumi, in particolare quelli pubblici, continuano a sostenere l'economia statunitense, che peraltro, con un tasso di disoccupazione pari al 3,7%², può continuare a definirsi prossima alla piena occupazione. Per i prossimi mesi è prevista un'ulteriore decelerazione: per il 2020 le previsioni di crescita si fermano al 2,1%; anche i margini espansivi di politica fiscale paiono limitati, essendo il deficit federale in forte espansione dal 2016 ad oggi.

Da non sottovalutare sono gli effetti della guerra commerciale fra Stati Uniti e Cina, iniziata da Trump il 22 marzo 2018 e tuttora in corso, in particolare sul livello degli investimenti: dal 1° settembre gli Stati Uniti hanno introdotto nuovi dazi del 15% su altri 300 miliardi di dollari di

¹ Crisi che si ripercuote in particolare sulle economie a forte vocazione industriale.

² Rilevato ad agosto 2019.

prodotti cinesi, e ulteriori innalzamenti delle tariffe sono previsti per la metà di dicembre. Sul fronte della politica monetaria, si segnala un'inversione di tendenza: il 18 settembre 2019 la *Federal Reserve* ha deciso di tagliare i tassi di interesse di 25 punti base all'1,75-2%, la seconda riduzione di 25 punti base dopo la prima del 31 luglio, per cercare di stimolare gli investimenti.

Per quanto riguarda le economie asiatiche, il PIL della **Cina** nel corso del 2019 registra il ritmo di espansione più contenuto degli ultimi 17 anni. Le cause sono molteplici: indebolimento della domanda estera, dovuto specificamente alle tariffe doganali statunitensi; maggiore regolamentazione del settore finanziario, resasi necessaria per fare fronte al problema dello *shadow banking*³; debolezza del settore edilizio.

Le misure protezionistiche in atto continuano a destare preoccupazione anche in **Giappone**, dove hanno ridotto l'export e moderato gli investimenti privati, in particolare di quelle aziende più esposte verso l'estero.

Anche nell'**Area Euro** le previsioni per il 2019 sono state riviste al ribasso dello 0,4%. Le ragioni sono molteplici, e tra queste le più importanti sono probabilmente il prolungarsi delle trattative per la Brexit e gli effetti delle tensioni commerciali, specie per quei Paesi in cui il sistema produttivo è fortemente incentrato sulla produzione manifatturiera, come la Germania e l'Italia. Si è infatti accentuato lo sfasamento ciclico fra il settore manifatturiero, condizionato negativamente dalla debolezza delle esportazioni, e quello dei servizi, per il momento più resiliente rispetto alle criticità internazionali. L'inflazione è attesa attestarsi sul livello dell'1% fino alla fine dell'anno; dovrebbe riprendere ad aumentare all'inizio del 2020.

³ *Complesso di mercati, istituzioni e intermediari che erogano servizi bancari senza essere soggetti alla relativa regolamentazione.*

A seguire una tabella riassuntiva delle previsioni elaborate nel corso del 2019 dal FMI per le **Economie Avanzate**.

Tab.3

Tasso di crescita del PIL delle Economie Avanzate ⁴				
		Gennaio	Aprile	Ottobre
ECONOMIE AVANZATE	2019	2,0	1,8	1,7
	2020	1,7	1,7	1,7
STATI UNITI	2019	2,5	2,3	2,4
	2020	1,8	1,9	2,1
AREA EURO	2019	1,6	1,3	1,2
	2020	1,7	1,5	1,4
• Germania	2019	1,3	0,8	0,5
	2020	1,6	1,4	1,2
• Francia	2019	1,5	1,3	1,2
	2020	1,6	1,4	1,3
• Italia	2019	0,6	0,1	0,0
	2020	0,9	0,9	0,5
• Spagna	2019	2,2	2,1	2,2
	2020	1,9	1,9	1,8
GIAPPONE	2019	1,1	1,0	0,9
	2020	0,5	0,5	0,5
REGNO UNITO	2019	1,5	1,2	1,2
	2020	1,6	1,4	1,4
CANADA	2019	1,9	1,5	1,5
	2020	1,9	1,9	1,8

Fonte: FMI – previsioni elaborate nel corso del 2019

Venendo al nostro paese, negli ultimi mesi l'**economia italiana** sta crescendo a un ritmo inferiore alle attese⁵. Sia i principali osservatori economici internazionali che i tecnici del MEF stimano un tasso di crescita del PIL per il 2019 prossimo allo zero. Per il 2020 viene prevista un'inversione di tendenza, con una crescita che secondo il FMI sfiorerà l'1%. Le stime della Nota di Aggiornamento del DEF sono invece più prudenti, e prevedono una crescita pari allo 0,6%⁶

La Nota di Aggiornamento prevede un indebitamento netto programmatico, per il 2019 e il 2020, pari al 2,2% del PIL, che scenderà all'1,8% nel 2021 e all'1,4% nel 2022. L'avanzo primario⁷ passerebbe così dall'1,3% del PIL di quest'anno all'1,1% nel 2020, per poi migliorare nei due anni successivi, fino all'1,6% nel 2022.

Rispetto a quanto delineato nel DEF di aprile, per queste variabili si prevedono scostamenti minimi: un rialzo di un decimo di punto nel 2020, nessuna variazione per il 2021, mentre il saldo del 2022

⁴ Previsioni 2019-2020.

⁵ Ciò è dovuto sia alle cause già indicate per la situazione a livello mondiale e dell'Area Euro, sia per le fibrillazioni del quadro politico interno, che hanno concorso all'indebolimento di consumi e investimenti.

⁶ 0,4% nel quadro tendenziale.

⁷ Ovvero il saldo di bilancio esclusi i pagamenti per interessi.

migliorerebbe di un decimo di punto di PIL. Le modifiche apportate al sentiero di rientro del *deficit* sono dovute al mutato clima economico e alla scelta di orientamenti più espansivi della politica fiscale dell'area euro.

La politica economica annunciata dal Governo nella Nota di Aggiornamento prevede la completa cancellazione dell'aumento dell'IVA. Il Governo intende poi adottare nuove politiche nell'ambito di un programma volto a rilanciare la crescita, lo sviluppo del Mezzogiorno e la sostenibilità ambientale, assicurando al contempo l'equilibrio dei conti pubblici e una partecipazione propositiva al progetto europeo. In particolare, il Governo si è impegnato a ridurre il cuneo fiscale sul lavoro, a rilanciare gli investimenti pubblici, ad aumentare le risorse per istruzione e ricerca scientifica e tecnologica e a sostenere e rafforzare il sistema sanitario universale. Queste misure sarebbero comunque di ammontare modesto. Per esempio, l'impegno aggiuntivo necessario alla riduzione del cuneo fiscale nel 2020 è valutato in 0,15 punti percentuali di PIL, che saliranno a 0,3 punti nel 2021. L'impegno finanziario per gli altri interventi sarebbe ancora più limitato.

Per il finanziamento degli interventi sopra descritti si prevedono riduzioni di spesa o incrementi di entrate pari a quasi 0,8 per cento del PIL, mentre la parte rimanente sarà finanziata in *deficit*. In particolare, la Nota di Aggiornamento illustra i seguenti ambiti di intervento⁸:

- misure di efficientamento e revisione della spesa pubblica, con un risparmio di oltre 0,1 punti percentuali di PIL
- nuove misure di contrasto all'evasione e alle frodi fiscali, anche attraverso una maggiore diffusione dell'utilizzo di strumenti di pagamento tracciabili, per un incremento totale del gettito pari a 0,4% del PIL
- riduzione delle spese fiscali e dei sussidi dannosi per l'ambiente e nuove imposte ambientali, che nel complesso aumenterebbero il gettito di circa lo 0,1% del PIL
- altre misure fiscali, fra cui la proroga dell'imposta sostitutiva sulla rivalutazione di terreni e partecipazioni, per oltre 0,1 punti percentuali.

La tabella che segue mostra gli effetti cumulati degli ultimi provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto delle Amministrazioni locali. Per il 2019 risulta una riduzione delle entrate pari a 3 milioni di euro e una riduzione delle spese di 31 milioni di euro, con un miglioramento del saldo pari a 28 milioni.

In assenza di altre manovre, gli effetti cumulati degli stessi provvedimenti sono stimati per il 2020 in un peggioramento del saldo pari a 181 milioni di euro. Per il 2021 e il 2022 l'impatto stimato è un peggioramento del saldo pari rispettivamente a 396 e a 397 milioni di euro.

⁸ In premessa del documento viene specificato che, in ragione dei tempi strettissimi in cui il nuovo Governo ha dovuto aggiornare il DEF, una trattazione più completa della strategia economica è rinviata al prossimo Programma Nazionale di Riforma.

Tab. 4

Effetti netti cumulati ultimi Provvedimenti varati nel 2019 sull'indebitamento netto della PA ⁹ (sottosettore Amministrazioni Locali) (in milioni di euro)				
	2019	2020	2021	2022
Amministrazioni Locali	28	-181	-396	-397
Variazione Netta Entrate	-3	-4	-2	-23
Variazione Netta Spese	-31	177	395	373

Fonte: Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019
(valori al lordo degli oneri riflessi)

1.1.2 Scenario regionale

Le stime più recenti rilevano come la nostra Regione guidi, a livello Paese, la graduatoria della crescita sia per il 2019 che per il 2020. Nel 2019 il **PIL** dovrebbe crescere dello 0,5%, valore non solo più alto della media nazionale (pari a zero), ma addirittura appunto superiore a quello di qualunque altra regione¹⁰. Per il 2020 viene previsto un tasso di crescita del PIL pari all'1,1%¹¹.

Sempre secondo le stime più aggiornate, a trainare la crescita del PIL emiliano-romagnolo sarebbero ancora una volta le **esportazioni**, nonostante la debole crescita del commercio mondiale. Nel primo semestre del 2019 la nostra Regione ha esportato beni e servizi per circa 33 miliardi di euro, in crescita del 5% rispetto al corrispondente periodo del 2018 e ha importato beni e servizi per circa 19 miliardi di euro. L'Emilia-Romagna si conferma la prima regione italiana¹² per saldo della bilancia commerciale, con un attivo di 13,9 miliardi di euro nel primo semestre 2019. Anche il valore medio pro-capite *dell'export* ci vede primeggiare: nel primo semestre 2019 ogni cittadino emiliano-romagnolo ha esportato in media beni e servizi per 7.420 euro, quando il valor medio a livello nazionale risulta pari a 3.931 euro. Al secondo posto il Veneto, con 6.555 euro pro-capite. L'aumento delle esportazioni è stato particolarmente sostenuto verso il Giappone (+78%), la Cina (+11,8%), il Regno Unito (+10,9%) e l'Austria (+10,3%)¹³, mentre le esportazioni verso Germania, Francia e Stati Uniti sono cresciute meno velocemente. L'Unione Europea continua a confermarsi il primo mercato per le nostre esportazioni, con una quota pari a quasi il 59% *dell'export* regionale complessivo. Nell'Unione Europea, i nostri principali *partner* commerciali si confermano Germania e Francia, con quote rispettivamente del 12,4% e dell'11%. Gli Stati Uniti sono al terzo posto di questa graduatoria, con una quota del 9,6%. Sono drasticamente calate le esportazioni verso la Turchia (-23,6%).

Per quanto riguarda i settori merceologici, spiccano le *performance* del settore alimentare (+21%), farmaceutico (+17,2%), dei mezzi di trasporto (10,4%) e metallurgico (+7%). Risultano in crescita,

⁹ Il deficit delle Amministrazioni locali è dovuto in gran parte alle risorse assegnate ai Comuni per il finanziamento di interventi di efficientamento energetico, di sviluppo territoriale sostenibile e per la messa in sicurezza di edifici pubblici e alla riduzione del concorso alla finanza pubblica delle regioni Friuli-Venezia Giulia e Sicilia.

¹⁰ A seguire Lombardia, Bolzano e Veneto, tutte e tre con un tasso di crescita previsto pari allo 0,4%.

¹¹ Il vertice della classifica viene condiviso con il Veneto, a seguire, con l'1%, il Friuli-Venezia Giulia.

¹² A seguire Toscana (con 7,6 miliardi di euro), Veneto (con 6,9 miliardi di euro) e Piemonte (6,7 miliardi di euro).

¹³ Indagine congiunturale Confindustria.

ma a ritmi inferiori, anche i settori del tessile e dell'abbigliamento, della gomma e del legno/carta e stampa. Un segno negativo viene registrato solo dal settore dei computer e apparecchi elettronici (-4,3%). La tabella seguente riporta in dettaglio i valori dei tassi di crescita delle esportazioni distinti per settori di attività economica.

Tab. 5

L'export per settori di attività economica della RER		
	Var 1° semestre 2019/ 1° semestre 2018	% sul totale regionale
Alimentare	21,0	10,0
Tessile/ abbigliamento	7,1	10,5
Legno carta e stampa	3,2	0,8
Chimica	0,1	5,3
Farmaceutica	17,2	2,2
Gomma e materie plastiche	2,9	2,4
Minerali non metalliferi	0,0	7,0
Metalli di base e prodotti in metallo	7,0	8,0
Computer apparecchi elettronici	-4,3	2,5
Apparecchi elettrici	0,4	5,0
Macchinari ed apparecchi n.c.a	1,2	28,1
Mezzi di trasporto	10,4	12,5

Fonte: Elaborazioni Confindustria Emilia-Romagna su dati ISTAT

* peso sul totale regionale

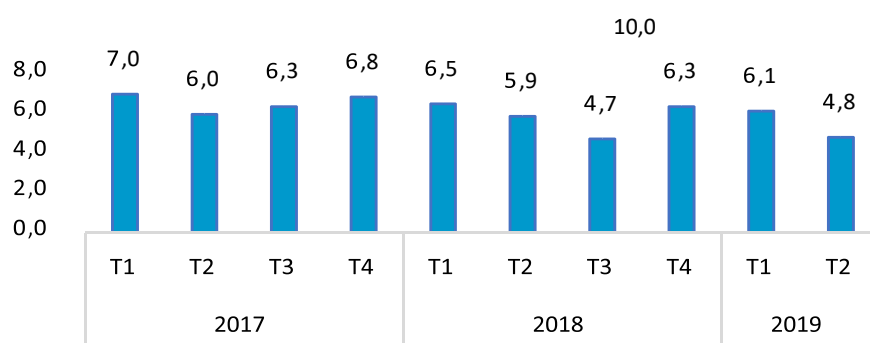
Se dunque sono ancora le esportazioni a trainare la crescita regionale, risulta però di non secondaria importanza, anche per l'anno corrente, la crescita sostenuta degli **investimenti** (+2,9%), che ci vedono svettare a livello nazionale. La crescita dei **consumi** è invece più contenuta e leggermente superiore alla crescita complessiva del reddito (+0,7%).

La crescita dell'economia regionale è diffusa tra i diversi settori: continua a rallentare nell'industria, che aveva svolto un ruolo di traino negli anni precedente (per il 2019 è stimata al +0,3%, per il 2020 +1,7%), mentre accelera sensibilmente nelle costruzioni (+3,9% per il 2019¹⁴, +2,9% per il 2020); rallenta sensibilmente nei servizi (+0,3% nel 2019 e +0,8% nel 2020).

Il **mercato del lavoro** regionale continua a manifestare segnali di miglioramento, anche grazie al Patto per il Lavoro sottoscritto nel 2015, su cui il Governo regionale ha ampiamente investito. Nel secondo trimestre del 2019 il numero degli occupati ha toccato quota 2.057.000 (+1,3% rispetto allo stesso periodo del 2018). Il tasso di occupazione è arrivato a toccare il 71,5%, dato più elevato fra le regioni italiane, superando il risultato precrisi (2008) del 70,4%. Il miglioramento interessa sia la componente femminile che maschile. Il tasso di disoccupazione registra un valore pari al 5,2% per il 2019 e al 5% per il 2020. Valori più bassi si registrano solo in Trentino-Alto Adige. Il grafico che segue mostra l'andamento del tasso di disoccupazione dal 2017 ad oggi.

¹⁴ Il valore aggiunto delle costruzioni è comunque inferiore di quasi il 34% rispetto al livello del massimo registrato nel 2007.

Figura 1 - Emilia-Romagna: ancora in calo la disoccupazione (tasso % trimestrale)



Fonte: Elaborazioni Confindustria Emilia-Romagna su dati ISTAT

Riportiamo infine l'aggiornamento dei principali indicatori strutturali della Regione relativi al 2018.

Tab. 6

Indicatori strutturali Regione Emilia-Romagna anno 2018		
	Valori %	N. indice Italia=100
Tasso di occupazione*	45,3	117,4
Tasso di disoccupazione	5,9	55,1
Tasso di attività	48,2	111,4
Valori assoluti (milioni di euro correnti)		
		Quote % su Italia
PIL	161.296	9,2
Consumi delle famiglie	95.532	8,9
Investimenti fissi lordi	29.678	9,4
Importazioni	36.375	9,0
Esportazioni	63.427	13,8
Reddito disponibile	104.184	8,9
Valori assoluti (migliaia di euro correnti per abitante)		
		N. indice Italia=100
PIL per abitante	36,2	124,5
Reddito disponibile per abitante	23,4	120,8

Fonte: Prometeia (ottobre 2019)

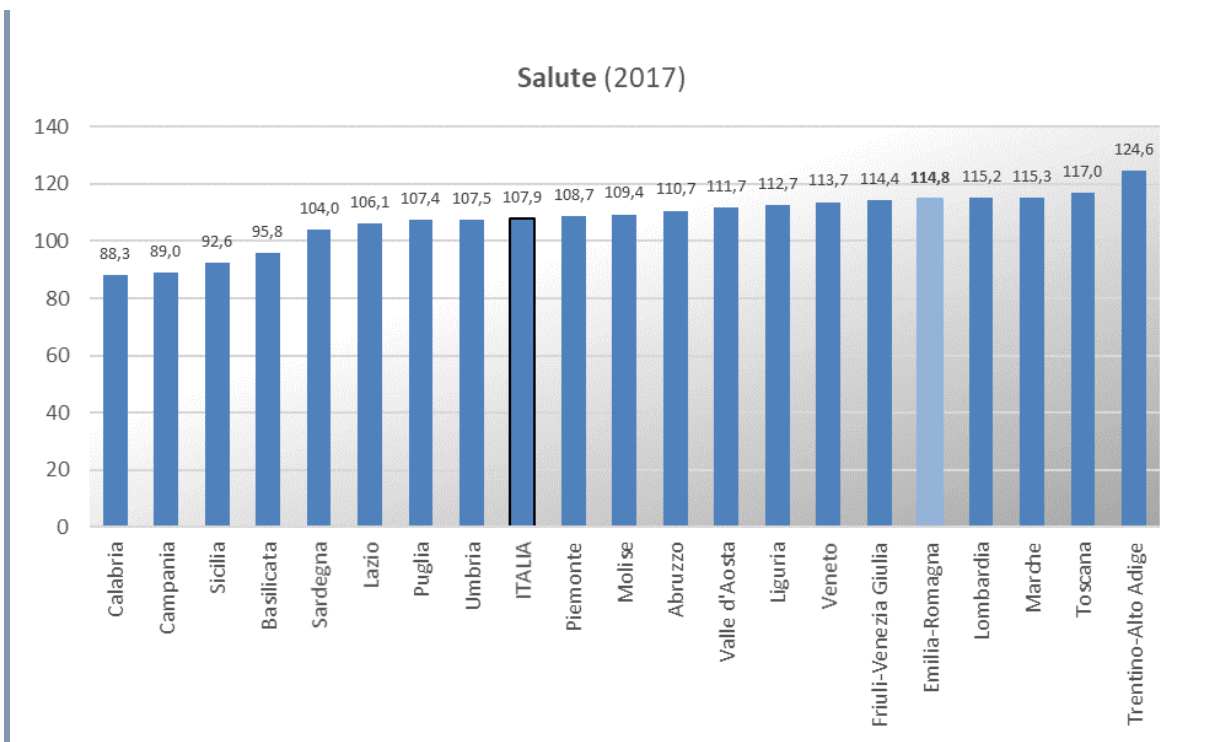
* calcolato sull'intera popolazione

1.1.3 Il Benessere Equo e Sostenibile (BES): posizionamento della regione nel contesto nazionale

Gli indici compositi del Bes. La selezione degli indicatori da includere negli indici compositi è effettuata tenendo conto sia della disponibilità dei dati in serie storica e per regione e della loro tempestività sia dell'esigenza di fornire un'adeguata rappresentazione dei diversi aspetti che compongono ciascuno dei 12 domini. Gli indicatori compositi risultano 15, poiché 9 domini sono sintetizzati da un unico indice mentre per 3 domini vengono proposte due distinte misure di sintesi.

