

Deliberazione n. 47 / 2007/G



REPUBBLICA ITALIANA

la

Corte dei conti

in

Sezione regionale del controllo

per l'Emilia - Romagna

composta dai Magistrati

Dr. Mario Donno	Presidente
Dr. Carlo Coscioni	Consigliere
Dr.ssa Rosa Fruguglietti Lomastro	Consigliere
Dr.ssa Maria Teresa D'Urso	Referendario relatore

Assiste con funzioni di segretario verbalizzante il funzionario Dott.ssa Annarita Sinigaglia;

nell'adunanza del 18 ottobre 2007

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, e, in particolare, l'articolo 3, commi 4, 5 e 6;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo

della Corte dei conti approvato con deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, successivamente modificato con deliberazione delle sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003;

vista le proprie deliberazioni n.1 /2007, adottata nella adunanza del 11 gennaio 2007 e n. 38/2007, adottata nella adunanza del 27 giugno 2007, con le quali sono stati approvati i programmi del controllo di gestione per l'anno 2007;

vista la relazione concernente gli esiti dell'indagine suddetta, predisposta dal magistrato istruttore Referendario Dr.ssa Maria Teresa D'Urso;

vista l'ordinanza n. 22/2007 in data 8 ottobre 2007 del Presidente della Sezione con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per l'adunanza odierna;

vista la lettera n. 2644 in data 8 ottobre 2007 con la quale copia di detta relazione è stata trasmessa al Presidente della Giunta regionale, all'Assessore alle Finanze, Europa e al Direttore Generale Risorse finanziarie e strumentali per le proprie considerazioni;

udito il relatore, Referendario Maria Teresa D'Urso;

intervenuto, per l'Amministrazione regionale, il Prof. Flavio Delbono, Assessore alle Finanze, Europa, per le proprie considerazioni;

D E L I B E R A

di approvare la Relazione concernente "La gestione finanziaria e l'attuazione della programmazione del bilancio della Regione Emilia-Romagna (esercizio finanziario 2006)".

O R D I N A

che la relazione stessa sia comunicata, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 3, comma 6, della legge n. 20 del 14 gennaio 1994 e dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, al Presidente dell'Assemblea Legislativa.

IL PRESIDENTE

(F.to Mario Donno)

IL RELATORE

(F.to Maria Teresa D'Urso)

depositata in Segreteria il 18 ottobre 2007

Il Direttore di Segreteria

(F.to Rossella Broccoli)



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER L'EMILIA-ROMAGNA

“La gestione finanziaria e l’attuazione della programmazione del bilancio in
Emilia-Romagna”.

(Esercizio finanziario 2006)

Deliberazione n.47 /2007/G

Bologna, 18 ottobre 2007

a cura di:

Ref. Maria Teresa D'Urso (relatore)

Dott.ssa Annarita Sinigaglia

Sig. Francesco Gioveni

INDICE

PREMESSA	3
QUADRO DI SINTESI	4
1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO.....	10
1.1 IL DOCUMENTO DI POLITICA ECONOMICA FINANZIARIA.....	13
1.1.1 WELFARE.....	15
1.1.2 INNOVAZIONE, CONOSCENZA, CAPITALE UMANO	17
1.1.3 INTERNALIZZAZIONE.....	18
1.1.4 SOSTENIBILITÀ.....	19
1.1.5 TERRITORIO.....	20
1.2 RENDICONTAZIONE SOCIALE	23
2 GLI STRUMENTI CONTABILI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA	28
3 I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA	39
3.1 L'equilibrio del bilancio 2006.....	39
3.2 I vincoli all'indebitamento.....	43
3.3 Il Patto di stabilità interno.....	47
4 LA GESTIONE DELLE ENTRATE.....	51
4.1 L'andamento delle entrate effettive.....	51
4.2 La ripartizione tra entrate tributarie proprie e devolute	53
4.3 La capacità fiscale della Regione Emilia-Romagna.....	59
4.4 Le entrate dei titoli II, III e IV. Il rilievo delle assegnazioni dello Stato e dei contributi dell'Unione europea. L'incidenza dei vincoli di destinazione delle risorse	61
4.5 Le entrate del titolo V. L'indebitamento regionale	63
4.6 I residui attivi.....	65
4.7 Indicatori finanziari sulle entrate	66
5 LA GESTIONE E GLI ANDAMENTI DELLA SPESA	68
5.1 Le previsioni di spesa.....	68
5.2 Gli impegni	70
5.3 I pagamenti	73
5.4 Classificazione economica della spesa	75
5.5 La spesa per il personale	78
5.6 Oneri finanziari.....	83
5.7 I residui passivi.....	85
5.8 La copertura dei residui perenti	86
5.9 Indicatori finanziari sulla spesa	88
6 IL RISULTATO DELLA GESTIONE E LA SITUAZIONE CONTABILE EFFETTIVA	90
7 IL CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO	91
7.1 Organismi partecipati direttamente dalla Regione Emilia Romagna.....	95
7.2 Il patrimonio immobiliare.....	103
7.3 Piano di dismissione del patrimonio immobiliare	105

7.4 *Programma di acquisto beni strategici*..... 108

Premessa

L'esame del rendiconto della Regione Emilia-Romagna, oggetto della presente indagine, costituisce strumento di verifica ed analisi della gestione complessiva delle risorse regionali in una prospettiva di garanzia e tutela dell'equilibrio economico-finanziario nei suoi termini di legalità, regolarità contabile e di raffronto fra obiettivi indicati nella programmazione di bilancio e risultati rappresentati nel rendiconto.

La misurazione e valutazione, in termini finanziari, delle politiche pubbliche regionali e dei relativi equilibri finanziari si collega con la finanza statale e con la finanza pubblica unitaria, che trovano misurazione e valutazione nei referti al Parlamento e ai Consigli regionali, alla luce della legge n. 20 del 1994 e della legge n. 131 del 2003.

Per lo svolgimento dell'indagine - che riguarda la gestione dell'esercizio 2006 con riferimento alla serie storica degli esercizi 2004-2006 - ci si è avvalsi della collaborazione dei competenti uffici regionali, Presidenza della Regione e Assessorato alle Finanze, Europa, al quale ultimo sono state indirizzate richieste istruttorie e rivolti quesiti, sempre puntualmente soddisfatti.

Quadro di sintesi

Il referto è stato costruito sulla base dei dati contenuti nel rendiconto generale presentato dalla Giunta regionale ed in corso di approvazione da parte del Consiglio, mettendo a confronto i dati in esso contenuti con quelli del bilancio preventivo.

Dopo un breve cenno ai principi che regolano l'ordinamento contabile regionale ed al rilievo che in tale ambito assume il documento di politica economico-finanziaria regionale (Dpof), si è passati ad illustrare, con l'ausilio delle tabelle, alla cui predisposizione hanno validamente contribuito gli Uffici regionali, i risultati della gestione.

Le entrate accertate alla fine dell'esercizio ammontano a 15.401 mln di euro a fronte di una previsione di 18.067 mln di euro, con una differenza in meno di 2.666 mln di euro (tab 1/a) pari ad uno scostamento del -14,75% .

Le spese impegnate ammontano a 17.631 mln di euro, a fronte di una previsione di 23.447 mln di euro, con una differenza in meno di 5816 mln di euro, pari a -24,80% (tab 1/b).

I pagamenti disposti sono di 13.624 mln di euro ed i residui passivi di 4.007 mln di euro.

Quanto alla situazione di cassa, essa prevede una differenza negativa tra riscossioni e pagamenti pari a 367 mln di euro cui va aggiunto l'avanzo di cassa di 1.082 mln di euro esistente al 31.12.05, per cui l'avanzo complessivo di cassa risulta di 715 mln di euro (tabb. 2a e 2b).

Relativamente alla situazione finanziaria si rileva una differenza positiva tra residui attivi e passivi di 1.426 mln di euro ed un avanzo netto di amministrazione di 2.140 mln di euro.

Per quanto riguarda l'equilibrio di bilancio emerge il sostanziale rispetto sia in sede di previsione che di assestamento e di conto consuntivo rimanendo il totale degli impegni di spesa autorizzati entro il tetto massimo previsto dalle norme.

I vincoli di indebitamento, alla base dei quali vi sono disposizioni di rango costituzionale e ordinario, risultano rispettati, dato l'ampio margine al di sotto del limite. A fronte di una soglia legale di 194,35 mln di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento risulta pari a 70,21 mln di euro (tab. 5).

Gli oneri da indebitamento risultano ampiamente al di sotto del limite previsto (9,03% delle entrate tributarie non vincolate della regione, a fronte del 25% previsto quale tetto massimo dall'art. 10 l. 281/70).

Consistente è risultato il contenimento della spesa operato in applicazione del patto di stabilità interno.

Alla luce delle disposizioni vigenti il patto di stabilità interno prevede per le Regioni, nel 2006, un taglio della spesa corrente del 3,8% rispetto al valore raggiunto nel 2004, mentre per la spesa in conto capitale si è prevista una crescita del 4,8% sempre rispetto al 2004.

I tetti di spesa sono calcolati escludendo dagli aggregati gli oneri per il personale, la spesa sanitaria, la spesa per interessi, i trasferimenti ad altri enti delle Amministrazioni

pubbliche, le spese per calamità naturali e (per il solo 2006) le spese in conto capitale cofinanziate con fondi comunitari (come più dettagliatamente descritto nel relativo paragrafo).

Dalla tabella relativa (6) si può rilevare come il tetto risulti ampiamente rispettato sia per le spese correnti che per quelle in conto capitale e tanto sul fronte degli impegni che su quello dei pagamenti.

L'accertamento delle entrate presenta un aumento rispetto al 2005 (+2,32%) e rispetto al 2004 (+6,68%), con un incremento medio nel triennio pari al 3,29%. (tab. 7)

Anche la riscossione fa registrare un incremento sia rispetto al 2005 (88,19%) che al 2004(+68,35%), con un incremento medio nel triennio di 38,82%. (tab 7).

Notevole è la variazione in aumento delle riscossioni del titolo primo, entrate da tributi propri della regione, che nel 2006 sono aumentate del 128,58% rispetto all'esercizio precedente.

Per quanto concerne gli accertamenti riguardanti le entrate vincolate per il 2006, esse rappresentano il 14,92% del totale delle entrate dei titoli I, II, III e IV, (nel 2005 costituivano il 14,67%) con un moderato decremento di quelle di derivazione statale, rispetto all'anno precedente (tab. 13).

Le entrate del titolo V sono costituite dalla categoria 17, relativa ai mutui e 19, relativa alle anticipazioni e ad altre operazioni di credito a breve termine.

Con riferimento alla categoria dei mutui, a fronte di una previsione di 1.885 mln di euro non vi sono stati né accertamenti né riscossioni (tab. 14).

La quota di mutui a tasso variabile con oneri a carico della Regione alla data del 31 dicembre 2006, risulta essere dell'importo complessivo di 439 milioni di euro, pari al 38,69% dell'indebitamento totale.

Nel corso del 2006 sono stati rinegoziati due mutui stipulati con la Dexia Crediop e ricontrattati con la stessa banca al fine di realizzare una maggior convenienza economica.

A fine esercizio la situazione debitoria ammonta a 1.135 milioni di euro circa di cui, mutui propri della Regione per rimboschimenti 0,34 milioni di euro circa, e mutui per la copertura del disavanzo sanitario 1.134 milioni di euro circa (pari al 99,97% del totale mutui).

Considerando la popolazione residente nella Regione al 1 gennaio 2006, l'indebitamento complessivo regionale pro capite risulta a fine esercizio pari a 271 euro

Non sono stati contratti mutui per la copertura del disavanzo dell'esercizio in corso, né di quelli precedenti, non essendovi effettive esigenze di cassa.

I residui attivi nel 2006 sono leggermente inferiori al 2005 (-10,78%); in sensibile aumento rispetto all'esercizio precedente le riscossioni in conto residui (+ 610%) (tab. 16).

Per quanto riguarda la spesa, dalle tabelle riepilogative si rileva, rispetto all'esercizio precedente, un andamento incrementale sia delle previsioni (19,81%) che degli impegni (29,03%) e dei pagamenti (32,55%).

A livello globale il rapporto tra impegni e stanziamenti (al netto dei residui passivi) è pari al 76,84 %; il rapporto tra pagamenti e impegni è pari al 92,73%.

La minore capacità di impegno si è registrata nell'area di intervento III (interventi per lo sviluppo economico), IV (salvaguardia e uso del territorio) e VII (Oneri generali non attribuibili) che fanno registrare, rispettivamente, percentuali del 53,10, del 44,57 e del 68,06.

Al contrario, nell'area V (tutela della salute e solidarietà sociale) e specificamente nella funzione obiettivo 1 (politiche sanitarie) si è registrata una piena capacità di impegno (88,43%) e di pagamento (98,47%).

Emerge, altresì, relativamente alle aree di intervento III° IV° V° e VI° una elevata velocità di cassa (rapporto tra pagato e pagabile), che è dell'88,18%, ed una discreta capacità di impegno (rapporto tra impegni e stanziamenti finali di competenza) che è del 76,84%.

Per i pagamenti si rileva un consistente aumento di quelli complessivi (28,573%) rispetto al 2005.

Circa la ripartizione delle risorse impegnate in ragione dell'origine, i mezzi regionali costituiscono l'89,36% del totale, contro l'85,59% del 2005.

Quanto alla destinazione economica, i pagamenti di competenza per spesa corrente, esclusi quelli relativi a spese per rimborsi di mutui e di obbligazioni, costituiscono il 96,06% del totale (nel 2005 erano stati il 94,56%).

In tema di ripartizione per aree di intervento, la maggiore quota di risorse è stata impegnata per il settore sanità (65%); seguono gli oneri generali non attribuibili (19,25%) e i servizi al territorio (6,65%).

Considerando autonomamente gli investimenti, il 39,35% è andato ai servizi per il territorio e il 20,91% agli interventi per lo sviluppo economico.

Alla chiusura dell'esercizio 2006 la Regione aveva in forza 2889 unità di personale, di cui 174 in regime part-time, con una diminuzione complessiva di 147 unità rispetto al 2005.

Il rapporto tra personale ed abitanti è di un dipendente ogni 1.379 abitanti, se ci si riferisce al censimento del 21.10.2001; di un dipendente ogni 1.462 abitanti, se ci si riferisce al dato dell'ufficio statistico regionale che dà una popolazione residente al 01.01.2007 di 4.223.585 abitanti.

La spesa per il personale (133,52 mln di euro) ha registrato un aumento del 12,15% rispetto al 2005 dovuto in parte al rinnovo, intervenuto nel 2006, del contratto della dirigenza e del comparto, e in parte al completamento dei processi di progressione economica decorrenti dal 2004 e 2005.

Gli oneri del servizio mutui risultano dalla tabella n. 26.

L'onere complessivo (mutui a carico della Regione e mutui a carico dello Stato) nel 2006 è pari a 278,54 mln di euro, praticamente invariato rispetto al 2005 (+ 0.3%).

La spesa per interessi presenta, in termini di incidenza percentuale sugli oneri per mutui, un andamento positivo, essendo diminuita di 3 punti percentuali (è passata da 41,6% nel 2005 a 38,3 nel 2006).

I residui passivi sono aumentati del 6,88% rispetto all'anno precedente.

Per il 52,87% sono relativi alla competenza e per la restante parte a residui pregressi.

Sui residui passivi relativi alla competenza, pari a 4.007 mln di euro, hanno inciso in maniera determinante quelli iscritti al cap. 91322, riguardante la restituzione allo Stato delle anticipazioni mensili dei contributi sanitari e delle quote del fondo sanitario nazionale. Trattandosi di partite di giro le predette poste contabili non rappresentano una pendenza debitoria in senso stretto, ma solo una posta in attesa di regolarizzazione.

La restante parte di residui passivi è formata da quelli relativi agli interventi per lo sviluppo economico e per l'uso e lo sviluppo del territorio e riguardano, in particolare, spese di investimento relative alla realizzazione di opere pubbliche che, come è noto, richiedono tempi più lunghi per l'attivazione dei pagamenti.

L'esercizio finanziario si è chiuso con un avanzo netto di 2.140,06 mln di euro, di minor entità rispetto all'anno precedente (- 47,59%).

I dati sono contenuti nella tabella 34 dalla quale si rileva che le economie vincolate e i residui perenti sono rispettivamente pari al 56,49% ed al 29,23% dell'avanzo di amministrazione.

Il conto generale del patrimonio presenta un saldo positivo di 720,45 mln di euro, con un peggioramento patrimoniale rispetto al saldo dell'anno precedente di 106,83 mln di euro. Su tale risultato hanno influito in maniera prevalente la diminuzione dei residui attivi (-1.088,34 mln di euro), la diminuzione del fondo cassa (- 367,03 mln di euro) e l'aumento dei residui passivi (+ 487,54 mln di euro).

Il patrimonio immobiliare ammonta a circa 217 mln di euro, determinando un incremento di circa 5,8 punti percentuali rispetto all'esercizio precedente. La tabella 36 espone i dati relativi.

In conclusione deve, in primo luogo, ricordarsi che, nell'ottica di rafforzare il consolidato rapporto con la Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti il 27 marzo 2007 è stata stipulata tra la regione Emilia Romagna, la Sezione Regionale di controllo della Corte dei conti e la Conferenza Regioni – Autonomie Locali dell'Emilia Romagna una Convenzione sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo collaborativo di cui alla legge 131 del 2003.

Venendo alla presente indagine, si precisa che maggiore spazio, rispetto agli anni precedenti, viene riservato all'analisi del "Documento di politica economico finanziaria" (DPEF), adottato volontariamente dalla Regione Emilia Romagna dall'anno 2000 e divenuto, dal 2006, strumento di legislatura, con lo scopo di definire e comunicare le politiche e le strategie della Regione e, nel contempo, di porle in relazione con le scelte finanziarie.

Al fine di rendere tale significativo strumento di pianificazione e programmazione maggiormente operativo si evidenzia l'importanza di attuare un monitoraggio costante, funzionale, non solo alla conoscibilità del grado di realizzazione degli obiettivi prefissati, ma, anche e soprattutto, alla verifica complessiva di "fattibilità" dell'intero assetto strategico in esso delineato.

E' stato, altresì, introdotto un monitoraggio sulle nuove forme di rendicontazione sociale (nelle diverse forme di bilancio sociale, bilancio di mandato, bilancio di genere, bilancio ambientale), esperienze nelle quali la regione Emilia Romagna ed alcuni dei suoi Comuni sono, sicuramente, all'avanguardia.

Nuova è anche una trattazione generale di tutti gli organismi partecipati direttamente dalla regione Emilia Romagna (aziende, istituzioni, fondazioni, consorzi e società), sul sistema di governance di tutte le società partecipate.

Nella gestione degli organismi partecipati appare opportuno sollecitare il potenziamento di un " ufficio partecipazioni" , organo tecnico che funga quale punto di raccordo essenziale con l'Ente socio.

Ciò al fine di conseguire una costante verifica delle performance delle partecipate sia sotto il profilo strettamente economico, cioè di valutazione dei risultati attraverso l'analisi dei dati di bilancio, sia sotto l'aspetto patrimoniale in relazione al valore che la società consegue nel tempo, sia sotto l'aspetto valutativo di impatto sociale e standard qualitativi del servizio erogato.

Si è svolto anche un monitoraggio sull' adozione, da parte delle società partecipate, del modello organizzativo e di gestione ex decreto legislativo n. 231 del 2001.

Sul punto deve riscontrarsi un certo ritardo a dotarsi del modello organizzativo da ultimo citato, la cui adozione , pur essendo facoltativa, funziona come esimente dalle responsabilità , in via diretta, per la società ed , in via mediata, per l'Ente regione socio.

La Sezione conclusivamente ritiene che il Governo regionale abbia svolto positivamente la gestione economico finanziaria del bilancio, come testimoniano il rispetto dell'equilibrio di bilancio, nei diversi momenti di previsione, assestamento e consuntivo, il rispetto del patto di stabilità, l'ampio margine del rispetto del limite dell'indebitamento.

Dall'esame comparativo della gestione relativa all'anno 2006, effettuata dalla Corte dei Conti in sede centrale è, peraltro, emerso il superamento della media nazionale circa il grado di copertura del fabbisogno tramite entrate proprie, sia in termini di stanziamento (media regionale 58,3; media nazionale 52,8) sia in termini di impegni (media regionale 82,10; media nazionale 67,5).

L'esame dei dati finanziari consente, altresì, di evidenziare:

- relativamente alla spesa del personale, l'avvenuto rispetto del vincolo, previsto dall'art.1, comma 198 della legge finanziaria 2006, della contrazione dell'1% rispetto all'analogha spesa sostenuta nel 2004;
- relativamente alla spesa per il servizio del debito, la diminuzione di 3 punti percentuali della spesa per interessi rispetto al 2005;
- in controtendenza rispetto al trend negativo relativo agli indicatori finanziari sulle entrate, un positivo aumento nel 2006 rispetto all'esercizio precedente, della capacità di entrata (data dal rapporto tra il totale delle riscossioni e la massa riscuotibile) e della velocità di

riscossione (data dal rapporto tra il totale delle riscossioni e la somma di accertamenti e residui attivi iniziali)

Con riguardo agli aspetti patrimoniali, si rinnova la già rilevata esigenza di una tempestiva riconsiderazione dei criteri di impiego degli immobili non strumentali, sembrando sussistere margini per un apprezzabile incremento della loro redditività.

1 QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO

La politica di bilancio del governo regionale dell'anno 2006 si è fondata sulle linee di programmazione finanziaria annuale e pluriennale ed è stata caratterizzata da una pluralità di interventi normativi, fra i quali meritano un cenno particolare quelli con più incisiva rilevanza sociale, aventi ad oggetto la tutela della salute, dell'ambiente e della comunità costituita dai cittadini emiliano romagnoli emigrati all'estero.

Legge regionale 10 febbraio 2006 n. 1: Norme per la tutela sanitaria della popolazione dai rischi derivanti dall'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti.

Questa legge istituisce e disciplina un sistema regionale di controllo in riferimento alle attività che comportano l'uso di sorgenti di radiazioni ionizzanti, al fine di garantire la tutela sanitaria della popolazione e dei lavoratori in relazione ai rischi connessi a tale impiego.

Vengono disciplinate le procedure per il rilascio del nullaosta all'impiego di sorgenti di radiazioni ionizzanti e dell'autorizzazione all'allontanamento dei rifiuti prodotti nell'ambito di pratiche che implicano un rischio dovuto a radiazioni ionizzanti.

Viene, altresì, posto a carico delle A.S.L. l'obbligo di individuare presso i Dipartimenti di Sanità pubblica gli organismi tecnici, con funzione di esprimere un parere tecnico al Comune territorialmente competente per l'emissione del nullaosta e/o dell'autorizzazione; tali organismi possono avvalersi dell' Agenzia regionale per la Prevenzione e l'Ambiente (ARPA).

Legge regionale 24 aprile 2006 n. 3: Interventi a favore degli Emiliano romagnoli emigrati all'estero e funzionamento della consulta degli emiliano romagnoli nel mondo. Con tale intervento normativo si riconosce una componente essenziale della società regionale negli emiliano romagnoli emigrati all'estero, nelle loro famiglie e nei loro discendenti, nonché nelle loro comunità e si definiscono programmi di interventi idonei a favorire il consolidamento e lo sviluppo delle relazioni reciproche.

Sono previsti una serie di articolati interventi a favore degli emigrati all'estero (interventi di formazione ed informazione come stages presso aziende della regione al fine di migliorare le prospettive lavorative e professionali, manifestazioni tese a sviluppare le relazioni economiche con i paesi in cui risiedono le comunità di emigrati emiliano-romagnoli all'estero, interventi tesi a far conoscere la lingua italiana all'estero, iniziative di interscambi culturali) ed a favore di italiani emigrati che rientrano in Emilia Romagna.

Al fine di attuare, qualificare e coordinare gli interventi previsti viene costituita la Consulta degli Emiliano-romagnoli nel mondo, organo consultivo della giunta regionale con compiti di proposta e rappresentanza delle esperienze degli emigranti. La Consulta, costituita con decreto del Presidente della giunta regionale, prevede una composizione allargata tesa a rappresentare, nel modo più ampio e completo possibile, la realtà sociale regionale.

E' prevista la costituzione al proprio interno del Comitato esecutivo e di commissioni o gruppi di lavoro per l'esame di specifici problemi e per lo svolgimento di indagini e ricerche.

Essa si riunisce due volte all'anno in seduta ordinaria ed ogni qualvolta lo richieda la maggioranza dei suoi componenti, il Comitato esecutivo o la giunta regionale.

Alle spese per il Presidente e per il funzionamento della consulta e del Comitato esecutivo provvede l'amministrazione regionale con fondi stanziati nelle unità previsionali di base e nei relativi capitoli di bilancio.

Legge regionale 6 giugno 2006 n. 6: Norme per la promozione e lo sviluppo della cooperazione mutualistica in Emilia Romagna.

La ratio legis di questo intervento normativo è contenuta nell'articolo 1, laddove si legge che la Regione Emilia Romagna riconosce e promuove la funzione sociale della cooperazione a scopo mutualistico e non lucrativo.

La finalità dell'intervento normativo è tesa a promuovere, diffondere e sviluppare lo schema cooperativo inteso come "cultura di responsabilità sociale dell'impresa".

Viene istituita la Consulta per la cooperazione, composta dal Presidente della Regione o da un suo delegato, che la presiede, da sei rappresentanti delle associazioni di cooperative maggiormente rappresentative operanti sul territorio nazionale e da tre esperti designati dalla Giunta regionale.

La Consulta esprime pareri alla Giunta regionale sullo sviluppo della cooperazione, sulle politiche economiche e sociali che coinvolgono o possono coinvolgere la cooperazione e, con cadenza biennale, elabora un rapporto sullo stato della cooperazione, sulle relative prospettive di sviluppo della cooperazione stessa.

Viene poi attribuito alla regione stessa funzioni di Osservatorio sulla cooperazione in Emilia Romagna; per lo svolgimento di tale compito è possibile definire accordi o convenzioni con Unioncamere, associazioni cooperative ed organizzazioni sindacali.

E' altresì prevista la partecipazione della Regione Emilia Romagna alla costituenda "Fondazione per la cooperazione emiliano-romagnola" aventi compiti di promozione di studi, convegni, ricerche sulla mutualità e la costituzione di un archivio storico ed un centro di documentazione sul movimento cooperativo.

Legge regionale 10 luglio 2006 n. 9: Norme per la conservazione e la valorizzazione della geodiversità dell'Emilia Romagna e delle attività ad essa collegate.

La regione Emilia Romagna, nell'ambito delle attribuzioni di propria competenza, riconosce la necessità di tutelare il patrimonio geologico della regione, inteso come testimonianza della storia e dell'evoluzione geologica del territorio, ed il patrimonio ipogeo, inteso come l'insieme di ambienti sotterranei che si sviluppano attraverso processi carsici o creati da attività umane.

Viene riconosciuta l'importanza della formazione tecnica e culturale degli speleologi nell'ambito dei gruppi federati alla Federazione Speleologica dell'Emilia Romagna (FSRER), cui è affidato il compito di conservare ed aggiornare "il catasto delle grotte, delle cavità artificiali e delle aree carsiche".

Tale catasto, istituito dalla presente legge unitamente al catasto dei geositi di rilevante importanza scientifica, paesaggistica e culturale, rappresenta una importante opera di

ricognizione in materia geologico ambientale e costituiscono elementi del sistema conoscitivo ed informativo regionale.

Viene, altresì, prevista l'istituzione della Consulta tecnico scientifica per la conoscenza, la valorizzazione e la tutela del patrimonio geologico e del patrimonio ipogeo dell'Emilia Romagna.

Tale organo, formato da un membro della Giunta regionale che lo presiede, due speleologi della FSRE, tre esperti scelti dalla Giunta regionale, un esperto nominato dalla province ed un esperto nominato dalla Società Speleologica Italiana, ha natura consultiva ed è preposto alla valutazione e verifica tecnico scientifica delle proposte degli Enti territoriali, gli istituti di ricerca e associazioni ambientaliste circa l'inserimento nel Catasto di nuovi geositi, nonché sulla valutazione degli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica.

E' altresì prevista la possibilità per Province, Comuni, Comunità Montane, Enti Parco, FSRE, e privati nella cui proprietà siano compresi geositi e/o grotte inseriti nelle due tipologie di Catasti succitati di richiedere alla Regione finanziamenti per specifici progetti aventi finalità divulgative ed educative per la conoscenza del patrimonio geologico ed ipogeo regionale, l'organizzazione di corsi di formazione e aggiornamento di attività speleologiche, sistemazione, tutela e fruizione dei geositi.

Legge regionale 10 luglio 2006 n. 10: Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per le stagioni 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009.

Con tale intervento normativo vengono definiti il calendario venatorio regionale e fissati criteri generali per la gestione del patrimonio faunistico mediante la regolamentazione delle modalità di caccia e della quantità di capi che si possono abbattere per ciascuna specie.

Legge regionale 28 luglio 2006 n. 12: Disciplina della diffusione dell'esercizio cinematografico.

Prevede la disciplina delle funzioni amministrative della regione e degli enti locali in materia di autorizzazione allo svolgimento di attività cinematografiche, istituendo per la realizzazione e la trasformazione di immobili da destinare a sale ed arene cinematografiche, nonché la ristrutturazione e l'ampliamento di sale o arene già in attività il rilascio di una unica autorizzazione da parte del Comune territorialmente competente.

Alla Regione, nell'ambito della funzione di osservatorio regionale dello spettacolo, è attribuita una attività di monitoraggio con la creazione di un sistema informativo sulla rete di sale e arene cinematografiche e con la redazione di un rapporto annuale sull'andamento e le tendenze dei consumi cinematografici.

Legge regionale 31 luglio 2006 n. 15: Disposizioni per la tutela della fauna minore in Emilia Romagna.

Al fine di assicurare la conservazione della fauna minore, cioè di tutte le specie animali presenti in modo stabile o temporaneo sul territorio emiliano-romagnolo, è previsto l'obbligo per gli enti territoriali di proteggere gli habitat naturali e seminaturali delle specie animali, promuovere interventi tesi al recupero delle condizioni idonee alla sopravvivenza delle specie,

ridurre o eliminare i fattori di squilibrio o di degrado ambientale, promuovere studi o ricerche sulla fauna minore.

Viene altresì prevista un sistema di monitoraggio integrato a livello regionale, provinciale e delle aree protette anche ai fini della stesura del rapporto sullo stato di conservazione del patrimonio naturale regionale facente parte del programma regionale di cui all'articolo 12 della legge regionale n. 6 del 2005.

Legge regionale 31 luglio 2006 n. 16: Valorizzazione del turismo naturalista.-

Al fine di promuovere le condizioni necessarie per garantire la possibilità di praticare il turismo naturalista è prevista la possibilità di destinare a tale pratica aree pubbliche per i Comuni (spiagge marine, lacustri o fluviali, boschi o altri ambienti naturali di proprietà del demanio o di enti pubblici) ed anche spazi di proprietà privata (campeggi, alberghi, piscine, saune o altro), purchè vengano opportunamente delimitate e segnalate.

Regolamento regionale 31 luglio 2006 n. 5: Regolamento in materia di incentivi per l'attività di progettazione e di pianificazione svolta da personale regionale.

Tale regolamento disciplina i criteri per la ripartizione di una somma non superiore al due per cento dell'importo posto a base di gara di un opera o di un lavoro, nonché del trenta per cento della tariffa professionale relativa ad un atto di pianificazione e individua i soggetti tra i quali deve essere ripartita, qualora l'amministrazione regionale sia l'ente aggiudicatore o titolare dell'atto di pianificazione e gli uffici tecnici regionali abbiano redatti direttamente i progetti o i piani o parte di essi.

1.1 IL DOCUMENTO DI POLITICA ECONOMICA FINANZIARIA

Il Dpef – Documento di politica economico finanziaria – è un documento che la Regione Emilia-Romagna ha volontariamente adottato all'inizio della passata legislatura, precisamente a partire dal 2000, che consente di definire e comunicare le politiche e le strategie della Regione e, nel contempo, di porle in relazione con le scelte finanziarie.