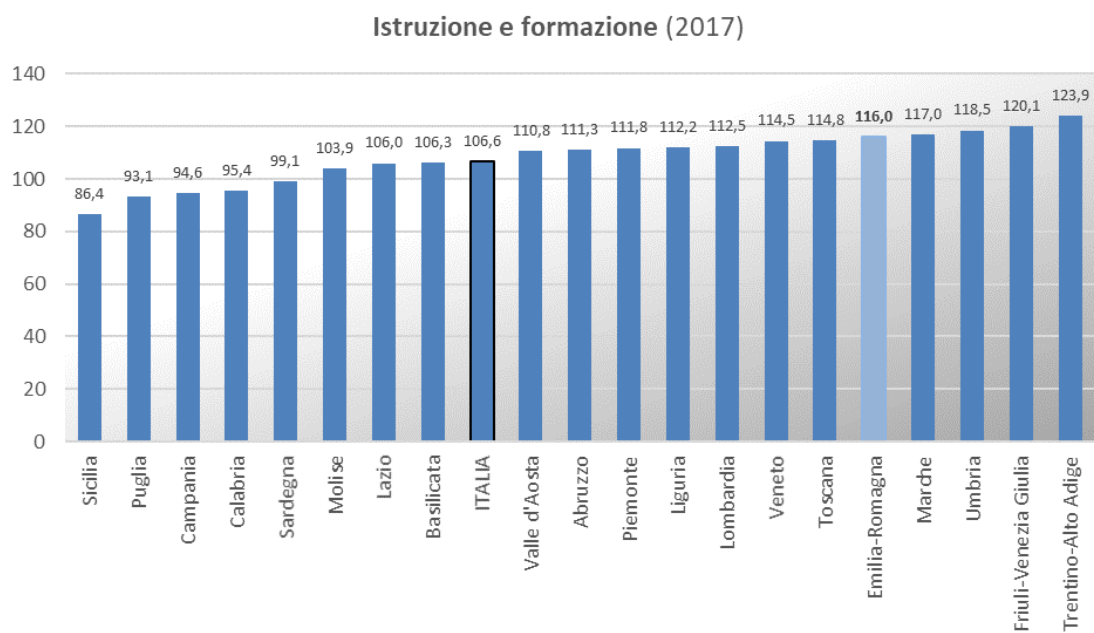
L'Emilia-Romagna nel contesto nazionale (Italia 2010=100)

Figura 2



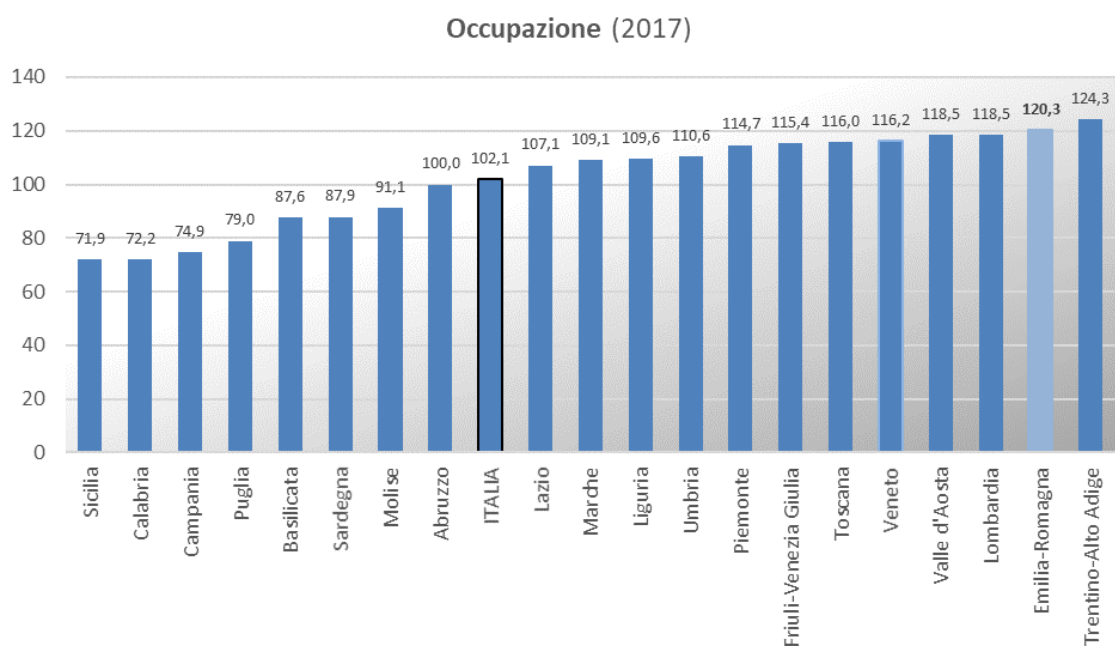
Composito degli indicatori: Speranza di vita alla nascita, Speranza di vita in buona salute alla nascita, Speranza di vita senza limitazioni nelle attività quotidiane a 65 anni.

Figura 3



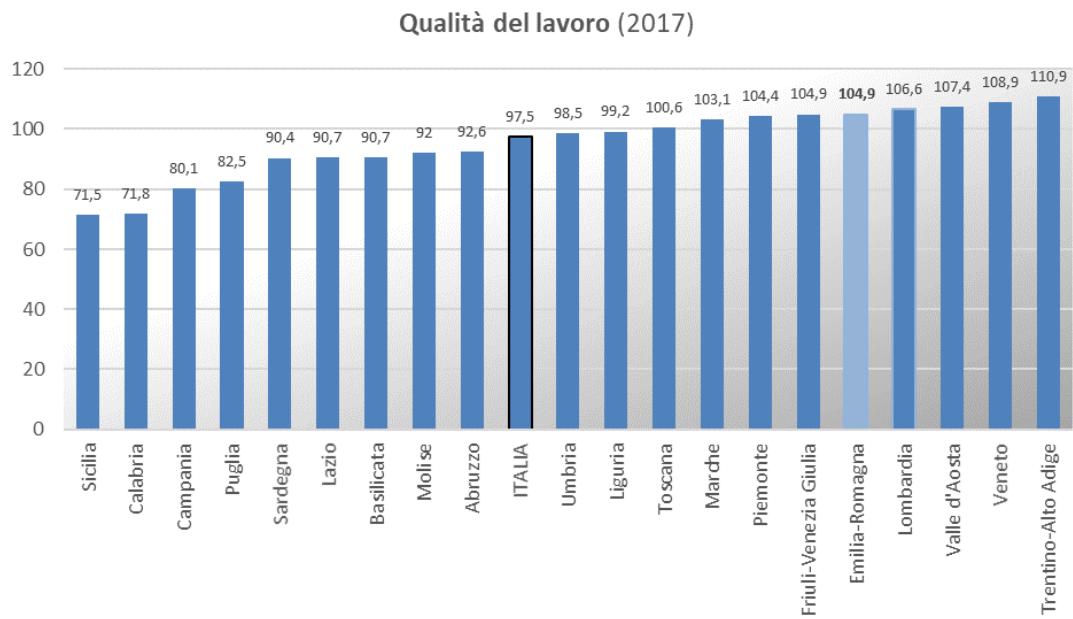
Composito degli indicatori: Partecipazione alla scuola dell'infanzia, Persone con almeno diploma superiore, Persone che hanno conseguito un titolo universitario, Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione, Partecipazione alla formazione continua.

Figura 4



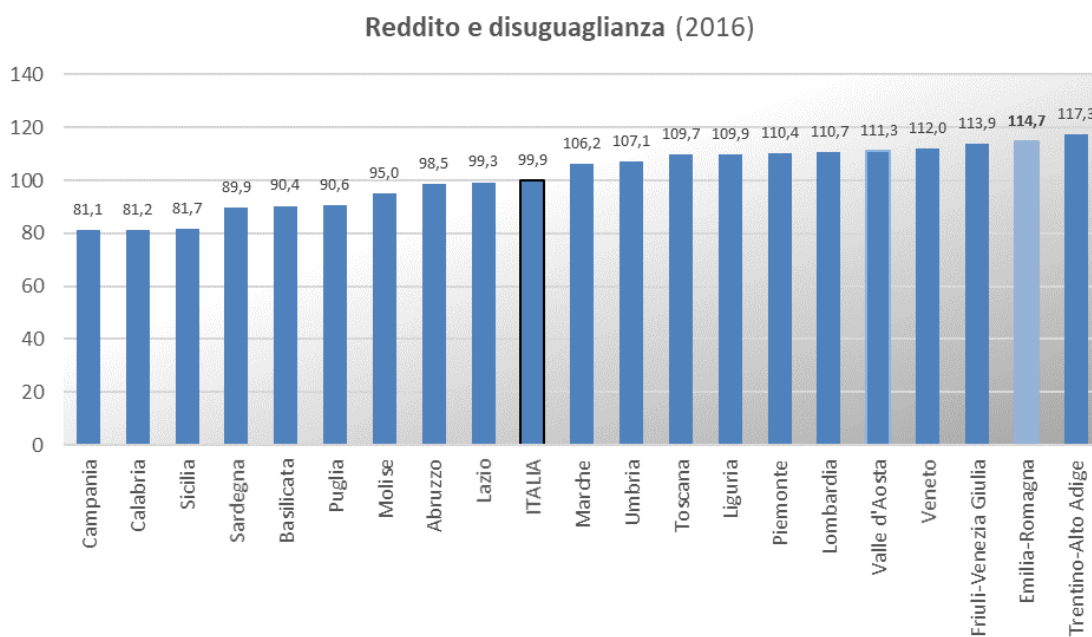
Tasso di occupazione della popolazione 20-64 anni

Figura 5



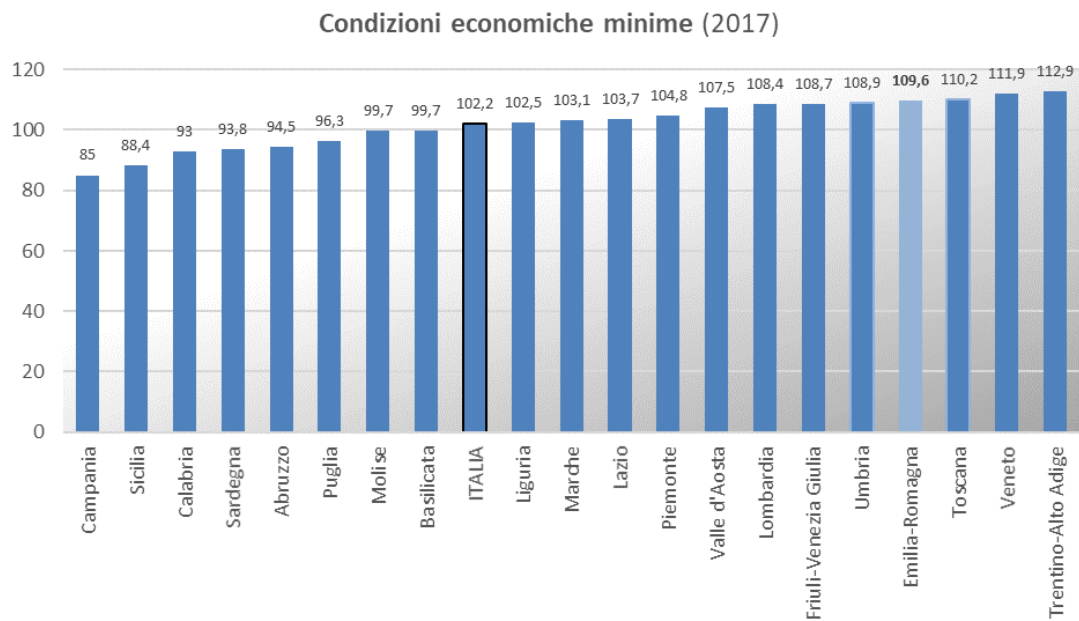
Composito degli indicatori: Occupati in lavori instabili da almeno 5 anni, Lavoratori dipendenti con bassa paga, Occupati non regolari, Soddisfazione per il lavoro svolto, Part time involontario

Figura 6



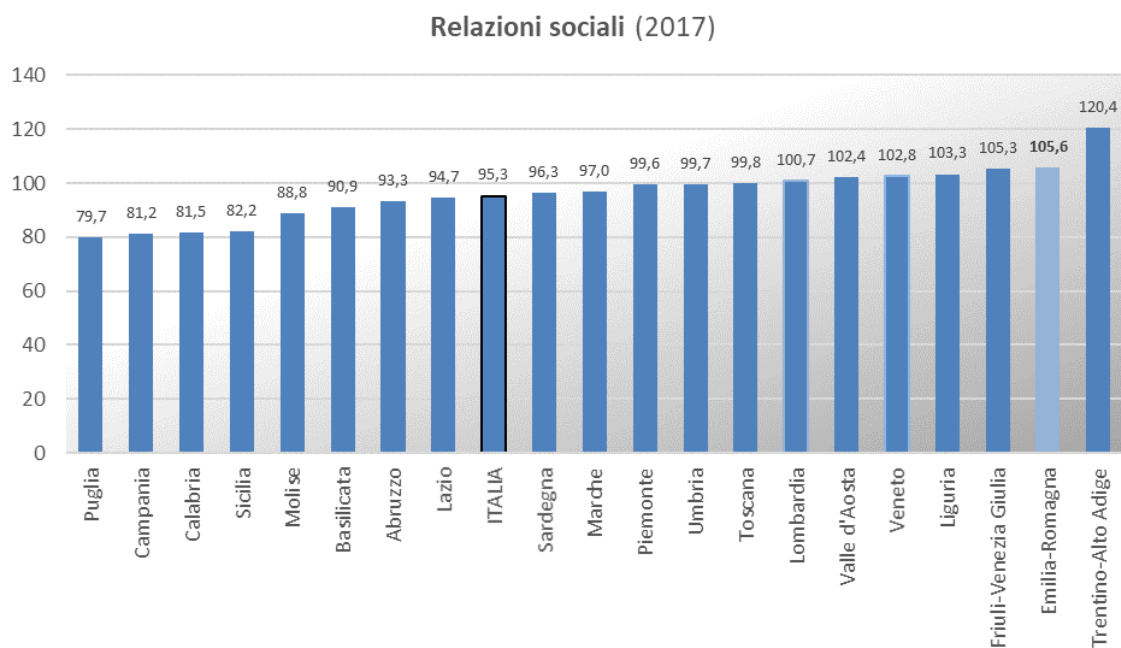
Composito degli indicatori: Reddito medio disponibile pro-capite, Indice di disuguaglianza del reddito disponibile.

Figura 7



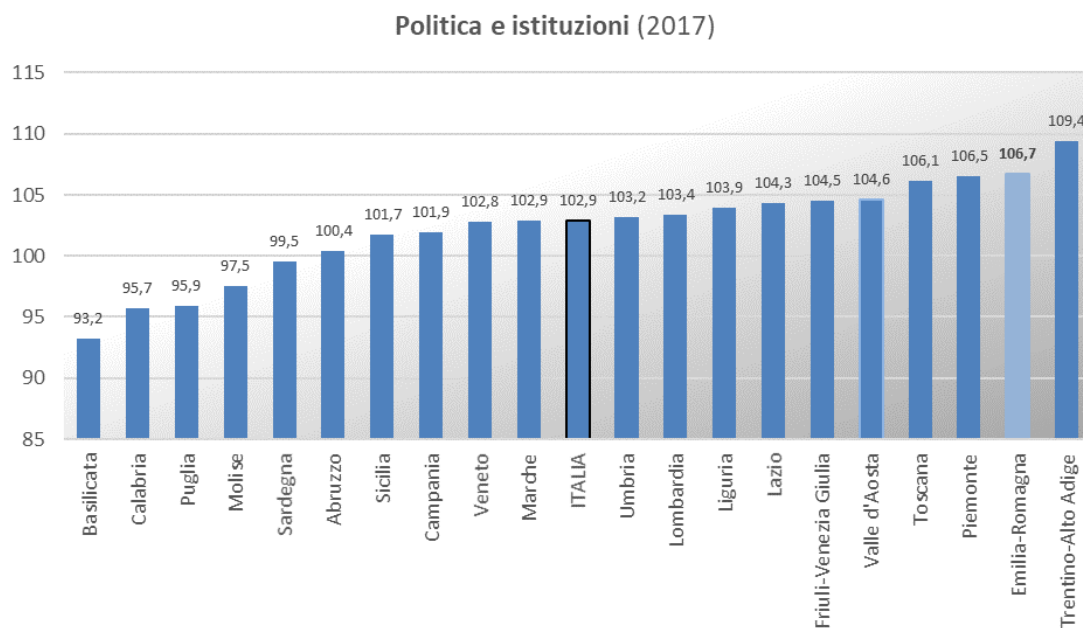
Composito degli indicatori: Indice di grave deprivazione materiale, Indice di bassa qualità dell'abitazione, Indice di grave difficoltà economica, Persone che vivono in famiglie a molto bassa intensità lavorativa

Figura 8



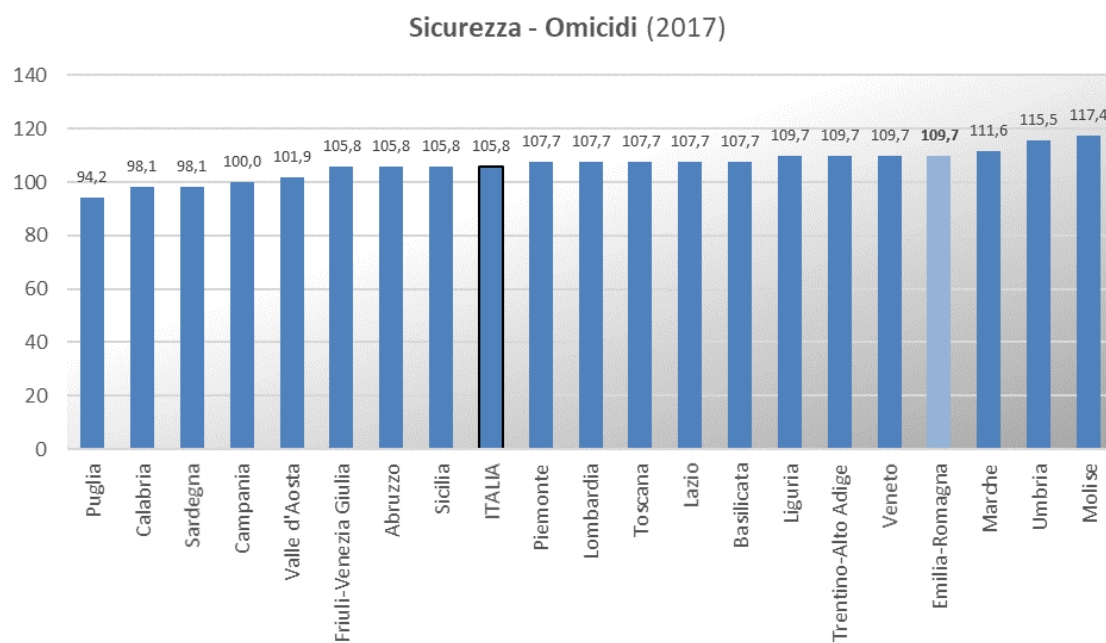
Composito degli indicatori: Soddisfazione per le relazioni familiari, Soddisfazione per le relazioni amicali, Persone su cui contare, Partecipazione civica e politica, Partecipazione sociale, Attività di volontariato, Finanziamento delle associazioni, Fiducia generalizzata

Figura 9



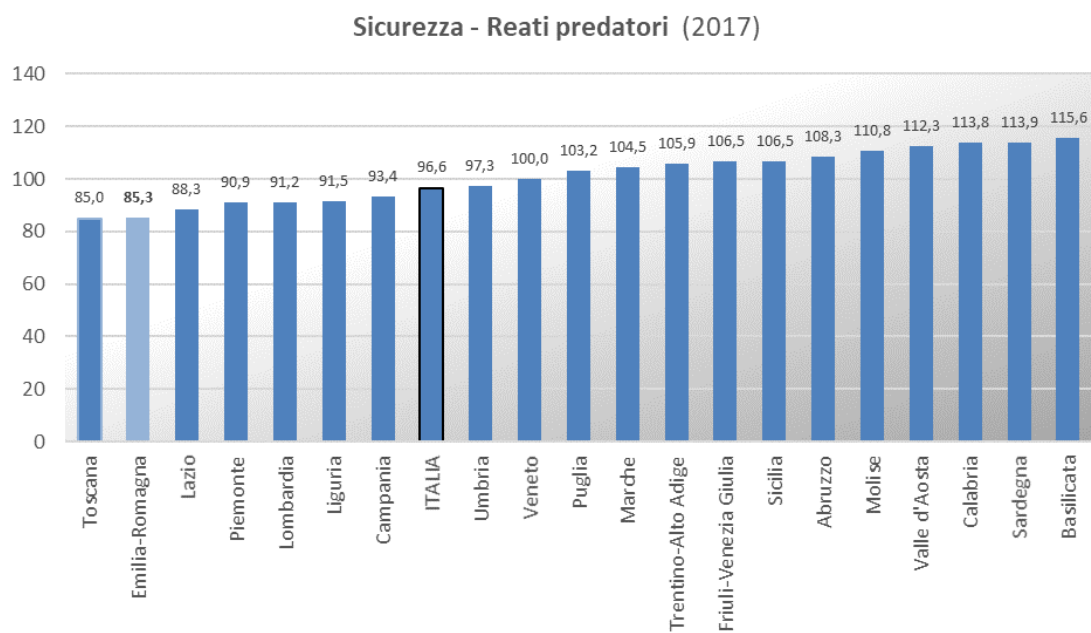
Composito degli indicatori: Fiducia nel Parlamento italiano, Fiducia nel sistema giudiziario, Fiducia nei partiti, Fiducia in altri tipi di istituzioni, Donne e rappresentanza politica a livello locale, Durata dei procedimenti civili, Affollamento degli istituti di pena

Figura 10



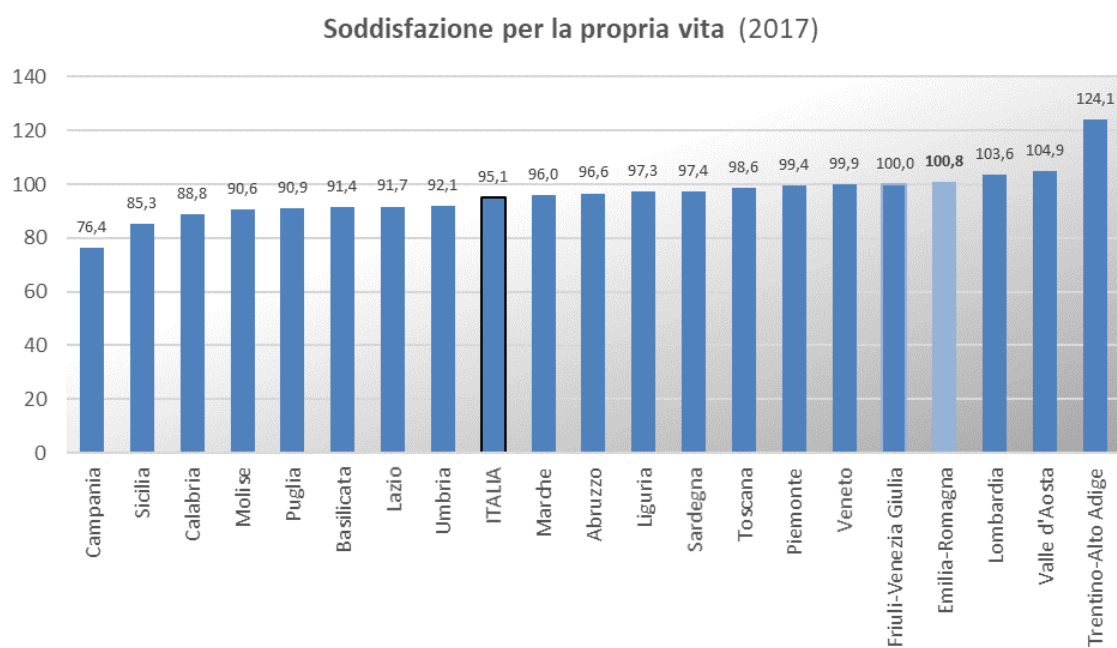
Tasso di omicidi standardizzato (numero di omicidi per 100.000 abitanti)

Figura 11



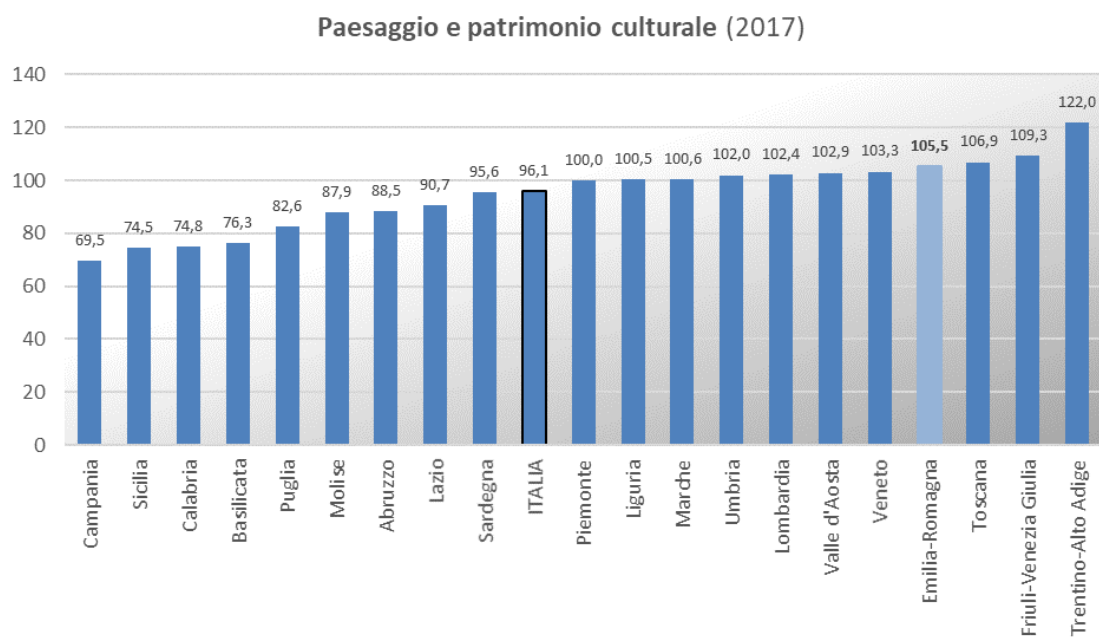
Composito degli indicatori: Furti in abitazione, Borseggi, Rapine

Figura 12



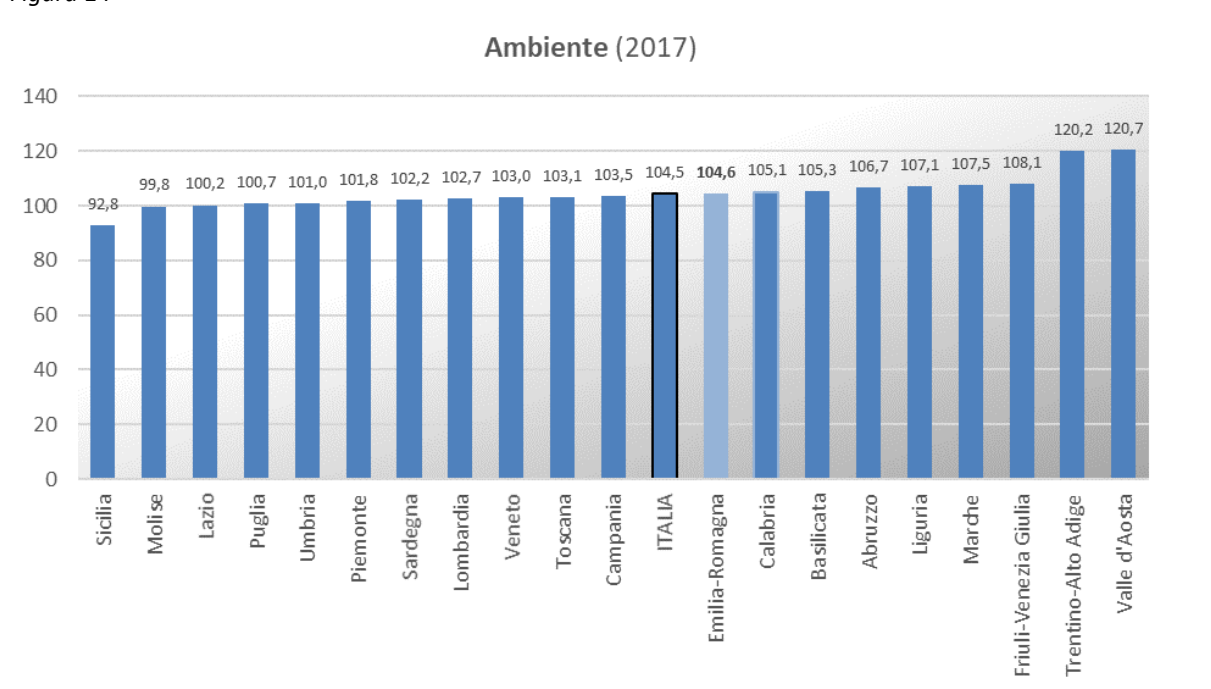
Soddisfazione per la propria vita standardizzata (Percentuale di persone di 14 anni e più che ha espresso un punteggio di soddisfazione per la vita tra 8 e 10 sul totale delle persone di 14 anni e più)

Figura 13



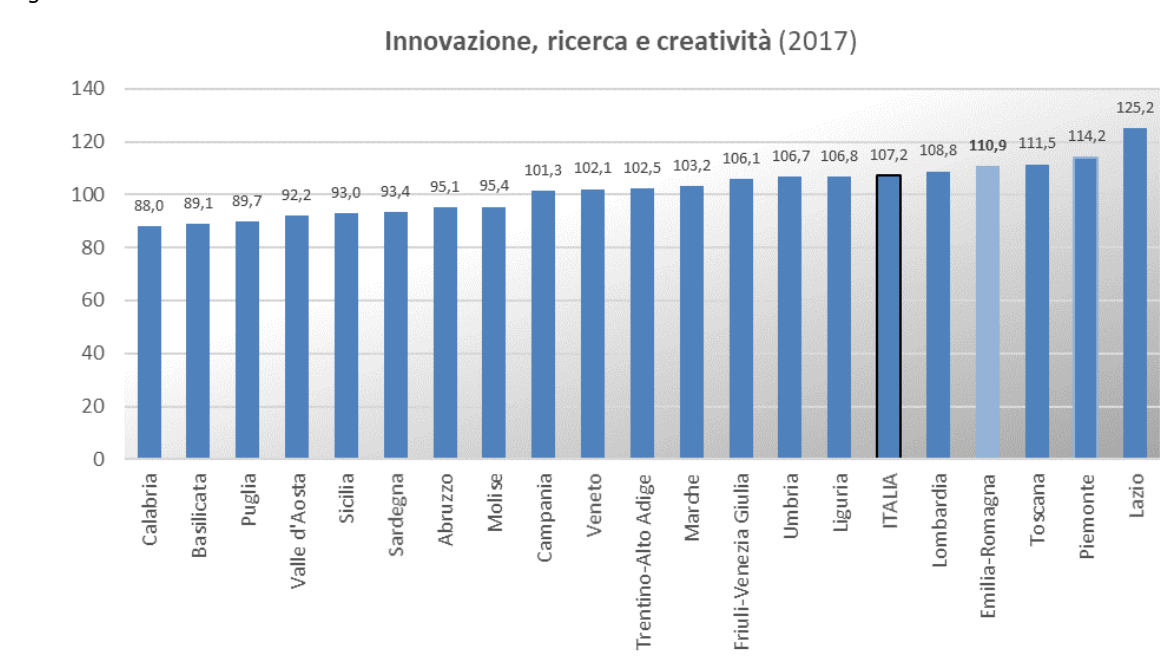
Composito degli indicatori: Spesa corrente dei Comuni per la gestione del patrimonio culturale, Abusivismo edilizio, Diffusione delle aziende agrituristiche, Insoddisfazione per il paesaggio del luogo di vita.

Figura 14



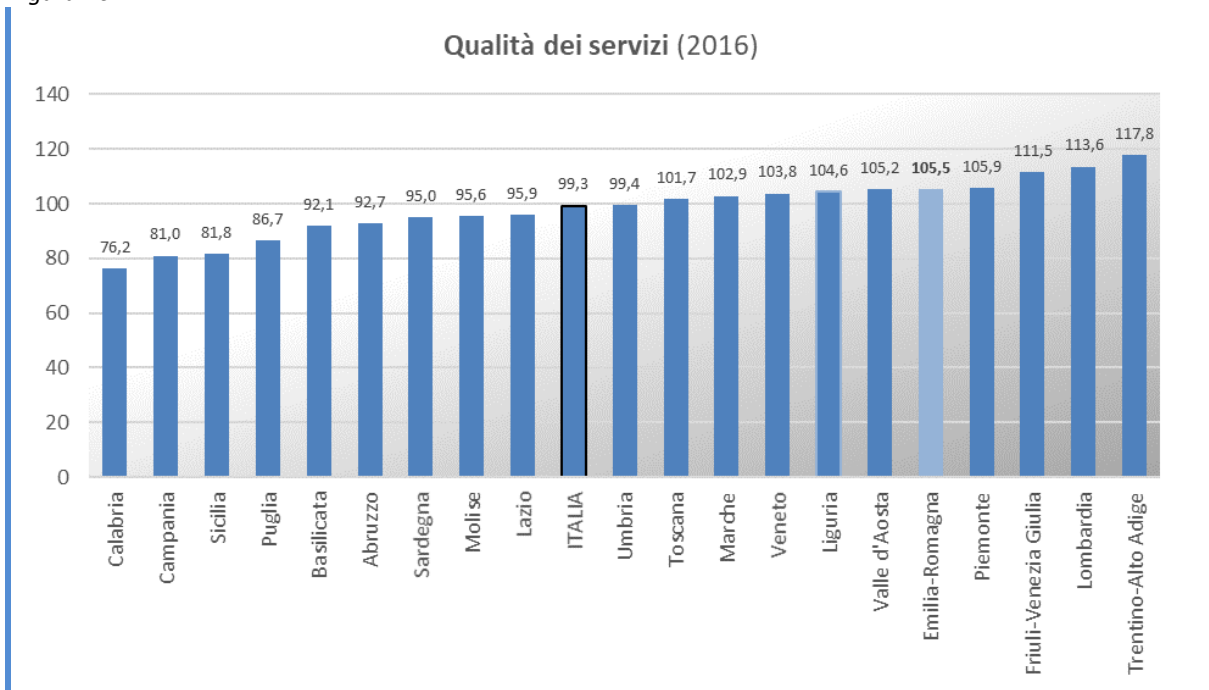
Composito degli indicatori: Dispersione da rete idrica comunale, Conferimento dei rifiuti urbani in discarica, Qualità dell'aria, Disponibilità di verde urbano, Soddisfazione per la situazione ambientale, Aree protette, Energia da fonti rinnovabili, Raccolta differenziata dei rifiuti urbani

Figura 15



Composito degli indicatori: Intensità di ricerca, Lavoratori della conoscenza, Occupati in imprese creative

Figura 16



Composito degli indicatori: Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari, Bambini che hanno usufruito dei servizi comunali per l'infanzia, Difficoltà di accesso ad alcuni servizi, Irregolarità nella distribuzione dell'acqua, Posti-km offerti dal Tpl, Soddisfazione per i servizi di mobilità

1.2 CONTESTO ISTITUZIONALE

1.2.1 L'autonomia regionale e la *governance* inter-istituzionale

Come noto, tra 2017 e 2018 la Regione ha avviato un importante percorso per il potenziamento dell'autogoverno del sistema territoriale attraverso l'attivazione dello strumento disciplinato dall'[articolo 116, comma terzo, della Costituzione](#). Questa norma consente l'attribuzione alle regioni a statuto ordinario di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta, sulla base di un'intesa con la Regione interessata.

L'avvio dell'azione da parte della Regione Emilia-Romagna ha preso le sue mosse a partire dal 28 agosto 2017, in quella data, la Giunta regionale ha adottato un "*Documento della Giunta regionale per l'avvio del percorso finalizzato all'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, comma terzo, della Costituzione*" e avviato sul medesimo il confronto con le rappresentanze degli enti territoriali, delle associazioni di categoria, sindacali e del mondo accademico, nonché con le forze politiche in seno all'Assemblea legislativa.

Il 3 ottobre 2017, ad esito del confronto con i firmatari del [Patto per il lavoro della Regione Emilia-Romagna](#) e dell'istruttoria svolta in seno alle Commissioni assembleari, l'Assemblea legislativa ha adottato la [Risoluzione n. 5321](#) recante: "*Avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione*", conferendo il mandato al Presidente della Regione ad avviare il negoziato con il Governo in relazione agli ambiti strategici ivi individuati in via prioritaria.

Con l'approvazione della successiva [Risoluzione, la n. 5600 del 14 novembre 2017](#), l'Assemblea legislativa ha impegnato la Giunta a proseguire nel percorso intrapreso, a individuare eventuali ulteriori competenze oggetto della richiesta attraverso un confronto da svolgersi in seno alle Commissioni assembleari e a rassegnare periodicamente all'Assemblea gli esiti del negoziato con il Governo.

Il 16 novembre 2017, a fronte di ulteriori valutazioni e approfondimenti da parte dei settori competenti, la Giunta ha adottato un nuovo documento, recante "*Aggiornamento del documento di indirizzi per l'acquisizione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'art. 116, co. III, della Costituzione, a seguito dell'avvio del negoziato con il Governo del 9 novembre 2017 e per la sua prosecuzione*".

Il 12 febbraio 2018, in occasione della comunicazione svolta dal Presidente della Giunta regionale in merito agli esiti del negoziato intrapreso e sulle linee portanti della bozza di Intesa-Quadro in fase di stesura e di confronto con il Governo, l'Assemblea ha approvato, all'unanimità dei presenti, le [Risoluzioni n. 6124](#) e n. [6129](#), rispettivamente, recanti "*Conclusione della fase preliminare concernente il negoziato volto alla sottoscrizione dell'Intesa con il Governo per il conseguimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione*" e "*Risoluzione per impegnare la Giunta a conferire mandato al Presidente a sottoscrivere l'Intesa-Quadro*", oggetto della comunicazione 6090, chiedendo quale condizione per la sottoscrizione della stessa il superamento del criterio della "*spesa storica*" per l'attribuzione delle risorse secondo il criterio dei "*fabbisogni standard*", volte a conferire al Presidente il mandato a sottoscrivere l'Intesa-Quadro oggetto della comunicazione, a proseguire il negoziato con il nuovo Esecutivo nazionale, a riferire sugli ulteriori sviluppi.

Il percorso istituzionale fino qui descritto ha trovato un primo momento di sintesi nell'Accordo preliminare stipulato tra il precedente Governo e la Regione Emilia-Romagna in data 28 febbraio 2018. Il termine della legislatura statale ha sospeso le attività, che sono poi ripartite con il nuovo Governo insediatosi il 1° giugno 2018.

L'Accordo sopraindicato ha definito, prioritariamente, principi e metodologie condivisi oltre ad aver previsto l'istituzione di una commissione paritetica tra Stato e Regione per definire le modalità di

attribuzione delle risorse (umane, finanziarie e strumentali) necessarie a svolgere le funzioni e i compiti devoluti alla competenza regionale. Sul tema delle risorse, l'accordo conteneva, in particolare, criteri che ponevano a base del finanziamento la modalità della compartecipazione o riserva di aliquota ai tributi erariali maturati sul territorio, o in alternativa delle spese sostenute dallo Stato nel territorio regionale, oppure dei fabbisogni standard, i quali peraltro sarebbero dovuti diventare – in un'ottica futura di superamento della spesa storica – il termine di riferimento, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, quindi in linea con la media pro capite.

Quanto alle materie, all'interno dell'accordo sono prefigurati livelli di autonomia per l'esercizio di funzioni normative e amministrative relative alle politiche del lavoro, all'istruzione, alla tutela della salute, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e ai rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Le materie citate sono alcune di quelle elencate negli indirizzi approvati dalla Giunta regionale il 28 agosto 2017 (aggiornati successivamente il 14 novembre) e nelle due risoluzioni approvate dalla Assemblea Legislativa il 3 ottobre e il 16 novembre 2017 (rispettivamente la [n. 5321](#) e la [n. 5600](#)). La richiesta della nostra Regione infatti ha un contenuto più ampio, che si estende ad altri temi, alcuni settoriali (come il governo del territorio e l'ordinamento sportivo) e altri trasversali (come la governance istituzionale). Anche queste richieste sono frutto dell'elaborazione partecipata non soltanto dell'organo elettivo regionale, ma anche dei rappresentanti del sistema di governo locale, della società civile e del mondo economico, costantemente consultati nell'ambito del Tavolo dei firmatari del Patto per il lavoro.

Del resto, siglando il [Patto per il lavoro](#) nel 2015, il Presidente della Regione ha inteso avviare, fin dall'inizio mandato, una nuova generazione di politiche fondate sull'interazione amministrativa ed economica tra livelli istituzionali (locale, regionale, statale ed europeo), per dare al territorio un nuovo sviluppo e una nuova coesione sociale.

Altri importanti interlocutori della Regione sono stati – e lo sono anche nell'attuale fase di leale collaborazione con il primo Governo Conte e dopo la crisi estiva del Governo con la nuova composizione governativa – le altre due regioni che hanno dato impulso all'iniziativa: il Veneto e la Lombardia. A queste regioni potrebbero unirsi delle altre (come Umbria, Toscana, Piemonte e Liguria) che nel frattempo hanno deciso di assumere iniziative analoghe.

Forme di autonomia differenziata estese al governo territoriale, dunque, trovano grande rilevanza nella prospettiva di consentire alla Regione la definizione strategica del proprio nuovo ruolo istituzionale che deve necessariamente integrarsi con quello della Città metropolitana di Bologna, delle Province, dei Comuni e delle loro unioni. Questo approdo consentirebbe, alla legge regionale, di calibrare in maniera molto puntuale quali sono i compiti dei diversi soggetti istituzionali per raggiungere significativi livelli di semplificazione, razionalizzazione e di qualità dell'azione del sistema territoriale complessivamente inteso.

In questa direzione, infatti si era già progettato e strutturato il ruolo delle agenzie regionali quali "*centri di competenza interistituzionali*" costituite a seguito della legge di riordino ([LR 13/2015](#)), ossia la concentrazione di sedi amministrative dedicate all'esercizio condiviso tra livelli di governo di alcune funzioni complesse come quella ambientale, dell'energia, della cura e tutela territoriale o quella legata al mondo del lavoro.

Date queste condizioni, la nostra Regione, pur nel mutato contesto istituzionale, ha avviato una nuova fase di negoziato con l'Esecutivo nazionale e con le forze di maggioranza che siedono in Parlamento. Non va infatti trascurato che nel punto 20 del nuovo *Contratto di Governo*, si sia riaffermata una grande rilevanza, nell'ambito delle politiche istituzionali, al tema del regionalismo differenziato.

In questo contesto, la Giunta, dopo che nella seduta del 23 luglio 2018 dopo aver aggiornato i propri indirizzi ampliando, in maniera molto mirata, grazie alla formulazione di alcune nuove richieste pur confermando, comunque, l'impianto complessivo della proposta iniziale. Proprio per dare rilevanza a tale attività, la Giunta aveva ritenuto di costituire formalmente la Delegazione trattante, con il

compito di rappresentare la Regione Emilia-Romagna nel confronto con il primo Governo Conte, che continuerà con il nuovo Governo Conte *bis*.

Dunque, l'attuale proposta di autonomia differenziata della Regione Emilia-Romagna riguarda sia nuovi oggetti (*agricoltura, protezione della fauna e all'esercizio dell'attività venatoria, acquacoltura, cultura, spettacolo e sport*), sia integrazioni e modifiche alle materie già oggetto delle precedenti Risoluzioni e poste a base del primo negoziato con il vecchio Governo.

In specifico, si articola nelle richieste riferite a 4 aree strategiche e 2 ambiti ulteriori, uno relativo alle cosiddette competenze complementari e accessorie, l'altro a ulteriori obiettivi strategici introdotti dalla Giunta in sede di aggiornamento dei propri indirizzi.

Per quanto concerne le 4 aree strategiche, si tratta segnatamente di:

- TUTELA E SICUREZZA DEL LAVORO, ISTRUZIONE TECNICA E PROFESSIONALE
- INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE, RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA, SOSTEGNO ALL'INNOVAZIONE
- TERRITORIO E RIGENERAZIONE URBANA, AMBIENTE E INFRASTRUTTURE
- TUTELA DELLA SALUTE.

Per quanto concerne l'ambito delle competenze complementari e accessorie, la proposta è volta ad ottenere il riconoscimento di maggiori spazi di autonomia, legislativa e amministrativa, nei seguenti ambiti materiali:

- COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA
- GOVERNANCE ISTITUZIONALE
- PARTECIPAZIONE ALLA FORMAZIONE E ALL'ATTUAZIONE DEL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA.

Alle materie ricadenti nelle aree suddette, si è aggiunta quella relativa all'ORGANIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA DI PACE, inserita su espressa richiesta dell'Assemblea legislativa in occasione dell'approvazione della [Risoluzione n. 5321](#) sopra richiamata.

Per quanto riguarda, infine, l'ambito relativo agli ulteriori obiettivi strategici, in sede di aggiornamento degli indirizzi, a novembre 2017 e a luglio 2018, sono state inserite richieste di autonomia differenziata nei seguenti ambiti materiali:

- AGRICOLTURA
- PROTEZIONE DELLA FAUNA E ALL'ESERCIZIO DELL'ATTIVITÀ VENATORIA
- ACQUACOLTURA
- CULTURA E SPETTACOLO
- SPORT.

Nel mese di ottobre 2019 è ufficialmente ripreso il confronto politico tra la Regione Emilia-Romagna e il Governo. Tale confronto, avrà come referente della regione il Ministero degli Affari regionali e proseguirà sull'analisi puntuale dei contenuti delle richieste riguardanti ogni singola materia. Le dichiarazioni del Ministro Boccia, infatti, mirano a realizzare una disciplina "*quadro*" da inserire nella prossima manovra di bilancio. Tale legge quadro dovrebbe garantire l'omogeneità nella gestione delle varie richieste delle altre regioni. Al termine del negoziato dovrebbe essere sottoscritta la firma dell'intesa. Subito dopo l'approvazione della stessa, sarà necessario procedere con un progetto di Legge che dovrà essere presentato alle Camere ad esito della sottoscrizione delle Intese. Successivamente, a seguito dell'approvazione, nei due rami del parlamento della Legge rinforzata che concederà l'autonomia (legislativa e amministrativa) sarà necessario aggiornare e modificare l'ordinamento regionale, approvando, modificando e integrando le leggi regionali interessate dal percorso di Autonomia differenziata.