Nel corso degli anni si è consolidato ed è divenuto anche l'occasione per fornire un rendiconto dei risultati progressivamente ottenuti e per disporre di un quadro complessivo e aggiornato della situazione regionale, del suo contesto economico sociale demografico ed istituzionale.

La finalità è quella di dotarsi di uno strumento conoscitivo nei confronti dell'intera società regionale, utile ad esplicitare gli obiettivi rispetto ai quali valutare, poi, la congruenza dei risultati, e collegare le politiche individuate alla dimensione economica e finanziaria della regione stessa, in modo da favorire anche la lettura e l'interpretazione del bilancio regionale.

Il Dpef costituisce, pertanto, parte integrante di un complesso sistema di strumenti di pianificazione e programmazione messo in atto dalla Regione Emilia Romagna, che agiscono sia a livello settoriale sia territoriale.

Il processo che porta alla redazione del documento finale coinvolge l'intera struttura regionale ed è coordinato dal Capo di Gabinetto del Presidente attraverso il Servizio Controllo Strategico e Statistica, struttura speciale della Giunta, che ha il compito anche di raccogliere i dati e le informazioni necessarie per monitorare il grado di realizzazione degli obiettivi indicati nel Dpef e il livello di attuazione delle azioni programmate.

Il Documento viene, successivamente, presentato dall'Assessore alle Finanze alla Giunta Regionale per l'approvazione e, poi, al Consiglio.

Ogni anno il documento viene sottoposto a verifica, sia da parte dell'organo politico - la Giunta regionale -, che da parte dell'organismo tecnico, il Comitato di Direzione, che raggruppa tutte le Direzioni generali dell'amministrazione regionale.

Nell'autunno del 2005, dopo l'insediamento della nuova Giunta Regionale, è stato predisposto il Dpef relativo al periodo 2006-2010 che, a partire dalle linee del documento di mandato del Presidente, descrive il contesto finanziario di riferimento, all'interno del quale si collocano gli obiettivi delle singole politiche, e definisce il quadro delle compatibilità complessive.

Dal 2006 il Dpef regionale è diventato uno strumento di legislatura, la cui finalità è quella di descrivere le strategie finanziarie che supportano il conseguimento degli obiettivi di legislatura, nel rispetto degli equilibri economici e di bilancio.

Lo schema del documento è il seguente:

1. una prima parte in cui, individuato il contesto di riferimento (economico, finanziario, istituzionale), si traccia il quadro delle opportunità/vincoli nell'ambito del quale si sviluppano le politiche regionali;
2. una seconda parte in cui vengono descritti gli scenari economici specifici della regione Emilia Romagna e le relative variabili economiche (congiuntura, struttura produttiva, posizionamento competitivo nei contesti internazionali, ecc.) e sociali (demografia, immigrazione, ricchezza e disagio sociale, ecc.);
3. una terza parte che fornisce una visione sintetica ed integrata delle politiche regionali, intese come insieme di azioni, iniziative, progetti, atti di programmazione e strumenti normativi volti a rispondere ai bisogni e/o a creare condizioni per un ulteriore e migliore sviluppo della regione;
4. una quarta parte che ricomponi il quadro delle opportunità/vincoli/priorità ed obiettivi e descrive le politiche di bilancio conseguenti.

In particolare, nella terza parte del Dpef vengono rappresentate le priorità e le azioni su cui si sviluppa l'intervento regionale attraverso l'individuazione di cinque aree strategiche - welfare; innovazione, conoscenza, capitale umano; internazionalizzazione; sostenibilità;

territorio - in cui si inseriscono le "politiche" della Regione, ossia l'insieme di azioni, interventi, progetti e altre iniziative finalizzate a dare risposte ai bisogni della collettività (per esempio il bisogno di assistenza sanitaria, di case, oppure il tema dell'istruzione o ancora quello dell'immigrazione).

Il tentativo è, cioè, quello di segmentare l'azione programmatica perseguendo, rispetto ai problemi individuati, una visione più integrata e trasversale di ciò che la Regione fa nel suo complesso, al di là della suddivisione interna tra le singole competenze.

Si delinea, qui di seguito, una breve trattazione delle cinque aree strategiche individuate dalla regione Emilia Romagna quali obiettivi da raggiungere nel periodo di riferimento (2006-2010).

1.1.1 WELFARE

Nell'ambito delle politiche di *welfare* assumono importanza strategica le *politiche per la salute* dei cittadini, che puntano a dare risposte sempre più appropriate ai crescenti bisogni della collettività.

Gli obiettivi che il Sistema sociale e sanitario della Regione Emilia Romagna ha individuato per la presente legislatura sono:

- continuare ad aumentare il grado di appropriatezza delle prestazioni;
- sviluppare ulteriormente il sistema delle cure primarie;
- procedere ad una sempre maggiore integrazione tra il sociale e il sanitario.

Sul fronte più propriamente economico_finanziario l'obiettivo è quello di ritornare all'equilibrio, che ha caratterizzato i conti fino al 2005, e che non si è realizzato nel 2006 a causa del sottofinanziamento del Fondo Sanitario e della revisione dei criteri di riparto, che hanno fortemente penalizzato regioni con una componente anziana della popolazione rilevante quali l'Emilia-Romagna .

Altra linea di azione nell'ambito del welfare è il tema della non autosufficienza e delle politiche di sostegno alle famiglie.

Gli obiettivi principali riguardano:

- l'innovazione e la qualificazione del sistema dei servizi esistenti per la popolazione anziana e non autosufficiente, al fine di garantire maggiore estensione, flessibilità e capacità di copertura dei bisogni:
- la qualificazione e l'integrazione nella rete dei servizi del lavoro di cura svolto dagli assistenti familiari, promuovendo la diffusione ed il consolidamento delle esperienze più significative e servizi di sostegno omogenei su tutto il territorio regionale mediante:

a) lo sviluppo di una rete di punti di ascolto e consulenza ad assistenti familiari ed alle famiglie;

b) lo sviluppo di forme di tutoring a piccoli gruppi di assistenti familiari;

c) il sostegno economico alle famiglie che ricorrono ad assistenti familiari;

d) la qualificazione del mercato del lavoro di cura ed una migliore preparazione degli operatori, favorendo, al contempo, anche la regolarizzazione e l'emersione del nero.

- la sperimentazione di nuove modalità di sostegno, di aiuto, ed anche di intervento in caso di emergenza, per un'ampia fascia di popolazione anziana che, in condizioni normali, non necessita di specifici servizi di cura.

Nel 2005, sono stati finanziati 36 progetti, per un totale di 1.630.000 euro, relativi ad attività innovative e sperimentali di valenza regionale, destinate principalmente a contrastare l'isolamento e la solitudine, e ad aumentare l'autonomia delle persone anziane (servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, telemedicina, servizi di trasporto).

Anche le *politiche per la famiglia, i bambini, gli adolescenti e i giovani* costituiscono una linea direttrice di fondamentale importanza nell'ambito delle politiche di *welfare*.

In questo settore la Regione si impegna a sviluppare politiche per l'infanzia tese a:

- rafforzare il ruolo informativo, di orientamento e di sostegno alla famiglia e alla genitorialità;
- promuovere il rafforzamento e la qualificazione ulteriore dei servizi per la prima infanzia (anni 0-3 e 3-6) ed il progressivo superamento degli squilibri territoriali riguardo alla distribuzione dei servizi, sia in ambito provinciale, sia regionale;
- potenziare lo sviluppo dei servizi sociali;
- proseguire nell'attività di promozione delle opportunità e della partecipazione dei bambini e dei ragazzi alla vita della comunità.

Nel campo delle politiche giovanili gli obiettivi strategici possono individuarsi:

- nell'informazione per i giovani, intesa come nodo strategico dei servizi territoriali rivolti ai giovani (Informagiovani ed Eurodesk);
- nella creatività giovanile, sostenuta con il riconoscimento dei linguaggi e delle diverse forme espressive delle nuove generazioni;
- nella prevenzione del disagio e la promozione dell'agio, favorita anche attraverso la realizzazione dei centri giovanili;
- nella cittadinanza attiva, con l'obiettivo di promuovere esperienze diffuse di partecipazione dei giovani alla vita pubblica, la mobilità giovanile, gli scambi socio-culturali con paesi dell'Unione europea ed extra-comunitari.

Contribuiscono alla realizzazione di un sistema di *welfare* anche le *azioni di contrasto alla povertà e al rischio di esclusione sociale*, azioni che la Regione ha assunto come priorità e ha articolato su diversi fronti e con diversi strumenti:

- nell'ambito delle politiche sociali, con interventi diretti di aiuto e reinserimento delle persone in difficoltà;
- nel campo dell'istruzione, garantendo a tutti il diritto a proseguire gli studi e sostenendo gli sforzi delle famiglie più svantaggiate nel mantenere i figli a scuola;

- con politiche attive del lavoro e della formazione, che puntano a rafforzare le competenze degli individui e, in particolare, dei soggetti a più alto rischio di esclusione lavorativa e quindi sociale;
- con ulteriori azioni di carattere trasversale che puntano a tutelare nel complesso il potere di acquisto di stipendi e salari, monitorando l'andamento dei prezzi e delle tariffe, per prevenire e contrastare incrementi ingiustificati;
- attraverso criteri di maggiore equità nell'accesso alle prestazioni del sistema di welfare regionale e di partecipazione al loro costo.

Le politiche per la casa costituiscono un altro importante segmento delle azioni politiche regionali, e non solo come politiche di welfare, ma anche per il raggiungimento di altri importanti obiettivi di sviluppo economico e sociale.

Gli obiettivi prioritari delle politiche abitative della Regione Emilia-Romagna sono così sintetizzabili:

- alleviare il disagio abitativo delle famiglie a basso reddito;
- incrementare l'offerta di alloggi in affitto;
- favorire la diffusione della proprietà della prima casa;
- aumentare la qualità e la sicurezza del patrimonio abitativo pubblico e privato;
- favorire la diffusione delle tecnologie per la realizzazione di interventi ad elevato risparmio energetico e l'applicazione di principi di eco-sostenibilità.

Completano il quadro del *welfare* regionale le *politiche per l'accoglienza e l'integrazione dei cittadini immigrati*.

La Regione intende assicurare agli immigrati gli stessi diritti e doveri dei cittadini emiliano-romagnoli, facilitandone l'accesso ai servizi esistenti. Per queste finalità :

- incentiva una migliore conoscenza del fenomeno migratorio nei suoi diversi aspetti, per favorire il dialogo e il confronto interculturale;
- garantisce pari opportunità di accesso ai servizi, promuovendo la rimozione degli ostacoli di ordine economico, linguistico, sociale e culturale, che impediscono alle persone straniere e/o a particolari segmenti della popolazione straniera (es. donne, minori, richiedenti asilo e rifugiati, detenuti) l'effettivo utilizzo del sistema dei servizi pubblici;
- promuove la conoscenza da parte dei cittadini stranieri dei diritti e dei doveri previsti dalla normativa nazionale ed europea e sviluppa azioni contro le discriminazioni dirette e indirette.

1.1.2 INNOVAZIONE, CONOSCENZA, CAPITALE UMANO

Obiettivo fondamentale della Regione in tale ambito è la creazione di condizioni favorevoli per facilitare la ricerca, il trasferimento tecnologico e per accelerare i processi di innovazione tecnologica all'interno delle imprese.

I tre fronti principali su cui questo obiettivo è stato declinato riguardano:

- le politiche per la costruzione di un sistema innovativo regionale, volto a rafforzare la capacità di innovazione delle imprese, incentivando progetti di ricerca e sviluppo da parte delle

imprese, promuovendo la collaborazione tra le strutture di ricerca e l'industria, realizzando una rete di laboratori di ricerca industriale e centri per l'innovazione, a sostegno del trasferimento tecnologico;

- il potenziamento dei sistemi dell'istruzione e della formazione e il miglioramento della capacità e la qualità di offerta dei servizi e l'integrazione con il sistema del lavoro;
- il trasferimento e l'utilizzo dell'innovazione tecnologia anche nel settore pubblico, per perseguire obiettivi di semplificazione, velocità di risposta, riduzione di costi e maggiore efficienza.

1.1.3 INTERNALIZZAZIONE

La Regione Emilia-Romagna ha, fino ad ora, mostrato una forte propensione all'export e un elevato grado di apertura al mercato internazionale. Il mantenimento di questa capacità competitiva è una delle missioni di fondo delle politiche economiche della Regione e tale obiettivo si realizza attraverso il rafforzamento dei fattori di successo nello sviluppo di un'economia della conoscenza (innovazione, risorse umane) e degli altri elementi legati al territorio, che richiedono anche adeguate azioni sul fronte della promozione del sistema regionale all'estero.

Con questa finalità, dal 2000, opera lo "Sportello regionale per l'Internazionalizzazione", che nasce da un accordo tra la Regione e il Ministero del Commercio Estero, al fine di rendere più accessibili alle piccole e medie imprese della regione i servizi assicurativi, finanziari e commerciali.

La successiva creazione del "Servizio sportello regionale per l'internazionalizzazione delle imprese" ha ampliato l'intervento regionale, che si configura, oggi, come prioritario, e rivolto al supporto ed all'accompagnamento delle piccole e medie industrie regionali in forma aggregata per filiera sui principali mercati emergenti, in raccordo con la programmazione nazionale ed europea.

Con questo scopo lo Sportello, a partire dal 2007, avrà una capillare articolazione territoriale presso le Camere di Commercio.

Accanto alle azioni volte a incrementare il livello di presenza commerciale e produttiva delle imprese emiliane-romagnole all'estero e a promuovere l'immagine della Regione a livello internazionale, altre azioni sono rivolte ad aumentare, nel complesso, il grado di apertura del sistema e i livelli di collaborazione istituzionale con gli organismi europei e con le altre regioni dell'Unione. A tal fine la Regione si è dotata, a fine 2005, del "Programma Europa", teso a cogliere le opportunità che derivano dalla programmazione finanziaria dell'Unione Europea.

In particolare, il programma punta a:

- realizzare il più efficiente e maggiore utilizzo dei programmi di finanziamento comunitario a sostegno delle azioni strategiche, definite dagli strumenti di programmazione regionale;

- sostenere una più incisiva influenza della Regione nella definizione degli obiettivi e delle azioni dei programmi comunitari stessi e, in senso ampio, della politica regionale nel livello decisionale comunitario.

1.1.4 SOSTENIBILITÀ

L'obiettivo, condiviso dall'intero sistema regionale, è quello di dare vita ad uno sviluppo che sia in grado di coniugare competitività con elevati standard di qualità, di sicurezza e di protezione sociale. In quest'ottica non si parla solo di sostenibilità ambientale, ma di sostenibilità complessiva dello sviluppo, sia dal punto di vista ambientale, sia economico e sociale.

Dal punto di vista della sostenibilità ambientale, la Regione ha fatto propri gli obiettivi nazionali di limitazione delle emissioni e sui gas "effetto serra", posti dalle direttive europee e dal protocollo di Kyoto.

Accanto agli obiettivi di tutela c'è, poi, un'ulteriore prospettazione, rappresentata dalla promozione ed attuazione di politiche che vedono nell'ambiente non solo un vincolo, ma un'opportunità di sviluppo, anche economico, e, nel contempo, una nuova dimensione delle politiche del territorio.

Per il pieno conseguimento degli obiettivi di sostenibilità e sviluppo ambientale la Regione promuove un approccio trasversale – integrato, tra i settori dell'industria ,dell'energia, dei trasporti, del turismo, dell'agricoltura, della pianificazione territoriale ed urbanistica.

L'idea di sostenibilità in senso complessivo viene tutelata dalla Regione anche attraverso azioni promosse in altri settori, come, ad esempio, l'Istruzione e i Trasporti. Obiettivo fondamentale è quello di aumentare le opportunità di fruizione dell'offerta culturale da parte dei cittadini, nella consapevolezza del significato che essa assume come elemento di crescita individuale e di coesione sociale, ed, allo stesso tempo, come fattore strategico sul piano socio-economico, in termini di competitività e di aumento della ricchezza diffusa.

Nell'ambito del sistema Trasporti, la tutela e la promozione delle forme di mobilità sostenibile, oltre a rappresentare un fattore di qualificazione sociale, innesca processi virtuosi di riduzione della congestione e di aumento della sicurezza stradale, riducendo i rischi di incidenti ed i costi economici e sociali collegati.

Inoltre, a partire dalla fine degli anni '90, la Regione Emilia-Romagna ha promosso un insieme di politiche e di azioni finalizzate ad innalzare l'efficienza del settore ed a ricondurlo in un alveo di sostenibilità. Lo scenario evolutivo per il settore è delineato dal documento di pianificazione dei trasporti predisposto, alla fine degli anni '90, dalla Regione Emilia-Romagna (PRIT '98).

Infine, attraverso gli Accordi di Programma, la Regione cofinanzia la messa in atto di misure orientate a ridurre l'uso dei modi di trasporto a maggior impatto ambientale e sociale, promuovendo l'innovazione tecnologica, tanto sul fronte dei veicoli quanto dei servizi.

Le azioni individuate negli Accordi di programma sono declinate alla scala urbana e la loro attuazione è demandata ai decisori locali. Il sistema di governo della mobilità e del trasporto pubblico locale delineato nella Legge regionale prevede un modello organizzativo articolato su due distinti assi – autofilotraviario e ferroviario – e tre diversi livelli – istituzionale, strategico-programmatico e operativo.

1.1.5 TERRITORIO

Con il nuovo Piano territoriale regionale, la Regione Emilia-Romagna ha riconosciuto al territorio la caratteristica di risorsa strategica per lo sviluppo ed ha proposto una nuova fase condivisa della pianificazione territoriale, nella quale ogni soggetto partecipa, da protagonista, alla definizione delle linee di indirizzo generali.

Secondo il documento preliminare alla redazione del PTR, " *la pianificazione non può rimanere separata dalle strategie di sviluppo sociale ed economico: il piano di utilizzo dei suoli e delle infrastrutture si trasforma in un piano di sviluppo territoriale e richiede nuovi approcci strategici e nuove coerenze fra i diversi settori di intervento. In evidenza sono i processi della globalizzazione economica e finanziaria; il persistere di crisi e pericoli ambientali transnazionali e le loro ripercussioni su scala locale; l'aumento dei consumi di risorse e del divario tra i paesi sviluppati e i paesi poveri; la nascita di conflitti etnici e locali riconducibili per un verso alle identità e per l'altro all'uso delle risorse; le tendenze alla dematerializzazione dei processi produttivi (dai beni ai servizi); lo sviluppo dell'informatizzazione e l'emergere di una "società della conoscenza".*

In risposta a questi processi, la Regione sta realizzando politiche tese a sostenere la qualità del territorio, quale base per lo sviluppo dei settori strategici dell'economia.

Nel settore della *distribuzione commerciale* i principali interventi riguardano:

- la promozione di progetti di riqualificazione e di valorizzazione di aree commerciali e di aree mercatali nei centri storici, nelle periferie urbane;
- la promozione, nel commercio e nei servizi, di processi di innovazione che incidano non solo sulla "fisicità" dei luoghi ma anche nei processi e nei prodotti. Tale nuova fase di intervento è stata introdotta con la legge regionale finanziaria per il 2006 (legge n. 20 del 2005), ove sono stati previsti, all'art.36, gli interventi per la attivazione e la promozione dei "centri commerciali naturali con l'obiettivo di rendere le zone commerciali tradizionali attrattive al pari dei centri commerciali "artificiali";
- la promozione della conoscenza dei negozi e dei mercati storici e di tradizione e dei contesti ove operano;
- il sostegno alla qualità urbanistica degli insediamenti commerciali di grandi dimensioni definendo condizioni di sviluppo della distribuzione moderna che privilegino l'aspetto urbanistico al fine di assicurare adeguate condizioni di vivibilità per le intere aree di insediamento.

Nell'ambito della politica regionale per la *promozione del Turismo* si punta a:

- rafforzare le dotazioni di un settore strategico, come quello della mobilità e della logistica, con una particolare attenzione ai temi dell'intermodalità, promuovendo una ulteriore capacità organizzativa ed imprenditoriale del sistema regionale;
- accrescere la competitività sul mercato interno e sui mercati internazionali, in primo luogo attraverso un particolare impegno nei confronti della riqualificazione delle strutture ricettive;
- promuovere un processo di riqualificazione del tessuto urbano e delle strutture ricettive con una nuova politica di "recupero" e "riuso" del patrimonio edilizio esistente, al fine di elevare il grado di eccellenza ospitale, preservando e qualificando le aree ancora libere;
- creare le condizioni per avviare rapidamente la costituzione di Società di Trasformazione Urbana, in grado di intervenire efficacemente nella riqualificazione dell'intero comparto turistico;
- sostenere programmi di intervento sui mercati internazionali sia per la promozione che per la commercializzazione turistica con l'obiettivo di consolidare la quota globale di presenze turistiche estere ed aumentare le quote dei mercati internazionali giudicati strategici;
- incentivare l'integrazione tra Unioni di prodotto e Club di prodotto al fine di ottimizzare l'utilizzo delle risorse finanziarie (compresi i cofinanziamenti regionali) per la realizzazione di azioni/progetti che integrano la promozione e la commercializzazione turistica;
- sostenere azioni/progetti di promozione e valorizzazione dei territori e delle destinazioni turistiche anche nell'ambito dei cosiddetti Sistemi Turistici Locali.

Per quanto concerne *l'agricoltura*, la Regione Emilia-Romagna, da tempo, promuove iniziative collegate al concetto della multifunzionalità territoriale, sociale, economica ed ambientale dell'agricoltura. L'obiettivo è quello di tutelare, e, possibilmente, migliorare la qualità ambientale ed assicurare adeguate condizioni di fruibilità di territori che, in assenza di interventi pubblici, potrebbero essere interessati da gravi fenomeni di abbandono e degrado ambientale.

Lo sviluppo rurale appare, quindi, lo strumento di politica agricola più idoneo per affrontare la complessità dei problemi che contraddistinguono il sistema agro-alimentare, ed, in particolare, i problemi collegati alla competitività e quelli agro-ambientali di salvaguardia delle risorse naturali e della biodiversità, nonché quelli dello sviluppo rurale e territoriale.

Oltre alle più generali politiche, volte a consolidare i caratteri di fondo dell'economia regionale (innovazione, reti, risorse umane), concorrono all'obiettivo di rafforzamento della qualità urbana politiche più specifiche (lotta al degrado e politiche di sicurezza, politiche infrastrutturali e per i beni culturali)

In particolare, si mira a:

- rivitalizzare economicamente i centri storici e le altre aree di servizio della città, a contrastare i rischi di desertificazione commerciale e di abbandono ed a valorizzare l'immagine storica del commercio, come elemento di ulteriore sviluppo della qualità urbana e dell'attrattività turistica delle città;

- riqualificare l'edilizia ed a recuperare vaste zone di territorio urbano (aree industriali dismesse, riqualificazione delle periferie degradate, ecc);
- recuperare e valorizzare gli immobili storici ed il patrimonio culturale delle città per contribuire all'ampliamento e all'innalzamento del profilo qualitativo dell'offerta turistica della regione;
- contrastare il degrado e i fenomeni di disordine diffuso (microcriminalità, sicurezza dei cittadini, ecc.);
- sviluppare una politica per la mobilità sostenibile, che individui soluzioni concrete ai problemi di congestione del traffico urbano, riducendo i tassi di inquinamento dell'aria ed i livelli di inquinamento acustico.

Un punto centrale del programma di governo della Regione è il concetto di "*sicurezza territoriale*", declinato, per la prima volta, nel programma della scorsa legislatura ed inteso come sistema di azioni concertate e condivise, che fanno riferimento ai concetti di "difesa del suolo", di "bonifica" e di "protezione civile" .

Gli obiettivi, che la Regione intende realizzare, puntano al miglioramento del livello di "sicurezza" dei territori e delle popolazioni, ed alla riduzione degli attuali livelli di rischio. Prioritari in quest'ottica sono:

- il completamento del processo di decentramento delle competenze e delle responsabilità, che vede affermare il ruolo delle comunità locali, non solo nella pianificazione, ma anche nella manutenzione del territorio;
- il coordinamento di tutti i soggetti che operano nella Protezione Civile, per aumentare l'efficacia complessiva delle azioni di prevenzione e protezione dai rischi ed, in particolare, l'implementazione della colonna mobile regionale di protezione civile, come strumento operativo innovativo e tecnologicamente avanzato;
- una migliore conoscenza delle dinamiche e dei caratteri fisici del territorio regionale, comprese le superfici marine e sotterranee.

Consapevole dell'importanza strategica che un elevato standard di *infrastrutture* ha nel favorire lo sviluppo economico e imprenditoriale e nel dare attrattività al territorio, la Regione si propone di realizzare una rete infrastrutturale efficiente ed integrata, in grado di rispondere alle diverse esigenze che motivano gli spostamenti.

In questa direzione viene promossa la predisposizione di corridoi intermodali, sia in direzione est/ovest per alleggerire il corridoio dorsale, che nord/sud, come pure il potenziamento del porto di Ravenna, del trasporto fluviale, del sistema degli aeroporti, ecc.

1.2 RENDICONTAZIONE SOCIALE

Queste nuove forme di rendicontazione, diffuse prima nell'esperienza statunitense e, successivamente, entrate nella prassi di società ed enti non profit europei, rispondono ad una spontanea iniziativa delle imprese private finalizzata ad un miglior dialogo con la collettività; il bilancio sociale, in particolare, soddisfa l'esigenza delle imprese di legittimare la loro esistenza ed il loro operato nella società al fine di ottenerne il consenso.

In questa prospettiva, il termine «bilancio» è usato in senso atecnico, in quanto il bilancio sociale, anche quello adottato dalle imprese private, non è costituito da voci attive e passive, non espone (solo) dati numerici e non esprime un risultato netto, ma ha lo scopo di redigere un resoconto delle azioni compiute dall'impresa e di quelle che compirà in relazione agli obiettivi indicati.

Il processo di riforma e modernizzazione della Pubblica Amministrazione in atto ha comportato un processo di transizione sempre più imponente ed evidente di strumenti e schemi operativi dal settore privatistico al settore pubblico.

In particolare, al fine di rendere comprensibile, trasparente e valutabile da parte della collettività il proprio operato, è stata avvertita da parte degli Enti l'esigenza di redigere strumenti facoltativi di rendicontazione, con i quali l'amministrazione riferisce ai propri interlocutori (pubblici e privati) sulle scelte operate in relazione agli obiettivi fissati, sulle attività svolte ed i servizi resi, dando conto delle risorse pubbliche utilizzate a tale fine ed esplicitando i processi decisionali ed operativi.

Come evidenziato dalla Direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle Amministrazioni Pubbliche del marzo 2006, tali strumenti, ed in particolare il bilancio sociale, rappresentano una *"risposta al deficit di comprensibilità dei sistemi di rendicontazione pubblici in termini di trasparenza dell'azione e dei risultati delle amministrazioni pubbliche, di esplicitazione delle finalità, delle politiche e delle strategie, di misurazione dei risultati e di comunicazione"*.

Il bilancio sociale rappresenta, dunque, un documento facoltativo ed integrativo rispetto ai documenti contabili normativamente previsti e costituisce uno strumento di conoscenza e valutazione di un particolare profilo dell'attività dell'Ente, e cioè quello degli effetti prodotti dall'attività nella società.

In questa ottica, tutte le nuove esperienze di rendicontazione sociale, nelle diverse forme di bilancio sociale, bilancio di mandato, bilancio di genere, bilancio ambientale, appaiono destinate ad assumere, in un prossimo futuro, sempre maggiore rilevanza sociale, quali strumenti agevolati di conoscenza e di controllo da parte della collettività sulla gestione delle pubbliche risorse.

Tuttavia, estrema attenzione deve essere posta nella scelta degli indicatori economico-gestionali (intesi come elementi di misurazione, cifre, dati), affinché quelli scelti siano in grado di esprimere l'impatto della ricaduta sociale delle risorse pubbliche impiegate in relazione ai singoli obiettivi programmati e realizzati dall'Ente.

Con particolare riferimento agli enti della regione Emilia Romagna varie esperienze risultano attualmente in atto presso enti locali : provincia di Parma, provincia di Piacenza, provincia di Modena, comune di Ferrara e di Copparo (Fe), comune di Cesena (FC), comune di Castel S.Pietro (BO) e comune di Bologna.

Si riportano sinteticamente due sperimentazioni di bilancio di genere condotte da enti locali della Regione.

Il comune di Ferrara ha previsto nel suo Statuto –all’art.83- che in fase di rendicontazione sia oggetto di trattazione, nella relazione della Giunta, una verifica dell’impatto di genere nell’attività gestionale e di rendicontazione dello stato di realizzazione del principio di parità uomo-donna.

Conseguentemente, l’amministrazione, nell’ambito della costruzione di un bilancio sociale, ha introdotto il bilancio di genere, come ulteriore indagine per un focus particolare sulla ricaduta delle scelte politiche e sulle risposte ai bisogni della comunità, nonché sulla qualità di vita ponendo al centro dell’azione amministrativa la persona e, in particolare, la componente femminile della cittadinanza.

La sperimentazione, avviata nel 2004, è giunta alla redazione del secondo report relativo alle attività del 2004 e, mediante un set di indicatori opportunamente individuati, ha messo a fuoco, nelle 4 aree strategiche individuate (Tempo e conciliazione –Servizi a supporto; Salute, benessere e cultura; Città, sicurezza e bellezza; Organizzazione e partecipazione) l’impatto delle scelte dell’Amministrazione sulle donne.

In tal modo, da un lato, è stato possibile evidenziare come alcune politiche apparentemente neutrali, rivelino effetti differenziati sulle condizioni economiche sociali della popolazione maschile o femminile, dall’altro si è consentito al legislatore di valutare l’effetto di ogni decisione sulle condizioni di vita dei due generi.

La Provincia di Modena ha realizzato un bilancio di genere, fruendo di un finanziamento del Fondo Sociale Europeo: tra la fine del 2003 e l’inizio del 2004 è stato avviato il progetto di costruzione, insieme al primo bilancio sociale dell’Ente in coincidenza con la fine del mandato amministrativo.

Ne è scaturito un bilancio che ha permesso di individuare possibili aree di miglioramento delle politiche e dei comportamenti pubblici: in particolare è stato possibile riconsiderare alcune scelte amministrative con riguardo al contributo che possono fornire:

- alla capacità di sostenere l’accesso e il controllo di donne e uomini rispetto alle risorse economiche del territorio, del proprio lavoro e della propria remunerazione;
- alla capacità di creare un contesto ambientale sicuro e sostenibile per i cittadini e le cittadine all’interno del lavoro, nella città e nella sfera familiare;
- alla capacità di partecipare alla vita culturale sociale e politica.

Si è potuto comprendere come l’azione pubblica sia in grado di intervenire, e con quali ripercussioni, in una società, come quella modenese che detiene alti standard di efficienza, produttività e qualità sociale. La Provincia di Modena, con 26.767 euro per abitante, supera del

25% la media europea del reddito pro-capite; le 66.000 imprese presenti garantiscono una dinamica occupazionale particolarmente favorevole: il tasso di disoccupazione si attesta intorno al 3% e la partecipazione al mercato del lavoro, in particolare delle donne (pari al 62,7%), supera gli obiettivi fissati dal Consiglio di Lisbona per il 2010.

La Regione Emilia Romagna non è ancora pervenuta alla redazione di un vero e proprio bilancio sociale; tuttavia nel 2005 si è provveduto, con delibera di Giunta n.2199, alla costituzione del "Comitato per la responsabilità sociale" che ha tra i suoi compiti quello di proporre all'Amministrazione Regionale progetti pilota di implementazione di processi di rendicontazione sociale.

Nel contempo, si è dato avvio alla costituzione di un team di innovazione regionale, che, sul bilancio sociale, ha iniziato un percorso di sperimentazione, in collaborazione con il Programma Cantieri del Dipartimento della Funzione Pubblica, articolato in 3 fasi:

- una prima fase di impostazione preliminare (definizione degli obiettivi, scelta dell'ambito di rendicontazione, individuazione dei destinatari/stakeholder, costituzione gruppi di lavoro, formalizzazione del progetto, determinazione di costi ed tempi di realizzazione);
- una seconda fase di costruzione del modello di rendicontazione (definizione degli indicatori, delle fonti informative e delle modalità di raccolta delle informazioni);
- una terza ed ultima fase di redazione del documento (definizione della struttura, redazione e verifica dei contenuti, scelta della versione editoriale.)

Sperimentazioni in questa direzione sono state realizzate nel settore dell'ambiente, ambito in cui la Regione Emilia Romagna ha mostrato particolare sensibilità nell'adozione di strumenti innovativi a supporto del decisore politico.

Essa ha infatti partecipato al progetto CLEAR, primo progetto europeo di contabilità ambientale applicata agli enti locali.

Il progetto, che ha preso il via dal 2001 è stato approvato e cofinanziato al 50% dalla Commissione europea nell'ambito del programma LIFE-AMBIENTE e ha coinvolto 18 enti locali italiani di piccole, medie e grandi dimensioni, in prevalenza dislocati nella Regione Emilia Romagna, che ha assunto il coordinamento territoriale delle singole esperienze locali.

La portata innovativa di questo progetto consiste nell'introduzione della contabilità ambientale e, quindi, nell'informazione organizzata e sistematica sullo stato del territorio e delle risorse naturali, nel processo istituzionale di gestione responsabile delle risorse.

In un'epoca storica come quella attuale, in cui la sostenibilità ambientale appare sempre più una emergenza globale, l'Ente pubblico assume, quindi, nei confronti dei cittadini, la responsabilità dei dati ecologici dello sviluppo.

A partire dal 2002 il sistema Regione-Enti Locali ha sottoscritto ogni anno Accordi di programma sulla qualità dell'aria che hanno previsto, accanto ai provvedimenti di limitazione della circolazione stradale, l'erogazione di risorse per attuare interventi strutturali nonché azioni virtuose per ridurre le emissioni di sostanze inquinanti. Si è contestualmente dato avvio

ad una fase di rendicontazione ambientale, rivolta agli Accordi dal 2002 al 2006, realizzando un bilancio consuntivo di tutte le azioni intraprese nell'arco temporale considerato ed evidenziando sia le positività che gli aspetti negativi o insufficienti.

Gli aspetti in generale più apprezzati dell'Accordo riguardano la capacità di far maturare la consapevolezza tra gli amministratori della necessità di un coordinamento tra le politiche della Regione e degli enti locali, la capacità di contribuire a sviluppare conoscenza tecnica e scientifica sul problema e nel contempo di favorire il consenso all'attuazione delle misure introdotte.

L'aspetto più critico riguarda, invece, l'efficacia dell'Accordo in termini di miglioramento della qualità dell'aria, in quanto molti enti locali ritengono che l'Accordo non sia riuscito a contenere la concentrazione di PM 10.

L'Assessorato Ambiente e sviluppo sostenibile della Regione Emilia-Romagna, nel corso del 2004, ha, inoltre, avviato un sistema di *accountability* per le proprie politiche, cioè un sistema di responsabilità che renda chiare le relazioni esistenti tra interpretazione dell'interesse generale, decisioni, attività e parametri di controllo degli effetti (indicatori). La finalità dell'introduzione di sistemi di contabilità ambientale è quella di generare sistemi virtuosi di programmazione e rendicontazione attraverso schemi logici capaci di produrre, all'interno delle organizzazioni, scambio di informazioni e coerenza operativa di tutti gli attori del processo.

La sperimentazione ha portato alla redazione nel 2005 di un documento di reporting ambientale "Bilancio Ambientale sperimentale" strutturato su 7 aree di competenza (ecosistemi naturali; riduzione degli impatti; il sistema antropico; mobilità sostenibile; energia; sostenibilità delle attività produttive; informazione, sensibilizzazione e partecipazione) che rappresentano argomenti e tematiche sui quali la Regione intende rendere conto delle politiche intraprese e dei risultati ottenuti.

Nel corso del 2005-2006 questo approccio è stato esteso a 5 Direzioni regionali di altri Assessorati: Programmazione territoriale e sistemi di mobilità; Attività produttive, Commercio e Turismo; Agricoltura; Risorse finanziarie e strumentali; Organizzazione, sistemi informativi e telematica.

A regime, il sistema di contabilità ambientale potrà prevedere un momento di previsione, in cui verranno definite le politiche regionali per la sostenibilità, e un momento di consuntivo in cui verranno verificati i risultati e ripianificati gli interventi per il futuro.

Nel febbraio 2007 è stato proposto un progetto di legge regionale con la finalità di promuovere, in collaborazione con le Province e i Comuni, attività di sperimentazione coordinata e definizione di procedure e pratiche riconosciute di contabilità ambientale pubblica.

In particolare si prevede all'art. 5 che *"Per il triennio 2008-2010 la Regione adotta, in via sperimentale, un bilancio ambientale che approva contestualmente al bilancio economico finanziario"*.

Il bilancio viene redatto in conformità ai principi di cui all'art.3:

- *il miglioramento della governance, la corretta informazione, la trasparenza, la responsabilità verso i cittadini;*
- *la finalizzazione dei bilanci ambientali al supporto delle decisioni politiche locali e regionali, attraverso l'analisi degli effetti e degli impatti ambientali delle politiche dei diversi livelli di governo locale;*
- *l'organizzazione e evidenziazione delle risultanze dei conti ambientali secondo ripartizioni ed articolazioni utili per favorirne la lettura parallela e la confrontabilità coi documenti di programmazione economica-finanziaria e di bilancio;*
- *la possibile integrazione con altri strumenti di pianificazione, di gestione e di controllo.*

La Regione promuove o aderisce a progetti, diretti alla sperimentazione e alla diffusione, in particolare presso i Comuni e le Province, di bilanci ambientali idonei all'integrazione con gli strumenti di contabilità degli Enti pubblici territoriali.

Altra sperimentazione in atto è costituita dall'introduzione di una forma di rendicontazione sociale in alcuni settori di politica trasversali (cd. bilancio di settore), quali, ad esempio, le azioni rivolte alla popolazione anziana, a compimento di un percorso di confronto sul monitoraggio degli strumenti di programmazione regionale, sviluppato nel corso degli ultimi mesi.

2 GLI STRUMENTI CONTABILI DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA

Il bilancio per l'esercizio 2006 è stato predisposto sulla base della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, che ha definito l'ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna, in sintonia con il decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76¹.

La Regione Emilia-Romagna ha tempestivamente adottato la legge regionale 22 dicembre 2005, n. 21, di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2006 e del bilancio pluriennale 2006-2008, e la legge finanziaria regionale 22 dicembre 2005, n. 20.

Conformemente a quanto stabilito dall'art. 40 della legge regionale di contabilità, in connessione all'assestamento di bilancio (l.r. 28 luglio 2006, n. 14) è stata emanata la relativa legge finanziaria modificativa (l.r. 28 luglio 2006, n. 13).

Con il citato assestamento di bilancio si è provveduto:

- o al recepimento delle chiusure definitive dei conti dell'esercizio precedente;
- o all'integrazione o modificazione di entrate derivanti dalla rideterminazione del loro andamento con riferimento alle entrate proprie, a quelle derivanti da assegnazioni statali a destinazione vincolata e da interventi finanziati dalla Comunità Europea;
- o alla copertura di oneri improcrastinabili ed urgenti derivanti da interventi prioritari.

Con altri provvedimenti di variazione si è provveduto ad autorizzare nuove e maggiori spese che hanno trovato copertura finanziaria in appositi fondi di bilancio o in assegnazioni statali o comunitarie a destinazione specifica.

Nel complesso sono state apportate variazioni alla parte entrate del bilancio di competenza, esercizio 2006, e corrispondentemente alla parte delle spese, per 2.100 milioni di

¹ [La normativa regionale individua quali strumenti fondamentali di programmazione finanziaria il bilancio pluriennale, le cui previsioni sono correlate alla programmazione regionale, il bilancio annuale di previsione e la legge finanziaria.](#)

[Al centro del processo di formazione del bilancio è posta una unità elementare denominata "unità previsionale di base", che costituisce l'unità elementare di classificazione delle entrate e delle spese e può essere articolata in uno o più capitoli; le unità previsionali di base sono contenute all'interno di due aggregazioni di livello superiore denominate parti ed aree di intervento e poi all'interno di una ulteriore aggregazione denominata "funzione obiettivo".](#)

[La legge finanziaria è un provvedimento di contenuto generale e sostanziale adottata in coincidenza con la legge annuale di bilancio e con le leggi di assestamento o di variazione generale al bilancio di previsione annuale e pluriennale.](#)

[Con tale strumento vengono rifinanziati o revocati i finanziamenti già autorizzati dalle rispettive leggi settoriali; introdotte modifiche alle modalità di intervento per il costante adattamento della vigente legislazione regionale di settore agli obiettivi specifici dei programmi attuativi; fissato il livello massimo di finanziamento regionale per le tipologie di intervento le cui leggi settoriali lo prevedano.](#)

[Il bilancio preventivo presenta elementi notevoli di flessibilità potendo essere disposte variazioni di bilancio, anche dopo il termine del 31 luglio di approvazione della legge di assestamento, sia con legge regionale che con atto deliberativo della Giunta: l'art. 31 della legge regionale n. 40 del 15 novembre 2001 disciplina minutamente le tipologie di variazione di bilancio e lo strumento dispositivo: legge o delibera.](#)

euro, con un incremento pari a circa il 9,84% sull'ammontare di 21.346 milioni di euro delle previsioni iniziali, comprensive dell'avanzo di amministrazione.

Le risultanze della gestione finanziaria contenute nello schema di Rendiconto presentato dalla Giunta regionale sono le seguenti:

Schema di Rendiconto presentato dalla Giunta regionale	
	(in milioni di euro)
Entrate	
Previsioni definitive	23.446,56
Accertate (comprensive dell'avanzo di amministrazione)	20.781,17
Riscosse	11.002,16
Da riscuotere esercizio 2006	4.399,03
Da riscuotere esercizio 2005 e precedenti	4.604,96
Residui attivi al 31.12.2006	9.003,99
Spese	
Previsioni definitive	23.446,56
Impegnate	17.631,29
Pagate	13.624,42
Da pagare esercizio 2006	4.006,86
Da pagare esercizio 2005 e precedenti	3.571,62
Residui passivi al 31.12.2006	7.578,48

La situazione di cassa al 31 dicembre 2006 evidenzia:

1. una differenza negativa tra riscossioni e pagamenti riferiti all'esercizio 2006 pari a 367,03 mln di euro, cui va sommato l'avanzo di cassa di 1.081,58 mln di euro esistente al 31 dicembre 2005;
2. un avanzo di cassa pari a 714,55 mln di euro.

La situazione finanziaria evidenzia al 31 dicembre 2006:

1. Una differenza positiva tra residui attivi e passivi di 1.425,51 mln di euro;
2. Un avanzo netto di amministrazione di 2.140,06 mln di euro.

Nelle tabelle n. 1/A e 1/B che seguono sono posti a confronto, in termini di competenza, le previsioni iniziali e definitive e i dati gestionali dell'esercizio 2006, relativamente alle Entrate (articolate per Titoli) e alle Spese (articolate per Aree di intervento).

Dall'esame dei dati emerge una buona capacità di previsione relativamente alle entrate del Titolo I (entrate tributarie); per quanto concerne gli altri titoli d'entrata, e, in particolare, il titolo III (entrate extratributarie) e il titolo V (entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie) i dati di preventivo si rivelano sovra o sottostimati manifestando – come già per il passato – evidenti difficoltà previsionali.

Relativamente alla spesa, il confronto tra previsioni definitive e consuntivo mette in luce, come per l'esercizio passato, una forte difficoltà (-55,43%) nell'impegnare le risorse destinate all'uso, salvaguardia e sviluppo del territorio (Area di intervento 4) e quelle destinate allo sviluppo economico (Area di intervento 3), che fa segnare un -46,90% in lieve regresso rispetto al 2005. Si tratta essenzialmente di spese di investimento che richiedono procedure più complesse per il perfezionamento dell'atto di impegno rispetto alle spese correnti e che danno luogo ad "economie di stanziamento" nel caso in cui l'obbligazione giuridica non si perfezioni entro il termine dell'esercizio.

Il totale della spesa impegnata denota uno scostamento dalle previsioni del 24,80%, che risulta essere pressoché invariato rispetto all'anno precedente (24,38%).

**BILANCIO PREVISIONE 2006
COMPETENZA
ENTRATA**

	A	B	C	C1	D	D1	D2
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Scostamenti tra A e B	Scostamenti % tra A e B	Accertamenti (consuntivo)	Scostamenti % tra A e D	Scostamenti % tra B e D
Avanzo di amministrazione proveniente dall'esercizio precedente.	4.235.284.439,20	5.379.981.527,37	1.144.697.088,17	27,03%	0,00		
TITOLO I Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dai gettiti di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione.	7.428.694.320,58	7.348.856.322,25	-79.837.998,33	-1,07%	7.587.693.205,06	2,14%	3,25%
TITOLO II Entrate da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti.	687.017.654,86	952.907.818,37	265.890.163,51	38,70%	916.135.243,43	33,35%	-3,86%
TITOLO III Entrate extratributarie	35.170.000,00	47.723.887,90	12.553.887,90	35,69%	94.950.058,08	169,97%	98,96%
TITOLO IV Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione crediti e da trasferimenti in conto capitale.	187.496.957,78	342.079.231,66	154.582.273,88	82,45%	435.212.425,53	132,12%	27,23%
TITOLO V Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	1.829.500.000,00	2.435.000.000,00	605.500.000,00	33,10%	0,00	-100,00%	-100,00%
TOTALE Parziale	14.403.163.372,42	16.506.548.787,55	2.103.385.415,13	14,60%	9.033.990.932,10	-37,28%	-45,27%
TITOLO VI Entrate per contabilità speciali (partite di giro)	6.943.156.200,00	6.940.006.724,00	-3.149.476,00	-0,05%	6.367.194.057,04	-8,30%	-8,25%
TOTALE ENTRATA	21.346.319.572,42	23.446.555.511,55	2.100.235.939,13	9,84%	15.401.184.989,14	-27,85%	-34,31%

Fonti: Leggi Regionali 22 dicembre 2005, n. 21 e 28 luglio 2006, n. 14 (Bilancio e Assestamento del bilancio di previsione es. 2006)

**BILANCIO PREVISIONE 2006
COMPETENZA
SPESA**

	A	B	C	C1	D	D1	D2
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Scostamenti tra A e B	Scostamenti % tra A e B	Impegnato (consuntivo)	Scostamenti % tra A e D	Scostamenti % tra B e D
Saldo negativo dell'esercizio precedente	1.302.000.000,00	1.297.000.000,00	-5.000.000,00	-0,38%			
PARTE 1							
Spese effettive per il conseguimento delle finalità dell'ente							
AREA INTERVENTO 1							
Organi Istituzionali	33.921.967,00	34.961.967,00	1.040.000,00	3,07%	34.857.570,05	2,76%	-0,30%
AREA INTERVENTO 2							
Affari Generali	369.297.139,45	422.803.210,39	53.506.070,94	14,49%	359.068.842,09	-2,77%	-15,07%
AREA INTERVENTO 3							
Interventi per lo Sviluppo Economico	436.069.246,90	495.061.826,44	58.992.579,54	13,53%	262.855.392,44	-39,72%	-46,90%
AREA INTERVENTO 4							
Uso, Salvaguardia e Sviluppo del Territorio	1.490.490.491,39	1.654.590.090,74	164.099.599,35	11,01%	737.464.069,52	-50,52%	-55,43%
AREA INTERVENTO 5							
Tutela della Salute e Solidarietà Sociale	7.235.865.066,28	8.186.118.180,23	950.253.113,95	13,13%	7.209.643.317,23	-0,36%	-11,93%
AREA INTERVENTO 6							
Istruzione, Attività Formative, Culturali, Sportive e Ricreative	438.428.193,41	475.714.889,68	37.286.696,27	8,50%	352.774.321,90	-19,54%	-25,84%
AREA INTERVENTO 7							
Uneri Generali Non Attribuibili	3.097.091.267,99	3.390.298.623,07	293.207.355,08	9,47%	2.307.428.514,77	-25,50%	-31,94%
TOTALE Parte 1	13.101.163.372,42	14.659.548.787,55	1.558.385.415,13	11,90%	11.264.092.028,00	-14,02%	-23,16%
PARTE 2							
Spese conseguenti a operazioni finanziarie non modificative del patrimonio regionale							
AREA INTERVENTO 1							
Rimborso di Anticipazioni Passive di Cassa	0,00	550.000.000,00	550.000.000,00		0,00		
PARTE 3							
Contabilità speciali							
AREA INTERVENTO 1							
Partite di Giro	6.943.156.200,00	6.940.006.724,00	-3.149.476,00	-0,05%	6.367.194.057,04	-8,30%	-8,25%
TOTALE SPESA	21.346.319.572,42	23.446.555.511,55	2.100.235.939,13	9,84%	17.631.286.085,04	-17,40%	-24,80%

Fonti: Leggi Regionali 22 dicembre 2005, n. 21 e 28 luglio 2006, n. 14 (Bilancio e Assestamento del bilancio di previsione es. 2006)

Il confronto degli stessi aggregati in termini di cassa (tabelle 2/A e 2/B) mette in luce uno scostamento tra previsioni e consuntivo relativamente alle entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie (-92,72% tra previsione iniziale e riscossioni e -94,46% tra assestato e consuntivo).

Con riguardo alla spesa si osserva nuovamente una rilevante flessione delle erogazioni, soprattutto nel settore degli interventi per lo sviluppo economico, Area Intervento 3, (-52,91% tra assestato e consuntivo), nel settore per l'uso, la salvaguardia e lo sviluppo del Territorio, Area Intervento 4 (-41,13% tra assestato e consuntivo) e nel settore Istruzione, attività formative etc., Area Intervento 6 (-40,41% tra assestato e consuntivo).

**BILANCIO PREVISIONE 2006
CASSA
ENTRATA**

	A	B	C	C1	D	D1	D2
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Scostamenti tra A e B	Scostamenti % tra A e B	Riscossioni (consuntivo)	Scostamenti % tra D e A	Scostamenti % tra D e B
Fondo di cassa dell'esercizio precedente	807.418.776,88	1.081.584.091,99	274.165.315,11	33,96%			
TITOLO I							
Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione.	13.552.125.000,00	13.575.925.000,00	23.800.000,00	0,18%	8.632.738.636,48	-36,30%	-36,41%
TITOLO II							
Entrate da contributi e trasferimenti di parte corrente dell'Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti.	494.256.334,60	934.979.986,61	440.723.652,01	89,17%	816.550.988,60	65,21%	-12,67%
TITOLO III							
Entrate extratributarie	35.177.300,00	47.731.187,90	12.553.887,90	35,69%	94.951.862,06	169,92%	98,93%
TITOLO IV							
Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione crediti e da trasferimenti in conto capitale.	321.312.326,79	515.397.863,14	194.085.536,35	60,40%	524.853.916,72	63,35%	1,83%
TITOLO V							
Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	1.925.575.177,34	2.532.288.199,25	606.713.021,91	31,51%	140.192.883,24	-92,72%	-94,46%
TOTALE Parziale	17.135.864.915,61	18.687.906.328,89	1.552.041.413,28	9,06%	10.209.288.287,10	-40,42%	-45,37%
TITOLO VI							
Entrate per contabilità speciali (partite di giro)	7.043.165.000,00	6.971.858.630,11	-71.306.369,89	-1,01%	6.278.796.009,93	-10,85%	-9,94%
TOTALE ENTRATA	24.179.029.915,61	25.659.764.959,00	1.480.735.043,39	6,12%	16.488.084.297,03	-31,81%	-35,74%

Fonti: Leggi Regionali 22 dicembre 2005, n. 21 e 28 luglio 2006, n. 14 (Bilancio e Assestamento del bilancio di previsione es. 2006)

BILANCIO DI PREVISIONE 2006
CASSA
SPESA

TAB 2/B

	A	B	C	C1	D	D1	D2
	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Scostamenti tra A e B	Scostamenti % tra A e B	Pagamenti (consuntivo)	Scostamenti % tra A e D	Scostamenti % tra B e D
PARTE 1							
Spese effettive per conseguimento delle finalità dell'ente							
AREA INTERVENTO 1							
Organi Istituzionali	34.256.967,00	35.085.921,86	828.954,86	2,42%	34.772.279,84	1,50%	-0,89%
AREA INTERVENTO 2							
Affari Generali	368.407.195,54	412.377.747,31	43.970.551,77	11,94%	325.372.843,64	-11,68%	-21,10%
AREA INTERVENTO 3							
Interventi per lo Sviluppo Economico	309.764.979,98	493.220.650,79	183.455.670,81	59,22%	232.259.072,44	-25,02%	-52,91%
AREA INTERVENTO 4							
Uso, Salvaguardia e Sviluppo del Territorio	800.827.819,63	1.163.375.778,46	362.547.958,83	45,27%	684.895.388,27	-14,48%	-41,13%
AREA INTERVENTO 5							
Tutela della Salute e Solidarietà Sociale	7.264.789.134,76	8.376.689.688,98	1.111.900.554,22	15,31%	7.201.069.358,50	-0,88%	-14,03%
AREA INTERVENTO 6							
Ricreative.	419.932.922,68	521.529.240,25	101.596.317,57	24,19%	310.797.214,18	-25,99%	-40,41%
AREA INTERVENTO 7							
Oneri Generali Non Attribuibili	3.625.355.429,10	3.369.175.585,08	-256.179.844,02	-7,07%	2.297.997.246,13	-36,61%	-31,79%
TOTALE Parte 1	12.823.334.448,69	14.371.454.612,73	1.548.120.164,04	12,07%	11.087.163.403,00	-13,54%	-22,85%
PARTE 2							
Spese conseguenti a operazioni finanziarie non modificative del patrimonio regionale							
AREA INTERVENTO 1							
Rimborso di Anticipazioni Passive di Cassa	0,00	550.000.000,00	550.000.000,00	0,00%	0,00		
PARTE 3							
Contabilità speciali							
AREA INTERVENTO 1							
Partite di Giro	11.348.615.561,63	10.731.367.779,72	-617.247.781,91	-5,44%	5.767.953.570,01	-49,17%	-46,25%
TOTALE SPESA	24.171.950.010,32	25.652.822.392,45	1.480.872.382,13	6,13%	16.855.116.973,01	-30,27%	-34,30%

Fonti: Leggi Regionali 22 dicembre 2005, n. 21 e 28 luglio 2006, n. 14 (Bilancio e Assestamento del bilancio di previsione es. 2006)

Le tabelle n. 3/A e 3/B riguardano l'ammontare dei residui relativi alle entrate e alle spese.

Relativamente alle entrate, si segnala un notevole decremento dei residui iniziali definitivi su quelli presunti relativi al Titolo III (entrate extratributarie pari al -59,26%). Nel corso dell'esercizio le riscossioni sui residui iniziali definitivi hanno fatto registrare uno scostamento pari al -54%; gli importi più significativi sono iscritti nel titolo I, nell'ambito del quale le somme di maggior consistenza sono rappresentate dall'IRAP e dall'addizionale regionale all'IRPEF.

Con riguardo alle spese, si rileva la elevata percentuale dei mancati pagamenti in conto residui della parte I (-41,85% sulla previsione iniziale e -51% sulla previsione assestata) verificatasi prevalentemente nell' Area Intervento 4 - Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio.

**BILANCIO PREVISIONE 2006
RESIDUI ATTIVI
ENTRATA**

	A	B	B1	B2	C	C1	C2
	Residui presunti	Residui iniziali definitivi	Scostamenti tra A e B	Scostamento % tra A e B	Riscossioni sui residui (consuntivo)	Scostamenti % tra C e A	Scostamenti % tra C e B
TITOLO I							
Entrate derivanti da tributi propri della Regione, dal gettito di tributi erariali o di quote di esso devolute alla Regione.	10.607.707.705,15	8.664.751.207,46	-1.942.956.497,69	-18,32%	4.932.696.863,03	-53,50%	-43,07%
TITOLO II							
Entrate derivanti da contributi e trasferimenti di parte corrente dell' Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti.	300.104.914,49	315.708.530,72	15.603.616,23	5,20%	141.625.861,29	-52,81%	-55,14%
TITOLO III							
Entrate extratributarie	82.086,86	33.443,12	-48.643,74	-59,26%	33.443,12	-59,26%	0,00%
TITOLO IV							
Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione crediti e da trasferimenti in conto capitale.	629.964.734,81	696.185.119,29	66.220.384,48	10,51%	216.816.786,41	-65,58%	-68,86%
TITOLO V							
Entrate derivanti da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	274.057.694,65	360.999.405,17	86.941.710,52	31,72%	140.192.883,24	-48,85%	-61,17%
TOTALE Parziale	11.811.917.135,96	10.037.677.705,76	-1.774.239.430,20	-15,02%	5.431.365.837,09	-54,02%	-45,89%
TITOLO VI							
Entrate per contabilità speciali (partite di giro)	114.895.243,23	54.655.071,19	-60.240.172,04	-52,43%	54.558.555,99	-52,51%	-0,18%
TOTALE ENTRATA	11.926.812.379,19	10.092.332.776,95	-1.834.479.602,24	-15,38%	5.485.924.393,08	-54,00%	-45,64%

Fonti: Leggi Regionali 22 dicembre 2005, n. 21 e 28 luglio 2006, n. 14 (Bilancio e Assestamento del bilancio di previsione es. 2006)

**BILANCIO PREVISIONE 2006
RESIDUI PASSIVI
SPESA**

TAB 3/B

	A	Residui presunti	B Residui iniziali definitivi	C	Scostamenti tra A e B	C % tra A e B	D Pagamenti sui residui (cons)	D1 Scostamenti % tra D e A	D2 Scostamenti % tra D e B
PARTE 1									
Spese effettive per il conseguimento delle finalità dell'ente									
AREA INTERVENTO 1									
Organi Istituzionali		335.000,00	269.230,91		-65.769,09	-19,63%	127.665,55	-61,89%	-52,58%
AREA INTERVENTO 2									
Affari Generali		112.223.625,09	134.793.063,08		22.569.437,99	20,11%	87.101.511,98	-22,39%	-35,38%
AREA INTERVENTO 3									
Interventi per lo Sviluppo Economico		266.043.160,42	297.424.743,44		31.381.583,02	11,80%	123.001.046,76	-53,77%	-58,64%
AREA INTERVENTO 4									
Uso, Salvaguardia e Sviluppo del Territorio		331.638.272,87	406.581.189,45		74.942.916,58	22,60%	170.385.217,84	-48,62%	-58,09%
AREA INTERVENTO 5									
Tutela della Salute e Solidarietà Sociale		122.909.622,58	293.132.238,45		170.222.615,87	138,49%	155.916.021,87	26,85%	-46,81%
AREA INTERVENTO 6									
Istruzione, Attività Formative, Culturali, Sportive e Ricreative.		168.440.879,71	149.612.290,06		-18.828.589,65	-11,18%	96.553.531,94	-42,68%	-35,46%
AREA INTERVENTO 7									
Oneri Generali Non Attribuibili		101.896.794,57	27.610.551,90		-74.286.242,67	-72,90%	8.548.381,97	-91,61%	-69,04%
TOTALE Parte 1		1.103.487.355,24	1.309.423.307,29		205.935.952,05	18,66%	641.633.377,91	-41,85%	-51,00%
PARTE 2									
Spese conseguenti a operazioni finanziarie non modificative del patrimonio regionale									
AREA INTERVENTO 1									
Rimborso di Anticipazioni Passive di Cassa		0,00	0,00		0,00	0,00%	0,00	0,00%	0,00%
PARTE 3									
Contabilità speciali									
AREA INTERVENTO 1									
Partite di Giro		8.697.459.361,63	5.781.512.034,28		-2.915.947.327,35	-33,53%	2.589.062.281,41	-70,23%	-55,22%
TOTALE SPESA		9.800.946.716,87	7.090.935.341,57		-2.710.011.375,30	-27,65%	3.230.695.659,32	-67,04%	-54,44%

Fonti: Leggi Regionali 22 dicembre 2005, n. 21 e 28 luglio 2006, n. 14 (Bilancio e Assestamento del bilancio di previsione es. 2006)

3 I VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA

3.1 L'equilibrio del bilancio 2006

In base alla disciplina dettata dalla legge regionale di contabilità n. 40 del 15 novembre 2001 – artt. 14 e 15 – gli equilibri di bilancio, rispettivamente con riferimento all'equilibrio di competenza ed a quello di cassa, risultano, anche per il 2006, rispettati in sede di bilancio regionale.

Nel particolare, l'equilibrio di competenza – la cui attuazione trova un primo riscontro confrontando le risultanze delle precedenti tabb. 1/A e 1/B – è stato realizzato dalla Regione Emilia-Romagna mediante l'autorizzazione a contrarre mutui o prestiti obbligazionari coperti con mezzi regionali per l'importo di 1.829,5 mln di euro in sede di previsione ed aumentati a 1.885 mln di euro in sede di consuntivo.

Per le previsioni di cassa, l'equilibrio del bilancio è ricavabile dalla situazione rappresentata nelle tabelle 2/A e 2/B, posto che il totale dei pagamenti autorizzati, iniziali e definitivi, non è superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione e alla presunta giacenza di cassa (art. 15 della l. r. n. 40 del 2001).

Del rispetto degli ulteriori vincoli posti dalla medesima legge di contabilità, si dà conto nelle successive tabb. 4/A, 4/B e 4/C , nei diversi momenti del bilancio di previsione, dell'assestamento e del consuntivo.

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO PREVENTIVO INIZIALE

Dati desunti dal Bilancio e altri allegati come approvati dalla L.R. 21/2005
artt. 5, 11, 22, 23 d.lgs 28 marzo 2000 n. 76 - artt. 14, 24, 33, 34 L. R. n. 40 del 15 novembre 2001
esercizio 2006

(in milioni di euro)

1)	Totale delle entrate che si prevede di accertare per l'esercizio 2006 (avanzo presunto di amministrazione + Titoli 1° - 2° -3° - 4° - 5°).		14.403,16
2)		A detrarre:	2.699,37
a)	Entrate derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti obbligazionari, al netto di quelli autorizzati a ripiano disavanzi sanità e trasporti e da altre leggi speciali ante 2002 e utilizzati in competenza 2006.	1.829,50	
b)	Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali o dell'Unione europea con destinazione specifica.	869,87	
3)	Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per spese di mezzi regionali da coprire con entrate correnti		11.703,79
4)	Totale impegno di spesa autorizzato.		14.403,16
		A detrarre:	2.700,62
	A. spese finanziate con entrate a destinazione specifica;	869,87	
	B. spese per ulteriori investimenti e partecipazioni finanziarie dell'anno;	528,75	
	C. quota parte del saldo negativo;	1.302,00	
	Totale impegno di spesa autorizzato per spese di mezzi regionali da coprire con risorse correnti.		11.702,54

Fonti: elaborazione Corte dei conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

TAB. 4/B

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRIO DEL BILANCIO DI ASSESTAMENTO

Dati desunti dal Bilancio e altri allegati come approvati dalla L.R. 14/2006 di assestamento;
artt. 5, 11, 22, 23 d.lgs 28 marzo 2000 n. 76 - artt. 14, 24, 33, 34 L. R. n. 40 del 15 novembre 2001
esercizio 2006

(in milioni di euro)

1)	Totale delle entrate che si prevede di accertare per l'esercizio 2006 (avanzo presunto di amministrazione + Titoli 1° - 2° -3° - 4° - 5°).		15.393,56
2)	A detrarre:		2.754,87
a)	Entrate derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti obbligazionari, al netto di quelli autorizzati a ripiano disavanzi sanità e trasporti e da altre leggi speciali ante 2002 e utilizzati in competenza 2006.	1.885,00	
b)	Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali o dell'Unione europea con destinazione specifica.	869,87	
3)	Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per spese di mezzi regionali da coprire con entrate correnti		12.638,69
4)	Totale impegno di spesa autorizzato		15.393,58
	A detrarre:		2.755,88
	A. spese finanziate con entrate a destinazione specifica;	869,87	
	B. spese per ulteriori* investimenti e partecipazioni finanziarie dell'anno;	589,01	
	C. quota parte del saldo negativo;	1.297,00	
	D. spese per disavanzi pregressi autorizzati nella competenza 2006.		
	Totale impegno di spesa autorizzato per spese di mezzi regionali da coprire con risorse correnti.		12.637,70

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

PROSPETTO DIMOSTRATIVO DELL'EQUILIBRO DEL CONTO CONSUNTIVO

artt. 5, 11, 22, 23 d.lgs 28 marzo 2000 n. 76 - artt. 14, 24, 33, 34 L. R. n. 40 del 15 novembre 2001
esercizio 2006

(in milioni di euro)

1)	Totale delle entrate accertate per l'esercizio 2006 (avanzo di amministrazione + Titoli 1° - 2° - 3° - 4° - 5°).		16.506,55
2)		A detrarre:	3.179,59
a)	Entrate derivanti dall'assunzione di mutui e prestiti obbligazionari, al netto di quelli autorizzati a ripiano disavanzi sanità e trasporti e da altre leggi speciali ante 2002 e utilizzati in competenza 2006.	1.885,00	
b)	Entrate derivanti dall'assegnazione o dal riparto di fondi statali o dell'Unione europea con destinazione specifica.	1.294,59	
3)	Tetto massimo delle spese di cui si può autorizzare l'impegno per spese di mezzi regionali da coprire con entrate correnti		13.326,96
4)	Totale impegno di spesa autorizzato		16.506,55
		A detrarre:	3.180,60
	A. spese finanziate con entrate a destinazione specifica;	1.294,59	
	B. spese per ulteriori investimenti e partecipazioni finanziarie dell'anno;	589,01	
	C. quota parte del saldo negativo;	1.297,00	
	D. spese per disavanzi pregressi autorizzati nella competenza 2006.		
	Totale impegno di spesa autorizzato per spese di mezzi regionali da coprire con risorse correnti.		13.325,95

Fonti:elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

3.2 I vincoli all'indebitamento

Come è noto, la legge statale pone una serie di vincoli all'indebitamento regionale, affinché sia assicurata la corretta gestione degli enti.