Riforma delle Province e riordino territoriale in Emilia-Romagna. Con l'entrata in vigore della [Legge 7 aprile 2014, n. 56](#) (*Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*) si sono aperti scenari di riforma istituzionale di particolare rilevanza e complessità per l'ordinamento regionale e locale, atteso che la nuova configurazione delle province e l'istituzione

delle città metropolitane hanno inciso in misura radicale sulla *governance* complessiva dei sistemi di governo territoriale. Sulle prospettive di riforma delineate dalla [Legge n. 56 del 2014](#) hanno poi agito pesantemente, e spesso in maniera non coordinata tra loro, le drastiche misure finanziarie contenute nelle leggi di stabilità e di bilancio, a partire dalla [Legge n. 190 del 2014](#) (legge di stabilità per il 2015).

A seguito dell'approvazione della [Legge n. 56 del 2014](#) (cd. *Legge Delrio*), la Regione Emilia-Romagna ha partecipato attivamente alle iniziative intraprese a livello nazionale, comprese quelle che hanno portato, nel settembre 2014, all'“*Accordo tra il Governo e le Regioni per l'individuazione delle funzioni oggetto di riordino*” ed al raggiungimento dell'“*Intesa sul D.P.C.M. per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali ed organizzative connesse all'esercizio delle funzioni da trasferire dalle province agli enti subentranti*”.

La Regione, con la Città metropolitana di Bologna, le Province, ANCI ed UPI regionali, ha avviato da subito un percorso “*partecipato*” attuativo della [Legge n. 56 del 2014](#), improntando il complesso delle relazioni interistituzionali sul metodo stabile della condivisione e dell'analisi congiunta delle problematiche. Tale azione è stata svolta nella convinzione che un processo di riordino istituzionale tanto rilevante non potesse condurre ad esiti positivi se non attraverso una forte condivisione con tutti gli attori del territorio.

In questa logica, le istituzioni territoriali dell'Emilia-Romagna, il 22 maggio 2015, hanno sottoscritto un accordo denominato *Patto tra Regione e sistema delle autonomie per la riforma del sistema regionale e locale e per il riordino delle funzioni amministrative*, attestando il buon esito del percorso di condivisione sui capisaldi della riforma: il ruolo delle Province, quello della Città metropolitana di Bologna e quello della Regione stessa.

Tale condivisione ha caratterizzato sia la fase di approvazione della [LR 13/2015](#), sia la successiva fase di attuazione, di implementazione del nuovo modello e di gestione del complesso regime transitorio connesso al riordino delle funzioni e al trasferimento del personale e dei beni strumentali delle province, attraverso il complesso coordinamento politico e istituzionale svolto all'interno della *Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale* e quello tecnico amministrativo svolto all'interno delle unità tecniche di missione, sedi previste rispettivamente dall'art. 10 e dagli articoli 12 e 70, 71 e 72 della stessa [Legge 13](#).

Pur in un contesto estremamente precario, infatti, la [Legge regionale 13](#) ha sposato una prospettiva strategica di riordino istituzionale, scegliendo, tra un impianto legislativo di mero adeguamento alle innovazioni ordinamentali apportate dalla [Legge n. 56 del 2014](#) e un modello utile alla definizione di una rinnovata ed efficace *governance* territoriale, la seconda strada.

Il legislatore regionale ha, infatti, inteso di coniugare l'esigenza del riordino delle funzioni provinciali, indispensabile per dare attuazione alla [Legge 56](#), con la necessità di costruire un vero e proprio modello di *governance* territoriale innovativo che, proprio partendo dalle novità apportate dalla legge statale, potesse non solo affrontare le complessità della fase transitoria dovuta al trasferimento delle competenze e del relativo personale verso la Regione e verso i Comuni e le Unioni, ma anche porre le premesse e le fondamenta di un ulteriore sviluppo del sistema territoriale complessivamente inteso.

In questa prospettiva, si è partiti dalla definizione strategica del nuovo ruolo istituzionale della Regione, della Città metropolitana di Bologna, delle Province, dei Comuni e loro unioni, in una cornice ispirata al principio di massima integrazione tra tutti i livelli istituzionali. L'impostazione strategica che caratterizza la legge si fonda, inoltre, sulla creazione di più incisive sedi di concertazione interistituzionale (la Conferenza interistituzionale per l'integrazione territoriale) e di integrazione amministrativa e funzionale (attraverso i centri di competenza interistituzionale e le unità tecniche di missione), sedi e modelli che hanno accompagnato e accompagnano tuttora la realizzazione degli obiettivi sia di breve che di lungo periodo perseguiti dalla legge.

In tale ottica, una volta poste le premesse per l'individuazione del “nuovo modello territoriale”, attraverso la definizione del ruolo istituzionale di tutti i livelli del governo territoriale e dei nuovi strumenti di *governance* (Titolo I), la [Legge Regionale 13](#) ha individuato le funzioni amministrative

da allocare su ciascun livello amministrativo con riferimento ai settori organici indicati nel Titolo II (e segnatamente i settori dell'Ambiente, difesa del suolo e della costa, protezione civile, dei Trasporti e viabilità, dell'Agricoltura, caccia e pesca, delle Attività produttive, commercio e turismo, dell'Istruzione e formazione professionale, del Lavoro, cultura, sport e giovani, della Sanità e delle politiche sociali).

Per ciascun settore, oltre all'indicazione delle funzioni riordinate, sono stati individuati i principi per orientare i successivi adeguamenti legislativi regionali.

Nell'individuare il ruolo dei diversi soggetti istituzionali, la legge si è altresì posta l'obiettivo della semplificazione e della razionalizzazione delle modalità di esercizio delle funzioni oggetto di riordino. A tal fine, ha previsto un'importante innovazione di tipo organizzativo finalizzata ad assicurare il maggior grado di efficienza nella gestione delle funzioni di elevata complessità ed in particolare in materia di ambiente, energia, sicurezza territoriale e protezione civile e in materia di lavoro. La [Legge 13](#), infatti, ha previsto al riguardo modelli organizzativi nella forma di "Agenzie". Si tratta, in particolare:

- dell'Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna (ARPAE), di cui all'art. 16;
- dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile (ARSTPC), di cui all'art. 19;
- dell'Agenzia regionale per il lavoro, di cui all'art. 52.

Le Agenzie rappresentano i c.d. "*centri di competenza interistituzionali*" (art. 11)," ossia sedi amministrative interistituzionali dedicate all'esercizio condiviso, tra livelli di governo, di alcune funzioni particolarmente complesse (come quelle in materia ambientale). La scelta di tale modello organizzativo, sperimentato nei sistemi amministrativi anglosassoni a partire dagli anni '70 e in Italia dagli anni '90, consente di perseguire sia obiettivi di uniformità e di coerenza nell'esercizio delle funzioni regionali, sia di rispettare l'esigenza di *adeguatezza* rispetto ai territori e agli interessi tutelati, in un'ottica di razionalizzazione generale del sistema organizzativo regionale oltre che di semplificazione e in generale di omogeneizzazione del plesso normativo e burocratico che attiene a quelle materie.

La legge si è, necessariamente, occupata di gestire la fase transitoria e di dettare quelle disposizioni di modifica della vigente legislazione nei settori particolarmente interessati dal riordino delle funzioni provinciali derivante dall'entrata in vigore della [Legge 56](#).

Per la gestione di tale delicatissima fase la [LR 13](#) ha previsto specifiche disposizioni volte a regolare le procedure di mobilità del personale interessato dal riordino delle funzioni, valorizzando, anche in questo caso, il metodo della collaborazione interistituzionale, garantita ulteriormente attraverso il coinvolgimento e il confronto (concluso con la sottoscrizione di diversi accordi) con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello regionale.

L'obiettivo perseguito è stato quello di ottimizzare l'allocazione delle risorse umane, in coerenza con il nuovo ruolo istituzionale assegnato dal Titolo I della legge ai diversi livelli di governo, e perseguendo a tal fine la valorizzazione delle competenze e il mantenimento della professionalità dei dipendenti anche nel nuovo contesto organizzativo.

Poiché l'attuazione stessa del processo di riordino, ma soprattutto la gestione transitoria, richiedevano sin da subito una forte integrazione tra tutti i livelli amministrativi coinvolti, la legge ha istituito apposite "*unità tecniche di missione*".

Si tratta di veri e propri gruppi di lavoro intersettoriali e multi-livello, con la partecipazione di dirigenti e funzionari, della Regione, delle Province e delle altre istituzioni territoriali coinvolte, individuati in base allo specifico settore di competenza. È proprio attraverso le Unità tecniche di missione che, nella fase di passaggio dal precedente al nuovo assetto delle competenze amministrative, la Regione ha assicurato e continua ad assicurare un presidio costante di tutte le problematiche giuridiche, amministrative ed organizzative inevitabilmente connesse ad un processo così rilevante. Infine, la [Legge 13](#), avuto riguardo dell'esigenza di rendere

immediatamente coerente la legislazione regionale al nuovo assetto, che per alcuni ambiti non poteva contare su un differimento, ha previsto una serie di modifiche, alcune molto rilevanti, alla legislazione regionale.

Una delle caratteristiche principali del nuovo modello di *governance* istituzionale ha riguardato la previsione di realizzare “*aree vaste interprovinciali di natura funzionale*”, espressione di un processo volontaristico teso all’aggregazione di funzioni e servizi che le province rendono in forma unitaria alla collettività. Il legislatore ha così sposato una logica del tutto innovativa rispetto a quella che tradizionalmente connota la teoria amministrativa, ponendo le premesse per una riforma del proprio sistema territoriale basata non sul modello classico secondo cui ogni ente esercita il proprio potere amministrativo nell’ambito di un confine fisico ben delineato, bensì sulla valorizzazione delle vocazioni proprie dei territori, sulle sinergie che essi possono esprimere nei diversi ambiti della vita sociale (da quello economico produttivo a quello trasportistico, da quello sanitario e sociale a quello culturale, a quello turistico, ecc.) e sul riconoscimento formale delle relazioni reticolari esistenti al loro interno al di fuori dei confini amministrativi.

A tale scopo, la [Legge 13](#) ha, infatti, previsto meccanismi atti a promuovere la realizzazione di un modello di esercizio delle funzioni di natura strategica e amministrativa attraverso l’aggregazione delle stesse in aree vaste di natura funzionale, espressione della volontà delle singole province di addivenire a tali aggregazioni, rispetto a compiti e funzioni di cui sono titolari a legislazione vigente. La legge parla infatti di funzioni che le province “*possono*” esercitare in forma associata, previa convenzione tra loro e in ambiti di area vasta adeguati. È evidente come il legislatore regionale abbia voluto privilegiare l’elemento volontaristico e solidaristico del processo di aggregazione provinciale in aree vaste funzionali. Le aree vaste della [Legge 13](#), dunque, sono cosa ben diversa da ciò che porterebbe a realizzare una fusione tra province, soluzione che resta tuttavia possibile con le forme e le modalità previste dall’art. 133, comma I, della Costituzione.

È utile notare come a seguito del lungo e approfondito lavoro svolto in seno alle sedi di concertazione appositamente costituite, abbiano preso corpo, in attuazione della [LR 13](#), specifiche convenzioni per l’avvio di sperimentazioni di gestione associata di funzioni in ambito sovraprovinciale. Si tratta, nello specifico, delle convenzioni per l’avvio di collaborazioni strategiche e strutturate stipulate, tra il 2015 e il 2017, dalle Province di:

- Ravenna, Forlì-Cesena, Rimini;
- Parma e Piacenza (che lascia aperta l’adesione della Provincia di Reggio Emilia);
- Modena, Ferrara e la Città metropolitana di Bologna.

Ciascuna convenzione è stata formalizzata con delibere uguali e conformi approvate da ciascun consiglio provinciale e metropolitano.

Quanto agli oggetti delle convenzioni, essi spaziano dalle funzioni in materia di uso e governo del territorio a quelle in materia turistica, di sviluppo economico e territoriale, dalla gestione del servizio idrico e dei servizi di trasporto pubblico alla gestione dei servizi socio-sanitari.

Nel quadro sopra descritto, un elemento va sicuramente considerato, anche rispetto al grado di attuazione della legge regionale. La [LR 13](#), come la stessa legge Delrio, è nata già in un contesto di estrema precarietà istituzionale e finanziaria, ma anche in una fase di forte transitorietà, dovuta al percorso di revisione costituzionale in corso all’epoca dell’entrata in vigore dei due provvedimenti. Come noto, con il *referendum* del 4 dicembre 2016 il progetto di revisione non ha trovato conferma. In merito occorre ricordare che con la [Legge 56](#) il legislatore nazionale ha inteso anticipare, con fonte ordinaria, l’effetto che solo una revisione costituzionale poteva garantire. La legge di revisione costituzionale, tra le altre innovazioni, espungeva l’ente provincia dal novero degli enti obbligatori. Il voto del *referendum* ha tuttavia confermato il preesistente assetto istituzionale, mantenendo la previsione delle Province quali enti obbligatori, costitutivi della Repubblica al pari di Stato, Regioni, Comuni e Città metropolitane ai sensi dell’[art. 114 Cost.](#)

In questa logica, dopo il voto referendario, si è molto dibattuto in ordine alla portata della locuzione, contenuta nell’[articolo 1, comma 51, della Legge 56](#), “*in attesa della riforma del Titolo V della Parte Seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione*”, non di rado tentando di qualificare

il già menzionato provvedimento legislativo come “*normativa ponte*”. Tale lettura, tuttavia, non ha trovato per ora alcuna conferma e pertanto alla [Legge 56](#) occorre dare oggi un significato diverso, utile e coerente con l’immutato quadro costituzionale.

Non è, quindi, in discussione il carattere obbligatorio dell’ente provincia, ma al contempo non può invertirsi un processo di riordino delle competenze provinciali al quale hanno concorso anche i legislatori regionali. Al contempo la [LR 13](#) resta valida, pur nel confermato quadro costituzionale, e con essa il modello di *governance* territoriale che essa ha prefigurato. Del resto, analoghe considerazioni si sarebbero svolte anche ove la riforma costituzionale si fosse realizzata. Il disegno di legge costituzionale, infatti, con la previsione finale contenuta nell’art. 40, comma 4, contemplava la sopravvivenza degli enti di area vasta e apriva la strada ad una differenziazione degli stessi da svolgersi ad opera dei legislatori regionali. A questi ultimi era, comunque, riservato uno spazio legislativo in ordine alla disciplina delle funzioni degli enti di area vasta, seppure nell’ambito dei “*profili ordinamentali generali*” fissati con legge dello Stato.

Il mantenimento in vita delle province quali enti obbligatori, dunque, ha reso ancora più dirimente trovare soluzioni, non solo di natura finanziaria, che risultino adeguate a garantire lo svolgimento a partire delle funzioni fondamentali attribuite loro dalla Legge Delrio, ma anche di quelle che le legislazioni regionali hanno, in qualche misura, confermato o riassegnato. Il tema di quali soluzioni dare al rilancio del sistema provinciale a garanzia dell’adempimento all’esercizio di funzioni essenziali per il buon funzionamento dell’intero sistema amministrativo resta pertanto cruciale. Tale compito, per nulla facile, è stato assegnato ad un gruppo di lavoro, prima costituito formalmente in sede di Conferenza Stato-Città (sotto la guida del Sottosegretario agli Interni e senza la partecipazione delle Regioni) che ha già rassegnato una bozza di revisione della disciplina dettata dalla Legge Delrio e una bozza di revisione degli obblighi di associazione destinati ai Comuni, specie a quelli di piccola dimensione. Tale proposta, a seguito della crisi di Governo dell’estate scorsa, ha subito un rallentamento. Le regioni e le Associazioni degli EE.LL., al momento, sono in attesa di ricevere informazioni circa la ripresa dei lavori di quel gruppo. Le Regioni parteciperanno attraverso una propria delegazione nominata nell’ambito della Conferenza delle Regioni e delle province autonome.

Merita un approfondimento separato la circostanza che, sempre la stessa Legge Delrio assegna alle Città metropolitane un ruolo politico-istituzionale “*differenziato*” rispetto a quello riconosciuto alle aree vaste provinciali, qualificandole espressamente come “*enti con finalità generali*”. Tale esplicitazione risentiva della circostanza che il legislatore della [Legge 56](#) operava nelle more dell’approvazione di una riforma costituzionale in base alla quale, a differenza che per le province, le città metropolitane mantenevano comunque la connotazione di enti necessari e costitutivi della Repubblica [ex art. 114, Cost.](#). Al contempo, la stessa Legge Delrio garantiva e garantisce alle regioni ampi spazi nella definizione delle *ulteriori funzioni* attribuibili all’ente metropolitano.

Partendo da queste considerazioni, nell’occuparsi della Città metropolitana di Bologna, la [LR 13](#) ha privilegiato l’approccio progressivo e incrementale alla definizione del “*ruolo differenziato*” dell’ente metropolitano bolognese. Il quadro definitivo del nuovo assetto si avrà solo a conclusione di un percorso di adeguamento normativo, già avviato, che sta alla base dei principi, sanciti dalla stessa [LR 13](#), di integrazione, unitarietà e condivisione delle politiche istituzionali dell’intero territorio regionale. La [LR 13](#), quindi, in coerenza alla previsione dello sviluppo di un modello nuovo di *governance* istituzionale incentrato sulla valorizzazione delle aree vaste interprovinciali di natura funzionale, si pone l’obiettivo di dare corso a quanto già fissato nella [Legge 56](#) in ordine alla valorizzazione delle aree vaste metropolitane, rimarcando il ruolo differenziato della Città metropolitana di Bologna rispetto agli altri soggetti istituzionali e attribuendo ad essa una funzione strategica e di *hub* del sistema territoriale complessivamente inteso.

Coerentemente con l’impostazione enunciata sono stati approvati tre accordi attuativi dell’Intesa generale Quadro sottoscritta dalla Regione e dalla Città Metropolitana. In particolare, tali accordi avevano ad oggetto le materie: dell’agricoltura e agroalimentare, lo sviluppo economico e l’istruzione e la formazione professionale.

Infatti, la [Legge 13](#), peraltro, che sotto questo profilo assolve alla funzione di legge quadro, a complemento di queste scelte territoriali strategiche ha posto principi e indirizzi per la successiva evoluzione legislativa, che hanno trovato via via sviluppo in successive leggi di rilevante importanza strategica. Tra tutte la [Legge Regionale n. 24 del 2017](#), che ha introdotto, tra gli strumenti della pianificazione territoriale, specifici strumenti per la Città metropolitana.

Tappe ulteriori e significative sono le azioni strategiche previste nel documento preliminare al *Piano Strategico Metropolitano 2.0*, strumento attraverso cui si sono programmate e strutturate le azioni necessarie allo sviluppo dell'attrattività del territorio oltre alle basi per lo sviluppo di servizi a favore dell'intera comunità metropolitana e inoltre si sono intensificate le relazioni con la altre Città metropolitane anche grazie alla creazione, a livello nazionale, del coordinamento delle Città Metropolitane. Nel nostro territorio, tali relazioni hanno portato alla creazione di accordi su specifici ambiti tematici come lo sviluppo economico e il turismo (ad esempio l'intesa triennale tra Città metropolitana di Bologna e Città metropolitana di Firenze); si sono allargati i confini territoriali di esercizio di alcune rilevanti funzioni all'interno della regione, come nel caso della Destinazione turistica (vedi l'intesa tra la Città metropolitana di Bologna e la Provincia di Modena per la promozione e la commercializzazione turistica) e per lo sviluppo intelligente, attrattivo, sostenibile e inclusivo. In prospettiva, questi elementi confermano il profilo dell'area metropolitana quale hub dell'intero territorio regionale, ma proprio in ragione di questo occorre porre in una relazione equilibrata il nuovo profilo da assegnare agli enti intermedi provinciali del restante territorio.

Proprio sull'atto fondamentale della Città Metropolitana che è appunto il suo Piano Strategico, la Giunta regionale ha inteso rimanere sempre in connessione con la Città metropolitana sin dall'inizio di questa esperienza e ha collaborato in maniera costruttiva per apportare, al Piano stesso, tutte le modifiche necessarie al suo testo.

Tale azione ha, quindi, consentito di garantire la piena compatibilità e la totale coerenza del Piano Strategico Metropolitano 2.0 con il complesso dei piani e dei programmi settoriali e generali della Regione Emilia-Romagna. Proprio per questi motivi, la Giunta regionale ha approvato una [Delibera, la n. 1053 del 2018](#) con cui sono state espresse valutazioni positive sul *Piano Strategico Metropolitano di Bologna 2.0* in ordine alla sua congruenza, sia con gli obiettivi stabiliti dall'Intesa generale Quadro, sia con gli indirizzi di strategia generale della Regione.

Il modello prospettato dalla [LR 13](#), dunque, trova positivo riscontro, specie nei territori che sono storicamente collegati tra loro e hanno avviato percorsi di integrazione reali, anche nell'ottica di procedere, eventualmente, alla ridefinizione dei confini delle Province emiliano-romagnole. Percorso che potrà essere realizzato esclusivamente mediante il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali previsto costituzionalmente dall'[art. 133, primo comma, Cost.](#) e disciplinato dall'[art. 21 del TUEL \(DLGS 267/2000\)](#). Si tratta di un obiettivo, questo, da realizzare nel medio periodo, potendosi agganciare, almeno in una prima fase, a quanto delineato dall'art. 6 della [LR 13](#) in ordine alla definizione di adeguati ambiti territoriali di tipo funzionale, frutto dell'aggregazione di funzioni di cui risultano titolari le province in virtù della vigente legislazione statale e regionale. In questa logica, l'eventuale definizione degli ambiti adeguati di esercizio delle funzioni provinciali si colloca a valle delle esperienze di area vasta realizzate mediante convenzioni funzionali tra province, e rappresenta, al contempo, una fase/condizione propedeutica all'avvio di veri e propri processi di fusione per accorpamento delle circoscrizioni provinciali.