Norma cardine del sistema è l'art. 119, comma quinto, della Costituzione, che, nel testo novellato dall'articolo 5 della legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, limita il ricorso all'indebitamento esclusivamente al finanziamento delle spese di investimento.

Devono, poi, aggiungersi i limiti dettati da leggi ordinarie:

- art. 10 della legge 16 maggio 1970, n. 281, come modificato da ultimo dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. 76/2000² ;

- art. 23 del d.lgs. 76/2000 (commi da 2 a 5)³ ;

- art. 41 della legge n. 448/2001 (finanziaria 2002), con il quale venivano previste una serie di misure volte alla utilizzazione più efficiente e flessibile degli strumenti di finanziamento reperibili sul mercato dei capitali, e la cui disciplina di dettaglio è stata successivamente fissata con il decreto ministeriale n. 389 del 1 dicembre 2003, in vigore dal febbraio 2004⁴.

- art. 3, commi da 16 a 21, della legge n. 350/2003 (finanziaria 2004).

In particolare, il comma 17, nel confermare categorie di indebitamento già presenti nell'ordinamento, ossia i mutui ed i prestiti obbligazionari, aggiunge, con richiamo alle regole Eurostat, le cartolarizzazioni con corrispettivo iniziale inferiore all'85% del prezzo di mercato dell'attività cartolarizzata e quelle relative a flussi futuri di entrata *non collegati ad attività patrimoniale preesistente*⁵, come pure le cartolarizzazioni e le cessioni di crediti futuri o vantati nei confronti di altre Amministrazioni Pubbliche.

² La norma indica [tutte le forme di copertura alle quali le regioni possono ricorrere; fissa nel 25% delle entrate del Titolo I il limite dell'importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interessi dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato; afferma il principio della copertura degli oneri futuri, che devono trovare previsione nel bilancio pluriennale della Regione.](#)

³ La normativa [vieta la contrazione di nuovo indebitamento se non è stato approvato dal Consiglio regionale il rendiconto dell'esercizio di due anni precedenti a quello al cui bilancio il nuovo indebitamento si riferisce; prevede la decadenza dell'autorizzazione all'indebitamento, concessa con la legge di approvazione del bilancio o con leggi di variazione del medesimo, al termine dell'esercizio cui il bilancio si riferisce; impone di iscrivere tra i residui attivi le entrate da operazioni di indebitamento perfezionate entro il termine dell'esercizio, se non rimosse; qualifica minori entrate rispetto alle previsioni le somme iscritte nello stato di previsione dell'entrata in relazione ad operazioni di indebitamento autorizzate, ma non perfezionate entro il termine dell'esercizio.](#)

⁴ Alcune Regioni hanno impugnato [l'art. 41 dinanzi alla Corte Costituzionale](#), la quale si è pronunciata [con sentenza 376 del dicembre 2003 nel senso dell'infondatezza delle questioni di incostituzionalità prospettate](#), fissando peraltro [alcuni importanti principi interpretativi dell'art. 119 della Costituzione](#), tra cui [l'inerenza all'ambito del "coordinamento della finanza pubblica" attribuita alla potestà concorrente dello Stato della disciplina delle condizioni e dei limiti dell'accesso degli Enti territoriali al mercato dei capitali](#). Questo, presumibilmente, il motivo del ritardo di due anni per l'emanazione del citato DM 389.

⁵ La formulazione in corsivo è stata soppressa dal comma 740 dell'art.1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)"

Il medesimo comma 17 stabilisce, peraltro, che non costituiscono indebitamento le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura in bilancio.

Al comma 18 si procede alla classificazione delle operazioni specifiche che costituiscono investimento⁶, mentre il successivo comma 19 pone il tassativo divieto del ricorso all'indebitamento per finanziare conferimenti rivolti alla ricapitalizzazione di aziende o società per il ripianamento di perdite. A tal fine l'istituto finanziatore, in sede istruttoria, è tenuto ad acquisire dall'ente l'esplicazione specifica sull'investimento da finanziare e l'indicazione che il bilancio dell'azienda o della società, destinataria del conferimento, relativo all'esercizio finanziario precedente non presenta una perdita di esercizio.

La legge n. 311 del 30 dicembre 2004 (legge finanziaria 2005) prevede, ai commi 71 e seguenti, una articolata e stringente disciplina circa la rinegoziazione dei mutui con oneri di ammortamento anche parzialmente a carico dello Stato:

-il comma 71 sancisce l'obbligo, se tale facoltà è prevista dalle clausole contrattuali, per le regioni e gli enti locali di provvedere alla conversione di tali mutui in titoli obbligazionari di nuova emissione o alla rinegoziazione dei mutui stessi, ove le condizioni di rifinanziamento consentano una riduzione del valore finanziario delle passività totali. Per valutare la convenienza dell'operazione di conversione o di rinegoziazione bisogna considerare sia il costo delle commissioni, sia che l'incremento di valore nominale delle nuove passività non superi di 5 punti percentuali il valore nominale di quello preesistente; in difetto di tale ultima condizione l'operazione di rinegoziazione è vietata (comma 71 bis introdotto dalla legge n.266 del 23 dicembre 2005, legge finanziaria 2006).

Inoltre, le rate di ammortamento dei mutui attivati dalle amministrazioni pubbliche ed ad intero carico del bilancio dello Stato devono essere direttamente pagate dal medesimo agli istituti finanziatori (comma 75), norma logicamente agganciata alla successiva disposizione del

⁶ Tali sono: l'acquisto, la costruzione, la ristrutturazione e la manutenzione straordinaria di beni immobili, costituiti da fabbricati sia residenziali che non residenziali; la costruzione, la demolizione, la ristrutturazione, il recupero e la manutenzione straordinaria di opere e impianti; l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; gli oneri per beni immateriali ad utilizzo pluriennale; l'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose; le partecipazioni azionarie e i conferimenti di capitale, nei limiti della facoltà di partecipazione concessa ai singoli enti mutuatari dai rispettivi ordinamenti; i trasferimenti in conto capitale destinati specificamente alla realizzazione degli investimenti a cura di un altro ente od organismo appartenente al settore delle pubbliche amministrazioni; i trasferimenti in conto capitale in favore di soggetti concessionari di lavori pubblici o di proprietari o gestori di impianti, di reti o di dotazioni funzionali all'erogazione di servizi pubblici o di soggetti che erogano servizi pubblici, le cui concessioni o contratti di servizio prevedono la retrocessione degli investimenti agli enti committenti alla loro scadenza, anche anticipata. In tale fattispecie rientra l'intervento finanziario a favore del concessionario di cui al comma 2 dell'articolo 19 della legge 11 febbraio 1994, n. 109; gli interventi contenuti in programmi generali relativi a piani urbanistici attuativi, esecutivi, dichiarati di preminente interesse regionale aventi finalità pubblica volti al recupero e alla valorizzazione del territorio.

comma 76 che prevede la registrazione del mutuo nel bilancio dell'amministrazione che ne sostiene l'onere, mentre l'ente beneficiario contabilizza il ricavato come trasferimento in conto capitale.

Sulla gestione del debito attraverso strumenti derivati è intervenuta la legge 27 dicembre 2006 n. 296 (finanziaria 2007) con le disposizioni contenute nei commi 736-740 dell'art.1.

La prima disposizione introduce principi dichiarati fondamentali per il coordinamento della finanza pubblica cui dovranno attenersi gli enti territoriali, perciò anche le Regioni

Le operazioni di intervento sulla gestione del debito sono consentite solo a copertura dell'esposizione al rischio di mercato e per finalità di riduzione del costo del debito, con la necessaria implicazione, in entrambi i casi, di una passività sottostante effettivamente dovuta. In altri termini, il ricorso ai derivati non può avere altro scopo che quello della gestione attiva del debito, in assenza del quale resterebbe solo una scommessa, meramente speculativa, sulla variabilità dei tassi.

Con la diffusione degli strumenti derivati è sensibilmente aumentato il rischio di operazioni non sostenute da competenze adeguate da parte di investitori non di professione, per di più tentati di sfruttare gli effetti di breve periodo per colmare deficit di bilancio e insufficienti liquidità. A tale evenienza ha inteso porre un argine la disposizione recata al comma 737, della finanziaria 2007 mediante una supervisione e controllo del Ministero dell'Economia su tali operazioni finanziarie. E' prevista infatti una fase di monitoraggio ex-ante su tali operazioni ponendo in capo agli enti l'obbligo di trasmettere al MEF il testo del contratto prima del suo perfezionamento. L'avvenuta comunicazione costituisce elemento necessario al perfezionamento del contratto. Qualora poi le operazioni comunicate e poste in essere violino le disposizioni in materia di strumenti derivati, segue una comunicazione alla Corte dei conti ai fini dei provvedimenti di competenza.

Di particolare rilevanza anche la disposizione di cui al comma 739 che aggiunge alle operazioni di indebitamento previste dal suindicato comma 17, art.3 della legge n.350 del 24 dicembre 2003 ,le cessioni o cartolarizzazioni dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi per i cui pagamenti l'ente assume, anche indirettamente, nuove obbligazioni, anche mediante la ristrutturazione dei piani di ammortamento.

Per quel che riguarda la Regione Emilia-Romagna, la successiva tabella 5 consente di confermare anche per il 2006 l'ampio margine di rispetto del limite all'indebitamento. Infatti, a fronte di una soglia legale di 194,35 milioni di euro, l'ammontare complessivo delle rate di ammortamento dei mutui contratti per spese di investimento risulta pari 70,21 milioni di euro.

In merito alla situazione debitoria della Regione, si rinvia a quanto sarà osservato più avanti, nei paragrafi 4.5 (Le entrate del titolo V. L'indebitamento regionale), 5.6 (Oneri finanziari) e 7 (Il conto generale del patrimonio).

**LIMITI DI INDEBITAMENTO
ESERCIZIO 2006**

(in milioni di euro)

Entrate Titolo1			
(Previsioni definitive)		7.348,86	
a detrarre:			
Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (28%)	5,85		
Imposta regionale sulle attività produttive (quota parte destinata al finanziamento della sanità)	2.974,42		
Addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche	484,49		
Compartecipazione regionale all' IVA (quota parte destinata al finanziamento della sanità)	3.080,75		
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	19,63		
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale	0,30		
Tassa in materia di caccia	6,00		
TOTALE		6.571,44	
Ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione		777,42	
			Ammortamento mutui
			Interessi
			Capitale
			Totale
			45,52
			24,69
			70,21
LIMITE DI INDEBITAMENTO (25%)		194,35	

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

3.3 Il Patto di stabilità interno

La garanzia di mantenimento dell'equilibrio finanziario nazionale , così come fissata dalle regole di Maastricht, si traduce in un vincolo alla politica finanziaria nazionale, determinando obiettivi, in particolare tra gli altri quello della riduzione del rapporto debito/PIL, cui devono concorrere lo Stato e tutti gli enti territoriali.

Il Patto di Stabilità interno, strumento utilizzato dal legislatore nazionale per il controllo dei disavanzi ed il contenimento della spesa, rappresenta il contraltare del processo di ampliamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Rispetto alla disciplina introdotta dalla finanziaria 2005, che prendeva in considerazione il complesso delle spese (correnti e in conto capitale), la finanziaria 2006 distingue i due aggregati di spesa e prende a base di riferimento la spesa del 2004.

Dal complesso delle spese correnti sono escluse quelle per il personale, quelle per la sanità, per interessi passivi, quelle derivanti da calamità naturali (per le quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza), quelle per oneri derivanti da sentenze che "originino debiti fuori bilancio; derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite o delegate dalle regioni ed esercitate dagli enti locali a decorrere dal 1° gennaio 2005 "nei limiti dei corrispondenti trasferimenti finanziari attribuiti" dalle regioni

Dal complesso delle spese in conto capitale vengono escluse dal calcolo: quelle per trasferimenti (in conto capitale) destinati alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato e individuate dall'ISTAT nell'elenco pubblicato annualmente ai sensi dell'art. 1, comma 5 della finanziaria 2005, quelle derivanti da concessioni di crediti, limitatamente al 2006 quelle derivanti da interventi cofinanziati dall'Unione europea (comprese le corrispondenti quote di parte nazionale), le spese per calamità naturali e quelle derivanti dall'esercizio di funzioni trasferite e delegate da parte delle regioni.

Il tetto delle spese correnti non può superare nel 2006 l'ammontare delle spese del 2004, diminuito del 3,8% e, per gli anni 2007 e 2008, le spese dell'anno precedente aumentate rispettivamente dello 0,4% e del 2,5%; il tetto delle spese in conto capitale non può superare nel 2006 l'ammontare delle spese dell'anno 2004 aumentato del 4,8%, nel 2007 e 2008 quello dell'anno precedente aumentato del 4%. Viene previsto, peraltro (comma 144) la possibilità di superare questi tetti in presenza corrispondenti riduzioni, realizzate nella spesa corrente. Il superamento dei limiti di spesa è previsto anche, ai sensi del comma 145, entro i limiti dei proventi derivanti da erogazioni a titolo gratuito da parte di soggetti diversi dalle Amministrazioni pubbliche.

Resta applicabile la restante normativa (monitoraggio etc) introdotta dalla finanziaria 2005 nei commi 30 - 35 e 37 dell'articolo unico.

La Regione Emilia-Romagna, come si evince dalla tabella 6 che segue, ha rispettato le regole del patto di stabilità relativo all'anno 2006 contenendo le spese soggette a vincolo di crescita all'interno dell'obiettivo programmatico.

Difatti, per la spesa corrente, a fronte di 0,834 mln. di Euro di obiettivo programmatico per i pagamenti, il risultato raggiunto è pari a 0,764 mln. di Euro; mentre per gli impegni, a fronte di 0,867 mln. di Euro, il risultato è di 0,810.

Più consistente è il contenimento della spesa in conto capitale: a fronte di 0,486 mln. di Euro di obiettivo programmatico per i pagamenti, il risultato raggiunto è pari a 0,393 mln. di Euro; mentre per gli impegni, a fronte di 0,718 mln. di Euro, il risultato è di 0,410.

Mod. 1 - MONITORAGGIO PATTO DI STABILITA' INTERNO PER L'ANNO 2006

Legge N.266 del 2005
 Regione Emilia Romagna
 Dati annuali 2004 e 2006

(milioni di euro)

SPESA CORRENTE

RIFERIMENTI NORMATIVI

PAGAMENTI

IMPEGNI

2004

2006

2004

2006

TITOLO I - SPESE CORRENTI

Scor	TOTALE TITOLO I		7.657.484,00	8.348.078,00	7.342.680,00	8.409.186,00
a detrarre:	S1 Spese per il personale	comma 142, lettera a, legge n.266/05	143.861,00	154.475,00	150.390,00	159.490,00
	S2 Spese per la sanità	comma 142, lettera b, legge n.266/05	6.254.996,00	7.065.485,00	5.863.276,00	7.070.082,00
	S3 Spese per trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	comma 142, lettera c, legge n.266/05	262.672,00	256.480,00	298.954,00	262.393,00
	S4 Spese per interessi passivi	comma 142, lettera e, legge n.266/05	128.022,00	106.680,00	128.022,00	106.680,00
	S5 Spese per calamità naturali	comma 142, lettera f, legge n.266/05				
	S7 Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005	comma 142, lettera h, legge n.266/05				
ScorN	SPESE CORRENTI NETTE (Scor- S1-S2-S3-S4-S5-S7)		867.933,00	764.958,00	902.038,00	810.541,00
OPSCor 06	Obiettivo annuale spese correnti (-3,8% dell'importo 2004)	comma 139, 1° periodo, legge n.266/05		834.952,00		867.761,00
DSor06	Differenza tra obiettivo e risultato annuale spese correnti			69.994,00		57.220,00

Mod. 1 - MONITORAGGIO PATTO DI STABILITA' INTERNO PER L'ANNO 2006

Legge N.266 del 2005

Regione Emilia Romagna

Dati annuali 2004 e 2006

(milioni di euro)

		PAGAMENTI		IMPEGNI	
		2004	2006	2004	2006
TITOLO II- SPESE IN CONTO CAPITALE					
Scap	TOTALE TITOLO II	757.017,00	716.923,00	1.046.547,00	833.615,00
<i>a detrarre:</i>	S8 Spese per la sanità				
	S9 Spese per trasferimenti in conto capitale ad Amministrazioni pubbliche	223.129,00	285.693,00	308.394,00	378.729,00
	S10 Spese per concessioni di crediti	33,00	13,00	33,00	26,00
	S11 Spese per calamità naturali	69.771,00	20.054,00	53.423,00	17.110,00
	S12 Spese in conto capitale derivanti da interventi cofinanziati dalla U.E. ivi comprese le corrispondenti quote di parte nazionale (solo per il 2006)		18.269,00		27.925,00
	S14 Spese per funzioni trasferite o delegate dal 1° gennaio 2005				
ScapN	SPESE IN CONTO CAPITALE NETTE (Scap-S8-S9-S10-S11-S12-S14)	464.084,00	392.894,00	684.697,00	409.825,00
	S15 Eventuali spese in conto capitale inpegname nel 2006 e finanziate da proventi 2006 derivanti da alienazioni a titolo gratuito e liberalità				
	S16 Eventuali spese in conto capitale finanziate da riduzioni di spesa corrente rispetto al corrispondente obiettivo programmatico.				
RScap06	RISULTATO ANNUALE SPESE IN CONTO CAPITALE		392.894,00		409.825,00
OPScap06	Obiettivo annuale 2006 spese in conto capitale (+ 4,8% dell'importo 2004)		486.360,00		717.562,00
DScap06	Differenza tra obiettivo e risultato annuale spese in conto capitale		93.466,00	0	307.737,00

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

4 LA GESTIONE DELLE ENTRATE

4.1 L'andamento delle entrate effettive

Per l'Emilia-Romagna, come del resto per tutte le Regioni a statuto ordinario, il recente sistema di finanziamento è stato caratterizzato da una serie di modifiche introdotte dallo Stato in sede di approvazione delle manovre finanziarie, le quali hanno cercato di intensificare l'evoluzione verso un più accentuato federalismo fiscale.

Le novità introdotte dalle leggi finanziarie che modificano l'imposizione fiscale, hanno determinato un elevato margine di incertezza sulle stime revisionali delle entrate non creando, altresì, incrementi dei margini di manovrabilità dei bilanci regionali, in considerazione dei rigidi vincoli di destinazione delle nuove entrate regionali.

Il quadro sulla finanza regionale continua essere segnato dall'incertezza sull'ammontare complessivo delle entrate sia con riferimento al breve periodo sia rispetto ad una proiezione pluriennale.

Le tabelle che seguono, tabella n. 7 e tabella n. 8, riportano l'andamento della gestione delle entrate, ad esclusione delle entrate del Titolo VI (contabilità speciali), relativamente al periodo 2004-2006 al fine di valutazioni comparative tra i diversi esercizi.

L'accertamento delle entrate nel loro insieme, per l'esercizio 2006, è stato di 9.033,99 milioni di euro in aumento del 6,68% rispetto al 2004 e del 2,32% rispetto al 2005; nel triennio l'incremento medio è stato del 3,29%.

La distribuzione percentuale degli accertamenti per l'anno 2006 fra i primi 5 titoli delle entrate, è la seguente: titolo I 83,99%, titolo II 10,14%, titolo III 1,05% e titolo IV 4,82 %.

La riscossione per l'esercizio 2005, ammonta a 10.209,28 milioni di euro. Rispetto all'esercizio precedente la variazione è stata del 88,19%. La variazione media del triennio è stata del 38,82%.

Analizzando i singoli titoli delle entrate regionali è emerso che:

- per il titolo I (tributi propri e quote di tributi erariali) l'accertamento relativo all'anno 2006 registra una variazione in aumento sia in relazione all'esercizio precedente (3,75%) che all'anno 2004 (13,62%), la variazione media nel triennio si è attestata al 6,63%; la riscossione, nell'anno 2006, ha registrato un incremento del 128,58% rispetto al 2005 e del 95,69% rispetto al 2004, la variazione media nel triennio è stata del 57,10%;
- per il titolo II (assegnazioni statali) l'accertamento del settore nell'anno 2006 registra un incremento del 13,51% rispetto all'anno precedente e un decremento del 2,91% relativamente all'anno 2004, la variazione media del triennio è stato del -0,48%; la riscossione segna un aumento nell'anno 2006, rispetto all'anno 2005 dell'1,21% e un decremento del 20,97% rispetto all'anno 2004, la variazione media del triennio è stata di -10,35%;

- per il titolo III (entrate extratributarie) l'accertamento del settore nell'anno 2006 è incrementato del 13,22% rispetto all'anno precedente e diminuito del 23,93% rispetto all'anno 2004, la variazione percentuale media nel triennio è stata del -9,80%; la riscossione si è incrementata del 13,20%, nell'anno 2006 rispetto al 2005, e diminuita del 31,31%, rispetto all'anno 2004, l'incremento medio nel triennio è del -13,06%;
- per il titolo IV (alienazione beni, trasformazione di capitale, riscossione di crediti e trasferimento in c/capitale) l'accertamento del settore per l'anno 2006 registra una flessione del 6,47% rispetto al 2005 e del 16,58% rispetto al 2004, la variazione percentuale media nel triennio è stata del -8,64%; la riscossione ha fatto registrare un incremento del 3,11% nel 2006 rispetto al 2005 e dell'11,59% rispetto al 2004, la variazione percentuale media nel triennio è stata del 5,67%;
- per il titolo V (mutui, prestiti e altre operazioni creditizie) l'accertamento del settore nel 2006 è stato pari a zero in quanto non è stato necessario ricorrere alla contrazione di mutui, la variazione percentuale media nel triennio è stata del -60,11%; la riscossione nel 2005 segna una variazione negativa del 43,63% rispetto al 2005 e positiva del 1.152,82% rispetto al 2004, la variazione percentuale media nel triennio è stata del 1.039,40%.

Analizzando i dati nel loro complesso emerge che, rispetto al 2005, a fronte di un confermato incremento realizzato negli accertamenti delle entrate tributarie (274,28 milioni di euro), sul fronte delle riscossioni, dopo la flessione rispetto all'esercizio 2004 di 634,68 milioni di euro, nell'esercizio 2005, rispetto all'esercizio 2005 ne sono state riscosse 4.856,09 milioni in più.

La ripartizione dei tributi erariali è per il 56,84% di tributi propri (cat. I) ed il rimanente 43,16% quote di tributi statali.

Fra i tributi propri e le compartecipazioni, l'IRAP costituisce il gettito maggiore essendo pari al 42,64% dei tributi propri.

Relativamente ai dati riportati nella tabella 8, è da registrare anche per l'esercizio 2006 la differenza tra gli accertamenti e le previsioni definitive registratasi nel 2005 che deriva quasi integralmente, come già negli anni precedenti, dalla mancata stipulazione di mutui. Il differenziale che emerge tra le riscossioni di competenza e le previsioni definitive (-57,06% nel 2006) deriva in gran parte dal mancato introito dei tributi di cui al titolo I.

TAB. 7

ENTRATE REGIONALI - ANDAMENTO DEGLI ACCERTAMENTI E DELLE RISCOSSIONI NEL TRIENNIO 2004-2006 (*)

	(in milioni di euro)						
	ACCERTAMENTI DI COMPETENZA			Variaz. %	Variaz. %	Variaz. %	Variaz. %
	2004	2005	2006	2005/2004	2006/2005	2006/2004	media nel triennio
Titolo I - Entrate da tributi propri della Regione	6.678,13	7.313,41	7.587,69	9,51	3,75	13,62	6,63
Titolo II - Entrate da contributi e trasferimenti	943,59	807,09	916,14	-14,47	13,51	-2,91	-0,48
Titolo III - Entrate extratributarie	124,82	83,86	94,95	-32,82	13,22	-23,93	-9,80
Titolo IV - Entrate da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione crediti e da trasferimenti in conto capitale.	521,72	465,33	435,21	-10,81	-6,47	-16,58	-8,64
Titolo V - Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	199,71	159,31	0,00	-20,23	-100,00	-100,00	-60,11
TOTALE	8.467,97	8.829,00	9.033,99	4,26	2,32	6,68	3,29
	RISCOSSIONI TOTALI			Variaz. %	Variaz. %	Variaz. %	Variaz. %
	2004	2005	2006	2005/2004	2006/2005	2006/2004	media nel triennio
Titolo I - Entrate da tributi propri della Regione	4.411,33	3.776,65	8.632,74	-14,39	128,58	95,69	57,10
Titolo II - Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri.	1.033,15	806,76	816,55	-21,91	1,21	-20,97	-10,35
Titolo III - Entrate extratributarie	138,23	83,88	94,95	-39,32	13,20	-31,31	-13,06
Titolo IV - Entrate da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione crediti e da trasferimenti in conto capitale.	470,32	509,01	524,85	8,23	3,11	11,59	5,67
Titolo V - Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie.	11,19	248,69	140,19	2122,43	-43,63	1152,82	1039,40
TOTALE	6.064,22	5.424,99	10.209,28	-10,54	88,19	68,35	38,82

*(al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit.VI.)

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

TAB. 8

Entrate regionali triennio 2004/2006 (*) - PREVISIONI - ACCERTAMENTI - RISCOSSIONI (competenza dell'anno e dati di cassa)

	(in milioni di Euro)							
	Previsioni definitive competenza	cassa	Accertamenti competenza	Variazioni %	Riscossioni competenza	compet. + residui	Variazioni %	
	(A)	(B)	(C)	=[(C)-(A)]/(A)	(D)	(E)	=[(D)-(A)]/(A)	=[(E)-(B)]/(B)
	2004							
Titolo I Entrate da tributi propri della Regione	6.648,59	8.925,31	6.678,13	0,44	4.063,91	4.411,33	-38,88	-50,58
Titolo II Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri	958,48	1.021,11	943,59	-1,55	722,40	1.033,15	-24,63	1,18
Titolo III Entrate extratributarie	51,21	64,65	124,82	143,74	124,77	138,23	143,64	113,81
Titolo IV crediti e da trasferimenti in conto capitale	584,96	857,75	521,72	-10,81	326,13	470,32	-44,25	-45,17
Titolo V Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	1.915,69	1.986,22	199,71	-89,58	0,14	11,19	-99,99	-99,44
TOTALE	10.158,93	12.855,04	8.467,97	-16,65	5.237,35	6.064,22	-48,45	-52,83
	2005							
Titolo I Entrate da tributi propri della Regione	7.207,33	9.315,27	7.313,41	1,47	3.560,99	3.776,65	-50,59	-59,46
Titolo II Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri	737,88	765,55	807,09	9,38	602,83	806,76	-18,30	5,38
Titolo III Entrate extratributarie	44,88	44,89	83,86	86,85	83,83	83,88	86,79	86,86
Titolo IV crediti e da trasferimenti in conto capitale	498,16	659,32	465,33	-6,59	327,26	509,01	-34,31	-22,80
Titolo V Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	1.878,41	1.981,03	159,31	-91,52	159,31	248,69	-91,52	-87,45
TOTALE	10.366,66	12.766,06	8.829,00	-14,83	4.734,22	5.424,99	-54,33	-57,50
	2006							
Titolo I Entrate da tributi propri della Regione	7.348,86	13.575,92	7.587,69	3,25	3.700,04	8.632,74	-49,65	-36,41
Titolo II Entrate da contributi e trasferimenti correnti della UE, dello Stato e altri	952,91	934,98	916,14	-3,86	674,92	816,55	-29,17	-12,67
Titolo III Entrate extratributarie	47,72	47,73	94,95	98,97	94,92	94,95	98,91	98,93
Titolo IV crediti e da trasferimenti in conto capitale	342,08	515,40	435,21	27,22	308,04	524,85	-9,95	1,83
Titolo V Entrate da mutui, prestiti o altre operazioni creditizie	2.435,00	2.532,29	0,00	-100,00	0,00	140,19	-100,00	-94,46
TOTALE	11.126,57	17.606,32	9.033,99	-18,81	4.777,92	10.209,28	-57,06	-42,01

(*) Al netto delle entrate per contabilità speciali - Tit. VI.

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

4.2 La ripartizione tra entrate tributarie proprie e devolute

Nel luglio 2005 le regioni avevano raggiunto un accordo che aveva portato alla modifica delle modalità operative ed attuative del decreto legislativo 56/2000. Tali proposte recepite dal governo hanno conseguentemente ottenuto in sede di manovra finanziaria per il 2006, una più lenta transizione al federalismo fiscale. Si era giunti, altresì, alla predisposizione, ad inizio anno, dei decreti per l'applicazione del nuovo meccanismo concordato al quadriennio 2004-2005. La finanziaria 2006 ha, inoltre, confermato, dal gennaio 2006, la trasformazione dei trasferimenti per il federalismo amministrativo in entrate proprie.

Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per l'Emilia-Romagna

La gestione finanziaria e l'attuazione della programmazione del bilancio in Emilia-Romagna - (Esercizio finanziario 2006)

Sembrava quindi possibile superare le obiezioni che avevano impedito l'attuazione del disegno costituzionale ed inoltre, era necessario superare la logica che aveva portato all'introduzione di complessi sistemi di vincoli alla crescita della spesa, per proiettarsi verso una piena responsabilizzazione delle amministrazioni regionali.

Il riavvio del processo di attuazione del nuovo titolo V della Costituzione si è rivelato più complesso del previsto. La cronistoria dell'anno si caratterizza per l'alternarsi di eventi negativi e positivi sul fronte dell'autonomia e della responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali.

Un primo segnale di difficoltà è rintracciabile nello stallo nell'operare del regime transitorio basato sulla nuova versione del d.lgs. 56/2000. Nonostante le modifiche disposte in coerenza con le indicazioni della Conferenza dei Presidenti, e l'assenso dato dalle regioni sulla metodologia e sui dati alla base della ripartizione, è mancato l'accordo per l'applicazione del nuovo meccanismo al riparto delle risorse per il 2005 e per il 2006.

L'impossibilità quindi di giungere in tempi brevi alla definizione del nuovo meccanismo ha portato ad allungare ulteriormente i tempi per la trasformazione dei trasferimenti per il federalismo amministrativo in entrate proprie.

Lo schema di decreto è stato approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 3 agosto 2007 ed è stato inviato alle Camere per la discussione

Nel mese di luglio 2007 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri lo schema di legge delega sul federalismo fiscale con lo scopo manifesto di *"garantire l'unità giuridica e finanziaria dello Stato, alla luce degli impegni europei, affermando in modo esteso la relazione che deve intercorrere tra responsabilità fiscale e autonomia di spesa: il tutto dentro la salvaguardia dei diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza repubblicana, come sanciti nella prima parte della Costituzione"*.

L'obiettivo è quello di conciliare il principio di autonomia finanziaria di Regioni ed Enti Locali, la perequazione necessaria per l'uniformità dei livelli essenziali delle prestazioni e la sostenibilità dei conti pubblici.

E' previsto il superamento graduale del criterio della spesa storica per tutti i livelli istituzionali e determinati i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte degli enti territoriali. Sono disciplinati i criteri di riparto delle risorse da assegnare agli enti locali con finalità perequative e di efficienza delle amministrazioni, sono determinati i criteri per l'attribuzione delle risorse aggiuntive previste dal quinto comma dell'art. 119 Cost. e indicati i criteri per il finanziamento di Roma Capitale

L'obiettivo del federalismo concreto viene raggiunto da parte del legislatore attraverso il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: a tal fine, le norme sulla manovra di bilancio con ricadute sulla finanza regionale e locale confluiranno in un disegno di

legge collegato alla manovra di bilancio, che dovrà essere approvato entro il mese di ottobre di ciascun anno.⁷

Inoltre, nel settembre 2006 è intervenuta la sentenza definitiva relativa all'Irap. Con il riconoscimento delle ragioni del Governo circa la compatibilità del tributo con la normativa comunitaria si è superata l'incertezza che gravava sul principale strumento della politica fiscale decentrata.

Con la finanziaria per il 2007 si è nuovamente intervenuti sui tributi alla base del sistema di finanziamento degli enti territoriali. L'utilizzo di essi quali strumenti per la gestione di politiche generali ha finito per incidere sulla gestibilità di importanti leve fiscali territoriali e per rendere più incerti i risultati in termini di gettito.

⁷ Nella relazione illustrativa allo schema di legge delega vengono così elencati i punti pregnati della riforma:

- *"... Si costruisce un assetto stabile della finanza di Regioni, Province e Comuni in attuazione dell'articolo 119 Cost.;*
- *Viene attribuito a ciascuno dei tre livelli di governo un mix di tributi propri e compartecipazioni dinamiche al gettito di tributi erariali. Ai tributi propri è affidato il compito di garantire la manovrabilità dei bilanci, l'adattamento dei livelli dell'intervento pubblico alle situazioni locali e la responsabilità delle amministrazioni locali. Alle compartecipazioni la stabilità anche in senso dinamico del volume delle risorse finanziarie.*
- *Viene stabilito un principio di pari dignità dei tributi propri dei vari livelli di governo, con l'esclusione di interventi, privi di contestuale compensazione, sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi riferibili ad altri livelli di governo;*
- *Si definisce un quadro per l'esercizio concreto dell'autonomia tributaria, prevedendo che le regioni possono, nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, istituire tributi regionali e locali e determinare le materie e gli ambiti nei quali può esercitarsi l'autonomia tributaria degli Enti locali;*
- *L'autonomia tributaria degli Enti Locali è garantita anche dalla possibilità di intervento della legge statale, in assenza di legge regionale;*
- *Per le regioni, le fonti di finanziamento comprendono, oltre ai tributi propri attuali e alla compartecipazione IVA una compartecipazione IRPEF(e/o una addizionale regionale IRPEF);*
- *Per le regioni si garantisce il finanziamento integrale (sulla base dei costi standard o di indicatori di fabbisogno finanziario) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali (sanità e assistenza), del trasporto pubblico di competenza regionale, delle spese riconducibili a funzioni fondamentali dei Comuni di dimensioni demografiche minori. Il finanziamento dei fabbisogni standard per tutte le regioni è garantito da un fondo perequativo alimentato dalla fiscalità generale .*
- *Per la parte residua delle spese regionali, la perequazione è basata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Il fondo perequativo, per questa componente è alimentato in modo nozionale, da una parte del gettito della compartecipazione all'IRPEF di competenza delle regioni con maggiore capacità fiscale;*
- *Alla competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica corrisponde un assetto duale della finanza comunale, basata sulla distinzione dei Comuni secondo l'ampiezza demografica (e quindi la gamma delle funzioni svolte). Viene così demandato alle regioni il compito di disegnare schemi concreti di perequazione dei comuni di dimensioni minori (nel rispetto dei criteri generali che vengono fissati nella delega);*
- *Riguardo alle fonti di finanziamento degli enti locali : per i Comuni viene rafforzata la compartecipazione dinamica all'IRPEF già introdotta dalla legge finanziaria 2007; per le Province è prevista la possibilità di una analoga compartecipazione e/o della trasformazione in tributo proprio dell'imposta sulle assicurazioni RCA....".*

L'andamento delle entrate della regione Emilia Romagna del titolo I – distinte in due categorie: entrate tributarie proprie ed entrate tributarie devolute dallo Stato -, relativamente al periodo 2004-2006, è riportato nelle tabelle che seguono: la 9, la 10 e la 11.

Esse sono riferite, rispettivamente, all'aspetto previsionale (n. 9), all'accertamento (n. 10) ed alla riscossione (n. 11).

TAB. 9

ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO
ANNI 2004-2006
PREVISIONI (COMPETENZA)

DESCRIZIONE	(in milioni di euro)				
	2004	2005	2006	VAR. % 05/04	VAR % 06/05
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,65	0,65	0,65	0,00	0,00
Tasse sulle concessioni regionali	7,10	7,10	0,80	0,00	-88,73
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca (nuova istituzione)	0,00	0,00	6,00		
Tassa fitosanitaria regionale	0,00	0,04	0,15		275,00
Tassa autom. reg., soprataxa autom. Reg. e tassa speciale req.	394,86	404,86	422,50	2,53	4,36
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (nuova istituzione)	0,00	0,00	0,30		
Addizionale reg. imposta erariale di trascrizione					
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	91,00	104,00	105,00	14,29	0,96
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	20,90	20,90	20,90	0,00	0,00
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	19,63	19,63	19,63	0,00	0,00
Tasse universitarie - esercizi precedenti il 1996					
I.R.A.P.	2.911,17	2.923,52	3.020,38	0,42	3,31
Addizionale regionale I.R.Pe.F.	496,66	469,32	484,49	-5,50	3,23
<i>TOTALE TIT. 1, cat. 1</i>	<i>3.941,97</i>	<i>3.950,02</i>	<i>4.080,80</i>	<i>0,20</i>	<i>3,31</i>
TITOLO1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	211,00	205,00	160,50	-2,84	-21,71
Quota gettito I.Lo.R (ruoli d'imposta aa. 1976 e precedenti)					
Quota fondo comune a destinazione non vincolata					
Quota fondo comune					
Compartecipazione regionale all' I.V.A.	2.495,63	3.052,31	3.107,56	22,31	1,81
<i>TOTALE TIT. 1, cat. 2</i>	<i>2.706,63</i>	<i>3.257,31</i>	<i>3.268,06</i>	<i>20,35</i>	<i>0,33</i>
TOTALE GENERALE	6.648,60	7.207,33	7.348,86	8,40	1,96

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

**ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO
ANNI 2004-2006
ACCERTAMENTI**

(in milioni di euro)

DESCRIZIONE	2004	2005	2006	VAR % 05/04	VAR % 06/05
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,34	0,30	0,32	-11,76	6,67
Tasse sulle concessioni regionali	7,08	6,87	0,49	-2,97	-92,87
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca (nuova istituzione)	0,00	0,00	5,51		
Tassa fitosanitaria regionale	0,00	0,06	0,40		566,67
Tassa autom. reg., sopratassa autom. Reg. e tassa speciale reg.	424,70	426,30	443,29	0,38	3,99
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (nuova istituzione)	0,00	0,00	0,22		
Rimborso dello Stato delle minori entrate derivanti dalla esenzione del pagamento della tassa automobilistica	2,93	0,00	0,00	-100,00	
Addizionale reg. imposta erariale di trascrizione					
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	110,10	133,09	101,44	20,88	-23,78
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	21,45	22,97	24,92	7,09	8,49
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	17,16	16,12	16,35	-6,06	1,43
Tasse universitarie - esercizi precedenti il 1996					
I.R.A.P.	2.911,65	2.960,50	3.235,16	1,68	9,28
Addizionale regionale I.R.Pe.F.	496,66	488,12	484,73	-1,72	-0,69
TOTALE TIT. 1, cat. 1	3.992,07	4.054,33	4.312,83	1,56	6,38
TITOLO1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	205,87	178,73	167,30	-13,18	-6,40
Quota gettito I.Lo.R (ruoli d'imposta aa. 1976 e precedenti)					
Quota fondo comune a destinazione non vincolata					
Quota fondo comune					
Compartecipazione regionale all' I.V.A.	2.480,18	3.080,35	3.107,56	24,20	0,88
TOTALE TIT. 1, cat. 2	2.686,05	3.259,08	3.274,86	21,33	0,48
TOTALE GENERALE	6.678,12	7.313,41	7.587,69	9,51	3,75

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

**ENTRATE TRIBUTARIE PROPRIE E DEVOLUTE DALLO STATO
ANNI 2004-2006
RISCOSSIONI (CASSA)**

(in milioni di euro)

DESCRIZIONE	2004	2005	2006	VAR % 05/04	VAR % 06/05
TITOLO 1, categoria 1					
Imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio	0,34	0,30	0,32	-11,76	6,67
Tasse sulle concessioni regionali	7,08	6,87	0,49	-2,97	-92,87
Tassa sulle concessioni per la caccia e la pesca (nuova istituzione)	0,00	0,00	5,50		
Tassa fitosanitaria regionale	0,00	0,06	0,40		566,67
Tassa autom. reg., sopratassa autom. Reg. e tassa speciale reg.	427,21	423,81	447,04	-0,80	5,48
Rimborsi dello Stato delle minori entrate derivanti dalla esenzione del pagamento della tassa automobilistica	2,93	0,00	0,00	-100,00	
Tassa di abilitazione all'esercizio professionale (nuova istituzione)	0,00	0,00	0,23		
Addizionale reg. imposta erariale di trascrizione					
Addizionale reg. all'imposta di consumo sul gas metano	110,10	133,09	101,44	20,88	-23,78
Tributo speciale per il deposito in discarica di rifiuti solidi	21,45	22,97	24,92	7,09	8,49
Tassa regionale per il diritto allo studio universitario	17,16	16,12	16,35	-6,06	1,43
Tasse universitarie - esercizi precedenti il 1996					
I.R.A.P.	1.141,57	46,99	3.802,56	-95,88	7.992,27
Addizionale regionale I.R.Pe.F.	0,00	165,00	785,26		375,92
TOTALE TIT. 1, cat. 1	1.727,84	815,21	5.184,51	-52,82	535,97
TITOLO1, categoria 2					
Quota di accisa sulla benzina	208,76	184,65	169,34	-11,55	-8,29
Quota gettito I.Lo.R (ruoli d'imposta aa. 1976 e precedenti)					
Quota fondo comune a destinazione non vincolata					
Quota fondo comune					
Compartecipazione regionale all' I.V.A.	2.474,72	2.776,79	3.278,89	12,21	18,08
TOTALE TIT. 1, cat. 2	2.683,48	2.961,44	3.448,23	10,36	16,44
TOTALE GENERALE	4.411,32	3.776,65	8.632,74	-14,39	128,58

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

Per quanto attiene ai tributi relativamente ai quali la Regione può esercitare una capacità fiscale, a fronte di una previsione per l'anno 2006 di 4.080,80 milioni di euro (+3,31% rispetto al 2005), sono stati accertati 4.312,83 milioni di euro (+6,38% rispetto al 2005) e riscossi 5.184,51 milioni di euro (+535,97% rispetto al 2005).

La maggiore variazione percentuale nel 2006 rispetto al 2005 relativamente alla previsione è stata sulla tassa fitosanitaria (+275,00%). La medesima imposta ha fatto

registrare la maggior variazione percentuale rispetto al 2005 anche per gli accertamenti (+566,67%), mentre, per le riscossioni è stata l'I.R.A.P. (+7.992,27%).

Sul fronte delle compartecipazioni a tributi erariali è la quota di accisa sulla benzina a porsi in evidenza per un'ulteriore decremento degli accertamenti (-6,40% rispetto al 2005) che incontra peraltro corrispondenza anche sul fronte delle riscossioni (-8,29%). Ciò trova spiegazione nella generale flessione dei consumi di benzina, dovuti all'incremento sempre crescente di autoveicoli alimentati a gasolio.

4.3 La capacità fiscale della Regione Emilia-Romagna

I tributi sui quali sussiste possibilità di intervento da parte della Regione sono i seguenti:

- Tassa automobilistica regionale (d. lgs. 504/92; art. 17 c. 10, e 16 l. 449/97; art. 1 l.r. 36/97; l.r. 37/98; l.r. 37/2000) - La normativa consente a ciascuna Regione di aumentare del 10% gli importi delle tasse automobilistiche vigenti. La Regione Emilia-Romagna si è avvalsa della possibilità di aumento soltanto per gli esercizi 1999 e 2000.
- Addizionale regionale all'IRPEF (d.lgs. 446/97; d.lgs. 56/00) - La legge regionale può fissare l'aliquota dell'addizionale (tra lo 0,5% e l'1%). Nel 1998 e 1999 l'aliquota è stata dello 0,50% su tutto il territorio nazionale. Dal 2000 le aliquote di compartecipazione dello 0,50 e 1% sono elevate, rispettivamente, allo 0,90% e all'1,4%. Per questo tributo l'art. 3 della l. 289/2002 (finanziaria 2003) ha sospeso l'efficacia degli aumenti dell'addizionale deliberati successivamente al 29 settembre 2002 fino alla definizione di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Con legge regionale n. 19 del 20 dicembre 2006 la regione ha stabilito le aliquote per l'anno 2007 che vanno dall'1,1% all'1,4%.
- Imposta regionale sulle attività produttive (d.lgs. 446/97; l.r. n.48/2001) - L'aliquota ordinaria 4,25% può essere variata fino ad un massimo di un punto percentuale, anche differenziandola per settori di attività e per categorie di soggetti passivi. Come già rilevato l'art. 3 della l. 289/2002 (finanziaria 2003) ha sospeso l'efficacia degli aumenti dell'IRAP deliberati successivamente al 29 settembre 2002 fino alla definizione di un accordo sui meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Dal periodo d'imposta successivo al 31.12.2001, la Regione ha previsto la riduzione dell'aliquota al 3,5% per le cooperative sociali e le onlus. Dal 2004, inoltre, è stata ridotta al 3,25% l'aliquota per le organizzazioni non governative (ONG) riconosciute ai sensi della legge sulla cooperazione internazionale (Legge regionale 22 dicembre 2003 n. 30, art. 18). Per l'anno 2007 è determinata nella misura del 5,25% per i seguenti settori di attività: raffinerie produzione energia, intermediazione monetaria e finanziaria (con

esclusione delle assicurazioni e dei fondi pensione), attività ausiliarie dell'intermediazione finanziaria.

- Addizionale regionale all'imposta di consumo sul gas metano (d.lgs. 398/90; l.r. 43/93; l.r. 36/97) – La legge consente di elevare l'addizionale regionale, dalla misura minima di lire 10 al m³ di gas erogato, fino ad un massimo di lire 60 al m³. Il d.lgs n.504 del 1995 stabilisce le utenze esenti; per questi tipi di utenze le regioni possono istituire un'imposta regionale sostitutiva. La Regione Emilia-Romagna ha fissato in euro 0,006249 per metro cubo per usi industriali non superiori a 1.200.000 mc annui; euro 0,0051646 per metro cubo per usi industriali superiori a 1.200.000 mc annui (fino al 31/12/2005); euro 0,0224245 per metro cubo per usi domestici di cottura cibi e produzione di acqua calda tariffa T1; euro 0,0309874 per metro cubo per usi di riscaldamento individuale tariffa T2 fino a 250 mc annui; euro 0,0309874 per metro cubo per altri usi civili.
- Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (art. 3 c. da 24 a 40 l. 549/95; l.r. 31/96). La Regione destina il gettito di tale tributo al finanziamento di interventi a favore dell'ambiente, della qualità urbana e della tutela del territorio e ne devolve il 10% alle Province. La normativa prevede per i rifiuti dei settori minerario, estrattivo, edilizio, lapideo e metallurgico un'imposta da 3,62 a 7,75 euro per 1.000 kg; per i rifiuti speciali diversi da quelli precedenti da 6,20 a 10,33 euro per 1.000 kg; per i rifiuti classificati come tossici e nocivi (ai sensi del D. P. R. n. 915/82) da 10,33 a 25,82 euro ogni 1.000 kg per i restanti rifiuti. La Regione ha determinato la misura dell'imposta dall'1.1.2002 a seconda della tipologia del rifiuto. A decorrere dall'anno 2006 sono state disciplinate, con la delibera di Giunta n. 2318/2005, le modalità per beneficiare della riduzione del tributo al venti per cento prevista dal comma 40 dell'art. 3 della legge 549/95 per gli scarti e sovralli di impianti di selezione automatica.
- Imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile (art. 2 l. 281/70 e l.r. 1/71) – L'imposta sulle concessioni statali è dovuta dai titolari di concessioni per l'occupazione e l'uso di beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato che si trovano nel territorio della Regione Emilia-Romagna (miniere, colture di pioppi su pertinenze idrauliche, demanio marittimo, ecc.). A fronte di un'aliquota massima consentita del 300% del canone di concessione, la Regione applica aliquote variabili dal 5% al 300% .
- Tassa sulle concessioni regionali (art. 3 l. 281/70; d.lgs 230/91; l.r. 26/79; l.r. 18/98) – La legge consente l'aumento della tassa nella misura del 20% o del 100% dell'importo previsto per l'anno precedente. La Regione finora non si è avvalsa della facoltà (art. 55 d.lgs 446/97). La Regione Emilia-Romagna, con la l.r. 18/98 ha ridotto a sei le concessioni regionali per cui è necessario pagare un tributo licenza di appostamento fisso di caccia, concessione di costituzione di

aziende faunistico-venatorie, concessione di costituzione di centri privati di produzione selvaggina, abilitazione all'esercizio venatorio, licenza per la pesca nelle acque interne, abilitazione alla ricerca ed alla raccolta dei tartufi;

- Tassa per l'abilitazione professionale (art. 190, Regio Decreto 31 agosto 1933 n. 1592) determinata in euro 46,48 e che deve essere pagata da chi ottiene l'abilitazione all'esercizio di una professione e ha conseguito il titolo accademico in una Università che ha sede legale in Emilia-Romagna.
- Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (art. 3 c. da 20 a 23 l. 549/95; l.r. 18/96) – La normativa statale stabilisce la misura della tassa da un minimo di lire 120.000 ad un massimo di lire 200.000. La misura del tributo stabilito dalla Regione Emilia-Romagna è attualmente di Euro 98,13.
- Tassa fitosanitaria regionale (art. 13 della l.r. 3/2004, in attuazione alla Direttiva 2000/29/CE) tassa sui controlli fitosanitari sui prodotti vegetali importati da Stati che non fanno parte dell'Unione Europea.

Ai sensi dell'art. 17 del d.lgs 21 dicembre 1990, n. 398, le regioni hanno facoltà di istituire un'imposta regionale sulla benzina per autotrazione. La misura massima di tale imposta è attualmente stabilita in 50 lire al litro (art. 1, comma 154, della legge 23 dicembre 1996, n. 662). La Regione Emilia-Romagna, così come gran parte delle altre regioni, non si è avvalsa di tale facoltà.

Dalle analisi effettuate in sede centrale per l'esercizio in esame (2006) circa il margine di copertura del fabbisogno tramite entrate proprie, emerge come la Regione Emilia-Romagna abbia presentato un grado di copertura con entrate proprie più alto rispetto alla media nazionale, sia in termini di stanziamenti (media regionale: 58,3, media nazionale 52,8), sia in termini di impegni (media regionale: 82,10, media nazionale: 67,5)⁸.

4.4 Le entrate dei titoli II, III e IV. Il rilievo delle assegnazioni dello Stato e dei contributi dell'Unione europea. L'incidenza dei vincoli di destinazione delle risorse.

Le entrate dei titoli II, III e IV, nel triennio 2004-2006, sono riportate nella successiva tabella 12.

Relativamente al titolo II (contributi ed assegnazioni di parte corrente dell'Unione europea, dello Stato e di altri soggetti), per il 2006 si registra un incremento sul fronte degli accertamenti rispetto all'esercizio precedente del 13,51% e un leggero decremento rispetto a quelli del 2004 (-2,91%). Il medesimo andamento si rileva per le riscossioni totali in leggero aumento nel 2006 rispetto al 2005 (1,21%) e in calo rispetto al 2004 (-20,97%).

⁸ *cf.* Corte dei conti, Sezione Autonomie, Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni - (esercizi 2005-2006) - <http://www.corteconti.it/wfprog/GetURL.exe?ID=49554&type=1>

Relativamente alle entrate del titolo III (rendite patrimoniali, utili di enti o di aziende regionali), nel 2006 si registra un aumento rispetto al 2005 sia sul fronte degli accertamenti (13,22%), sia su quello delle riscossioni (13,20%). In controtendenza i dati relazionati con quelli dell'esercizio 2004: -23,93% per gli accertamenti e -31,31% per le riscossioni.

Per ciò che riguarda le entrate del titolo IV (alienazioni di beni patrimoniali, trasformazione di capitale, riscossione di crediti e trasferimenti in c/capitale), nell'anno 2006 si registra un decremento tra gli accertamenti (-6,47% rispetto al 2005 e -10,81% rispetto 2004); mentre per le riscossioni la *performance* del 2006 è stata positiva sia sul 2005 (3,11%) sia sull'esercizio 2004 (8,23%).

ACCERTAMENTI E RISCOSSIONI DEI TITOLI II° - III° - IV°
2004-2006

TAB. 12

								(in milioni di euro)
TIT. II Entrate derivanti da contributi ed trasferimenti di parte corrente dell' Unione Europea, dello Stato e di altri soggetti (categorie 3 - 4 - 5)								
	2004		2005		2006			
accertamenti	riscossioni totali		accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali		
943,59	1.033,15		807,09	806,76	916,14	816,55		
TIT. III Entrate derivanti da rendite patrimoniali, da utili di enti o di aziende regionali (categorie 6-7-8-9-10)								
	2004		2005		2006			
accertamenti	riscossioni totali		accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali		
124,82	138,23		83,86	83,88	94,95	94,95		
TIT. IV Entrate derivanti da alienazioni, da trasformazione di capitale, da riscossione di crediti e da trasferimenti in conto capitale (categorie 11-12-13-14-15-16)								
	2004		2005		2006			
accertamenti	riscossioni totali		accertamenti	riscossioni totali	accertamenti	riscossioni totali		
521,72	470,32		465,33	509,01	435,21	524,85		

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

Nell'esercizio 2006 l'entità delle risorse finanziarie aventi destinazione vincolata, sia in relazione a funzioni delegate che a funzioni che comportano l'utilizzo di fondi di provenienza comunitaria, ha segnato un leggero aumento rispetto all'anno precedente, come evidenziato nella successiva tabella 13.

Detta tabella rappresenta, per il periodo 2004-2006, l'incidenza delle assegnazioni gravate da vincoli di destinazione sull'insieme delle entrate effettive, con espressa determinazione del margine percentuale riservato alle entrate libere rispetto alle vincolate. Infatti gli accertamenti riguardanti le entrate vincolate per l'anno 2006 hanno costituito soltanto il 17,87% rispetto al totale delle entrate dei titoli I, II, III e IV (quest'ultimo al netto della Categoria 11 "alienazione di beni patrimoniali").

ENTRATE LIBERE E VINCOLATE
ANNI 2004 - 2006

(in milioni di euro)

	Stanziamenti definitivi		
	2004	2005	2006
A) ENTRATE	8.243,16	8.487,87	8.691,17
B) LIBERE	6.699,82	7.252,21	7.396,58
C) VINCOLATE	1.543,34	1.235,66	1.294,59
di cui:			
- COMUNITARIE	160,26	168,65	175,44
- STATALI	1.381,52	1.063,83	1.002,63
- DA ALTRI SOGGETTI	1,56	3,18	116,52
B)/A) %	81,28	85,44	85,10
C)/A) %	18,72	14,56	14,90
	Accertamenti		
	2004	2005	2006
A) ENTRATE	8.263,83	8.668,57	9.032,44
B) LIBERE	6.802,96	7.397,27	7.684,58
C) VINCOLATE	1.460,87	1.271,30	1.347,86
di cui:			
- COMUNITARIE	117,47	117,71	113,03
- STATALI	1.337,11	1.146,34	1.113,50
- DA ALTRI SOGGETTI	6,29	7,25	121,33
B)/A) %	82,32	85,33	85,08
C)/A) %	17,68	14,67	14,92
	Riscossioni totali		
	2004	2005	2006
A) ENTRATE	6.048,59	5.175,17	10.067,54
B) LIBERE	4.549,56	3.860,52	8.729,62
C) VINCOLATE	1.499,03	1.314,65	1.337,92
di cui:			
- COMUNITARIE	163,46	114,14	86,70
- STATALI	1.329,44	1.194,44	1.203,75
- DA ALTRI SOGGETTI	6,13	6,07	47,47
B)/A) %	75,22	74,60	86,71
C)/A) %	24,78	25,40	13,29

Entrate al netto del tit. V Mutui ed altre operazioni creditizie e del tit. VI entrate per contabilità speciali (partite di giro) e della categoria "Alienazione di beni patrimoniali" del titolo IV.

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

4.5 Le entrate del titolo V. L'indebitamento regionale

Le entrate del titolo V sono costituite dalle categorie diciassettesima, relativa ai mutui, e diciannovesima, relativa alle anticipazioni ed altre operazioni di credito a breve termine.

La tabella che segue (tab. n. 14) dà conto delle previsioni definitive, degli accertamenti e delle riscossioni relative al 2006 aventi ad oggetto i mutui.

CATEGORIA 17 - MUTUI - ANNO 2006 (COMPETENZA)

(in milioni di Euro)

DESCRIZIONE	PREVISIONI DEFINITIVE	ACCERTAMENTI	MINORI ACCERTAMENTI	RISCOSSIONI DI COMPETENZA
	(A)	(B)	(C)=(A)-(B)	(D)
MUTUI DI COMPETENZA REGIONALE				
Mutuo regionale a copertura del disavanzo fra entrate e spese autorizzate sul bilancio di competenza	588,00	0,00	588,00	0,00
Mutui per la copertura della quota parte del saldo finanziario negativo risultante a tutto il 31 dicembre 2003 determinato dalla mancata stipulazione dei mutui già autorizzati dalle leggi di bilancio	693,00	0,00	693,00	0,00
Mutuo regionale a copertura della quota parte del saldo finanziario negativo determinato dalla mancata stipulazione dei mutui già autorizzati dalle leggi di bilancio	0,00	0,00	0,00	0,00
Mutuo per la copertura del saldo finanziario presunto dell'esercizio precedente	604,00	0,00	604,00	0,00
TOTALE	1.885,00	0,00	1.885,00	0,00

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

Alla previsione (1.885,00 milioni di euro) hanno fatto riscontro accertamenti e riscossioni pari a zero.

La tabella n. 15 che segue riporta l'ammontare dell'indebitamento della Regione nel quinquennio 2002-2006.

**ESPOSIZIONE DEBITORIA REGIONALE - MUTUI
ANNI 2002 - 2006**

(in milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006
Consistenza al 1.1.	879,34	1.341,59	1.274,63	1.211,48	1.155,39
in aumento	516,46	0,00	0,00	230,63	173,35
in diminuzione	54,21	66,97	63,15	286,73	194,09
Consistenza al 31.12	1.341,59	1.274,62	1.211,48	1.155,38	1.134,65

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

La legge finanziaria 2006 persegue gli obiettivi già posti in essere dai precedenti interventi legislativi circa l'accesso all'indebitamento. Stante ciò vengono aperte nuove opportunità di finanziamento, per compensare la riduzione dei trasferimenti ed il blocco della fiscalità, per altro verso, il legislatore disciplina la gestione del debito entro binari di razionalizzazione e di maggiore prudenza.

L'indebitamento della Regione Emilia-Romagna passa al 31 dicembre 2006 da 1.155,38 milioni di euro di inizio esercizio a 1.134,65 milioni di euro. La quota di mutui a tasso variabile risulta essere 438,99 milioni di euro, pari al 38,69% dell'indebitamento totale, nell'anno precedente lo stesso dato era del 69,50%.

L'ammontare dell'indebitamento per mutui trova poi puntuale riscontro nelle passività del Conto del patrimonio, i cui dati riepilogativi sono riportati nella tabella 35.

Nel corso dell'esercizio 2006 sono stati rinegoziati due mutui stipulati con la Dexia Crediop e ricontrattati con la stessa banca. Tali operazioni sono state autorizzate con deliberazione della Giunta regionale n. 1748 del 4 dicembre 2006.

Dei mutui in essere alla fine del 2006 il 99,97% (1.134,31 milioni di euro) sono relativi a mutui e prestiti per la copertura dei disavanzi della Sanità, i rimanenti 0,34 milioni di euro si riferiscono a mutui e prestiti propri della Regione per rimboschimenti.

4.6 I residui attivi

La situazione delle entrate accertate ma non riscosse nel triennio 2004-2006 è riassunta dalla tabella 16.

I residui attivi a carico della gestione 2006 provenienti dall'esercizio 2005 e precedenti, ammontavano a 10.0923,33 milioni di euro, di questi ne sono stati riscossi 5.485,92 milioni di euro, che rappresentano il 54,36% del totale.

Ne restano ancora da riscuotere 4.604,97 milioni di euro, mentre i residui attivi formati nell'esercizio di competenza ammontano a 4.399,02 milioni di euro. I residui attivi finali diminuiscono del 10,78% rispetto al 2005.

Gli importi più significativi per i residui attivi relativi alla competenza riguardano per 3.188 milioni di euro l'Irap che da sola rappresenta il 72,47% dei residui attivi formati nell'esercizio e per 485 milioni di euro l'addizionale regionale all'Irpef.

TAB. 16

GESTIONE RESIDUI ATTIVI				
(in milioni di euro)				
		2004	2005	2006
Residui attivi iniziali	+	4.345,21	6.715,01	10.092,33
Riscossioni in conto residui	-	939,89	772,39	5.485,92
Residui inesigibili	-	2,57	1,13	27,14
Residui riprodotti per riaccertamento	+	0,02	1,47	25,70
Subtotale - Residui da riportare nell'es. successivo	=	3.402,77	5.942,96	4.604,97
Residui relativi alla competenza	+	3.312,24	4.149,37	4.399,02
Residui attivi finali al 31/12	=	6.715,01	10.092,33	9.003,99

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

4.7 Indicatori finanziari sulle entrate

Il rendiconto predisposto dalla Giunta regionale e sottoposto all'approvazione del Consiglio, come di consueto riporta alcuni indicatori di monitoraggio finanziario scelti tra quelli ordinariamente utilizzati per valutare la capacità di entrata e di spesa.

Nella tabella 17 si evidenziano, con riferimento all'ultimo triennio, i suddetti indicatori unitamente ad alcuni altri indicatori specificamente afferenti alla capacità previsionale.

Rispetto all'esercizio precedente, gli indicatori finanziari della capacità d'entrata (data dal rapporto tra il totale delle riscossioni e la massa riscuotibile) e della velocità di riscossione (data dal rapporto tra il totale delle riscossioni e la somma di accertamenti e residui attivi iniziali) ribaltano il *trend* negativo. Nel 2005 si passa dallo 0,32 allo 0,48 per la capacità di entrata e dallo 0,35 allo 0,54 per la velocità di riscossione. Da notare anche l'indice di smaltimento dei residui attivi (dato dal rapporto tra la somma delle riscossioni – in conto residui – e i residui attivi eliminati, e l'ammontare dei residui attivi iniziali) passa dallo 0,10 del 2005 allo 0,54 per il 2006.

Tra gli indicatori analizzati risultano in flessione, rispetto all'esercizio 2005, la capacità di previsione sugli stanziamenti che passa dallo 0,94 allo 0,91, la capacità di previsione sui residui che passa dall'1,48 all'1,18, il gradi di realizzazione delle entrate che passa dallo 0,85 allo 0,81, l'indice di accumulazione che passa dallo 0,51 al -1,43 e l'indice di consistenza dei residui attivi che passa dallo 0,68 allo 0,65.