Alla luce di quanto detto e dopo quattro anni dall'approvazione della [LR 13/2015](#), occorre fissare le linee di sviluppo dell'assetto territoriale in Emilia-Romagna, che devono tenere conto non soltanto della natura per certi aspetti transitoria della Legge Delrio, da cui in parte prende le mosse la legislazione regionale, ma anche della costante erosione delle risorse finanziarie ed umane che avrebbero dovuto accompagnare l'attuazione della riforma, erosione che ha complicato e in alcuni casi e messo a rischio l'esercizio delle funzioni rimaste in capo alle Province anche in Emilia-Romagna. Si pensi, ad esempio, alle funzioni pianificatorie che, come nel caso delle aree protette, intrecciano funzioni in materia di tutela dell'ambiente – definite fondamentali dalla Delrio – e

funzioni più propriamente attinenti alla materia del governo del territorio – la cui allocazione rimane, invece, nella potestà del legislatore regionale.

Oppure si pensi che, su scala nazionale, le 107 province italiane gestiscono un numero elevatissimo di edifici scolastici (5.179) e migliaia di km di reti viarie, ponti e gallerie, che necessitano di ingenti risorse economiche necessarie alla realizzazione delle opere manutentive. La trasformazione delle province in enti di secondo grado dunque rappresenta una delle principali cause di criticità, specialmente in quei territori che, come il nostro, avevano investito sul decentramento di funzioni importantissime proprio in capo agli enti provinciali. Il passaggio dall'elezione diretta a quella di secondo grado ha certamente prodotto un affievolimento di quel ruolo di rappresentanza e di composizione politica territoriale che le province hanno storicamente e con successo saputo interpretare specie in territori avanzati, dal punto di vista della "cultura amministrativa" come il nostro.

Quali che saranno le scelte che nel corso dell'attuale legislatura potrà compiere il Parlamento riguardo al possibile ripristino dei meccanismi di elezione diretta, per l'Emilia-Romagna è prioritario perseguire l'obiettivo di riaffermare un più forte ruolo delle Province quale enti di indirizzo e coordinamento politico della comunità rappresentata, nonché di intermediazione fra Regione e Comuni, in un quadro rinnovato di relazioni istituzionali che coinvolga anche le loro Unioni. Obiettivo questo che imporrà la condivisione di percorsi di ri-professionalizzazione dell'attuale personale provinciale e non necessariamente il ricorso a processi di mobilità di segno inverso rispetto a quelli da poco conclusi.

Non va trascurato, comunque, che a quattro anni dall'entrata in vigore della [LR 13](#) si manifestano significative conferme sulla validità delle opzioni esercitate dalla Regione in ordine alla complessiva riallocazione delle funzioni amministrative. Per esempio, l'evoluzione del sistema agenziale preesistente verso la rete dei "centri di competenza interistituzionali" ha consentito di bilanciare in maniera soddisfacente l'esigenza di economicità e razionalizzazione delle risorse con quella di presidio uniforme delle diverse realtà locali e di conservazione della capacità di *performance* tecnico-operativa propria dei preesistenti servizi provinciali e regionali.

Discorso analogo vale per l'Agenzia per il lavoro, di più recente istituzione, quale principale snodo territoriale attraverso cui si è deciso di assicurare attuazione al vasto progetto di riforma delle politiche attive e passive del lavoro promosso dal legislatore nazionale nella scorsa legislatura e confermato nell'attuale, da cui si attende un sostanziale incremento dell'efficienza delle connesse prestazioni di servizi. L'obiettivo è stato, quindi, anche in questo caso, quello di convogliare in un unico centro di competenza il complesso delle funzioni riguardanti la gestione delle politiche attive e passive del lavoro.

Da ultimo, gli indicatori di risultato e gli strumenti di monitoraggio a ciò predisposti dalle strutture tecniche della Giunta sembrano confermare la validità della scelta di attrarre a livello regionale pressoché l'intero complesso delle competenze provinciali nei settori agricolo e faunistico-venatori, con particolare riguardo ai profili interessanti incrementi di efficienza nella gestione e nella distribuzione territoriale dei contributi di origine comunitaria sui territori e della semplificazione amministrativa legata alla forte omogeneizzazione procedurale attuata su scala regionale.

L'attività di monitoraggio in cui la Giunta regionale è già stata impegnata ha consentito, d'altro canto, di portare ad emersione criticità applicative che paiono trovare una loro comune origine: da un lato, nella necessità di puntuali adeguamenti legislativi; dall'altro, in alcuni difetti nei meccanismi di rappresentanza politica e nella loro capacità di garantire adeguata circolarità alle decisioni che, assunte, ad un livello di governo centrale e superiore, producono impatti su livelli amministrativi inferiori o periferici. Le criticità più rilevanti sono state riscontrate nei settori dell'ambiente, specie nei suoi intrecci con la pianificazione territoriale, e dell'agricoltura.

Altro profilo riguarderà eventualmente la ridefinizione dei confini stessi delle Province di questa Regione. Percorso che potrà essere realizzato esclusivamente mediante il procedimento di modifica delle circoscrizioni provinciali previsto costituzionalmente ([art. 133, primo comma, Cost.](#)) e disciplinato anche dall'[art. 21 del TUEL \(d.lgs. n. 267 del 2000\)](#).

Si tratta di un obiettivo da realizzare nel medio periodo, potendosi agganciare, almeno in una prima fase, a quanto delineato dall'art. 6 della [LR 13](#) in ordine alla definizione di adeguati ambiti territoriali di tipo funzionale, frutto dell'aggregazione di funzioni di cui risultano titolari le province in virtù della vigente legislazione statale e regionale. In questa logica, l'eventuale definizione degli ambiti adeguati di esercizio delle funzioni provinciali si colloca a valle delle esperienze di area vasta sopra descritte. In conclusione, uno degli aspetti che merita una sottolineatura è che la mancanza di una *"cassa di compensazione degli interessi del territorio"* – storicamente rappresentata dalle province emiliano-romagnole – ha avuto significative ricadute finanche sul ruolo degli assessori e dei consiglieri regionali, spesso investiti da questioni di rilievo locale che prima erano "filtrate" dal livello politico provinciale.

D'altra parte, non va dimenticato che le leve per la modifica dell'assetto funzionale delle province non sono tutte nelle mani della Regione, essendo in gran parte in mano al legislatore statale. Ne deriva che la Regione dovrà concentrarsi su un'azione di stimolo e sostegno all'esercizio da parte delle Province delle funzioni di coordinamento tecnico e politico, specialmente per quelle funzioni che hanno caratteristiche di area vasta e che sono necessarie a fornire supporto ai Comuni in particolar modo di quelli più piccoli. Potrebbero inoltre essere predisposte convenzioni previste dall'[articolo 30 del TUEL \(Testo unico degli Enti Locali\)](#) per l'esercizio associato di specifiche funzioni. In questa traiettoria di complessivo ripensamento e sostanziale potenziamento delle sedi e delle modalità della cooperazione fra gli enti del governo locale e l'amministrazione regionale, con particolare riguardo alla funzione legislativa che fa capo a quest'ultima, a tal fine, potrebbe risultare molto utile ripensare, sotto il profilo organizzativo e funzionale, il ruolo del CAL (Consiglio delle autonomie locali), per conferire allo stesso maggiore incisività, non tanto nel processo di formazione delle decisioni legislative, quanto nella fase – se possibile ancor più delicata – dell'attuazione da parte dei destinatari.

1.2.3 Il sistema delle Partecipate

Le partecipate regionali. Al 30 settembre 2019, la Regione Emilia-Romagna risulta presente in **20 società** operanti in diversi settori, primo fra tutti il settore dei trasporti e della mobilità dove 5 società svolgono servizi relativi al trasporto aereo, fluviale e marittimo, ferroviario e su gomma. Nell'ambito del settore fieristico si concentrano 4 partecipazioni azionarie in altrettante società localizzate a Bologna, Parma, Piacenza e Rimini.

In campo agroalimentare operano 3 società che hanno sede a Bologna, Parma e Rimini mentre 2 sono le società attive nel settore termale e 1 quella che presta servizi in campo sanitario. Le rimanenti 5 società operano in settori quali quello del turismo, della tecnologia, della telematica, e degli strumenti finanziari.

La Giunta della RER in attuazione del Piano di Razionalizzazione (si veda approfondimento nel paragrafo dedicato) ha assunto decisioni che hanno determinato le seguenti variazioni:

- ✓ il 1° gennaio 2019 è avvenuta l'incorporazione di Cup2000 s.c.p.a in Lepida spa che ha variato la forma giuridica in Lepida s.c.p.a.
- ✓ il 1° maggio 2019 è avvenuta la fusione di Aster s.c.p.a e Ervet s.p.a. con la creazione di una nuova società denominata Art-er s.c.p.a.
- ✓ il 22 marzo 2019 si è perfezionata la cessione delle quote di Reggio Children s.r.l. alla Fondazione Reggio Children.

Per altre partecipate regionali per le quali è prevista la dismissione la situazione è al momento in evoluzione:

- ✓ FBM S.p.a. in liq. In attesa della liquidazione finale
- ✓ Infrastrutture Fluviali S.r.l. In attesa della conclusione della procedura di ammissione
- ✓ Piacenza Expo S.p.a. In attesa della conclusione della procedura di ammissione
- ✓ Terme di Castrocaro S.p.a. In attesa della conclusione della procedura di ammissione
- ✓ Società di Salsomaggiore srl in liq. In attesa della conclusione della procedura di ammissione

Rispetto alle **quote di partecipazione**, la Regione è socio di maggioranza in 4 società, possiede quote azionarie comprese tra il 20 e il 50% in 3 società, mentre in 13 casi ha partecipazioni più contenute, a volte inferiori all'1%, come nel caso della Banca Popolare Etica.

Due sono le società quotate: Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa è quotata sul mercato azionario e TPER s.p.a. ha emesso obbligazioni sul mercato di Dublino.

Tab. 7

Società partecipate dalla Regione al 30.09.2019	
Ragione sociale	quota azionaria
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa (*)	2,04000%
Art-er s.c.p.a.	65,1200%
Apt Servizi Società a responsabilità limitata (*)	51,0000%
Banca Popolare Etica - Società cooperativa per azioni (*)	0,07510%
Bolognafiere S.p.a. (*)	11,56072%
Cal – Centro Agro-Alimentare e Logistica S.r.l. consortile (*)	11,07600%
Centro Agro - Alimentare di Bologna S.p.a. (*)	6,12011%
Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a. (*)	11,04709%
Ferrovie Emilia - Romagna - Società a responsabilità limitata (*)	100,0000%
Fiere di Parma S.p.A. (*)	5,08417%
Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. in liquidazione (*)	1,00000%
Infrastrutture Fluviali S.r.l. (*)	14,26415%
IRST S.r.l. (*)	35,00000%
Lepida S.c.p.a.	95,64120%
Piacenza Expo S.p.a. (*)	1,00966%
Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R. (*)	10,45585%
Italian Exhibition Group S.p.a. (*)	4,6980%
Terme di Castrocaro S.p.a. (*)	4,74600%
Società di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione (*)	23,42999%
TPER S.p.a. (*)	46,13000%

(*) Le percentuali di partecipazione sono riferite al 31.12.2018

Le società partecipate dalla Regione erano 29 nel 2013; in sei anni quindi il numero delle partecipazioni si è ridotto di 9 unità (-31%).

Analisi dei dati finanziari delle società partecipate. Al 31.12.2018 le società che hanno registrato un risultato d'esercizio negativo sono 5 rispetto alle 23 società partecipate dalla RER nello stesso anno con una perdita complessiva, rapportata alla quota regionale, pari a 3,484 milioni di euro in sensibile peggioramento se confrontata con le 552 migliaia di euro dell'anno precedente. Si tratta essenzialmente di società operanti nel settore termale dove si registra una partecipazione regionale minoritaria che varia dal 5% al 23% e di partecipazioni nel settore delle infrastrutture e agroalimentare. Le altre 18 società fanno registrare un utile totale pro quota di 6,690 milioni di euro con contributi particolarmente alti di Tper spa, IEG spa, Sapir spa e Bolognafiere spa che da sole concorrono a formare un utile di 5,307 milioni di euro.

Tab. 8

Risultati d'esercizio 2018 società	
Ragione sociale	Utile / Perdita d'esercizio
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa	17.100.846
Apt Servizi Società a responsabilità limitata	27.611
Aster - Società consortile per azioni	83.289
Banca Popolare Etica - Società cooperativa per azioni	3.287.703
Bolognafiere S.p.a.	5.401.017
Cal – Centro Agro-Alimentare e Logistica Srl consortile	-40.195
Centro Agro - Alimentare di Bologna S.p.a.	634.172
Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a.	392.724
Cup 2000 S.c.p.a.	6.438
Ervet - Emilia-Romagna Valorizzazione Economica Territorio Spa	9.846
Ferrovie Emilia-Romagna - Società a responsabilità limitata	96.785
Fiere di Parma S.p.A.	2.219.146
Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. in liquidazione	-846.678
Infrastrutture Fluviali S.r.l.	-5.226
Lepida S.p.a.	538.915
Piacenza Expo S.p.a.	271.039
Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R.	3.828.730
Reggio Children S.r.l.	229.061
Italian Exhibition Group S.p.a.	9.852.000
Terme di Castrocaro S.p.a.	-715.887
Società di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione	-14.669.432
TPER S.p.a.	8.280.182
IRST S.r.l.	427.510

L'insieme delle società partecipate (con l'esclusione di Banca Popolare Etica spa che redige un bilancio bancario e difficilmente riconducibile alle voci aggregate caratteristiche) evidenzia un totale del valore della produzione pro quota di 395,166 milioni di euro a fronte di un totale del costo della produzione pro quota di 391,203 milioni di euro; ne deriva un margine operativo positivo di 3,962 milioni di euro.

Sempre ragionando in termini pro quota, il costo complessivo del personale ammonta a 97,398 milioni di euro (circa il 25% del costo della produzione). Sono Tper spa (partecipata al 46,13%) e

Ferrovie Emilia-Romagna srl (partecipata al 100%) e Cup2000 scpa (partecipata al 28,55%) a far registrare i costi maggiori dovuti alla peculiarità dell'attività svolta che prevede un notevole impiego di forza lavoro.

Il valore rapportato alla quota regionale del patrimonio netto complessivo è pari a 220,956 milioni di euro (Lepida spa e Tper spa contribuiscono per un 62%). Dal confronto tra il patrimonio netto e il capitale sociale, indice di performance nel tempo, si evidenzia come 3 società facciano rilevare una perdita di valore di 4,117 milioni di euro mentre complessivamente l'incremento può ritenersi più che soddisfacente e pari a 79,631 milioni di euro. Tra le realtà che rilevano un maggior incremento Tper spa., Sapir spa, Ervet spa e Bolognafiere spa.

Con l'Art. 21, commi 1 e 2, del DLGS n.175/2016 (ex Legge 147/2013, articolo 1, commi 551-552, Legge di Stabilità 2014), lo Stato ha previsto, nel caso in cui una società, una azienda speciale, una istituzione, partecipata dalle pubbliche amministrazioni locali *presenti un risultato negativo di esercizio non immediatamente ripianato*, l'obbligo di accantonare in bilancio, in un apposito fondo vincolato un importo pari al risultato negativo, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. In fase di prima applicazione, 2015-2017, la norma prevede che la quota da accantonare sia quantificata in relazione al risultato medio del triennio 2011 – 2013. Dal 2018 il calcolo prevede invece la semplice moltiplicazione della eventuale perdita per la quota di partecipazione. In applicazione delle disposizioni statali e sulla base dei bilanci approvati relativi all'esercizio 2018, la quota di accantonamento in fase di bilancio di previsione 2020 è pari a 3,484 milioni di euro. Tale accantonamento potrà essere svincolato solo attraverso il ripiano del disavanzo o attraverso la dismissione o messa in liquidazione dell'organismo stesso ([articolo 1 comma 551](#)).

Le **Fondazioni** partecipate dalla Regione nel 2018 sono 12. Nel corso del 2019, a seguito di riesame, è stato tuttavia valutato di non considerare nel perimetro la Fondazione Collegio Europeo di Parma e la Fondazione Marco Biagi in quanto non sussistono i presupposti per essere considerate enti strumentali della Regione Emilia-Romagna.

Tab. 9

Fondazioni partecipate dalla Regione al 30.09.2019

Fondazione Nazionale della Danza

Emilia - Romagna Teatro Fondazione Teatro stabile Pubblico Regionale

Fondazione Arturo Toscanini

Fondazione Teatro Comunale di Bologna

Fondazione Emiliano-romagnola per le Vittime dei Reati

Fondazione Istituto sui Trasporti e la Logistica

Fondazione Scuola di Pace di Monte Sole

Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale

Fondazione Centro Ricerche Marine

Fondazione Italia-Cina

Fonte: Banca Dati RER

Analisi dei dati finanziari delle fondazioni partecipate. Le fondazioni operano nei settori della cultura, del teatro, della musica e della danza o che svolgono la loro attività per la prevenzione dei reati, per il rispetto dei diritti civili, per la valorizzazione della pace e presentano 8 risultati d'esercizio positivi per un totale di 443 migliaia di euro e 2 risultati negativi, nei settori assistenza e commercio pari a 422 migliaia di euro.

Il totale del valore della produzione ammonta a 51,8 milioni di euro in linea con un costo della produzione di 51.

Il costo per il personale è di 28,8 milioni di euro vale a dire il 56% del costo della produzione ed è sostenuto soprattutto dalle fondazioni operanti nel settore teatrale e lirico.

Tab. 10

Risultati d'esercizio 2018 Fondazioni	
Ragione sociale	Utile / Perdita d'esercizio
Fondazione Nazionale della Danza	23.871,00
Emilia - Romagna Teatro Fondazione	4.806
Fondazione Arturo Toscanini	30.469
Fondazione Teatro Comunale di Bologna	280.038
Fondazione Emiliano-romagnola per le Vittime dei Reati	-26.351
Fondazione Istituto sui Trasporti e la Logistica	4.532
Fondazione Scuola di Pace di Monte Sole	4.188
Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale	40.284
Fondazione Centro Ricerche Marine	54.961
Fondazione Italia-Cina	-395.844

Fonte: Banca Dati RER

Agenzie, Aziende, Istituti e Consorzi Fitosanitari. Per la produzione e l'erogazione di servizi specialistici, la Regione opera inoltre tramite le seguenti agenzie, aziende, istituti e consorzi:

- Arpae Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia dell'Emilia-Romagna che svolge compiti di monitoraggio ambientale e vigilanza del territorio;
- Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, per la previsione e la prevenzione del rischio e la gestione dei soccorsi in caso di emergenze e calamità naturali;
- AGREA, Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura, che svolge funzioni di organismo pagatore per l'assegnazione delle destinate agli imprenditori agricoli;
- AIPO – Agenzia interregionale fiume PO, con compiti di progettazione ed esecuzione degli interventi sulle opere idrauliche;
- Er.go – Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'Emilia-Romagna;
- IBACN – Istituto per i beni artistici, culturali e naturali della Regione Emilia-Romagna, le cui attività sono dirette alla valorizzazione del patrimonio storico-culturale;
- Intercent-ER – Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici;
- Consorzi Fitosanitari provinciali di Modena, Piacenza, Parma e Reggio Emilia che prestano la loro attività per la difesa contro le malattie delle piante con iniziative tese a ridurre l'impatto ambientale ad esse connesso;
- Agenzia regionale per il Lavoro.

Analisi dei dati finanziari delle Agenzie, Aziende, Istituti e Consorzi Fitosanitari. Per quanto riguarda il complesso delle agenzie, aziende e istituti regionali, tutte le 8 realtà organizzative registrano risultati positivi di bilancio per un avanzo di amministrazione totale di 142,9 milioni di euro cui sommare il risultato d'esercizio di Arpae pari a 5,2 milioni di euro.

Il totale del valore della produzione risulta pari a 324,7 milioni di euro e maggiore rispetto ai 315,6 milioni di euro del costo della produzione.

Tra queste 8 realtà sono 5 ad impiegare personale regionale mentre 3 (Arpae, Er.go e Aipo) presentano a bilancio spese di personale per un totale di 92,9 milioni di euro.

Il patrimonio netto totale ascrivibile a tale tipologia di enti è di 711,4 milioni di euro, in gran parte imputabili ad Aipo (605,9 milioni di euro) mentre dal confronto con il totale del fondo di dotazione emerge come l'incremento di valore evidenzia un differenziale positivo di 502,8 milioni di euro (Aipo +448 milioni di euro).

Tab. 11

Risultati d'esercizio 2018 Agenzie, Aziende, Istituti	
Ragione sociale	Avanzo / Disavanzo
Arpae Agenzia regionale per la prevenzione, l'ambiente e l'energia (*)	5.323.362
Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile	42.631.623
AGREA, Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura	607.003
AIPO – Agenzia interregionale fiume PO	73.825.513
Er.go – Azienda regionale per il diritto agli studi superiori	5.438.778
IBACN – Istituto per i beni artistici, culturali e naturali	906.410
Intercent-ER – Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici	3.010.257
Agenzia regionale per il Lavoro	16.516.793

(*) Arpae redige un bilancio di tipo economico e il dato si riferisce al risultato d'esercizio

I 4 Consorzi provinciali fitosanitari mostrano risultati d'esercizio tutti positivi per un totale di 1,77 milioni di euro, riscossioni totali per 3,3 milioni di euro e pagamenti totali pari a 3,2 milioni di euro.

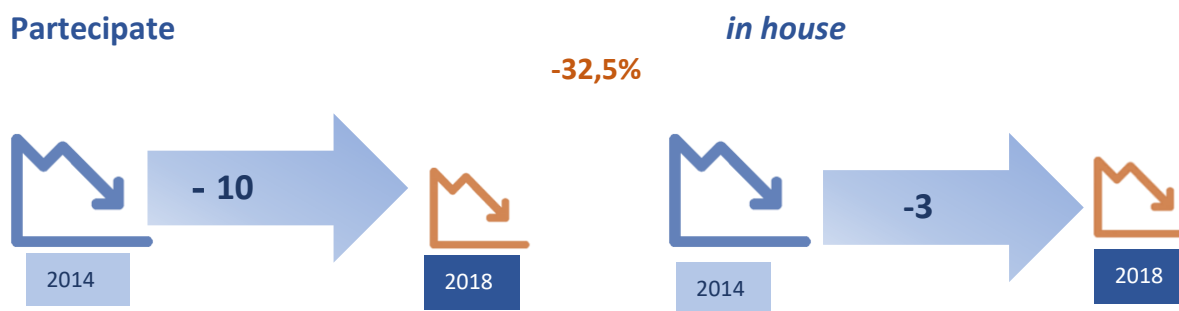
Tab. 12

Risultati d'esercizio 2018 Consorzi fitosanitari	
Ragione sociale	Avanzo / Disavanzo
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	386.856
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	393.985
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	519.192
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	471.798

Fonte: Banca Dati RER

Complessivamente, negli ultimi sei anni, da inizio legislatura, l'insieme delle società e degli enti strumentali partecipati da Regione si è ridotto di 13 unità, come la figura seguente evidenzia.