Il processo di riforma in atto, inteso a favorire un ruolo di più ampia autonomia regionale nella politica dell'entrata e nella gestione di più vasti ambiti di competenza, ha, tuttavia, innescato un regime di transitorietà negli aspetti finanziari.

Nella fase di transizione al federalismo fiscale si rileva un sacrificio imposto alla finanza regionale in termini di progressiva riduzione delle risorse senza corrispondente espansione di competenza impositiva e tributaria. E' da sottolineare il fatto che nell'esercizio 2006 lo Stato non ha trasferito le somme dovute alle Regioni per cassa, con riferimento alle più consistenti tipologie di entrate dei bilanci regionali: IRAP, addizionale all'IRPEF e compartecipazione all'IVA.

Conseguenza di ciò è la formazione di residui attivi (crediti della Regione verso lo Stato) con riflessi sotto il profilo della capacità di spesa ;da ciò discende per le Regioni un aggravio, sia sotto il profilo gestionale (continuo monitoraggio della cassa), che nei rapporti con propri creditori.

TAB.17

**INDICATORI FINANZIARI
PARTE ENTRATA *
ANNI 2004-2006**

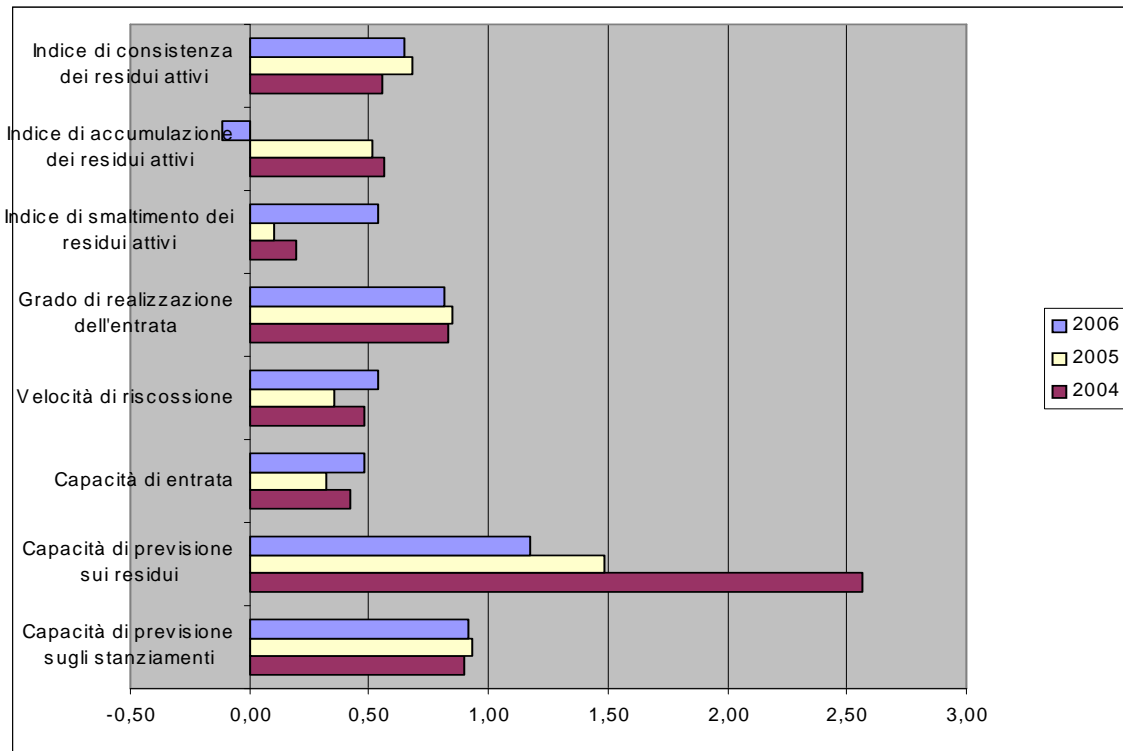
Descrizione indicatori	Formula indicatori	2004	2005	2006
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sfc]$	0,90	0,94	0,91
Capacità di previsione sui residui	$[Rap/Rai]$	2,57	1,48	1,18
Capacità di entrata	$[R/MR]$	0,42	0,32	0,48
Velocità di riscossione	$[R/(Rai+A)]$	0,48	0,35	0,54
Grado di realizzazione dell'entrata	$[A/Sfc]$	0,83	0,85	0,81
Indice di smaltimento dei residui attivi	$[(Rr+Rae)/Rai]$	0,20	0,10	0,54
Indice di accumulazione dei residui attivi	$[(Rac-Rai)/Rai]$	0,57	0,51	-0,12
Indice di consistenza dei residui attivi	$\{Rac/[A+(Rai-Rr-Rae)]\}$	0,56	0,68	0,65

GESTIONE ENTRATE EFFETTIVE

(milioni di euro)

Entrata	Codici	2004	2005	2006
Previsioni iniziali	Pi	9.147,17	9.693,80	10.167,88
Stanziamento finale di competenza	Sfc	10.158,93	10.366,66	11.126,56
Residui attivi iniziali	Rai	4.232,10	6.633,31	10.037,67
Massa riscuotibile	MR	14.391,05	17.001,44	21.164,24
Accertamenti	A	8.467,97	8.829,00	9.033,99
Riscossioni	R	6.064,21	5.424,98	10.209,28
Riscossioni residui	Rr	826,85	690,75	5.431,36
Residui attivi eliminati o riprodotti	Rae	2,55	0,33	-1,43
Residui attivi complessivi da riportare	Rac	6.633,31	10.037,67	8.860,95
Residui attivi previsti	Rap	10.861,29	9.832,15	11.811,91

* Gli indicatori sono stati calcolati sui primi cinque titoli dell'entrata, escluso il titolo VI - Partite di giro



5 LA GESTIONE E GLI ANDAMENTI DELLA SPESA

L'indagine sulla spesa regionale si incentra – come già avvenuto per gli anni precedenti – sulla parte I del bilancio (spese effettive per il conseguimento delle finalità dell'Ente) in cui risultano allocate le poste di maggiore rilevanza.

5.1 Le previsioni di spesa

Nella tabella 18 è riepilogato l'andamento della spesa nel triennio 2004-2006, distintamente per aree di intervento.

I dati del 2006 evidenziano, rispetto all'anno precedente, un andamento incrementale sia delle previsioni (19,81%) che degli impegni (29,03%) e dei pagamenti (32,55%).

Analizzando l'andamento della spesa per aree di intervento, si rileva come nel 2006 l'aumento degli impegni abbia riguardato l'area di intervento V (Tutela della salute e solidarietà sociale) e in particolar modo la VII (Oneri generali non attribuibili).

**LA SPESA REGIONALE PER AREE DI INTERVENTO
(PARTE I SPESE EFFETTIVE)
ANNI 2004 - 2006**

(in milioni di euro)

Area di intervento	STANZIAMENTI DEFINITIVI, IMPEGNI E PAGAMENTI DI COMPETENZA								
	2004			2005			2006		
	Stanziamen- ti	Impegni	Pagamenti	Stanziamen- ti	Impegni	Pagamenti	Stanziamen- ti	Impegni	Pagamenti
I Organi Istituzionali	32,80	32,72	32,44	34,80	34,72	34,52	34,96	34,86	34,64
II Affari generali	417,88	358,03	227,85	402,42	332,32	240,76	422,80	359,07	238,28
III Interventi per lo sviluppo economico	729,39	400,52	158,36	561,54	310,47	133,98	495,06	262,86	109,26
IV Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.916,38	800,36	508,45	1.736,72	739,63	498,83	1.654,59	737,46	514,51
V Tutela della salute e solidarietà sociale	6.858,37	6.116,67	5.927,54	7.407,62	6.352,28	6.139,98	8.186,12	7.209,64	7.045,15
VI Istruzione, attività formative, culturali, sportive e ricreative	482,08	401,74	251,08	471,20	380,47	257,61	475,71	352,77	214,24
VII Oneri generali non attribuibili	1.488,02	433,65	397,26	1.621,78	580,09	574,72	3.390,30	2.307,43	2.289,45
TOTALE PARTE I	11.924,92	8.543,69	7.502,98	12.236,08	8.729,98	7.880,40	14.659,54	11.264,09	10.445,53

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

5.2 Gli impegni

Nella tabella 19 sono riportati i dati della spesa 2006 disaggregati per funzioni obiettivo.

Gli impegni di spesa danno conto di quanta parte delle spese programmate si è tradotta in effettiva assunzione di obbligazioni giuridiche da parte della Regione, e quindi in concreta possibilità di attuazione.

A livello globale, il rapporto fra impegni e stanziamenti definitivi (al netto dei residui passivi), è pari al 76,84%; il rapporto tra pagamenti e impegni è pari al 92,73%.

Analizzando le diverse aree di intervento, la minor capacità di impegno si è registrata, come già negli esercizi precedenti, nelle aree di intervento III (interventi per lo sviluppo economico), IV (uso, salvaguardia e sviluppo del territorio) e VII (oneri generali non attribuibili), che hanno fatto registrare, rispettivamente, percentuali del 53,10, del 44,57 e del 68,06.

Tab. 19

**LA SPESA REGIONALE PER AREE D'INTERVENTO E FUNZIONI OBIETTIVO
(PARTE I SPESE EFFETTIVE)
ANNO 2006**

(in milioni di euro)			
STANZIAMENTI DEFINITIVI, IMPEGNI E PAGAMENTI DI COMPETENZA			
Area di intervento	2006		
Funzione obiettivo	Stanziamenti	Impegni	Pagamenti
I Organi istituzionali	34,96	34,86	34,64
1 organi legislativi, esecutivi e di controllo	34,96	34,86	34,64
II Affari generali	422,80	359,07	238,28
1 amministrazione regionale	348,73	288,23	189,84
2 autonomie locali - funzioni delegate	58,88	57,22	44,97
3 altri interventi generali	15,19	13,62	3,47
III Interventi per lo sviluppo economico	495,06	262,86	109,26
1 agricoltura	222,93	148,57	61,50
2 industria, cooperazione, artigianato e problemi del lavoro	215,73	80,27	38,15
3 turismo	40,26	24,41	9,35
4 commercio	16,14	9,61	0,26
IV Uso, salvaguardia e sviluppo del territorio	1.654,59	737,46	514,51
1 urbanistica e politiche per la casa	397,09	127,96	77,26
2 tutela e valorizzazione dell'ambiente	226,85	66,08	29,39
3 trasporti e mobilità	914,38	499,86	393,28
4 protezione civile ed interventi di emergenza	116,27	43,56	14,58
V Tutela della salute e solidarietà sociale	8.186,12	7.209,64	7.045,15
1 politiche sanitarie	8.082,59	7.147,37	7.037,76
2 interventi di solidarietà sociale	103,53	62,27	7,39
VI Istruzione, attività formative, culturali.	475,71	352,77	214,24
1 istruzione prescolastica	24,44	24,36	0,00
2 istruzione scolastica	8,58	6,50	1,91
3 istruzione superiore e universitaria	64,00	59,72	58,35
4 formaz.alle professioni e sostegno dell'occupazione	335,82	229,99	131,87
5 attività culturali	40,26	31,57	21,73
6 promozione dello sport e attività ricreative	2,61	0,63	0,38
VII Oneri generali non attribuibili	3.390,30	2.307,43	2.289,45
1 fondi di riserva	6,22	0,00	0,00
2 fondi speciali	326,18	0,00	0,00
3 oneri vari non ripartibili	2.681,01	2.028,87	2.010,91
4 rimborso dei prestiti	371,90	278,54	278,54
5 fondi di garanzia	4,99	0,02	0,00
TOTALE PARTE I	14.659,54	11.264,09	10.445,53

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

Per quanto attiene al rapporto tra pagamenti e impegni, è nelle aree III, IV e VI che si sono registrati i valori più bassi (rispettivamente 41,57%, 69,77% e 61%).

Tale situazione continua a riflettersi negativamente sul perseguimento di alcuni tra gli obiettivi più significativi delle politiche regionali, quali appunto le attività produttive e i servizi del territorio.

Al contrario, nell'area V (tutela della salute e solidarietà sociale), dove è allocato il 55,84% ed impegnato il 64,01% delle risorse della parte I, e specificamente nella funzione obiettivo I (politiche sanitarie), si è registrata una piena capacità di impegno (88,43%) e di pagamento (98%).

Nella tabella 20 sono riportati, relativamente alle aree di intervento III, IV, V e VI, i dati relativi a tre indicatori significativi: velocità di cassa; capacità di impegno; capacità di smaltimento dei residui. Dall'analisi emerge un'elevata velocità di cassa (rapporto tra il pagato e il pagabile, inclusi i residui: 88,18%) e una discreta capacità d'impegno (76,84%); su livelli decisamente inferiori - 49% - si attesta la capacità di smaltimento dei residui passivi (rapporto tra la somma dei pagamenti in conto residui e i residui passivi eliminati - per insussistenza e perenzione - e l'ammontare dei residui passivi iniziali).

**INDICATORI FINANZIARI A CONFRONTO
ANNO 2006**

(in milioni di euro)

	Stanzamenti	Residui passivi iniziali	Impegni	Pagamenti		Totali
				in conto competenza	in conto residui	
Totale parte I	14.659,54	1.309,42	11.264,09	10.445,53	641,63	11.087,16
AREA INTERVENTO 3						
Interventi per lo sviluppo economico	495,06	297,42	262,86	109,26	123,00	232,26
AREA INTERVENTO 4						
Uso, salvaguardia e sviluppo del Territorio	1.654,59	406,58	737,46	514,51	170,39	684,90
AREA INTERVENTO 5						
Tutela della Salute e Solidarietà sociale	8.186,12	293,13	7.209,64	7.045,15	155,92	7.201,07
AREA INTERVENTO 6						
Istruzione, Attività formative, culturali , sportive e ricreative.	475,71	149,61	352,77	214,24	96,55	310,79

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

	Capacità di impegno (*)	Velocità di cassa (**)	Capacità di smaltimento residui passivi (***)
Totale parte I	76,84%	88,18%	49,00%
Interventi per lo sviluppo economico	53,10%	41,45%	41,36%
Uso, salvaguardia e sviluppo del Territorio	44,57%	59,87%	41,91%
Tutela della Salute e Solidarietà sociale	88,07%	95,98%	53,19%
Istruzione, Attività formative, culturali , sportive e ricreative.	74,16%	61,86%	64,53%

(*) rapporto tra impegni e stanziamento definitivo

(**) rapporto tra il totale pagato e le somme pagabili (residui passivi iniziali più impegni in corso di esercizio)

(***) rapporto tra il totale del pagato sui residui passivi e i residui passivi iniziali

5.3 I pagamenti

La tabella 21 espone i pagamenti (in conto competenza e residui) effettuati nel triennio 2004- 2006 nel loro complesso e disaggregati per area di intervento.

Nel periodo considerato si registra un andamento incrementale dei pagamenti complessivi, particolarmente rilevante nel 2006 rispetto all'esercizio precedente (+28,57%).

Per contro i pagamenti del 2006 in conto residui sono in sensibile diminuzione sia rispetto al 2005 (- 13,64%) che rispetto al 2004 (-39,81%).

Analizzando le diverse aree di intervento, la maggior diminuzione, in termini percentuali, si registra nell'area 5 (Tutela della salute e solidarietà sociale) - 70% sul 2004.

**LA SPESA REGIONALE PER AREE DI INTERVENTO
(PARTE I SPESE EFFETTIVE)
ANNI 2004 - 2006**

(in milioni di Euro)

AREE DI INTERVENTO	PAGAMENTI TOTALI								
	2004			2005			2006		
	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE	C	R	TOTALE
1 ORGANI ISTITUZIONALI	32,44	0,14	32,58	34,52	0,11	34,63	34,64	0,13	34,77
2 AFFARI GENERALI	227,85	79,33	307,18	240,75	104,37	345,12	238,28	87,10	325,38
INTERVENTI PER LO SVILUPPO									
3 ECONOMICO	158,36	155,59	313,95	133,98	151,50	285,48	109,26	123,00	232,26
USO, SALVAGUARDIA E SVILUPPO									
4 DEL TERRITORIO	508,45	180,94	689,39	498,83	185,83	684,66	514,51	170,38	684,89
TUTELA DELLA SALUTE E									
5 SOLIDARIETA' SOCIALE	5.927,54	524,01	6.451,55	6.139,98	139,01	6.278,99	7.045,15	155,92	7.201,07
ISTRUZIONE, ATTIVITA' FORMATIVE									
6 CULTURALI, SPORTIVE E RICREATIVE	251,08	111,42	362,50	257,61	141,31	398,92	214,24	96,55	310,79
7 ONERI GENERALI NON ATTRIBUIBILI	397,26	14,56	411,82	574,72	20,82	595,54	2.289,45	8,55	2.298,00
TOTALE PARTE 1	7.502,98	1.065,99	8.568,97	7.880,39	742,95	8.623,34	10.445,53	641,63	11.087,16

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

5.4 Classificazione economica della spesa

Con riguardo agli impegni assunti nell'esercizio 2006, le tabelle 22 e 23 contengono informazioni relative alla provenienza delle risorse (UE, Stato, Regione), alla natura della spesa (corrente, investimento) e alla ripartizione per aree di intervento, evidenziando i valori percentuali, rispettivamente, in relazione alla fonte di provenienza e in relazione alla destinazione delle risorse.

AREE DI INTERVENTO	SPESE CORRENTI		INVESTIMENTI		TOTALE	
	valore assoluto	percentuale **	valore assoluto	percentuale **	valore assoluto	percentuale **
	MEZZI STATALI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
01 Organi Istituzionali	MEZZI REGIONALI	34,86	0,37	0,00	0,00	34,86
	MEZZI COMUNITARI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTALE	34,86	0,34	0,00	0,00	34,86
	MEZZI STATALI	4,17	0,58	2,12	0,60	6,29
02 Affari Generali	MEZZI REGIONALI	289,88	3,07	61,61	13,21	351,49
	MEZZI COMUNITARI	1,28	1,30	0,00	0,00	1,28
	TOTALE	295,33	2,88	63,73	7,65	359,06
	MEZZI STATALI	45,62	6,38	95,05	27,09	140,67
03 Interventi per lo sviluppo economico	MEZZI REGIONALI	38,95	0,41	63,93	13,70	102,88
	MEZZI COMUNITARI	3,99	4,04	15,33	94,75	19,32
	TOTALE	88,56	0,86	174,31	20,91	262,87
	MEZZI STATALI	167,52	33,54	176,09	50,18	343,61
04 Territorio	MEZZI REGIONALI	239,73	2,54	151,06	32,38	390,79
	MEZZI COMUNITARI	2,22	2,25	0,85	5,25	3,07
	TOTALE	409,47	3,99	328,00	39,35	737,47
	MEZZI STATALI	293,44	41,05	72,69	20,71	366,13
05 Tutela della salute e solidarietà	MEZZI REGIONALI	6.824,71	72,26	18,77	4,02	6.843,48
	MEZZI COMUNITARI	0,03	0,03	0,00	0,00	0,03
	TOTALE	7.118,18	69,39	91,46	10,97	7.209,64
	MEZZI STATALI	140,45	19,65	4,98	1,42	145,43
06 Istruzione, Attività formative, Culturali Sportive e Ricreative	MEZZI REGIONALI	97,14	1,03	19,02	4,08	116,16
	MEZZI COMUNITARI	91,18	92,38	0,00	0,00	91,18
	TOTALE	328,77	3,20	24,00	2,88	352,77
	MEZZI STATALI	63,65	8,90	0,00	0,00	63,65
07 Oneri Generali non attribuibili	MEZZI REGIONALI	1.919,82	20,33	152,09	32,60	2.071,91
	MEZZI COMUNITARI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTALE	1.983,47	19,33	152,09	18,25	2.135,56
	TOTALE MEZZI STATALI	714,85	6,97	350,93	42,10	1.065,78
	TOTALE MEZZI REGIONALI	9.445,09	92,07	466,48	55,96	9.911,57
	TOTALE MEZZI COMUNITARI	98,70	0,96	16,18	1,94	114,88
	TOTALE GENERALE	10.258,64	100,00	833,59	100,00	11.092,23

(*) Con esclusione delle spese aventi ad oggetto rimborsi di mutui e di obbligazioni. - (**) Percentuale rispetto a: totale mezzi statali; totale mezzi regionali; totali mezzi comunitari; totale generale.
 Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

**SPESA REGIONALE PER AREE DI INTERVENTO E IN RAPPORTO ALLA DESTINAZIONE DELLE RISORSE
(PARTE I SPESE EFFETTIVE) (*)
PAGAMENTI COMPETENZA 2006**

(in milioni di euro)

AREE DI INTERVENTO	SPESE CORRENTI		INVESTIMENTI		TOTALE	
	valore assoluto	percentuale **	valore assoluto	percentuale **	valore assoluto	percentuale **
	MEZZI STATALI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
01 Organi istituzionali	MEZZI REGIONALI	34,64	100,00	0,00	0,00	34,64
	MEZZI COMUNITARI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTALE	34,64	100,00	0,00	0,00	34,64
	MEZZI STATALI	1,04	88,14	0,14	11,86	1,18
02 Affari Generali	MEZZI REGIONALI	224,61	94,83	12,24	5,17	236,85
	MEZZI COMUNITARI	0,24	100,00	0,00	0,00	0,24
	TOTALE	225,89	94,80	12,38	5,20	238,27
	MEZZI STATALI	19,14	27,42	50,66	72,58	69,80
03 Interventi per lo sviluppo economico	MEZZI REGIONALI	15,96	51,65	14,94	48,35	30,90
	MEZZI COMUNITARI	1,51	17,64	7,05	82,36	8,56
	TOTALE	36,61	33,51	72,65	66,49	109,26
	MEZZI STATALI	127,62	60,53	83,23	39,47	210,85
04 Territorio	MEZZI REGIONALI	225,65	74,45	77,42	25,55	303,07
	MEZZI COMUNITARI	0,54	91,53	0,05	8,47	0,59
	TOTALE	353,81	68,77	160,70	31,23	514,51
	MEZZI STATALI	242,23	96,81	7,97	3,19	250,20
05 Tutela della Salute e Solidarietà	MEZZI REGIONALI	6.786,54	99,88	8,39	0,12	6.794,93
	MEZZI COMUNITARI	0,02	100,00	0,00	0,00	0,02
	TOTALE	7.028,79	99,77	16,36	0,23	7.045,15
	MEZZI STATALI	81,30	99,77	0,19	0,23	81,49
06 Istruzione Attività Formative, Culturali Sportive e Ricreative	MEZZI REGIONALI	72,25	93,86	4,73	6,14	76,98
	MEZZI COMUNITARI	55,78	100,00	0,00	0,00	55,78
	TOTALE	209,33	97,70	4,92	2,30	214,25
	MEZZI STATALI	63,65	100,00	0,00	0,00	63,65
07 Oneri Generali non attribuibili	MEZZI REGIONALI	1.916,48	93,31	137,46	6,69	2.053,94
	MEZZI COMUNITARI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTALE	1.980,13	93,51	137,46	6,49	2.117,59
TOTALE MEZZI STATALI		534,98	79,00	142,19	21,00	677,17
TOTALE MEZZI REGIONALI		9.276,13	97,32	255,18	2,68	9.531,31
TOTALE MEZZI COMUNITARI		58,09	89,11	7,10	10,89	65,19
TOTALE GENERALE		9.869,20	96,06	404,47	3,94	10.273,67

(*) Con esclusione delle spese aventi ad oggetto rimborsi di mutui e di obbligazioni. - (**) Percentuale rispetto alla somma delle spese correnti e di investimento.

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

Quanto alla ripartizione delle risorse impegnate in ragione dell'origine, i mezzi regionali costituiscono oltre l'89,36% del totale (nel 2005 gli impegni originati da risorse regionali erano pari l'85,59%). Nel 2006 si registra dunque un aumento dell'incidenza delle risorse che, almeno nominalmente, sono di origine regionale.

La quota di impegni assunti sulla base di risorse di origine comunitaria - pari all' 1,04% - è leggermente inferiore rispetto all'esercizio 2005 e risulta prevalentemente allocata nell'area VI -Istruzione, attività formative, culturali, sportive e ricreative - e nell'area III - interventi per lo sviluppo economico -. Quanto alla ripartizione degli investimenti per fonte di provenienza, il 42,10% è di provenienza statale, il 55,96% deriva da risorse regionali e il restante 1,94% di origine comunitaria.

Circa la destinazione economica, nell'anno 2006 i pagamenti di competenza per spesa corrente, escluse quelle relative a spese per rimborsi di mutui e di obbligazioni, costituiscono il 96,06% del totale (nel 2005 erano il 94,56% del totale); scende di conseguenza di 1,5 punti percentuali la quota di pagamenti destinati alle spese di investimento.

In merito alla ripartizione della spesa totale impegnata per aree di intervento, la maggior quota di risorse è stata destinata al settore sanità, che da solo ha assorbito il 65 % delle risorse totali. Seguono l'area degli oneri generali non attribuibili, che ha assorbito il 19,25% delle risorse e quella dei servizi al territorio, che ha assorbito il 6,65%.

Considerando autonomamente gli investimenti, il 39,35% delle risorse è stato destinato ai servizi del territorio (nel 2005 era il 36,93%) e il 20,91% è stato utilizzato per gli interventi per lo sviluppo economico.

5.5 La spesa per il personale

Quanto al personale, nelle successive tabelle 24 e 25 sono riportate - con riferimento al triennio 2004-2006 - la consistenza del personale dipendente della Regione Emilia-Romagna e la spesa relativa.

CATEGORIA	ORGANICO	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettati va per altri incarichi	Assegno a Differenz	Com./dis t. c/o altre Amm.ni					
		A	B	C	D *	E	F				
A (ex III qf)											
B (ex IV qf)	9	2			1			2	5	4	
B (ex V qf)	556	452	37				8	35	532	4	
C	895	679	54		5	9	6	262	1015	9	
D (ex VII qf)	645	454	36		1	24	11	65	591	14	
D (ex VIII qf)	718	563	42		9	33	17	55	719	14	
DIRIGENTI	255	156			5	8	10	49	228	20	
DIR. GEN.								11	11	11	
TOTALE	3.078	2.306	169		21	74	52	479	3.101	61	

FORZA LAVORO AL 31 DICEMBRE 2005

QUALIFICA	ORGANICO	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettati va per altri incarichi	Assegno a Differenz	Com./dis t. c/o altre Amm.ni					
		A	B	C	D *	E	F				
A (ex III qf)											
B (ex IV qf)	9	3	0		1			1	5	3	
B (ex V qf)	556	426	36				11	16	489	2	
C	895	679	60		5	7	14	272	1037	4	
D (ex VII qf)	647	474	32		1	30	13	59	609	11	
D (ex VIII qf)	717	551	42		10	30	24	55	712	15	
DIRIGENTI	255	141	0		6	8	10	47	212	21	
DIR. GEN.								11	11	0	
TOTALE	3.079	2.274	170		23	75	72	461	3.075	56	

FORZA LAVORO AL 31 DICEMBRE 2006

QUALIFICA	ORGANICO	PERSONALE REGIONALE DI RUOLO						PERSONALE A TEMPO DETERMINATO	TOTALE PERSONALE REGIONALE	PERSONALE COMANDATO DA ALTRI ENTI	PERSONALE EFFETTIVO PRESSO REGIONE
		A tempo pieno	A tempo parziale	Aspettati va per altri incarichi	Assegno a Differenz	Com./dis t. c/o altre Amm.ni					
		A	B	C	D	E	F				
A (ex III qf)											
B (ex IV qf)	9	8			1			1	10	1	
B (ex V qf)	525	410	35			1	7	9	462	1	
C	895	649	69		4	6	14	209	951	2	
D (ex VII qf)	646	485	34		4	28	13	49	613	8	
D (ex VIII qf)	715	550	36		10	33	20	52	701	13	
DIRIGENTI	253	116			5	9	7	44	181	22	
DIR. GEN.								9	9	9	
TOTALE	3.043	2.218	174		24	77	61	373	2.927	47	

Al 31.12.2006

Personale contrattista (giornalisti)

28

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato

SPESA PER IL PERSONALE - TRIENNIO 2004-2006(*)					
PAGAMENTI COMPLESSIVI					
(in milioni di euro)					
CATEGORIE	2004	2005	Variazione%	2006	Variazione%
A	0,00	0,00			
B	12,50	11,11	-11,12	11,93	7,38
C	18,32	19,55	6,71	21,15	8,18
D	36,87	35,32	-4,20	41,55	17,64
DIRIGENZA	17,89	16,90	-5,53	18,93	12,01
PERSONALE TEMPORANEO	9,30	9,73	4,62	9,59	-1,44
Personale contrattista a tempo indeter. (giornalisti)		0,87		1,11	27,59
EMOLUMENTI TOTALI	94,88	92,61	-2,39	104,26	12,58
ONERI A CARICO DELLA REGIONE	27,12	26,44	-2,51	29,26	10,67
SPESA TOTALE	122,00	119,05	-2,42	133,52	12,15
(*) La spesa per il personale part-time è ricompresa nella spesa del personale del livello o della categoria di appartenenza.					
	2004	2005	%	2006	%
<i>interinali</i>	1,80	1,80	0,00	1,56	-13,17
	2004	2005		2006	
<i>cococo</i>	3,29	0,81		2,33	
Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa					

Alla chiusura dell'esercizio 2006 la Regione Emilia-Romagna ha effettivamente in forza 2.889 unità di personale, di cui 174 in regime di part-time, con una diminuzione complessiva di 147 unità rispetto al 2005. In particolare diminuisce di 119 unità il personale appartenente alle categorie, di 26 unità la dirigenza di seconda fascia, di 2 unità i dirigenti generali che passano da 11 a 9.

Nel corso del triennio 2004-2006 si evidenzia una diffusa riduzione della consistenza del personale dirigenziale che in termini percentuali registra nel 2006 un decremento del 18.03 rispetto al 2004.

Alla dotazione sopra indicata vanno poi aggiunte 28 unità di personale contrattista (giornalisti)

In linea con gli anni precedenti è la contrazione dei rapporti di lavoro a tempo determinato (-88 unità nel 2006 rispetto al 2005); diminuiscono inoltre di 9 unità i comandati o distaccati presso altre amministrazioni.

Sempre con riguardo agli aspetti numerici, va segnalato infine che la Regione Emilia-Romagna, al termine del periodo considerato, registra il rapporto di un dipendente ogni 1379 abitanti (rif. popolazione residente al censimento del 21 ottobre 2001: 3.983.346 abitanti); se invece si prende a riferimento il dato dell'ufficio statistico regionale, che dà una popolazione

residente al 01.01.2007 di 4.223.585 abitanti, il rapporto è di un dipendente ogni 1.462 abitanti.

Relativamente all'aspetto finanziario va premesso che il sistema di contenimento della spesa per il personale delle regioni ha subito dal 2004 una disciplina altalenante. Infatti, diversamente da quanto previsto nelle leggi finanziarie emanate fino al 2004, in cui la spesa per il personale regionale era ricompresa ai fini della verifica delle regole dettate per il rispetto del Patto di stabilità interno, a partire dall'esercizio 2005, per le spese relative al personale viene prevista una specifica e articolata disciplina di settore e viene disposta l'esclusione dall'aggregato di spesa al quale applicare il limite del patto di stabilità; con la legge finanziaria 2007 la spesa per il personale regionale torna ad essere ricompresa nel sistema di calcolo per il rispetto del patto di stabilità.

In particolare, come meglio specificato nel referto di questa Sezione regionale sulla gestione finanziaria della Regione Emilia-Romagna 2005 a cui si rimanda, la legge finanziaria per il 2005 (legge 311/2004), all'art 1, comma 98, ha specificamente quantificato le economie di spesa da realizzare in 213 milioni di euro per il 2005, 572 milioni di euro per il 2006, 850 milioni di euro per il 2007 e 940 milioni di euro per il 2008; ha, inoltre, disposto (comma 107) che le economie realizzate ai sensi dei commi da 93 a 105 restino acquisiti ai bilanci degli Enti al fine del miglioramento dei relativi saldi.