Riduzione delle Partecipazioni della RER



Fonte: DEFR

Razionalizzazione delle società e delle partecipazioni della Regione

Società in house. Nel corso del 2018 si è data attuazione a quanto previsto nel piano di revisione straordinaria approvato con la [DGR 1419/2017](#). In particolare, è stata approvata la legge di iniziativa della Giunta avente ad oggetto “Razionalizzazione delle società in house della Regione Emilia Romagna” ([LR 1 del 2018](#)).

In attuazione della legge tra la fine del 2018 e i primi mesi del 2019 sono diventate a tutti gli effetti operative le fusioni tra le società Lepida SpA e Cup2000 Scpa, con la creazione della società Lepida Scpa e le società Aster ed Ervet, con acquisizione del ramo d’azienda di Fbm (società attualmente in liquidazione. Nel recente bilancio di esercizio approvato - primo bilancio intermedio di liquidazione della società chiuso al 31/12/2018 - gli amministratori hanno stimato che la chiusura della procedura di liquidazione possa avvenire entro il 31/12/2021), che sono diventate dal 1° maggio 2019 Art-ER Spca.

Si è così realizzato l’obiettivo di costituire poli specializzati nella programmazione e valorizzazione territoriale e nello sviluppo dell’ICT regionale, ricerca ed ambiente.

In particolare, attraverso la creazione di Art-ER è stato costituito un soggetto specializzato nel supporto alle politiche regionali in materia di programmazione e valorizzazione territoriale, ricerca (in collaborazione con Università, CNR, ENEA) e ambiente.

Con la creazione di Lepida Scpa, in coerenza con gli obiettivi dell’Agenda digitale, è stata istituita una realtà specializzata nella progettazione e sviluppo di piattaforme e applicazioni ICT e digitali su scala regionale.

Per le società in house è stata anche prevista un’ulteriore modalità di razionalizzazione ed ottimizzazione delle risorse, tramite il processo di aggregazione organizzativo-gestionale delle funzioni trasversali, che verranno implementate nel corso del 2020.

Società non in house. Per quanto riguarda le società non *in house providing* si conferma la scelta di mantenere le partecipazioni che presentano caratteristiche di strategicità e indispensabilità rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali del governo regionale e che sono finalizzate alla produzione di servizi di interesse generale. (Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a., Istituto Scientifico Romagnolo per lo Studio e la Cura dei Tumori – IRST S.r.l., Bolognafiere S.p.a., Fiere di Parma S.p.a., Italian Exhibition group S.p.a. (già Rimini Fiera S.p.a.), TPER S.p.a., Porto Intermodale Ravenna S.p.a. SAPIR).

Relativamente alle società fieristiche, rimane l’obiettivo di realizzare un unico soggetto societario sul territorio regionale in cui aggregare tutte le tre realtà presenti che si intendono mantenere, in modo da migliorare le politiche di promozione e valorizzazione imprenditoriale della Regione Emilia-Romagna.

Per quanto riguarda i Centri Agroalimentari si prevede l’attuazione del protocollo d’intenti il cui schema è stato approvato con DGR n. 2185/2018 tra i soci pubblici Centro Agro Alimentare di Bologna SpA, Centro Agro Alimentare Riminese SpA, Centro Agro Alimentare e Logistica Srl Consortile, il Comune di Parma, il Comune di Bologna, il Comune di Rimini e la Regione Emilia-Romagna per il processo di aggregazione organizzativa ed operativa con l’obiettivo di migliorare l’efficienza economico-gestionale dei centri stessi.

In particolare, il protocollo sottoscritto in data 07/1/2019, si pone tali obiettivi:

- favorire la cooperazione e l’integrazione delle strategie sul piano commerciale e di organizzazione;
- individuare tutte le scelte e le opportunità di miglioramento operativo attraverso l’integrazione di attività e di servizi per il perseguimento di economie di scala e di scopo;
- promuovere iniziative comuni per lo sviluppo sui mercati esteri della promozione commerciale anche attraverso lo sviluppo dell’e-commerce;

- sostenere progetti di sviluppo;
- valutare tutte le opportunità di ulteriori integrazioni operative e organizzative in relazione alle filiere tipiche dei territori di appartenenza.

Per quanto riguarda le società termali, per Terme di Salsomaggiore e Tabiano S.p.a. si è in attesa della conclusione della procedura concorsuale in corso al fine di vedersi riconosciuta la liquidazione della propria quota.

In particolare, si evidenzia che la proposta di concordato ha previsto una durata in cinque anni, e cioè con conclusione al 31/12/2020. Dal punto di vista finanziario non è prevista la distribuzione di un utile finale di liquidazione, bensì una presumibile falcidia pari all' 80% dei debiti chirografari.

Per Terme di Castrocaro S.p.a., preso atto dell'entità degli investimenti previsti, deliberati dal C.d.A., la Giunta regionale nell'aprile 2019, ha deciso di riavviare la procedura di cessione della partecipazione, sospesa al fine di effettuare verifiche nel corso del 2018

Sono dunque in corso le procedure propedeutiche alla predisposizione del bando di cessione dell'intero pacchetto detenuto da Regione Emilia-Romagna, Provincia di Forlì-Cesena e Comune di Castrocaro. Il valore della quota peritato sarà noto entro il 31/10/2019. Il reale valore incassato è condizionato - ovviamente, ed in primo luogo - dal successo della procedura d'asta. Nel caso andasse deserta la gara, e si chiedesse alla società la liquidazione delle quote, la monetizzazione delle stesse non è di facile determinazione dato che è altresì presumibile che la società venga posta in liquidazione.

Nel corso del 2018 sono state deliberate dalla Giunta regionale le dismissioni delle società Reggio Children – Centro Internazionale per la difesa e la promozione dei diritti dei bambini S.r.l., Piacenza Expo S.p.a., Infrastrutture fluviali S.r.l.

Si precisa che alla data del 22 marzo 2019 risulta venduta la quota posseduta dalla Regione nella società Reggio Children – Centro Internazionale per la difesa e la promozione dei diritti dei bambini S.r.l.. La Regione ha ceduto le proprie quote, pari allo 0,711%, del capitale sociale della società, per un valore complessivo pari a euro 20.000, alla Fondazione Reggio Children- Centro Loris Malaguzzi.

Per Piacenza Expo S.p.a. e Infrastrutture fluviali S.r.l., essendo le aste andate deserte, si è in attesa delle determinazioni societarie di liquidazione delle quote di partecipazione regionale.

In specifico, per Infrastrutture fluviali il Direttore Generale con nota n. 558258 del 24.06.2019 ha avviato l'iter previsto dall'[art. 24 comma 5 del Dlgs. 175/2016](#) e dalle relative norme civilistiche (art. 2437 ter) seguendo il procedimento di cui all'art. 2437 quater per la liquidazione della quota spettante alla Regione Emilia- Romagna.

Per Piacenza Expo SpA La Regione sta sollecitando l'amministratore unico della società alla liquidazione della quota regionale (a partire dalla comunicazione n. 730209 del 2018, fino alla nota n. 695153 del 12/09/2019).

Si presume dunque che entro il 2020 si potrà realizzare la liquidazione delle quote possedute nelle suddette società.

Nel corso del 2020 si procederà altresì, [ex art. 20 comma 1 del d.lgs. n. 175 del 2016](#), all'approvazione del documento annuale di analisi dell'assetto delle partecipazioni societarie detenute.

Bilancio Consolidato

L'Assemblea Legislativa della Regione Emilia-Romagna ha licenziato in data 17/09/2019 con [Deliberazione Assembleare n. 221](#), il **terzo** Bilancio consolidato al 31/12/2018, che la Giunta regionale aveva già approvato con [Delibera di Giunta Regionale n. 1398 del 5 agosto](#).

Il Bilancio consolidato è un documento contabile composto da Stato Patrimoniale e Conto Economico consolidati e completato dalla Relazione sulla gestione che comprende anche la Nota integrativa; è redatto nella forma prevista dall'[All. 11 del D.Lgs. 118/2001](#) e sue successive modificazioni ed integrazioni ed in ottemperanza a quanto previsto dall'All. n. 4/4 del medesimo Decreto.

Questo Bilancio intende fornire un quadro veritiero e corretto della situazione patrimoniale e finanziaria e del risultato economico del complesso delle attività svolte dall'Ente anche attraverso le proprie articolazioni organizzative, è lo strumento che permette di comprendere la realtà reddituale, patrimoniale e finanziaria del gruppo inteso come entità diversa dalle singole società ed enti strumentali che lo compongono.

Per la predisposizione del presente Bilancio consolidato si è provveduto ad aggregare, come ogni anno, il Rendiconto consolidato della Regione Emilia-Romagna ed i singoli bilanci delle società controllate e degli enti strumentali facenti parte del Perimetro di consolidamento. La [Legge Regionale n. 12 del 30 luglio 2019](#) ha approvato il Rendiconto generale 2018 e con l'art. 11 ha ratificato il Rendiconto consolidato che aggrega i bilanci di Regione Emilia-Romagna e dell'Assemblea Legislativa regionale e che rappresenta, quindi, la base di partenza del Bilancio Consolidato.

Il Gruppo Amministrazione Pubblica ed il Perimetro di consolidamento, sono stati definiti con DGR n. 2205 del 17 dicembre 2018, dopo aver compiuto un'analitica istruttoria nell'ultimo trimestre del 2018 con cui si è provveduto ad analizzare le situazioni giuridico-economiche di ogni ente, azienda o società partecipata o controllata. Conseguentemente all'approvazione dei bilanci 2018 degli enti e delle società partecipate e controllate della Regione si è proceduto ad aggiornare i due elenchi relativi al GAP ed al Perimetro di consolidamento, con successiva [DGR n. 1353 del 29 luglio 2019](#).

In definitiva si è valutato di includere nel Perimetro di consolidamento, prescindendo dall'applicazione dei parametri di irrilevanza:

- tutte le società in house o controllate, con inclusione di Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.A., per la quale l'assemblea dei soci del 31 luglio 2018 ha deliberato lo scioglimento della società con effetto dal 25 settembre 2018 in quanto, in base al principio contabile al punto 3 (come modificato dal [DM 11 agosto 2017](#)), le società in liquidazione sono comprese nel perimetro di consolidamento;
- tutte le agenzie, aziende ed istituti strumentali controllati con inclusione di AIPO, Agenzia Interregionale per il fiume Po (di seguito denominata AIPO), partecipata dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto, in ragione del 25% ciascuna.

Inoltre, rispetto al 2017 sono state incluse nel Perimetro di consolidamento la società IRST Srl Istituto Scientifico Romagnolo per lo Studio e la Cura dei Tumori (società controllata) e la società TPER S.p.a. (società partecipata).

A decorrere dal 2019, con riferimento all'esercizio 2018, infatti, la definizione di società partecipata è estesa alle società nelle quali l'amministrazione consolidante dispone, direttamente o indirettamente, di una quota significativa di voti, esercitabili in Assemblea, pari o superiore al 20%, o al 10 % se trattasi di società quotata. L'estensione ha pertanto riguardato la società TPER Spa rispetto alla quale la quota di partecipazione della Regione al 31.12.2018 risulta pari al 46,13 %.

Le società e gli enti inclusi nel Perimetro di consolidamento sono stati consolidati con il metodo integrale fatta eccezione per l'Agazia AIPO e per la società TPER Spa, per le quali è stato applicato il metodo proporzionale in ragione della quota posseduta.

Si è proceduto sommando le singole poste di bilancio, dei soggetti inclusi nel Perimetro di consolidamento, cui ha fatto seguito un processo di elisione delle rilevanze contabili infragruppo, finalizzato all'eliminazione di debiti/crediti e costi/ricavi conseguenti ad operazioni intrattenute fra soggetti stessi.

I dati del Consolidato sono positivi. Solo 2 enti presentano risultati d'esercizio negativi; Agrea, l'agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura, determinato dall'applicazione delle regole di utilizzo del risultato d'amministrazione in contabilità finanziaria, influenzate dall'applicazione del principio della competenza rafforzata, mentre l'Agazia di protezione civile deve la sua perdita alle quote di ammortamento dell'anno. L'ammortamento infatti è una posta che deriva dalla contabilità finanziaria ed aggrava il risultato economico. Tali anomalie sono dovute in gran parte al fatto che la contabilità economica è ancora una derivazione di quella finanziaria attraverso una matrice di transizione. Inoltre, Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.A presenta una perdita di dimensioni rilevanti dovuta alla procedura di liquidazione in corso.

In ogni caso l'utile consolidato è positivo ed è pari a 469.961.700,92 milioni di euro. Il totale dei componenti positivi della gestione del conto economico è pari a 11,6 miliardi ed il totale dell'attivo patrimoniale giunge a 6,8 miliardi di euro.

1.3 IL TERRITORIO

1.3.1 Sistema di governo locale

Comuni e forme associative. A livello statale, nell'ambito del sistema di *governance* locale delineato dalla [L 56/2014](#), i Comuni possono essere interessati da processi di fusione, unione e gestione associata delle funzioni fondamentali.

L'obbligatorietà della gestione associata di funzioni per i comuni di minori dimensioni era stata introdotta con il [DL 31 maggio 2010, n. 78](#), '*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*', convertito con modificazioni dalla [L. 30 luglio 2010, n. 122](#), che impone (art. 14, comma 27) di gestire in forma associata tutte le funzioni fondamentali, demandando ad una legge regionale l'individuazione dell'ambito ottimale per il loro svolgimento. La [Legge 56/2014](#) ha poi dettato ulteriori norme in materia di Unioni di Comuni, anche attraverso la previsione di misure di incentivazione finanziaria. Il predetto obbligo di gestione associata è stato più volte prorogato, da ultimo con la [Legge 27 dicembre 2017, n. 205](#), che ne ha disposto (all'[art. 1, comma 1120](#)) il differimento al 31 dicembre 2018. È tuttora aperto il dibattito nazionale sulla revisione dell'assetto normativo in tema di associazionismo tra comuni, anche nell'ottica del superamento dell'obbligo stesso.

A livello regionale, la [LR 21 dicembre 2012, n. 21](#) ("*Misure per assicurare il governo territoriale delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza*"), nel solco di una lunga tradizione di politiche a favore dell'associazionismo intercomunale e in attuazione della normativa statale, ha comportato l'individuazione nel 2013 (DGR 286/2013) di ambiti territoriali ottimali per la gestione associata obbligatoria, estendendo a tutti i Comuni in essi inclusi, compresi quelli con popolazione superiore alla soglia indicata dal legislatore statale, l'obbligo di gestire in forma associata alcune funzioni fondamentali per poter accedere ai contributi regionali a favore delle Unioni.

La [LR 21/2012](#) muove infatti dall'idea che la massima efficienza del sistema amministrativo nel suo complesso possa raggiungersi principalmente attraverso il consolidamento del ruolo delle Unioni di Comuni e delle fusioni dei Comuni specie per i Comuni di piccole dimensioni, per superare le crescenti difficoltà, garantendo il raggiungimento di economie di scala, efficienza dei servizi nonché un adeguato livello di preparazione tecnica, a fronte di competenze amministrative sempre aumentate e più complesse.

Dopo la definizione, su proposta dei comuni, dei 46 ambiti territoriali ottimali, i comuni hanno adeguato le Unioni esistenti alla legge o costituito nuove Unioni, in particolare quelle derivate da comunità montane, che sono state tutte estinte.

La [LR 30 luglio 2015, n.13](#) ("*Riforma del sistema di governo regionale e locale e disposizioni su città metropolitana di bologna, province, comuni e loro unioni*"), in attuazione della [L 56/2014](#), ha confermato all'art.8 il ruolo delle Unioni di Comuni quale enti esponenziali e di governo e ha riconosciuto a quelle montane il ruolo di promozione e coordinamento delle politiche per la montagna. Le Unioni costituiscono dunque il perno dell'organizzazione dei servizi di prossimità al cittadino a presidio del territorio, ma hanno anche il ruolo di ente di governo dell'ambito territoriale ottimale e sono quindi interlocutore privilegiato della Regione.

Ad oggi in Emilia-Romagna le Unioni di Comuni conformi alla [LR 21/2012](#) sono 43 e comprendono complessivamente 275 Comuni, pari all'84% dei Comuni in Emilia-Romagna. In essi vive una popolazione di oltre 2,5 milioni di abitanti pari al 58% di quella regionale. Se si esclude la popolazione residente nei capoluoghi di provincia tale valore sale all'80%, evidenziando un ruolo di particolare rilevanza nella gestione di funzioni e servizi per le famiglie e le imprese. Il percorso verso il raggiungimento di una dimensione ottimale per la gestione dei servizi è dunque in fase avanzata:

19 Unioni di Comuni hanno raggiunto la coincidenza con l'Ambito Ottimale ed il Distretto sociosanitario, alle quali si aggiungono 12 Unioni che coincidono solo con l'Ambito Ottimale. Nel corso del 2018 e del 2019 si sono registrati episodi di assestamento di alcune Unioni con l'ingresso o il recesso di qualche Comune; è avvenuto l'allargamento di due unioni ad ulteriori comuni, ma si è verificata anche l'uscita di alcuni comuni. In alcune Unioni, nello stesso periodo, si sono avuti nuovi conferimenti di funzioni e l'avvio di nuove gestioni associate tra tutti i comuni aderenti, nonostante il 2019 sia stato caratterizzato da una tornata amministrativa generale che ha determinato, per i Comuni e loro Unioni, una pausa nella progettazione e implementazione di altre gestioni associate.

39 Unioni hanno presentato domanda nel 2019 per l'accesso ai contributi del [Programma di Riordino Territoriale 2018-2020 \(PRT\)](#), ossia il bando che incentiva con consistenti risorse annuali le gestioni associate svolte dalle Unioni, che ha come obiettivo la realizzazione di un piano di rafforzamento amministrativo delle municipalità per lo sviluppo del territorio.

Tale obiettivo di rafforzamento si deve concretizzare in un reale miglioramento delle capacità organizzative e delle funzioni trasferite e gestite in Unione di Comuni, anche grazie ai complementari processi di fusione.

Per tenere conto della diversità nello stato di maturazione delle Unioni dell'Emilia Romagna, e con l'obiettivo di far crescere e rafforzare l'intero sistema territoriale, il nuovo Programma di Riordino Territoriale regionale (PRT) triennale 2018/2020 ha superato la precedente impostazione che prevedeva premialità e incentivi alle Unioni di Comuni con regole uguali per tutti, individuando una diversa modalità di sostegno fondata sulla differenziazione, per far crescere e rafforzare il sistema delle Unioni tenendo conto della disomogeneità delle situazioni attuali. Si è puntato in generale ad un sistema di incentivi e premialità con criteri che mirano sempre più a qualificare e ad ottenere migliori *performance* in termini di efficacia nello svolgimento delle funzioni conferite. Poiché la qualità dell'organizzazione incide sull'effettiva capacità di risparmio, infatti, è importante spingere verso l'effettiva operatività delle funzioni, cioè verso il conseguimento di determinati standard di unificazione di strutture, funzioni e servizi. In particolare, per le Unioni ancora in difficoltà si è puntato alla sottoscrizione di specifici accordi triennali con i quali i Comuni ad essi aderenti si impegnano a predisporre e a mettere in pratica appositi piani di sviluppo avvalendosi di competenze altamente specializzate, interne o esterne alla stessa forma associativa, per consentire loro di avviare un percorso di miglioramento ed ampliamento della gestione associata.

Sempre nell'ottica di incentivare il percorso di aggregazione degli enti locali, sviluppando una strategia istituzionale omogenea volta al governo e allo sviluppo del territorio, la Regione ha fortemente creduto e investito nei percorsi di fusione di Comuni, ritenuti una opportunità strategica attraverso la quale "progettare" la ridefinizione dei territori e la razionalizzazione delle funzioni. L'esperienza delle fusioni nella nostra Regione dimostra peraltro come esse abbiano rafforzato i territori e consentito di semplificare ed ottimizzare la governance delle Unioni, capillarmente presenti nel territorio regionale. Molti processi di fusione sono infatti germogliati proprio nel contesto associativo di Unioni di ampie dimensioni e i nuovi Comuni sono succeduti ai preesistenti nei rapporti con le Unione di appartenenza, a dimostrazione del fatto che i due fenomeni non sono tra loro alternativi ma complementari.

Le fusioni finora concluse in Regione sono 13 e hanno portato alla soppressione di 33 Comuni, mentre i percorsi di fusione che si sono interrotti sono 14.

Dal 1° gennaio 2014 sono istituiti i 4 Comuni di Valsamoggia (BO), Fiscaglia (FE), Poggio Torriana (RN), Sissa Trecasali (PR), con soppressione di 12 preesistenti Comuni; dal 1° gennaio 2016 sono nati i 4 Comuni di Ventasso (RE), Alto Reno Terme (BO), Polesine Zibello (PR), Montescudo – Monte Colombo (RN), subentrati a 10 preesistenti Comuni; dal 1° gennaio 2017 è istituito il Comune di Terre del Reno (FE), subentrato a 2 Comuni; dal 1° gennaio 2018 è stato istituito il Comune di Alta

Val Tidone (PC) che subentrerà a 3 Comuni; dal 1° gennaio 2019 sono stati istituiti i tre Comuni di Sorbolo Mezzani (PR), Riva del Po (FE) e Tresignana (FE) subentrati a 6 preesistenti Comuni.

Il numero complessivo dei Comuni dell'Emilia-Romagna è diminuito dai 348 Comuni nel 2013 ai 328 al 1° gennaio 2019.

Per sostenere nel modo migliore i processi di fusione nel 2016 è stata approvata (con [DGR n. 379/2016](#)) la nuova disciplina del sostegno finanziario - adottata in attuazione dell'art. 18 bis della [LR 24/1996](#) introdotto dall'art. 9 della [LR 13/2015](#)-che la Regione mette a disposizione dei Comuni intenzionati ad intraprendere percorsi di fusione, specialmente di quelli più in difficoltà per ragioni territoriali e/o finanziarie. La Regione si è anche organizzata per accompagnare i Comuni nel percorso, sostenendo la fase di comunicazione e partecipativa e gli studi di fattibilità propedeutici all'avvio dei percorsi, fino all'attività connessa all'avvio dei nuovi enti a seguito di fusione.

Il 2018 è stato l'ultimo anno utile per la realizzazione di percorsi di fusione prima della scadenza elettorale del 2019 che ha interessato molti comuni dell'Emilia-Romagna: una nuova programmazione politica e nuovi percorsi di fusione potranno concretizzarsi nei prossimi anni, in base alle scelte dei nuovi amministratori.

1.3.2 Il quadro della finanza territoriale

La spesa territoriale. Si fornisce un aggiornamento sulle dinamiche e sull'evoluzione della spesa prodotta a livello regionale dalle amministrazioni locali – regioni, comuni, province, comunità montane, unioni di comuni – e dalle aziende, agenzie, enti e società che compongono l'insieme degli enti strumentali e partecipati locali a conclusione dell'attività di rilevazione dei bilanci al 31.12.2018, condotta nell'ambito del progetto Conti Pubblici Territoriali.

La spesa consolidata¹⁵ 2018, prodotta dall'insieme degli enti pubblici e degli operatori privati in controllo pubblico sul territorio della Regione Emilia-Romagna è pari a 88.056 milioni di euro al netto della quota restituzione mutui. Determina tale ammontare la spesa effettuata da tutte le amministrazioni locali, dai loro enti strumentali o partecipati e dalla quota regionalizzata delle spese prodotte dallo Stato e dalle altre amministrazioni statali, quali ad esempio gli enti previdenziali.¹⁶

Considerando il solo comparto regionale (Regione, ASL, aziende ed enti regionali, società partecipate dalla regione), la spesa consolidata ammonta a 14.307 milioni di euro mentre la spesa consolidata del comparto locale è pari a 15.984 milioni di euro.³

Gli elementi informativi che maggiormente si possono acquisire dall'analisi della spesa consolidata riguardano la quantificazione della spesa per funzioni: la spesa per il settore della Sanità e Sociale, prodotta dal comparto regionale, al netto delle duplicazioni intermedie, ad esempio, nel 2018 è pari a 11.747 milioni di euro, quella per il settore dei Trasporti e della Mobilità 1.063 milioni di euro, Agricoltura 353, Ambiente 182 ecc.³

¹⁵ *La spesa consolidata è il risultato di due operazioni: 1) aggregazioni delle voci di bilancio dei soggetti considerati nell'universo di rilevazione e 2) eliminazione delle duplicazioni intermedie di spese normalmente generate da trasferimenti intra-universo.*

¹⁶ *Elaborazioni su dati CPT – Conti pubblici territoriali prodotti dalla Regione Emilia-Romagna, Nucleo CPT. I dati sono espressi in termini di cassa. Per maggiori approfondimenti <http://finanze.regione.emilia-romagna.it/conti-pubblici-territoriali>.*

³ *I valori non comprendono la spesa per la restituzione quote capitale di mutui e prestiti*

Il consolidamento della spesa pubblica quindi è uno straordinario strumento che consente di analizzare la spesa per funzioni, per comparti, per soggetti produttori di spesa. La semplice aggregazione della spesa ovvero la sommatoria delle spese iscritte nei bilanci dei soggetti rientranti nell'universo da esaminare invece non offre informazioni sulla spesa per funzione in quanto risente dei trasferimenti intermedi che spesso, come nel caso del settore della Sanità, raddoppiano i valori nominali. Tale analisi, tuttavia, può offrire utili informazioni sugli aggregati, sul "chi fa che cosa" evidenziando, seppur in termini finanziari, i rapporti tra i diversi soggetti.

Tab. 13

Comparto	spesa aggregata	spesa consolidata
Regionale	23.576	14.307
Locale	17.535	15.984

(importi in milioni di euro non comprensivi di spese per restituzione prestiti)

Dal mero confronto degli aggregati riportati in tabella 19, è evidente la riduzione del comparto regionale nel confronto tra spesa aggregata e consolidata: le regioni infatti erogano l'82,1 per cento del loro bilancio alle aziende sanitarie (rapporto finanziario che si elide all'interno del comparto) mentre i trasferimenti intermedi tra soggetti rientranti nel comparto locale (province a favore di comuni; province e comuni a favore degli enti strumentali o partecipati) sono quantitativamente molto più contenuti e riducono la spesa di appena 9,7 punti percentuali.

Se si esamina la spesa aggregata 2018 nella tabella 20 si può osservare come essa risulta determinata, per circa il 56,9 per cento da soggetti pubblici che afferiscono al comparto regionale, le province sostengono spese pari al 1,5 per cento della spesa complessiva, i comuni e le unioni di comuni governano direttamente una spesa corrispondente al 13,1 per cento della spesa totale mentre l'insieme delle agenzie, enti, consorzi, aziende e società pubbliche locali movimentano una spesa ben maggiore corrispondente al 28,6 per cento.

Tab.14

Funzione	Totale	livello di governo regionale		livello di governo locale			
		Regione	Enti strumentali della Regione	Province	Comuni e Unioni	Enti strumentali degli ee.ll.	Altro locale
Amministrazione generale e altri servizi	2.436.200,14	217.208,92	29.996,86	391.851,14	1.789.762,39	7.380,83	0,00
Cultura, ricerca e sviluppo	606.903,76	88.715,65	43.504,21	3.017,17	354.030,89	117.635,84	0,00
Istruzione	2.260.819,11	82.097,70	110.335,18	76.173,50	699.932,81	40.729,38	1.251.550,54
Formazione	121.815,47	67.324,76	765,86	1.934,86	2.204,80	49.585,19	0,00
Trasporti	1.925.344,34	487.298,91	585.583,68	4.851,65	53.424,60	776.439,96	17.745,54
Viabilità	673.187,40	20.206,77	0,00	84.152,00	417.249,81	151.578,82	0,00
Edilizia abitativa e urbanistica	451.553,68	46.200,64	0,00	9.175,19	139.248,71	256.929,14	0,00
Ambiente, acqua, interventi igienici	3.817.621,53	94.117,49	107.736,42	5.942,98	961.705,91	2.648.118,73	0,00
Sanità	23.164.999,36	9.814.288,72	11.299.798,09	7.658,10	921.172,81	1.122.081,64	0,00
Attività produttive	5.898.013,14	150.993,17	56.080,77	7.612,76	104.139,86	5.489.131,10	90.055,48
Agricoltura	366.914,16	75.199,65	286.256,41	1.017,19	1.422,66	3.018,25	0,00
Lavoro	146.432,39	102.684,72	27.931,97	14.610,38	1.205,32	0,00	0,00
Altre spese	261.727,31	162.416,80	0,00	6.165,39	75.316,73	17.828,39	0,00
Totale	42.131.531,79	11.408.753,90	12.547.989,45	614.162,31	5.520.817,30	10.680.457,27	1.359.351,56

(importi in migliaia di euro, dati non consolidati e comprensivi di restituzione quote capitale mutui)

Uno degli aspetti tuttavia di maggior rilievo è il rapporto tra spesa prodotta da un ente di governo rappresentativo della comunità locale (regione, comuni, province) e la spesa prodotta da agenzie ed enti strumentali all'ente di governo o da esso partecipati e da altri enti locali. Nel 2018, tale rapporto è pari a 41,7 per cento.

Tab. 15

Enti di governo regionale e locale	Enti strumentali o partecipati	Altri locali
17.543	23.228	1.359
41,7%	55,1%	3,2%

(importi in migliaia di euro, dati non consolidati e comprensivi di restituzione quote capitale mutui)

PARTE 2

Aggiornamento contesti d'area



2.1 AREA ISTITUZIONALE

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia

Indicatore	anno	E-R	IT
bes - Partecipazione civica e politica (% di persone di 14 anni e più che svolgono almeno una attività di partecipazione civica e politica* sul totale delle persone di 14 anni e più)	2017	67,6	59,4
bes - Partecipazione elettorale (% di persone che hanno votato alle ultime elezioni del Parlamento europeo sul totale degli aventi diritto)	2019	67,3	56,1
bes - Donne e rappresentanza politica a livello locale (% di donne elette nei Consigli regionali sul totale eletti)	2019	36,0**	20,6

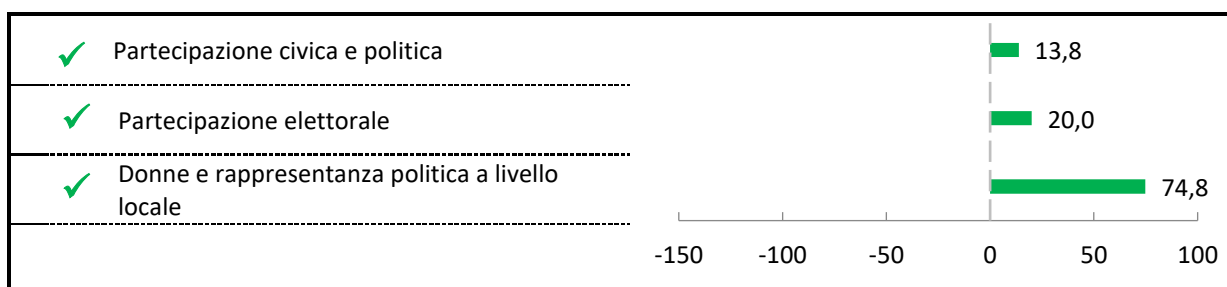
bes segnala che l'indicatore è tra quelli utilizzati da Istat come misura del Benessere equo e sostenibile

segnala che l'indicatore è tra quelli attualmente individuati dall'Agenda Europa 2030

*Le attività considerate sono: parlare di politica almeno una volta a settimana; aver partecipato online a consultazioni o votazioni su problemi sociali o politici almeno una volta negli ultimi 3 mesi; aver letto o postato opinioni su problemi sociali o politici sul web almeno una volta negli ultimi 3 mesi.

** Elezioni effettuate nel 2014






Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)






2.2 AREA ECONOMICA

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia

Indicatore	anno	E-R	IT
Pil per abitante (migliaia di euro - valori correnti)	2018	36,2	29,1
Esportazioni (variazione percentuale)	2018	5,7	3,1
Addetti alle unità locali per abitanti in età lavorativa (addetti alle unità locali per 100 residenti di età 15-64 anni)	2017	59,3	46,3
Tasso di natalità delle imprese (rapporto percentuale tra numero di imprese nate nell'anno e totale imprese attive nello stesso anno)	2017	6,1	7,2
Tasso di mortalità delle imprese (rapporto percentuale tra numero di imprese cessate nell'anno e totale imprese attive nello stesso anno)	2017	6,4	7,1
SAU su superficie territoriale (rapporto percentuale tra la superficie agricola utilizzata – SAU – e la superficie territoriale)	2016	48,2	41,7
SAU media aziendale (rapporto tra gli ettari di SAU e il numero di aziende agricole)	2016	18,1	11,0
Aziende con attività connesse all'agricoltura (% sul totale)	2016	14,7	7,6
Incidenza dei capi azienda agricola con età < 40 anni (% sul totale capi azienda agricola)	2016	6,1	7,9
Esercizi commerciali al dettaglio in sede fissa attivi (variazione percentuale)	2017	-0,6	-0,6
Capacità degli esercizi ricettivi (numero di posti letto per 1.000 abitanti)*	2017	103,2	83,1
Permanenza media negli esercizi ricettivi (rapporto tra il numero di notti trascorse negli esercizi ricettivi e il numero di clienti registrati nel periodo)	2017	3,63	3,41
bes - Tasso di occupazione 20-64 anni	2018	74,4	63,0
Tasso di occupazione giovani 15-29 anni	2018	39,1	30,8
 Tasso di disoccupazione	2018	5,9	10,6
bes  - Tasso di mancata partecipazione al lavoro (% di disoccupati di 15-74 anni + forze di lavoro potenziali 15-74 anni – che non cercano lavoro ma disponibili a lavorare – sul totale delle forze di lavoro 15-74 anni+ forze di lavoro potenziali 15-74)	2018	10,0	19,7
bes - Percentuale di trasformazioni in un anno da lavori instabili a stabili (% sul totale degli occupati in lavori instabili)	2018	13,3	15,0
bes  - Tasso di infortuni mortali e inabilità permanente (numero di infortuni mortali e inabilità permanente sul totale occupati, al netto delle forze armate, per 10.000)	2016	14,5	11,6
bes - Incidenza di occupati non regolari sul totale occupati** (%)	2016	10,0	13,1
bes  - Giovani che non lavorano e non studiano – Neet (% di giovani di 15-29 anni né occupati né inseriti in percorsi di istruzione o formazione)	2018	15,4	23,4
bes  - Partecipazione alla formazione continua (% di persone di 25-64 anni che hanno partecipato ad attività di istruzione e formazione)	2018	10,9	8,1
Tasso di partecipazione al sistema di istruzione e formazione (rapporto % tra totale iscritti alla scuola sec. Sup. di II grado e ai percorsi lefp e pop. 14-18 anni. Può assumere valori > 100 per ripetenze, anticipi di frequenza o studenti residenti in altre regioni)	2016/17	100,4	98,7

Indicatore	anno	E-R	IT
bes  - Uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione (% di persone di 18-24 anni con solo la licenza media e non inseriti in un programma di formazione)	2018	11,0	14,5
bes  - Intensità di ricerca (% di spesa in ricerca e sviluppo sul Pil)	2016	2,0	1,4
bes - Propensione alla brevettazione (numero di domande di brevetto presentate all'Ufficio Europeo dei Brevetti per milione di abitanti)	2012	132,9	60,1
bes  - Tasso di innovazione del sistema produttivo (% di imprese che hanno introdotto innovazioni tecnologiche di prodotto e processo, organizzative e di marketing nel triennio di riferimento sul totale delle imprese con almeno 10 addetti)	2016	54,7	48,7
bes  - Incidenza di lavoratori della conoscenza sull'occupazione (% di occupati con istruzione universitaria in professioni scientifico-tecnologiche sul totale occupati)	2018	17,7	17,4
Incidenza degli occupati nei settori manifatturieri ad alta e medio/alta tecnologia (% sul totale occupati)	2017	9,3	6,0
Indice di diffusione della banda larga nelle imprese (% di imprese con più di dieci addetti dei settori industria e servizi che dispongono di collegamento a banda larga)	2018	97,9	94,2
bes  - Energia da fonti rinnovabili (% dei consumi di energia elettrica coperti da fonti rinnovabili sul totale dei consumi interni lordi)	2017	19,2	31,1

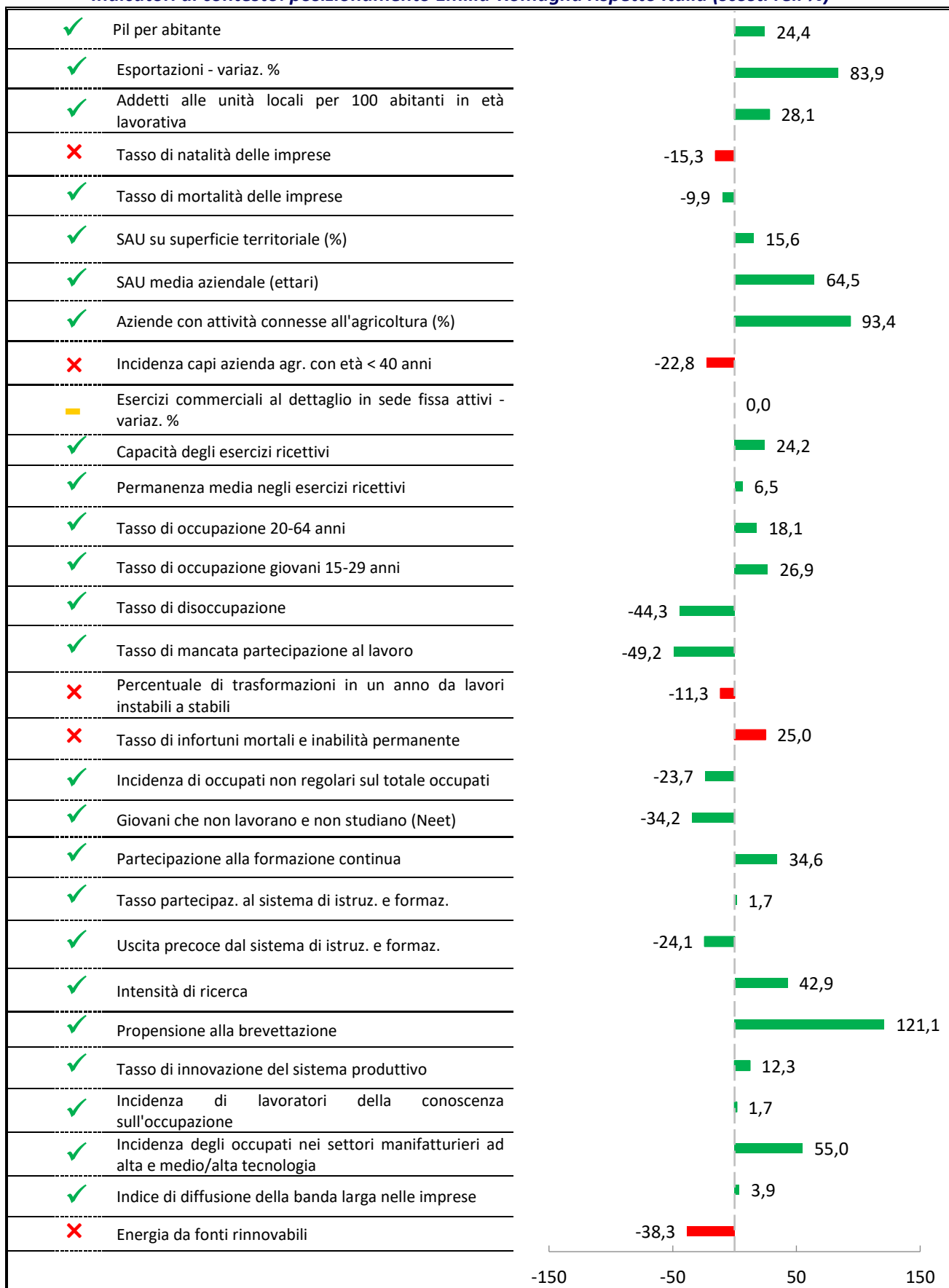
bes segnala che l'indicatore è tra quelli utilizzati da Istat come misura del Benessere equo e sostenibile

 segnala che l'indicatore è tra quelli attualmente individuati dall'Agenda Europa 2030

*Per il 2017, in Emilia-Romagna si rileva una discontinuità nei dati sugli esercizi extra-alberghieri per modifiche nei meccanismi di raccolta e di classificazione dei dati

**dato provvisorio

Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)






2.3 AREA SANITA' E SOCIALE

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia

Indicatore	anno	E-R	IT
bes - Speranza di vita alla nascita (numero medio di anni)	2017	83,2	82,7
bes - Speranza di vita in buona salute alla nascita (numero medio di anni)	2017	61,3	58,7
bes - Tasso di mortalità infantile (decessi nel primo anno di vita per 1.000 nati vivi)	2016	2,0	2,8
bes - Tasso standardizzato di mortalità per tumore (tassi di mortalità per tumori standardizzati* all'interno della fascia di età 20-64 anni, per 10.000 residenti)	2016	8,4	8,7
bes - Tasso standardizzato di mortalità per demenze e malattie del sistema nervoso (tassi di mortalità standardizzati* all'interno della fascia di età 65 anni e oltre, per 10.000 residenti)	2016	32,7	31,2
bes - Speranza di vita senza limitazioni nelle attività a 65 anni (numero medio di anni)	2017	10,3	9,7
bes - Eccesso di peso (proporzione standardizzata* di persone di 18 anni e più in sovrappeso o obese sul totale delle persone di 18 anni e più)	2018	44,6	44,8
bes - Fumo (proporzione standardizzata* di persone di 14 anni e più che dichiarano di fumare attualmente sul totale delle persone di 14 anni e più)	2018	17,7	19,4
bes - Alcol (proporzione standardizzata* di persone di 14 anni e più che presentano almeno un comportamento a rischio nel consumo di alcol sul totale delle persone di 14 anni e più)	2018	19,6	16,7
bes - Sedentarietà (proporzione standardizzata* di persone di 14 anni e più che non praticano alcuna attività fisica sul totale delle persone di 14 anni e più)	2018	26,2	35,7
bes - Alimentazione (proporzione standardizzata* di persone di 3 anni e più che consumano quotidianamente almeno 4 porzioni di frutta e/o verdura sul totale delle persone di 3 anni e più)	2017	23,9	19,2
bes - Rapporto tra il tasso occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne di 25-49 anni senza figli (%)	2018	84,5	73,8
bes - Quota di part time involontario (% di occupati che dichiarano di svolgere un lavoro a tempo parziale perché non ne hanno trovato uno a tempo pieno sul totale)	2018	10,6	11,9
bes - Reddito medio annuo disponibile pro capite (euro)	2017	22.463	18.505
bes - Indice di disuguaglianza del reddito disponibile (rapporto tra il reddito equivalente totale ricevuto dal 20% della popolazione con il più alto reddito e quello ricevuto dal 20% con il reddito più basso)	2016	4,6	5,9
bes - Indice di grave deprivazione materiale (% di persone che vivono in famiglie con almeno 4 dei 9 problemi considerati** sul totale dei residenti)	2017	5,9	10,1
Incidenza di povertà relativa (% di famiglie con spesa media mensile per consumi pari o al di sotto della soglia di povertà)	2018	5,4	11,8
bes - Persone in famiglie a intensità lavorativa molto bassa (% di persone che vivono in famiglie dove le persone in età lavorativa – tra 18 e 59 anni con esclusione degli studenti 18-24 – nell'anno precedente, hanno lavorato per meno del 20% del loro potenziale)	2017	6,5	11,8
bes - Partecipazione sociale (% di persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto almeno un'attività di partecipazione sociale)	2018	28,0	23,9
bes - Attività di volontariato (% di persone di 14 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto attività gratuita per associazioni o gruppi di volontariato)	2018	13,1	10,5

Indicatore	anno	E-R	IT
bes - Organizzazioni non profit (quota di organizzazioni non profit per 10.000 abitanti)	2016	61,1	56,7
bes - Tasso di violenza fisica sulle donne (% di donne di 16-70 anni che hanno subito violenza fisica negli ultimi 5 anni)	2014	8,2	7,0
bes - Tasso di violenza sessuale sulle donne (% di donne di 16-70 anni che hanno subito violenza sessuale negli ultimi 5 anni)	2014	6,7	6,4
bes - Tasso di violenza domestica sulle donne (% di donne di 16-70 anni che hanno subito violenza fisica o sessuale dal partner negli ultimi 5 anni)	2014	5,9	4,9
bes - Posti letto nei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari (per 1.000 abitanti)	2015	9,1	6,4
bes - Bambini presi in carico dai servizi comunali per l'infanzia – asili nido, micronidi, servizi integrativi e innovativi (% sul totale dei bambini di 0-2 anni)	2016/17	25,3	13,0
bes - Anziani trattati in assistenza domiciliare integrata (% sul totale della popolazione 65 anni e oltre)	2017	3,5	2,6