La legge finanziaria per il 2006 (legge 266/2005), all'art. 1 -comma 198 e seguenti - abbandonando il consueto modello di contenimento della spesa di personale basato sul rinvio a DPCM di recepimento del contenuto degli accordi assunti in sede di Conferenza unificata e, fermo restando il conseguimento delle economie previste dal succitato art. 1, commi 98 e 107 della legge 311/2004, ha previsto per Regioni ed Enti locali un preciso obiettivo di contenimento delle spese in questione per gli anni 2006, 2007 e 2008 stabilendo quale soglia massima il corrispondente ammontare del 2004 diminuito dell'1%. Inoltre, sul fronte dei controlli, è stato previsto (comma 204) un sistema di monitoraggio anche dell'andamento della spesa per il personale regionale, utilizzando il sistema web previsto per il patto di stabilità interno. L'art.30 del d.l. 223 del 4 luglio 2006, convertito in legge 248 del 4 agosto 2006, ha profondamente modificato detto sistema di monitoraggio, rinviando ad un DPCM da emanare entro il 30 settembre 2006, previo accordo da assumersi in sede di Conferenza unificata tra Governo, Regioni e autonomie locali, la costituzione di un tavolo tecnico con l'obiettivo di: a) acquisire, per il tramite del Ministero dell'economia e delle finanze, la documentazione da parte degli enti destinatari della norma, certificata dall'organo di revisione contabile, delle misure adottate e dei risultati conseguiti, il cui mancato invio comporta il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo; b) fissare specifici criteri e modalità operative, anche campionarie per i comuni con popolazione inferiore a 30.000 abitanti e per le comunità montane con popolazione inferiore a 50.000 abitanti, per il monitoraggio e la verifica dell'effettivo conseguimento, da parte degli enti, dei previsti risparmi di spesa; c) verificare, sulla base dei criteri e delle modalità operative di cui alla lettera b) e della documentazione ricevuta, la

puntuale applicazione della disposizione ed i casi di mancato adempimento; d) elaborare analisi e proposte operative dirette al contenimento strutturale della spesa di personale per gli enti destinatari del comma 198. E' inoltre stato previsto il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo per le amministrazioni regionali e gli enti locali di cui al comma 198, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi di risparmio di spesa ivi previsti. Infine, con il neointrodotta comma 204-bis, è stato previsto che le risultanze delle operazioni di verifica del tavolo tecnico di cui al comma 204 fossero trasmesse con cadenza annuale alla Corte dei conti, anche ai fini del referto sul costo del lavoro pubblico di cui al titolo V del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L'efficacia temporale delle suddette disposizioni di contenimento della spesa per il personale delle regioni e delle autonomie locali è stata limitata dal comma 557, ultimo alinea, dell'art.1 della legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), il quale ha sancito che le disposizioni di cui all'art.1, comma 98, della legge 311/2004 ed all'art.1, comma 198 e ss., della legge 266/2005, sono disapplicate a decorrere dal 1° gennaio 2007, fermo restando quanto previsto per gli anni 2005 e 2006. Inoltre, la disposizione prevista dal comma 561 della stessa legge 296/2006, che ha stabilito il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipo di contratto anche per gli enti che non abbiano rispettato il patto di stabilità per l'anno 2006, è stata disapplicata dall'art.6, comma 8-sexies del d.l. 28 dicembre 2006, n.300, convertito in legge 26 febbraio 2007, n.17.

In sintesi, le economie di spesa previste per l'arco temporale 2005/2008 dal comma 98 della legge finanziaria per il 2005 devono essere realizzate soltanto con riferimento all'anno 2005, e l'obiettivo del contenimento delle spese di personale dell'1% rispetto al corrispondente importo del 2004, previsto dal comma 198 e ss. della legge finanziaria 2006 con riferimento al triennio 2006/2008, vige soltanto per il 2006.

Con la legge 296/2006 (legge finanziaria 2007), l'aggregato di spesa per il personale regionale torna ad essere incluso tra le specifiche voci di calcolo ai fini della verifica del rispetto delle regole stabilite per il patto di stabilità interno. Dal complesso delle spese finali di ciascuna regione a statuto ordinario devono essere detratte, infatti, soltanto le spese per la sanità e le spese per la concessione di crediti. Il comma 557 dell'art.1 della legge in questione prevede inoltre, con specifico riferimento alle spese di personale, che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurino la riduzione di dette spese, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative. A tal fine possono far riferimento alle disposizioni della stessa legge 296/2006 per quanto attiene al riassetto organizzativo, ed alle disposizioni della legge 266/2005 per la determinazione dei fondi destinati alla contrattazione integrativa.

Specifiche disposizioni sono state emanate al fine della stabilizzazione del personale precario degli enti soggetti alla disciplina del patto di stabilità interno. Il comma 558 prevede per detti enti la possibilità di procedere alla stabilizzazione del personale non dirigenziale in

servizio a tempo determinato da almeno tre anni anche non continuativi, o che consegua tale requisito in virtù di contratti stipulati anteriormente al 29 settembre 2006.

Il periodo di riferimento temporale della presente analisi è il triennio 2004-2006 e le risultanze riportate nella tabella 25 evidenziano nell'anno 2006 un aumento della spesa (pagamenti) del 12,15% rispetto all'anno precedente dovuto in parte al rinnovo, intervenuto nel 2006, del contratto della dirigenza e del comparto, e in parte al completamento dei processi di progressione economica decorrenti dal 2004 e 2005.

La tabella riporta, in separata contabilizzazione, la spesa relativa al personale interinale e a quello con contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Il prospetto che segue dà conto dell'avvenuto rispetto del vincolo, previsto dall'art 1 comma 198 della legge finanziaria 2006, della contrazione dell'1% rispetto all'analoga spesa sostenuta nell'anno 2004.

Gli aggregati di spesa contabilizzano gli impegni in conformità alle indicazioni fornite con la circolare del Ministero dell'Economia e Finanza n. 9 del 17 febbraio 2006.

LIMITE ALLA SPESA DEL PERSONALE EX ART 1 COMMA 198 LEGGE 266/2005 ESERCIZIO 2006	
(in milioni di euro)	
IMPEGNI PER COMPETENZA ANNO 2004	COSTI OBBLIGATORI IN ESSERE ANNO 2006
(calcolati in base alla circolare n.9 MEF del 17/02/06)	(calcolati in base alla circolare n.9 MEF del 17/02/06)
134,88	132,23
TETTO DI SPESA PER IL 2006=SPESA 2004 -1%	133,53

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

5.6 Oneri finanziari

La spesa per il servizio del debito, oltre ad esprimere un fondamentale parametro nella determinazione del limite d'indebitamento autorizzabile, rappresenta un ulteriore vincolo a carico del bilancio dell'Ente per la contrazione che determina nel margine di manovrabilità della spesa.

La tabella n. 26 riporta gli oneri del servizio dei mutui, con riferimento al triennio 2004 - 2006, assunti rispettivamente dal bilancio regionale e dallo Stato, con distinta considerazione degli interessi e della quota capitale.

**ONERI FINANZIARI PER IL SERVIZIO DEI MUTUI
ANNI 2004 - 2006**

(in milioni di euro)

		2004		2005		2006	
		stanz. finale	impegni	stanz. finale	impegni	stanz. finale	impegni
MUTUI A CARICO REGIONE (*)	Interessi passivi	94,57	43,40	95,05	39,97	109,06	43,03
	Quota capitale	79,94	63,07	85,08	58,80	83,57	56,56
	Totale	174,51	106,47	180,13	98,77	192,63	99,59
MUTUI A CARICO STATO (**)	Interessi passivi	92,64	84,62	75,89	75,57	63,97	63,65
	Quota capitale	103,07	91,40	103,38	103,38	115,30	115,30
	Totale	195,71	176,02	179,27	178,95	179,27	178,95
TOTALE ONERI MUTUI	Interessi passivi	187,21	128,02	170,94	115,54	173,03	106,68
	Quota capitale	183,01	154,47	188,46	162,18	198,87	171,86
	Totale	370,22	282,49	359,40	277,72	371,90	278,54

(*) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzo sanità a carico bilancio Regione

(**) Compresi oneri per mutui ripiano disavanzi sanità a carico bilancio Stato

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

L' onere complessivo, che nel 2006 è pari a 278,54 mln di euro, risulta praticamente invariato rispetto al 2005 (+ 0,3%).

Occorre, peraltro, sottolineare come i dati riportati nella tabella 26 comprendano anche le spese afferenti i prestiti per il finanziamento del ripiano dei disavanzi delle Unità sanitarie locali che - come risulta dalla successiva tabella 27 - costituiscono la quota più consistente della relativa spesa.

L'incidenza di tali costi, con riferimento al dato previsionale definitivo, è pari al 55,17% (nel 2005 era del 61,19%), ma se il rapporto viene determinato sul totale degli impegni finalizzati all'assunzione dei mutui, l'incidenza di quelli relativi al ripiano dei disavanzi delle AUSL sale al 95,29% nel 2006.

Facendo riferimento agli stanziamenti finali, nel 2006 la quota di mutui i cui oneri sono a carico dello Stato, invariata rispetto al 2006, registra un decremento dell'incidenza percentuale rispetto al complesso degli oneri per il servizio dei mutui (49,88 nel 2005, 48,20 nel 2006). Lo Stato vi provvede con trasferimenti iscritti in capitoli del titolo II dell'entrata nel bilancio regionale.

Con riferimento agli impegni, la spesa per interessi presenta, in termini di incidenza percentuale sul totale degli oneri per mutui, un andamento positivo essendo diminuita di oltre 3 punti percentuali (da 41,6 nel 2005 a 38,3 nel 2006).

**ONERI A CARICO DEL BILANCIO REGIONALE
FINANZIATI CON MEZZI AUTONOMI DELLA REGIONE**

(in milioni di euro)

ANNO	PREVISIONI DEFINITIVE	IMPEGNI
2004	174,51	106,47
di cui per ripiano disavanzi U. S. L. (1)	109,88	95,22
2005	180,13	98,77
di cui per ripiano disavanzi U. S. L.	110,22	87,26
2006	192,63	99,59
di cui per ripiano disavanzi U. S. L.	106,27	94,90

(1) Mutuo a copertura disavanzo U. S. L. (L. n. 334/90 - disavanzo 1990; D. L. n. 9/93 convertito in L. 67/93 - disavanzo 1991; D. L. n. 630/96 convertito in L. 21/97 - anni 1994 e precedenti; 1996 e precedenti).

5.7 I residui passivi

L'andamento dei residui passivi nel triennio 2004-2006 è riportato nella tabella 28 che segue.

I dati esposti nella tabella mostrano una accumulazione dei residui passivi con un incremento più consistente nel 2005 (+ 24,12% sul 2004) e più contenuto nel 2006 (+ 6,88% sul 2005)

I residui passivi a fine esercizio 2006 risultano costituiti per il 52,87% da quelli relativi alla competenza e per la restante parte da residui pregressi.

I residui passivi provenienti dalla gestione 2005 e precedenti ammontavano all'1.1.2006 a 7.090,94 milioni di euro. Nel corso del 2006 sono stati eliminati complessivamente residui passivi per 288,62 milioni di euro per insussistenza e perenzione; sono inoltre stati pagati 3.230,7 mln di euro. In chiusura di esercizio ne consegue un riaccertamento di residui passivi pregressi di 3.571,62 milioni di euro pari al 50,3% sul dato iniziale.

Sui residui passivi formati nell'esercizio di competenza, pari a 4.007 mln di euro, hanno inciso in maniera determinante i residui passivi iscritti al capitolo 91322 "restituzione allo Stato dell'anticipazione mensile dei contributi sanitari e della quota del fondo sanitario nazionale", che tuttavia essendo un mero giro contabile, in quanto partite di giro, non rappresentano una pendenza debitoria in senso stretto, ma solo una posta in attesa di regolarizzazione. La restante parte di residui si è formata prevalentemente nelle aree di intervento III (interventi per lo sviluppo economico) e IV (uso, salvaguardia e sviluppo del territorio) e riguarda spese di investimento relative alla realizzazione di opere pubbliche che hanno richiesto per l'attivazione del pagamento tempi più lunghi del previsto.

TAB. 28

GESTIONE RESIDUI PASSIVI		(in milioni di euro)		
		2004	2005	2006
Residui passivi iniziali	+	3.577,63	5.712,96	7.090,94
Pagamenti in conto residui	-	1.119,57	825,41	3.230,70
Residui eliminati per insussistenza	-	24,97	28,79	38,67
Residui eliminati per perenzione	-	156,72	2.085,43	249,95
Subtotale - Residui da riportare nell'es. successivo	=	2.276,37	2.773,33	3.571,62
Residui relativi alla competenza	+	3.436,58	4.317,61	4.006,86
Residui passivi finali al 31/12	=	5.712,95	7.090,94	7.578,48

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

5.8 La copertura dei residui perenti

Come è noto, al termine di ogni esercizio finanziario i residui sono sottoposti a verifica per l'eliminazione dalle scritture contabili di quelli non reclamati dai creditori, generalmente per due esercizi successivi a quello in cui l'impegno si è perfezionato.

Sebbene eliminate dal bilancio, tali poste afferiscono a debiti non estinti, al cui pagamento la Regione resta esposta allorché le relative obbligazioni debbano essere adempiute.

Ciò implica l'iscrizione di tali partite fra quelle passive del conto del patrimonio.

La tabella 29 riporta l'ammontare delle perenzioni relative al triennio 2004-2006, distinte in funzione della natura autonoma o vincolata della spesa.

TAB. 29

COMPOSIZIONE DEI RESIDUI PERENTI		(in milioni di Euro)		
ANNI 2004 - 2006				
RESIDUI PERENTI		al 31/12/04	al 31/12/05	al 31/12/06
Residui perenti autonomi		231,35	259,63	296,38
Residui perenti vincolati per assegnazioni statali		270,57	299,05	311,50
Residui perenti vincolati per assegnazioni comunitarie		3,45	13,72	13,91
Residui perenti provenienti da capitoli di partite di giro		3,54	1.853,53	3,65
TOTALE RESIDUI PERENTI		508,91	2.425,93	625,44

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

La consistenza dei residui passivi perenti al termine dell'esercizio 2006 è di 625,44 mln di euro, incrementata (+ 22,9%) rispetto a quella del 2004.

Nel 2005 la variazione in aumento nella consistenza dei residui passivi perenti era principalmente da imputarsi alla restituzione allo Stato delle anticipazioni mensili dei contributi sanitari e della quota del FSN; si trattava di un'operazione di regolarizzazione contabile sulle

partite di giro che trovava corrispondenza nei residui attivi, sui capitoli di entrata relativi all'IRAP, all'addizionale regionale sull'Irpef e alla compartecipazione regionale all'IVA.

TAB. 30

Grado di copertura della consistenza totale dei residui passivi perenti
ANNI 2002-2006

(in milioni di euro)				
ESERCIZIO	CONSISTENZA DEI	ESERCIZIO	COPERTURA DEI	GRADO DI
	RESIDUI PASSIVI		RESIDUI PASSIVI	COPERTURA DEI
FINANZIARIO	PERENTI	FINANZIARIO	PERENTI	RESIDUI PERENTI
2002	912,01	2003	800,03	87,72
2003	507,27	2004	354,76	69,94
2004	508,91	2005	356,23	70,00
2005	2.425,93	2006	2.253,24	92,88
2006	625,44	2007	435,91	69,70

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

Circa il margine di copertura garantito per far fronte alle richieste dei creditori, la tabella 30 riporta per ciascun anno, a partire dal 2002, l'importo dei residui perenti complessivi a fine gestione e le definitive autorizzazioni di spesa dell'anno successivo destinate a farvi fronte.

La Corte dei Conti (Sezioni Riunite, deliberazione n. 1 del 1996), in mancanza di una espressa previsione normativa, ha ritenuto sufficiente garanzia dell'assolvimento degli obblighi pregressi afferenti a residui perenti la previsione nei bilanci degli enti di un margine di copertura pari al 70% degli stessi.

I dati sopra esposti mostrano un sostanziale rispetto del valore ritenuto prudenziale, anche se nel 2006 il grado di copertura si attesta su un valore leggermente inferiore (69,7%).

A completamento dell'analisi, si evidenzia che nel quadriennio 2002 -2005 l'andamento delle reiscrizioni di residui divenuti perenti è il seguente:

TAB 31

Consistenza totale dei residui passivi perenti e reiscrizioni
anni 2002-2005

Esercizio	Consistenza dei	Esercizio	Reiscrizioni dei	%	Reiscrizioni +	% Reiscrizioni +
Finanziario	residui passivi	Finanziario	residui passivi	Reiscrizioni	insussistenze su	insussistenze su
	perenti		perenti		residui	residui
2002	912.013.094,44	2002	629.882.206,32	68,69	647.023.408,50	70,94
2003	507.267.791,91	2003	146.571.941,99	69,06	155.077.072,75	30,57
2004	508.906.500,53	2004	139.651.853,26	27,44	168.400.903,49	33,09
2005	2.425.934.516,65	2005	2.026.317.815,02	83,53	2.050.445.200,18	84,52

Fonte: elaborazione della Sezione regionale di controllo su dati forniti dalla Regione, Assessorato Finanze, Europa

Come risulta evidente, il livello di reiscrizioni, negli esercizi finanziari presi in esame, risulta ampiamente garantito dalla percentuale di copertura adottata dalla Regione.

5.9 Indicatori finanziari sulla spesa

Come per le entrate, anche con riguardo alle spese il documento di consuntivo predisposto dalla Giunta regionale reca alcuni indicatori di monitoraggio finanziario.

Nella tabella 32 si riportano, con riferimento al triennio 2004-2006, alcuni dei suddetti indicatori, unitamente ad altri afferenti specificamente la capacità previsionale. Gli indicatori prescelti consentono di comparare l'andamento della politica di bilancio nel triennio considerato, con riguardo agli aspetti più importanti della spesa (impegni, pagamenti e residui).

Gli indicatori mettono in luce un andamento in buona parte coincidente con quello registrato nell'esercizio precedente, ad eccezione della capacità di impegno per la quale va rilevato un positivo innalzamento dell'indice (0,72 nel 2005 contro lo 0,77 nel 2006).

TAB. 32

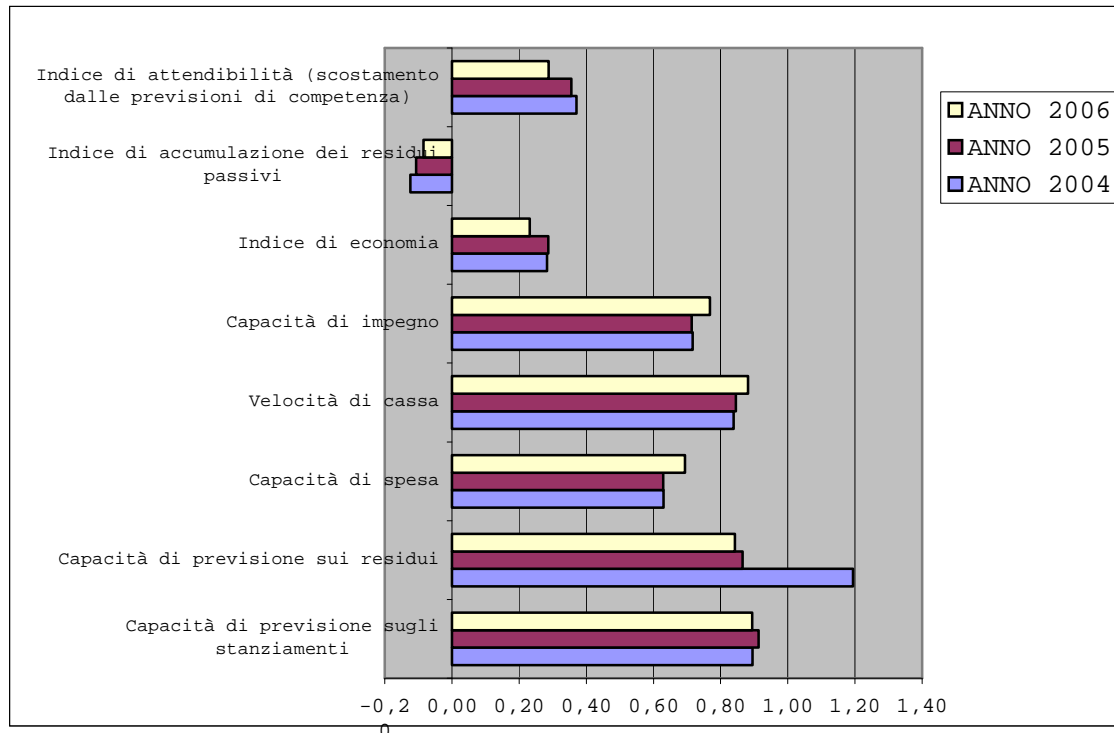
**INDICATORI FINANZIARI
PARTE SPESA *
ANNI 2004-2006**

Descrizione indicatori	Formula indicatori	2004	2005	2006
Capacità di previsione sugli stanziamenti	$[Pi/Sco]$	0,89	0,91	0,89
Capacità di previsione sui residui	$[Rpp/Rpi]$	1,19	0,86	0,84
Capacità di spesa	$[P/MS]$	0,63	0,63	0,69
Velocità di cassa	$[P/(Rpi+I)]$	0,84	0,85	0,88
Capacità di impegno	$[I/Sco]$	0,72	0,71	0,77
Indice di economia	$[E/Sco]$	0,28	0,29	0,23
Indice di accumulazione dei residui passivi	$[(Rpc-Rpi)/Rpi]$	-0,12	-0,11	-0,08
Indice di attendibilità (scostamento dalle previsioni di competenza)	$[(Sco-Pc)/Sco]$	0,37	0,36	0,29

GESTIONE SPESA EFFETTIVA

Spesa	Codici	2004	2005	2006
Previsioni iniziali	Pi	10.670,61	11.175,24	13.101,16
Pagamenti totali	P	8.568,97	8.623,34	11.087,16
Residui passivi iniziali	Rpi	1.672,01	1.465,63	1.309,42
Stanziamenti definitivi di competenza	Sco	11.924,93	12.236,07	14.659,55
Massa spendibile	MS	13.596,94	13.701,70	15.968,97
Residui passivi previsti	Rpp	1.996,38	1.267,72	1.103,49
Impegni	I	8.543,70	8.729,99	11.264,09
Economie di stanziamento	E	3.381,23	3.506,09	3.395,46
Residui passivi da riportare	Rpc	1.465,63	1.309,42	1.198,35
Pagamenti di competenza	Pc	7.502,98	7.880,40	10.445,53

* Gli indicatori sono stati calcolati sulle spese effettive - Parte 1^



6 IL RISULTATO DELLA GESTIONE E LA SITUAZIONE CONTABILE EFFETTIVA

La tabella 33 espone il risultato della gestione, con distinto riferimento sia alla situazione di cassa che alla situazione finanziaria.

TAB 33

SITUAZIONE DI CASSA			
(in milioni di euro)			
	2004	2005	2006
Fondo cassa iniziale	998,43	867,36	1.081,59
Riscossioni nell'anno	11.251,53	11.956,43	16.488,08
Pagamenti nell'anno	11.382,60	11.742,20	16.855,12
Fondo cassa finale	867,36	1.081,59	714,55

SITUAZIONE FINANZIARIA			
(in milioni di euro)			
	2004	2005	2006
Fondo cassa finale	867,36	1.081,59	714,55
Residui attivi fine esercizio	6.715,01	10.092,33	9.003,99
Residui passivi fine esercizio	5.712,96	7.090,94	7.578,48
Avanzo d'amministrazione	1.869,41	4.082,98	2.140,06

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

L'esercizio finanziario 2006 si è chiuso con un avanzo netto di 2.140 mln di euro, di minor entità rispetto all'anno precedente (-47,591%). Nonostante il saldo positivo della gestione finanziaria, non esistono se non ridottissimi margini di autonoma utilizzazione dell'avanzo essendo il medesimo prevalentemente costituito da fondi a destinazione vincolata come evidenziato nella successiva tabella 34.

TAB. 34

SITUAZIONE DI AMMINISTRAZIONE - ECONOMIE VINCOLATE - RESIDUI PERENTI			
ANNI 2004 - 2006			
(in milioni di euro)			
	2004	2005	2006
Risultato di amministrazione	1869,41	4082,98	2140,06
Economie vincolate	1489,75	1295,54	1208,85
Residui perenti complessivi	508,91	2425,93	625,44

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato alle Finanze, organizzazione e sistemi informativi

Da quanto emerge, le economie vincolate risultano pari al 56,49% dell'avanzo, mentre i residui perenti sono pari al 29,23%.

7 IL CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO

Il conto generale del patrimonio della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2006 è stato redatto tenendo conto delle disposizioni contenute nell'art. 67 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40, concernente il nuovo ordinamento contabile della Regione⁹⁻¹⁰.

Tale conto risulta articolato nelle due parti fondamentali costituite da:

- a) attività e passività finanziarie e patrimoniali comprensive delle variazioni derivanti dalla gestione del bilancio e di quelle verificatesi per qualsiasi altra causa;
- b) dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale.

Dal 2003 il conto del patrimonio presenta alcuni elementi innovativi disciplinati dalla riforma normativa contabile. Per i beni immobili (fabbricati e terreni) è stata introdotta una ulteriore classificazione che permette di individuare i beni suscettibili di utilizzazione economica, indicando anche il reddito da essi prodotto.

Il saldo del conto presenta una differenza positiva di 720,45 mln di euro di €, con un peggioramento patrimoniale rispetto al saldo dell'anno precedente di 106,83 mln di euro di euro. Su tale peggioramento hanno influito in maniera prevalente la diminuzione dei residui attivi (- 1.088,34 mln di euro), la diminuzione del fondo cassa (- 367,03 mln di euro), e l'aumento dei residui passivi (+ 487,54 mln di euro).

In particolare nel corso del 2006 sono aumentate le partecipazioni della Regione nelle società:

- o S.E.A.F. SPA –Forlì, Società Esercizio Aeroporti Forlì per l'importo di euro 775.498,30; quota detenuta dalla Regione: 25,02% del capitale sociale.
- o Aereoporto G.Marconi spa per l'importo di euro 4.226.830,00; quota detenuta dalla Regione: 8,80% del capitale sociale.
- o Aeradria spa di Rimini per l'importo di euro 500.000,00; quota detenuta dalla Regione: 7,02% del capitale sociale.

Le variazioni in diminuzione derivano dalla cessazione per liquidazione della Società SEIA spa per l'importo di euro 36.545,99 e della S.R.L. A.I.C.E.R. per un importo pari ad euro 573.

⁹ L'art. 67 della l.r. n.40/2001 stabilisce che il conto del patrimonio indichi, con valori aggiornati alla data di chiusura dell'esercizio: a) le attività e le passività finanziarie; b) i beni mobili ed immobili; c) ogni altra attività e passività, nonché le poste rettificative. Il conto deve inoltre contenere la dimostrazione dei punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella del patrimonio. In attuazione della normativa statale (l. n. 94 del 3 aprile 1997, art. 5 comma 2, e del d.lgs. n. 279 del 7 agosto 1997, artt. 13 e 14, in materia di bilancio e contabilità), il comma 4 dell'articolo prevede l'individuazione dei beni suscettibili di utilizzazione economica al fine di attribuire maggiore significatività ai beni.

¹⁰ La disciplina dei beni regionali è contenuta nella l.r. 25 febbraio 2000, n.10, modificata e integrata dalla l.r.12 marzo 2003,n.3

Non si sono registrate variazioni nelle altre società partecipate dalla Regione, che risultano così articolate:

- A.P.T SERVIZI- SRL; quota detenuta dalla Regione: 25,02% del capitale sociale .
- ASTER –SOCIETA’ CONSORTILE PER AZIONI; quota detenuta dalla Regione: 30,16% del capitale sociale .
- BANCA POPOLARE ETICA –SOCIETA’ COOPERATIVA A R.L.; quota detenuta dalla Regione: 0,27% del capitale sociale .
- CENTRO AGROALIMENTARE DI BOLOGNA C.A.A.B.– SOCIETA’ CONSORTILE PER AZIONI; quota detenuta dalla Regione: 6,12% del capitale sociale .
- CENTRO AGROALIMENTARE RIMINESE –SPA; quota detenuta dalla Regione: 11,04% del capitale sociale .
- CENTRO AGROALIMENTARE DI PARMA –S.R.L.; quota detenuta dalla Regione: 11,07% del capitale sociale .
- CENTRO RICERCHE MARINE –SOCIETA’ CONSORTILE PER AZIONI; quota detenuta dalla Regione: 21,48% del capitale sociale .
- E.R.V.E.T. EMILIA ROMAGNA VALORIZZAZIONE ECONOMICA DEL TERRITORIO –SPA; quota detenuta dalla Regione: 80,04% del capitale sociale .
- FERROVIE EMILIA-ROMAGNA –SRL; quota detenuta dalla Regione: 59,42% del capitale sociale .
- REGGIO CHILDREN CENTRO INTERNAZIONALE PER LA DIFESA E LA PROMOZIONE DEI DIRITTI E DELLE POTENZIALITA’ DEI BAMBINI E DELLE BAMBINE –SRL; quota detenuta dalla Regione: 0,71% del capitale sociale.
- SAPIR PORTO INTERMODALE DI RAVENNA –SPA; quota detenuta dalla Regione: 10,46% del capitale sociale .
- TERME DI CASTROCARO –SPA; quota detenuta dalla Regione: 10,20% del capitale sociale .
- TERME DI SALSOMAGGIORE –SPA; quota detenuta dalla Regione: 20% del capitale sociale .
- Cup 2000 –spa; quota detenuta dalla Regione: 28,84% del capitale sociale .

Al 31 dicembre 2006 il patrimonio mobiliare costituito dalle partecipazioni ha una consistenza di 25,39 milioni di euro ed è costituito da azioni o quote di capitale in società cui la Regione partecipa in attuazione di quanto disposto dall’art. 64 dello Statuto, con riferimento

ad attività inerenti lo sviluppo economico, sociale e culturale o ai servizi di rilevanza regionale nonché in base a disposizioni di legge.

La tabella n. 35 che segue riporta la composizione dell'attivo e del passivo patrimoniale e le variazioni intervenute nell'esercizio.

CONTO DEL PATRIMONIO

(in Euro)

ATTIVO				PASSIVO			
DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2006	Variazioni in + e in -	Consistenza al 31/12/2006	DESCRIZIONE DELLE PARTITE	Consistenza al 1/1/2006	Variazioni in + e in -	Consistenza al 31/12/2006
Attività finanziarie				Passività finanziarie			
Residui attivi	10.092.332.776,95	-1.088.342.717,69	9.003.990.059,26	Residui passivi	7.090.935.341,57	487.547.976,88	7.578.483.318,45
Fondi di cassa	1.081.584.091,99	-367.032.675,98	714.551.416,01	DEBITI			
BENI MOBILI				Depositi cauzionali passivi	1.658.256,00	2.818.368,73	4.476.624,73
Cat. I Mobili, arredi e macchine	90.646.526,63	-708.236,57	89.938.290,06	Mutui	1.155.386.023,00	-20.738.991,41	1.134.647.031,59
Cat. II Volumi e pubblicazioni	1.911.957,19	170.536,20	2.082.493,39	C/c infruttifero c/o Tesoreria Stato (poste rettificative delle attività disponibili)	41.843.106,11	90.350.817,67	132.193.923,78
Cat. III Strumenti e materiali speciali	10.199.044,29	0,00	10.199.044,29	Residui passivi perenti	2.425.934.516,65	-1.800.491.981,46	625.442.535,19
BENI IMMOBILI				TOTALE PASSIVITA'			
Acque minerali e termali, cave e torbiere	7.597.681,00	-319.045,80	7.278.635,20	10.715.757.243,33	-1.240.513.809,59		9.475.243.433,74
Fabbricati	170.848.060,17	13.105.668,61	183.953.728,78				
Terreni e foreste	26.173.825,03	-71.680,44	26.102.144,59				
CREDITI							
Deposito cauzionali attivi	15.296,26	-4.673,93	10.622,33				
C/c infruttifero c/o Tesoreria dello Stato	41.843.106,11	90.350.817,67	132.193.923,78				
Titoli di credito e partecipazioni	19.885.342,25	5.505.209,31	25.390.551,56				
TOTALE ATTIVITA'	11.543.037.707,87	-1.347.346.798,62	10.195.690.909,25				

PATRIMONIO NETTO

720.447.475,51

PEGGIORAMENTO PATRIMONIALE -106.832.989,03

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa

7.1 Organismi partecipati direttamente dalla Regione Emilia Romagna

In un quadro di equilibrio "sostanziale" di bilancio, il monitoraggio degli organismi partecipati, ed in particolare delle società partecipate, rappresenta, ormai, un dato assai rilevante, stante l'onda lunga della tendenza, delineatasi da almeno un ventennio, relativa ad una sistematica diversificazione degli strumenti di cura dei fini generali da parte degli Enti territoriali.