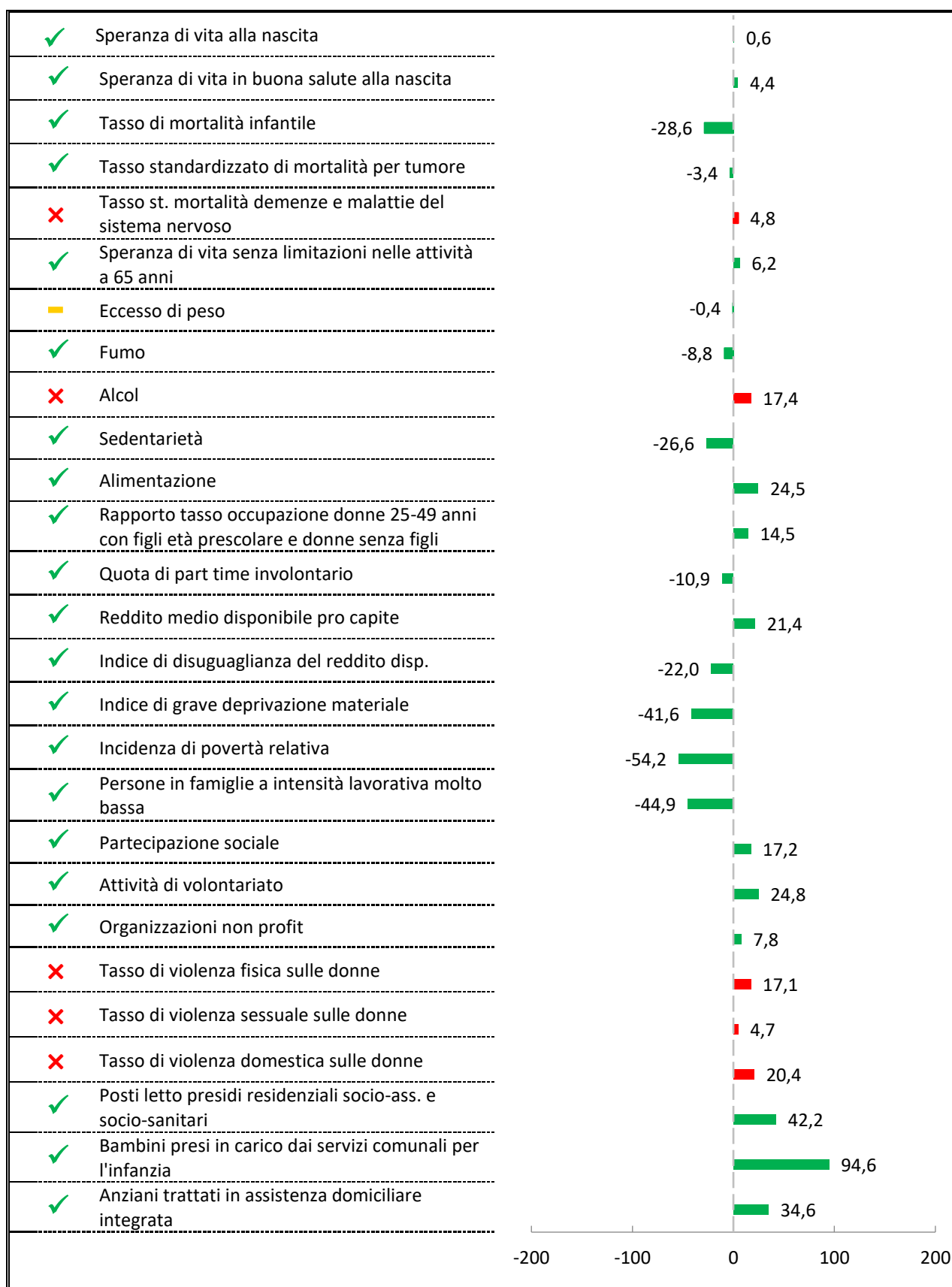
bes segnala che l'indicatore è tra quelli utilizzati da Istat come misura del Benessere equo e sostenibile

 segnala che l'indicatore è tra quelli attualmente individuati dall'Agenda Europa 2030

* Standardizzati con la popolazione italiana al censimento 2001.

**I problemi considerati sono: non poter sostenere spese impreviste di 800 euro; non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa; avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate; non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni; non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione; non potersi permettere una lavatrice, un televisore a colori, un telefono, un'automobile.

Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)





2.4 AREA CULTURALE

Indicatori di contesto: valori Emilia-Romagna e Italia

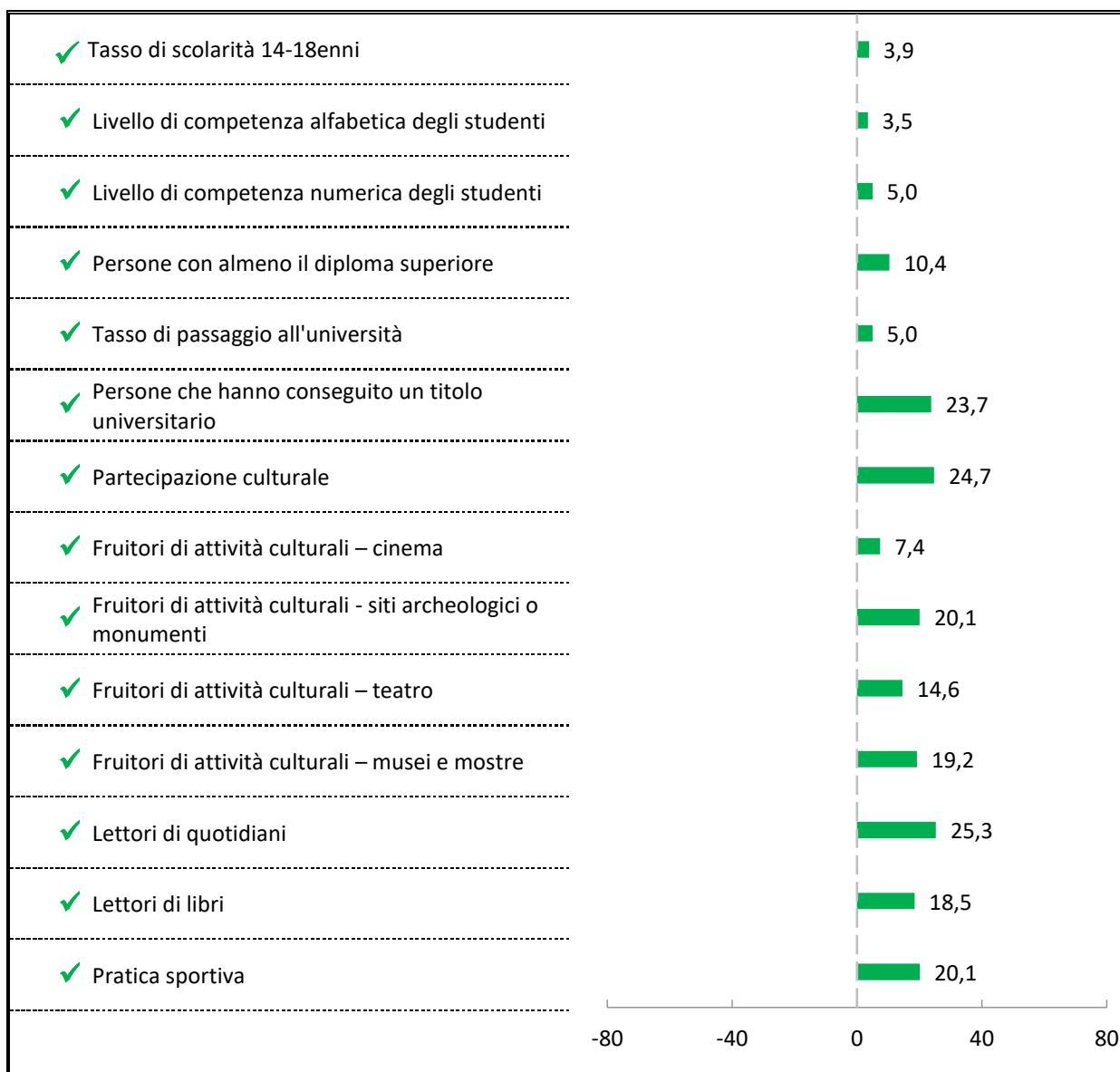
Indicatore	anno	E-R	IT
Tasso di scolarità 14-18enni (rapporto % tra gli iscritti alla scuola secondaria di secondo grado e la popolazione di 14-18 anni)	2016/17	96,3	92,7
bes - Livello di competenza alfabetica degli studenti (punteggio ottenuto nelle prove di competenza alfabetica funzionale degli studenti delle classi II della scuola secondaria di secondo grado)	2017/18	207,0	200,0
bes - Livello di competenza numerica degli studenti (punteggio ottenuto nelle prove di competenza numerica degli studenti delle classi II della scuola secondaria di secondo grado)	2017/18	209,9	200,0
bes - Persone con almeno il diploma superiore (% di persone di 25-64 anni che hanno completato almeno la scuola secondaria di II grado)	2018	68,1	61,7
bes - Tasso di passaggio all'università (% di neo-diplomati che si iscrive per la prima volta all'università nello stesso anno del diploma)	2017/18	53,0	50,5
bes - Persone che hanno conseguito un titolo universitario (% di persone di 30-34 anni che hanno conseguito un titolo universitario)	2018	34,4	27,8
bes - Partecipazione culturale (% di persone di 6 anni e più che negli ultimi 12 mesi hanno svolto tre o più attività culturali*)	2018	34,8	27,9
Fruitori di attività culturali – cinema (% di persone di 6 anni e più che sono andate al cinema almeno una volta negli ultimi 12 mesi)	2018	52,4	48,8
Fruitori di attività culturali - siti archeologici o monumenti (% di persone di 6 anni e più che hanno visitato siti archeologici o monumenti almeno una volta negli ultimi 12 mesi)	2018	32,9	27,4
Fruitori di attività culturali – teatro (% di persone di 6 anni e più che sono andate a teatro almeno una volta negli ultimi 12 mesi)	2018	22,0	19,2
Fruitori di attività culturali – musei e mostre (% di persone di 6 anni e più che hanno visitato musei e mostre almeno una volta negli ultimi 12 mesi)	2018	37,8	31,7
Lettori di quotidiani (% di persone di 6 anni e più che hanno letto quotidiani almeno una volta a settimana)	2018	47,6	38,0
Lettori di libri (% di persone di 6 anni e più che hanno letto libri negli ultimi 12 mesi)	2018	48,1	40,6
Pratica sportiva (% persone di 3 anni e più che praticano sport)	2018	42,4	35,3

bes segnala che l'indicatore è tra quelli utilizzati da Istat come misura del Benessere equo e sostenibile

bes segnala che l'indicatore è tra quelli attualmente individuati dall'Agenda Europa 2030

*Le attività considerate sono: recarsi almeno 4 volte al cinema; almeno una volta rispettivamente a teatro, musei e/o mostre, siti archeologici, concerti di musica classica, opera, concerti di altra musica; leggere il quotidiano almeno tre volte a settimana; leggere almeno 4 libri.

Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel.%)







2.5 AREA TERRITORIALE

Indicatori di contesto: valore Emilia-Romagna e Italia

Indicatore	anno	E-R	IT
bes - Aree protette (% delle aree naturali protette terrestri che sono incluse nell'elenco ufficiale delle aree protette Euap e in quello della Rete Natura 2000)	2017	12,2	21,6
bes - Indice di abusivismo edilizio (numero di costruzioni abusive per 100 costruzioni autorizzate dai Comuni)	2017	6,0	19,8
bes - Erosione dello spazio rurale da dispersione urbana - urban sprawl (% delle regioni agrarie interessate dal fenomeno sul totale della superficie regionale)	2011	27,0	22,2
bes - Erosione dello spazio rurale da abbandono (% delle regioni agrarie interessate dal fenomeno sul totale della superficie regionale)	2011	42,6	36,1
Famiglie residenti in alloggi di proprietà (%)	2017	69,5	72,0
Famiglie che dichiarano di essere state in arretrato col pagamento dell'affitto (% di famiglie che dichiarano di essere state in arretrato almeno una volta negli ultimi 12 mesi sul totale delle famiglie in affitto)	2017	7,4	10,1
bes - Indice di bassa qualità dell'abitazione (% di persone che vivono in abitazioni sovraffollate e che presentano almeno uno tra i seguenti tre problemi: problemi strutturali dell'abitazione, non avere bagno/doccia con acqua corrente, problemi di luminosità)	2017	4,1	5,5
bes - Trattamento delle acque reflue (% dei carichi inquinanti confluiti in impianti secondari o avanzati, in abitanti equivalenti, rispetto ai carichi complessivi urbani generati)	2015	67,7	59,6
bes - Qualità delle acque costiere marine (% di coste balneabili)	2017	61,7	66,9
bes - Qualità dell'aria urbana - PM ₁₀ (% di centraline dei comuni capoluogo di provincia con misurazioni valide che hanno registrato più di 35 giorni/anno di superamenti del valore limite giornaliero previsto per il PM ₁₀)	2017	83,3	34,0
bes - Qualità dell'aria urbana - Biossido di azoto (% di centraline dei comuni capoluogo di provincia con misurazioni valide che hanno superato il valore limite annuo previsto per il biossido di azoto)	2017	14,8	19,7
bes - Conferimento dei rifiuti urbani in discarica (% sul totale dei rifiuti urbani raccolti)	2017	14,1	23,4
bes - Raccolta differenziata dei rifiuti urbani (% sul totale dei rifiuti urbani)	2017	63,8	55,5
Rete autostradale (Km di rete autostradale per 10.000 autovetture)	2017	2,0	1,8
Rete ferroviaria in esercizio (Km di rete ferroviaria per 100.000 abitanti)	2017	29,5	27,6
Utilizzo dei mezzi pubblici per recarsi a scuola/università (% di studenti fino a 34 anni, inclusi i bambini che frequentano asilo nido e scuole dell'infanzia, che si recano sul luogo di studio utilizzando un mezzo di trasporto collettivo)	2017	33,0	32,8
Utilizzo dei mezzi pubblici per recarsi al lavoro (% di persone di 15 anni e più occupate che si recano al lavoro utilizzando un mezzo di trasporto collettivo)	2017	7,7	11,2
bes - Soddisfazione per i servizi di mobilità (% di utenti che hanno espresso un voto uguale o superiore a 8 per tutti i mezzi di trasporto che utilizzano abitualmente - più volte a settimana - sul totale degli utenti assidui)	2017	23,9	16,4
Tasso di incidentalità stradale* (incidenti stradali per 100.000 abitanti)	2018	372,4	285,4
Indice di mortalità stradale* (rapporto % tra i morti in incidenti stradali e il totale degli incidenti)	2018	1,9	1,9
Indice di lesività stradale* (rapporto % tra il totale dei feriti in incidenti stradali e il totale degli incidenti)	2018	135,0	140,8
bes - Tasso di omicidi (numero di omicidi per 100.000 abitanti)	2017	0,4	0,6
bes - Tasso di furti in abitazione** (numero di furti in abitazione per 1.000 famiglie)	2018	17,0	11,8

Indicatore	anno	E-R	IT
bes - Tasso di borseggi** (numero di borseggi per 1.000 abitanti)	2018	8,5	5,6
bes - Tasso di rapine** (numero di rapine per 1.000 abitanti)	2018	1,2	1,1
bes  - Persone con alti livelli di competenza digitale (% di persone di 16-74 anni che hanno competenze avanzate per tutti e 4 i domini individuati dal "Digital competence framework": informazione, comunicazione, creazione di contenuti, problem solving)	2016	22,1	19,5
bes - Copertura della banda larga (popolazione coperta con banda ultralarga ad almeno 30 Mbps in percentuale sulla popolazione residente)	2015	36,6	26,4

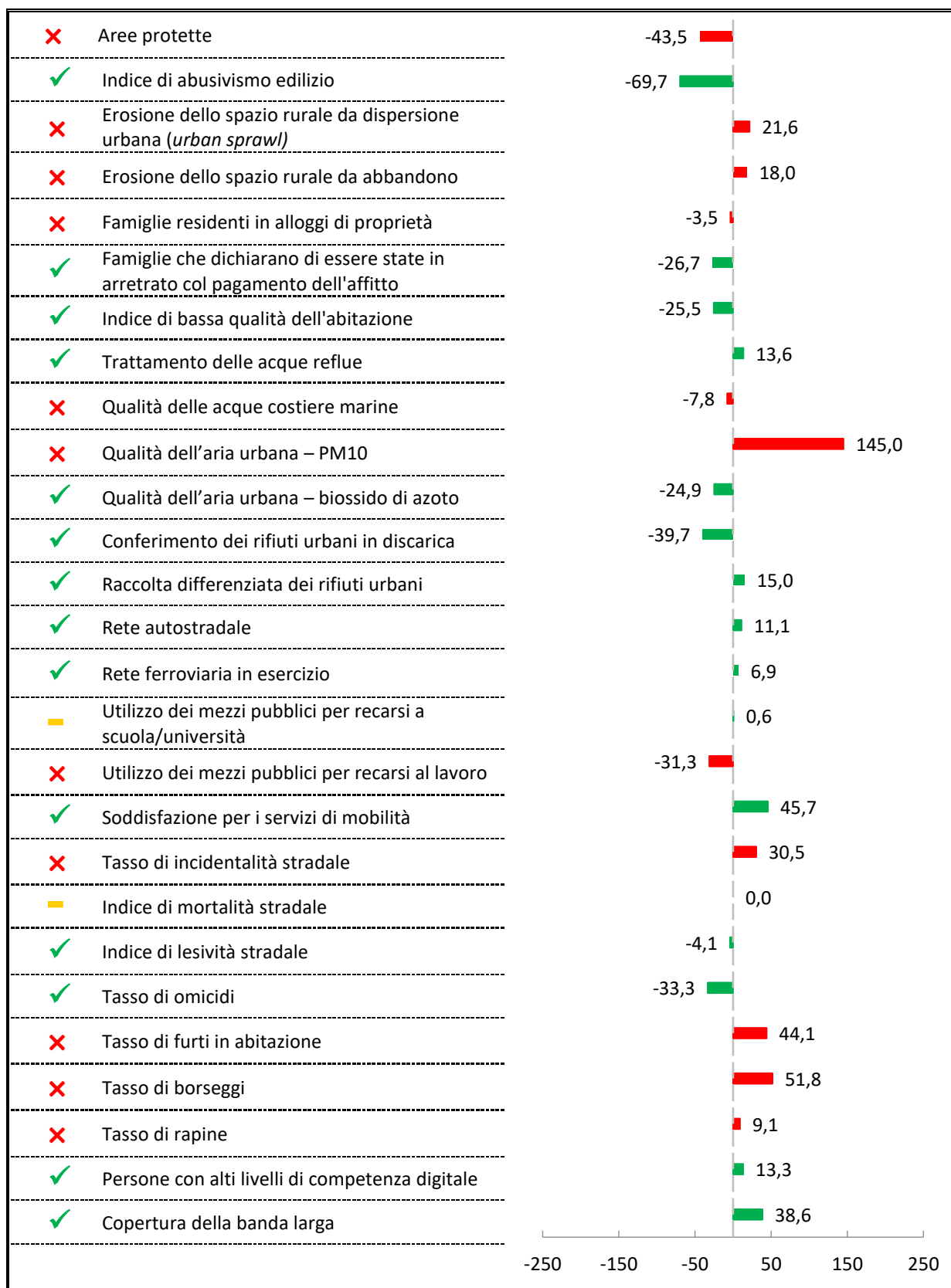
bes segnala che l'indicatore è tra quelli utilizzati da Istat come misura del Benessere equo e sostenibile

 segnala che l'indicatore è tra quelli attualmente individuati dall'Agenda Europa 2030

*Dati provvisori

**La serie storica è stata ricalcolata utilizzando i nuovi fattori di correzione per la stima del sommerso aggiornati in base al numero delle vittime stimate dall'indagine sulla sicurezza dei cittadini. Dati provvisori

Indicatori di contesto: posizionamento Emilia-Romagna rispetto Italia (scost. rel. %)



BIBLIOGRAFIA

Art-ER, *Il commercio estero dell'Emilia-Romagna nel primo semestre 2019*, settembre 2019

Banca d'Italia, *L'economia italiana in breve*, ottobre 2019

Confindustria Emilia-Romagna, *Indagine congiunturale*, ottobre 2019

Elaborazioni Conti Pubblici Territoriali

Fondo Monetario Internazionale <http://www.imf.org/external/index.htm>

Fondo Monetario Internazionale, *World economic outlook*, (gennaio, aprile, ottobre 2019)

Istat, *Le esportazioni delle regioni italiane*, ottobre 2019

Istat, *Nota mensile sull'andamento dell'economia italiana*, ottobre 2019

MEF, *Nota di aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2019*, 30 settembre 2019

Prometeia, *Scenari economie locali previsioni*, ottobre 2019

Unioncamere Emilia-Romagna, *Scenario Emilia-Romagna*, ottobre 2019

SITOGRAFIA

www.flaticon.com

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Tamara Simoni, Responsabile del SERVIZIO PIANIFICAZIONE FINANZIARIA E CONTROLLI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa di legittimità in relazione all'atto con numero di proposta GPG/2019/1857

IN FEDE

Tamara Simoni

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Francesco Raphael Frieri, Direttore generale della DIREZIONE GENERALE RISORSE, EUROPA, INNOVAZIONE E ISTITUZIONI esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., parere di regolarità amministrativa di merito in relazione all'atto con numero di proposta GPG/2019/1857

IN FEDE

Francesco Raphael Frieri

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Onelio Pignatti, Responsabile del SERVIZIO BILANCIO E FINANZE esprime, ai sensi della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008 e s.m.i., il parere sugli equilibri economico-finanziari in relazione all'atto con numero di proposta GPG/2019/1857

IN FEDE

Onelio Pignatti

REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Delibera Num. 1840 del 28/10/2019

Seduta Num. 39

OMISSIS

L'assessore Segretario

Bianchi Patrizio

Servizi Affari della Presidenza

Firmato digitalmente dal Responsabile Roberta Bianchedi