Per questo motivo, è stato introdotto un capitolo relativo agli organismi partecipati dalla regione Emilia Romagna, limitando l'indagine agli organismi partecipati direttamente: aziende, istituzioni, fondazioni, consorzi e società.

L'ufficio regionale della Vicepresidenza, Assessorato Finanze ed Europa, con la consueta sollecitudine ed attenzione che caratterizza il consolidato rapporto della regione con la Sezione regionale di Controllo della Corte dei Conti, ha fornito i dati richiesti, consentendo una disamina della tipologia delle partecipazioni regionali.

In allegato alla presente referto vengono uniti i singoli prospetti, predisposti dal competente Servizio regionale, suddivisi per tipologie:

- A) Enti e Aziende regionali;
- B) Fondazioni partecipate;
- C) Associazioni partecipate;
- D) Società partecipate;
- E) Società non partecipate rilevate con riferimento ai poteri di nomina di cui all'art. 2450 c.c..

A) Enti e Aziende regionali

Gli Enti ed Aziende regionali partecipate dalla regione Emilia Romagna sono 12.

Tutti hanno provveduto ad approvare il bilancio di esercizio o il rendiconto al 31.12.2006.

Tra essi i maggiori contributi sono stati assegnati a favore di:

- ARPA AGENZIA REGIONALE PER LA PREVENZIONE E L'AMBIENTE DELL'EMILIA-ROMAGNA, ha ricevuto nel 2006 un finanziamento complessivo (Stato, Regione e Unione Europea) pari a 57.984.364,25 euro, di cui 7.648.595,00 euro fondi propri della Regione e 48.102.883,50 quota del Fondo Sanitario.

- ARSTUD AZIENDA REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DI BOLOGNA , ha ricevuto nel 2006 un finanziamento complessivo, pari a 30.404.168,19 euro, di cui 19.965.950,81 euro fondi propri della Regione.
- A.D.S.U. AZIENDA REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DI PARMA, ha ricevuto nel 2006 un finanziamento complessivo, pari a 13.456.180,42 euro, di cui 10.646.763,80 euro fondi propri della Regione.
- ARESTUD AZIENDA REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DI MODENA E REGGIO EMILIA, ha ricevuto nel 2006 un finanziamento complessivo, pari a 8.145.959,34 euro, di cui 4.898.432,40 euro fondi propri della Regione.
- A.R.D.S.U. AZIENDA REGIONALE PER IL DIRITTO ALLO STUDIO UNIVERSITARIO DI FERRARA, ha ricevuto nel 2006 un finanziamento complessivo, pari a 5.975.270,46 euro, di cui 4.486.062,43 euro fondi propri della Regione.

B) FONDAZIONI PARTECIPATE

Le fondazioni partecipate nel 2006 dalla Regione Emilia Romagna sono 14.

Tutte hanno provveduto ad approvare il bilancio di esercizio o il rendiconto al 31.12.2006.

Nel 2006 sono stati complessivamente impegnati dalla Regione euro 11.193.871,26; il maggior contributo è stato erogato alla Fondazione Arturo Toscanini di Parma (85.000 euro per trasferimento in conto esercizio e 6.375.000,00 euro per quota di adesione o partecipazione).

Delle 14 fondazioni, 5 hanno chiuso l'esercizio in perdita nell'ultimo triennio (1 nel 2005, 4 nel 2006); le suddette cinque fondazioni svolgono le seguenti attività: produzione e promozione attività teatrali; rapporti sul mondo del lavoro, trasformazione, organizzazione settore industria ecc; sviluppo delle competenze in materia di trasporti e di logistica in ambito regionale; produzione spettacoli di danza.

C) ASSOCIAZIONI PARTECIPATE

Le associazioni partecipate nel 2006 dalla Regione Emilia Romagna sono 43; di queste 36 hanno provveduto ad approvare il bilancio di esercizio o il rendiconto al 31.12.2006; per le restanti 7 l'ultimo bilancio di esercizio approvato risale al 31.12.2005.

Nel 2006 sono stati complessivamente impegnati euro 2.601.387,88; ; il maggior contributo è stato erogato alla Associazione teatrale Emilia-Romagna di Modena

(complessivamente 675.500,00 euro di cui 272.500,00 euro per trasferimento in conto esercizio e 330.000,00 euro per aumento di capitale non per perdite).

Quest'ultima associazione – che svolge attività di promozione alla danza, alla musica e al teatro - è l'unica che ha chiuso l'esercizio 2006 con un risultato negativo.

La regione Emilia Romagna, con legge regionale 37/2001, ha disciplinato le funzioni di controllo e vigilanza sulle persone giuridiche private che operano nelle materie di competenza regionale di cui all'articolo 117 della Costituzione e le cui finalità statutarie si attuano nell'ambito regionale.

D) SOCIETA' PARTECIPATE

Con riferimento alle società partecipate, la cui elencazione completa con indicazione della quota di capitale sociale detenuta dalla Regione compare al capitolo 7 –conto generale del patrimonio – del presente referto, sono stati richiesti dati relativi a

- ragione sociale, scopo e quota di partecipazione della Regione;
- patrimonio netto, volume dei ricavi e risultato dell'ultimo esercizio chiuso per individuare sia la dimensione dell'organismo partecipato (correlato al valore del patrimonio netto) sia "lo stato di salute" dell'azienda (direttamente correlato all'utile o alla perdita di esercizio);
- eventuali ricapitalizzazione per perdite ;
- eventuale adozione dei provvedimenti di cui agli articoli 2446 e 2447 c.c..

In particolare, in caso di perdite, si è chiesto di distinguere l'ipotesi disciplinata dall'articolo 2446 c.c. (cd. "riduzione facoltativa", cioè quando il capitale sociale, per effetto della perdita, venga a ridursi di oltre un terzo del suo ammontare, senza però scendere al di sotto del minimo legale) dall'ipotesi di cui all'articolo 2447 c.c. (cd. "riduzione obbligatoria").

Quest'ultimo articolo dispone che, quando le perdite eccedono il terzo del capitale e, per effetto di esse, il capitale scende al di sotto del limite legale, gli amministratori o il consiglio di gestione (per le società con il sistema dualistico) e, in caso di inerzia, il consiglio di sorveglianza devono, senza indugio, convocare l'assemblea per deliberare la riduzione del capitale sociale ed il contestuale aumento ad una cifra non inferiore al minimo di legge, oppure la trasformazione della società o l'adozione dei provvedimenti relativi alla liquidazione.

Nell'ipotesi in cui le perdite abbiano inciso sul capitale sociale (art.2447 c.c.) l'adozione dei provvedimenti indicati dal legislatore è obbligatoria e non è possibile rinviare al successivo esercizio le perdite accertate, come invece previsto dall' art. 2446 c.c..

Si è chiesto, altresì, di riferire sul sistema di governance di tutte le società partecipate.

Si precisa che dal 1 gennaio 2004 (D. lgs. 6/2003 e successive modifiche ed integrazioni) la legge riconosce alle società la possibilità di scegliere fra tre diversi modelli di gestione e di controllo (chiamati anche modelli di governance): il primo, comunemente denominato ordinario, riprende in gran parte quello previsto fino al 31 dicembre 2003, gli altri, più innovativi, sono detti monastico e dualistico.

Modello ordinario o tradizionale : E' caratterizzato dall'organo di amministrazione (consiglio di amministrazione o amministratore unico) e da un collegio sindacale con funzioni di controllo sulla gestione. Il controllo contabile può essere affidato al collegio sindacale, purchè ciò sia previsto dallo statuto e a condizione che tutti i sindaci siano iscritti all'albo dei revisori e la società non faccia ricorso al mercato del capitale di rischio e non sia tenuta alla redazione del bilancio consolidato.

Quando, invece, lo statuto non attribuisce espressamente il controllo contabile al collegio sindacale o se non ricorrono le altre condizioni indicate, la legge impone che il collegio eserciti solo il controllo sulla gestione, mentre quello contabile deve essere affidato ad un organo esterno (revisore o società di revisione).

Modello Monistico : La gestione è affidata al consiglio di amministrazione nominato dall'assemblea, che deve nominare, al suo interno, l'organo di controllo sulla gestione. Il controllo contabile deve essere invece affidato ad un organo esterno (revisore o società di revisione).

Modello Dualistico : In esso la gestione è affidata ad un consiglio di gestione, il controllo sulla gestione ad un consiglio di sorveglianza ed il controllo contabile ad un organo esterno.

Secondo la dottrina societaria, il modello più garantista è costituito da quello ordinario, che prevede una netta separazione tra attività di amministrazione ed attività di controllo; inoltre, i componenti di entrambi gli organi sono eletti separatamente dall'assemblea.

Il modello monistico presenta, al contrario, una struttura più semplificata e flessibile e tende a privilegiare la circolazione delle informazioni tra l'organo amministrativo e quello di controllo, con risparmio di tempi e di costi.

Il modello dualistico attribuisce, invece, al consiglio di sorveglianza alcune importanti funzioni che nel modello ordinario spettano all'assemblea dei soci; in particolare, i soci stabiliscono solo le linee del programma economico della società e prendono le decisioni più rilevanti (operazioni sul capitale, operazioni straordinarie, e, in generale, delibere dell'assemblea straordinaria), oltre a nominare il consiglio di sorveglianza.

Si tratta, pertanto, di un modello particolarmente adatto a società in cui la gestione è affidata a manager autonomi e con poche interferenze dei soci, e, nella pratica, appare maggiormente conforme alle società che fanno ricorso al mercato del capitale di rischio.

Le singole quote di partecipazione a società sono indicate nel precedente paragrafo 7.

Dall'esame dei dati forniti è risultato che il sistema di governance adottato dalla società a partecipazione regionale è quello tradizionale.

Con riferimento ai dati di bilancio comunicati, una rilevante criticità deve segnalarsi relativamente alla Società Esercizio Aeroporti Forlì spa, che presenta un risultato di esercizio negativo pari quasi al doppio del patrimonio netto risultante dall'ultimo esercizio chiuso; con deliberazione assembleare è stata decisa, ai sensi dell'articolo 2446 c.c., la copertura delle perdite accertate.

La società, A.I.C.E.R. Agenzia di iniziative culturali dell'Emilia Romagna s.r.l., è attualmente in stato di liquidazione, deciso con deliberazione dell'assemblea dei soci per essersi la società trovata nell'ipotesi prevista dall'articolo 2447 c.c..

E' stata, altresì, richiesta l'indicazione dei poteri di nomina eventualmente conferiti e/o esercitati dalla Regione Emilia Romagna, ai sensi degli articoli 2449 e 2450 del Codice Civile.

Si precisa che l'articolo 2449 c.c. disciplina l'ipotesi di nomina pubblica di amministratori in società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici (*"Se lo Stato o gli enti pubblici hanno partecipazioni in una società per azioni, lo statuto può ad essi conferire la facoltà di nominare uno o più amministratori o sindaci ovvero componenti del consiglio di sorveglianza.*

Gli amministratori e i sindaci o i componenti del consiglio di sorveglianza nominati a norma del comma precedente possono essere revocati soltanto dagli enti che li hanno nominati.

Essi hanno i diritti e gli obblighi dei membri nominati dall'assemblea. Sono salve le disposizioni delle leggi speciali.”).

La *ratio* di tale formulazione deve ritrovarsi nella centralità del regime dei doveri e delle funzioni, nonché delle relative responsabilità, degli amministratori nei confronti dell'Ente pubblico socio di società per azioni.

Circa la definizione del rapporto tra ente pubblico socio e società, secondo un primo orientamento, la nomina e la revoca costituiscono espressione di un potere autoritativo finalizzato alla realizzazione all'interesse pubblico che costituisce la mission dell'Ente socio pubblico; secondo altra tesi, l'atto di nomina non può avere natura provvedimentoale, ma, al contrario, va considerato un semplice diritto potestativo attribuito dallo statuto sociale al soggetto pubblico in quanto socio; una terza tesi, infine, tenta di conciliare l'aspetto pubblicistico e privatistico, attribuendo all'Ente socio la qualifica di "organo di nomina" della società, a ciò legittimato in forza di specifica clausola statutaria.

In ogni caso, il potere di nomina attribuito all'ente pubblico socio è attribuito indipendentemente dalla quota di partecipazione azionaria detenuta.

Nell'ipotesi di cui all'articolo 2450 c.c. (*"Le disposizioni dell'articolo precedente si applicano anche nel caso in cui la legge o lo statuto attribuisca allo Stato o a enti pubblici, anche in mancanza di partecipazione azionaria, la nomina di uno o più amministratori o sindaci o componenti del consiglio di sorveglianza, salvo che la legge disponga diversamente. Qualora uno o più sindaci siano nominati dallo Stato, il presidente del collegio sindacale deve essere scelto tra essi"*) la "riserva di nomina" a favore della regione Emilia Romagna si concretizza, nella quasi totalità delle società, nella potere per la Giunta di nominare il presidente del collegio sindacale.

Si ricorda, infine, che l'articolo 2450 c.c. è stato abrogato dall'articolo 3 del d.l. 15 febbraio 2007, n. 10, convertito, con modif., in legge 6 aprile 2007 n. 46.

Sono stati, infine, richieste informazioni circa l'adozione, da parte delle società partecipate dalla Regione, del modello organizzativo e di gestione ex decreto legislativo 231/2001 e del relativo Organismo di Vigilanza.

Si precisa che il decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231 ha introdotto la disciplina della "responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica".

Sulla base di quanto disposto dal decreto in oggetto, "gli enti forniti di personalità giuridica, le società e associazioni anche prive di personalità giuridica" possono essere ritenute

responsabili in relazione a taluni reati, specificatamente indicati, commessi o tentati nell'interesse e/o vantaggio della società stessa dai soggetti in posizione apicale o da soggetti sottoposti all'altrui direzione.

La punibilità dell'ente collettivo discende, cioè, non dalla commissione da parte dell'ente di uno specifico e diverso comportamento esplicitamente formalizzato nel decreto, bensì da una disposizione normativa, l'art. 5, che estende (a talune precise condizioni) la tipicità di quelle fattispecie incriminatrici monosoggettive preesistenti:

- reati commessi nei rapporti con la Pubblica Amministrazione (quali corruzione e malversazione ai danni dello Stato, truffa ai danni dello Stato e frode informatica ai danni dello Stato, indicati agli artt. 24 e 25 del d.lgs. 231/2001);
- reati di falsità di monete, in carte di pubblico credito e in valori di bollo indicati all'art. 25-bis d.lgs. 231/2001;
- alcune fattispecie di reati societari (quali false comunicazioni sociali, falso in prospetto, illecita influenza sull'assemblea) indicati all'art. 25-ter d.lgs. 231/2001;
- reati in materia di terrorismo e di eversione dell'ordine democratico (ivi incluso il finanziamento ai suddetti fini), indicati all'art. 25 quarter d.lgs.231/2001;
- delitti contro la personalità individuale (quali lo sfruttamento della prostituzione, la pornografia minorile, la tratta di persone e la riduzione e mantenimento in schiavitù, indicati all'art. 25 – quinquies d.lgs.231/2001.

Nel caso in cui venga commesso uno dei reati specificatamente indicati dalla normativa di riferimento, alla responsabilità penale della persona fisica che ha realizzato materialmente il fatto si aggiunge anche la responsabilità "amministrativa" della società,

Tuttavia, innovando notevolmente sotto il profilo del diritto sostanziale e processuale, il legislatore ha previsto che, anche nel caso di assoluzione per non aver commesso il fatto della persona fisica imputata o di mancata individuazione del soggetto fisico responsabile, l'ente possa subire la condanna per l'illecito amministrativo per lo stesso fatto di reato, quando esso sia ascrivibile ad uno dei soggetti indicati nell'art. 5.

Inoltre, l'illecito dell'ente sussiste anche quando il reato della persona fisica è estinto per una causa diversa dall'amnistia (art. 8 comma 1, lett. b).

Si è inteso, cioè, colpire un fenomeno tipico nell'ambito della responsabilità di impresa, e cioè la difficoltà di accertare l'autore del reato a fronte di una sempre maggiore complessità organizzativa di enti spesso a dimensione sopranazionale, punendo, così, una "colpa organizzativa", di cui la società viene chiamata a rispondere.

Viceversa l'Ente non risponde (art. 5, comma 2, d.lgs. 231/2001) se le persone indicate hanno agito nell'interesse esclusivo proprio o di terzi.

Per tutti gli illeciti amministrativi dipendenti da reato sono previste: sanzione pecuniaria; sanzione interdittiva; confisca; pubblicazione della sentenza.

In particolare, nei casi di maggiore gravità, l'applicazione di sanzioni interdittive può comportare la sospensione o revoca di licenze, concessioni, autorizzazioni, l'interdizione dall'esercizio dell'attività, il divieto di contrarre con la P.A., il divieto di pubblicizzare beni e servizi, l'esclusione da finanziamenti, contributi e sussidi.

Il d.lgs. 231/2001 prevede l'esonero dalla responsabilità, qualora la società dimostri, da un canto, di aver adottato ed efficacemente attuato, prima della commissione del fatto illecito, modelli di organizzazione, gestione e controllo giudicati (ex post dal giudice penale) idonei a prevenire la realizzazione degli illeciti penali considerati e, dall'altro, di aver affidato ad un organo interno (Organo di Vigilanza dotato di poteri di iniziativa e di controllo) il compito di vigilare sul funzionamento e sull'efficace osservanza del modello in questione, nonché di provvedere al suo aggiornamento.

L'istituzione di tale funzione è indispensabile, perché il modello non può assolvere il suo ruolo preventivo, se svincolato dell'organizzazione aziendale, strutturalmente dinamica ed in evoluzione in quanto ontologicamente connessa al divenire della realtà economica esterna all'impresa.

La riforma in questione spinge, quindi, ad incentivare le società affinché confezionino modelli organizzativi idonei in concreto a prevenire la commissione di fattispecie criminose, in un'ottica più ampia, tale da far sì che il modello adottato riesca a conformare l'assetto organizzativo complessivo dell'impresa, al fine di migliorarne l'efficienza e favorirne la verificabilità delle condotte gestorie.

D'altra parte, il rischio appare costituito dalla possibilità che la creazione di nuove strutture (cui attribuire il compito di Organismo di Vigilanza) si traducano in un appesantimento burocratico, con un conseguente effetto di stallo organizzativo.

Si segnala che, in talune soluzioni operative adottate da associazioni di categoria (AIIA, ABI), si è fatto ricorso ai responsabili di organi già presenti nell'organigramma societario (es. la funzione legale, oppure quella di internal auditing); tale soluzione appare, secondo parte della dottrina, percorribile, ove però questa sovrapposizione di compiti non ne snaturi la funzione tipica dell'organo societario assegnatario del potere di vigilanza e non determini commistione di ruoli tra controllante e controllato.

Sul punto deve riscontrarsi un certo ritardo da parte delle società partecipate dalla Regione a dotarsi del modello organizzativo e di gestione ex artt. 5 e 7 D.Lgs. 131/2001, e del relativo organo di vigilanza.

Il sistema previsto dalla citata normativa, pur essendo facoltativo, funziona - ove riconosciuto, ex post, idoneo alla prevenzione dei reati - come esimente dalle responsabilità, in via diretta, per la società (che, diversamente, subirebbe perdite pari alla sanzione pecuniaria irrogata e, nei casi più gravi, l'interdizione temporanea o definitiva di attività imprenditoriali, oltre a dover rispondere anche per responsabilità extracontrattuale verso i terzi, ai sensi del codice civile) ed, in via mediata, per l'Ente pubblico (che, in quanto socio, sarebbe chiamato a coprire tali perdite).

E) SOCIETA' NON PARTECIPATE INDICATE AI SENSI DELL'ART.2450 C.C.

Le società non partecipate rispetto alle quali la Regione Emilia Romagna ha il potere di nominare il Presidente del Collegio sindacale - e più raramente alcuni membri del Consiglio di Amministrazione - sono 21.

7.2 Il patrimonio immobiliare

La consistenza fisica e contabile, la destinazione e la redditività del patrimonio immobiliare della Regione sono esposte nella tabella 36.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA PATRIMONIO IMMOBILIARE AL 31 DICEMBRE 2006

Categoria	Unità di misura	Consistenza	Valore contabile Euro	Reddito anno 2006 Euro	Reddito annuo per mq/ha	Redditività annua rispetto al valore contabile (%)
Acque minerali e termali*	ha	7.847	7.278.635,20			
Terreni agricoli e foreste	mq		26.102.144,59	24.724,45		
a) in uso diretto	mq	4.044.935	408.640,36			
b) in uso ad enti pubblici	mq	374.662.933	23.725.582,56	7.028,96		
c) non utilizzati	mq	17.377.155	1.648.379,18			
d) in uso commerciale	mq	26.997	7.603,13	8.420,04	0,31189	1,107
d) fondi rustici	mq	250.301	267.104,07	581,67	0,00232	0,002
d) altro	mq	11.276	44.835,29	8.693,78	0,77100	0,194
Fabbricati	mq		183.953.728,78	857.859,89		
a) in uso diretto	mq	72.018	98.965.687,32			
b) in uso ad enti pubblici	mq	173.126	51.011.550,15	3.194,26		
c) non utilizzati	mq	13.354	8.456.836,08			
d) abitativi	mq	7.036	2.497.834,11	57.803,38	8,21538	0,023
d) commerciali	mq	27.378	22.989.745,27	794.257,62	29,01080	0,035
d) rustici e altri	mq	611	32.075,85	2.604,63	4,26290	0,081
Totale terreni e fabbricati	mq		210.055.873,37	882.584,34		
Totale terreni, fabbricati, acque minerali			217.334.508,57			

Al fine di dare più compiuta attuazione al comma 4° dell'art. 67 della L.R. 15/11/2001, n. 40 riguardante l'ordinamento contabile della Regione Emilia Romagna, i beni immobili (terreni e fabbricati) sono stati suddivisi nelle seguenti categorie:

- a) beni in uso diretto della Regione e di società o aziende da essa dipendenti o ad essa funzionali;
 - b) beni dati in uso a soggetti pubblici o a società a prevalente capitale pubblico o a enti che operano senza finalità di lucro, che perseguono un interesse collettivo e generale, organizzazioni e associazioni, anche se prive di personalità giuridica;
 - c) beni non utilizzati in quanto non strategici che necessiterebbero di consistenti interventi manutentivi che esulano dalle attuali politiche regionali di investimento, e pertanto inseriti in piani di dismissione.
 - d) beni suscettibili di utilizzazione economica, per i quali viene rilevato un canone annuo di concessione distinti per la loro effettiva destinazione e per il conseguente regime contrattuale in uso abitativo, uso commerciale (negozi, uffici, magazzini, laboratori, ecc.) fondi
- NOTE:

Acque Minerali e termali: non producono reddito a favore della Regione in quanto l'introito dei relativi diritti proporzionali è delegato alle Province ai sensi dell'art. 147 comma 1 lettera a) della L.R. n. 3/99;

Beni in uso diretto (di cui alla lettera a sia dei terreni che dei fabbricati): stante l'uso diretto non producono di norma reddito, fanno eccezione i fabbricati dati in uso (oneroso) ad agenzie regionali cui per legge sono assegnati fondi per il proprio funzionamento;

Beni in uso a enti pubblici (di cui alla lettera b sia dei terreni che dei fabbricati): sono compresi tutti i beni concessi gratuitamente o con canoni meramente ricognitori ai sensi dell'art. 6 comma 3° e dell'art. 7 comma 3° della L.R. 10/2000 e successive modificazioni, i redditi ivi indicati derivano dai relativi canoni ricognitori e non sono pertanto indicativi ai fini del calcolo della redditività dei beni medesimi.

Fonte: elaborazione della Sezione regionale di controllo su dati forniti dalla Regione, Assessorato alle Finanze, Servizio Patrimonio e Provveditorato.

I beni immobili comprendono le acque minerali e termali, i fabbricati, i terreni e le foreste e la loro consistenza al 31 dicembre 2006 è di 217 mln di euro determinando un incremento rispetto all'esercizio precedente di 5,8 punti percentuali.

Circa i criteri di valutazione, il valore delle acque termali e minerali è determinato dalla capitalizzazione del diritto proporzionale annuo corrisposto alla Regione per la concessione e rivalutato ogni triennio.

A fabbricati terreni e foreste viene attribuito il valore corrispondente il prezzo d'acquisto o, quando derivano da trasferimenti che non hanno prodotto esborso finanziario, il valore derivante da stime e valutazioni (DPR n.131 del 26/4/1986); i fabbricati in corso di costruzione vengono valutati per ciascuno degli anni di realizzazione in base alle spese sostenute.

Relativamente alla redditività del patrimonio immobiliare risulta evidente la bassa redditività annua dei beni (sia terreni che fabbricati) suscettibili di utilizzazione economica, ancorché qualche limitato miglioramento sia rilevabile rispetto all'esercizio precedente. Ci si riferisce in particolare ai fabbricati commerciali (€ 29,011 al mq, era 19,14 al mq nel 2005). Va peraltro osservato che la mancanza di informazioni sul valore attualizzato del patrimonio immobiliare disponibile compromette un preciso apprezzamento dei livelli di redditività.

7.3 Piano di dismissione del patrimonio immobiliare

La regione Emilia Romagna con la legge regionale 25 febbraio 2000 n. 10, successivamente modificata ed integrata dalle leggi regionali 12 marzo 2003 n. 3 e 21 febbraio 2005 n. 12, ha inteso dettare la gestione dei beni demaniali e patrimoniali.

In particolare, l'articolo 10 di tale legge disciplina i criteri di alienazione dei beni immobili. Il prezzo di vendita delle unità immobiliari urbane viene determinato, in via generale in base ai valori catastali correnti; tuttavia, qualora il valore dell'immobile, in base ad una perizia di stima effettuata dalla struttura competente in materia di patrimonio o da incaricati scelti tra persone per materia o da organi tecnici di altre amministrazioni, risulti discostarsi sensibilmente, e comunque in misura non inferiore al 10%, dal prezzo calcolato in base ai valori catastali, il bene immobile viene alienato al prezzo risultante dalla perizia di stima.

E', poi, riconosciuto, per gli immobili occupati, ai conduttori di immobili urbani, ad uso abitativo o commerciale, e di fondi rustici, il diritto di prelazione, cioè il diritto di essere preferiti a soggetti terzi a parità di condizioni (prezzo, modalità contrattuali predeterminate).

L'articolo 11 detta, come modalità generale per l'alienazione, la procedura di confronto pubblico concorrenziale sulla base di criteri predeterminati dalla Giunta regionale; dell'alienazione di tali beni la legge dispone che venga data "idonea pubblicizzazione".

Tuttavia, può procedersi alla alienazione a trattativa privata se il valore di stima dell'immobile non supera l'importo di 250.000 euro; o se il bene viene alienato a soggetti che possono far valere un diritto di prelazione; o se il bene viene acquistato da enti pubblici con

vincolo di destinazione alla realizzazione di impianti, attrezzature, servizi pubblici rilevanti per il perseguimento di finalità di pubblico interesse.

Infine, l'articolo 16 dispone che il pagamento del prezzo, normalmente corrisposto con all'atto della stipula del contratto di compravendita, possa avvenire in forma rateale, previa autorizzazione del responsabile della struttura competente in materia di demanio e patrimonio.

Rispetto alle disposizioni già contenute nella legge n. 10 del 2000, la delibera di Giunta n. 1551 del 30.7.2004 definisce in dettaglio la procedura di gara (LETTERA f - PUNTO 3) -, stabilendo che deve svolgersi mediante pubblico incanto, con il metodo delle offerte segrete da confrontarsi con il prezzo base d'asta indicato nel bando di gara con aggiudicazione al miglior offerente - e gli elementi che devono essere contenuti nel bando di gara; con delibera n. 1756 del 13 settembre 2004 la Regione ha, poi, approvato l'elenco degli immobili da dimettere, suddivisi in due gruppi denominati "Piano di dismissione del patrimonio - biennio 2004-2005 - beni suscettibili di immediata utilizzazione economica" e "Piano di dismissione del patrimonio - triennio 2004-2006- altri beni non strategici".

Con tali delibere la giunta regionale ha definito i presupposti normativi e di pianificazione per uno degli obiettivi strategicamente rilevanti, che si colloca e si collega alla politica "Nuova Regione" descritta nel DPEF 2005 - 2007, nonché nella sezione "L'innovazione della Pubblica amministrazione" descritta nel DPEF 2006 - 2010.

La stipula del contratto di vendita rappresenta, tuttavia, il momento conclusivo di un complesso iter procedimentale, che prevede sia la necessità di verifiche e rilevazioni tecniche circa lo stato di fatto degli immobili in questione, sia l'accertamento della sussistenza, per ciascun immobile alienando, del carattere di interesse storico - artistico e culturale, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

In via generale si precisa che tale vincolo può riguardare tutti gli immobili appartenenti, tra gli altri, agli Enti locali (Comuni, Province e regioni) con vetustà superiore a cinquanta anni; in caso di riconoscimento del carattere di bene culturale la negoziazione dello stesso richiede il doppio momento della preventiva autorizzazione alla dismissione e del procedimento di prelazione in caso di trasferimento a titolo oneroso.

L'inosservanza delle prescritte formalità determina la nullità dell'atto di trasferimento (art. 164 del codice), oltre a quanto previsto dall'art. 173 (reclusione fino ad un anno e multa fino a 77.469 euro).

In base al protocollo di intesa sottoscritto, in sede istituzionale, tra la Soprintendenza ai beni culturali, la regione Emilia Romagna, ANCI e UPI, è stato contingentato (non più di trenta all'anno) il numero di pratiche da sottoporre all'esame della soprintendenza per l'individuazione del vincolo culturale.

E' stato, altresì, necessario avviare una attività di consultazione tra gli enti territoriali della regione, al fine di verificare l'interesse degli enti stessi all'acquisizione di immobili regionali per lo svolgimento di attività istituzionali.

Il complesso di queste attività, prodromiche e preparatorie rispetto al contratto di vendita vero e proprio, ha comportato un indubbio rallentamento dei tempi di realizzazione del piano di dismissione immobiliare per il biennio 2004-2005, periodo per il quale risultano essere stati alienati complessivamente solo 27 immobili per complessivi euro 4.594.974,97.

Nell'anno 2006 è proseguita l'attuazione del piano di dismissione portando a termine le procedure di alienazione relative a 18 immobili per complessivi euro 2.681.424,15 euro.

Nell'esercizio in corso per complessivi 12 immobili la stipula del contratto di vendita risulta essere già stata conclusa, per 8 è in corso (3 immobili), mentre per ben 33 immobili sono state avviate le procedure di alienazione.

Deve, altresì, rilevarsi una alta percentuale di esercizio del diritto di opzione da parte degli aventi diritto (58% nel 2007), mentre si registra una sola vendita con ricorso all'asta pubblica relativa peraltro ad una procedura di alienazione ancora in corso. La tabella che segue espone i dati relativi alle alienazioni effettuate dal 2004 a tutt'oggi, suddividendole per modalità di alienazione e per modalità di pagamento del prezzo.

A fine esercizio 2006 è stata approvata la rimodulazione del Piano di Dismissione del patrimonio regionale relativo al triennio 2007-2010 (Delib. n.1993 del 29.12.2006 della Giunta Regionale)

TAB 37

Vendite nel biennio 2004-2005				
Vendite per complessivi euro				4.594.974,97
Immobili venduti n.				27
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Asta pubblica	1	3,70%	157.003,99	3,42%
Trattativa privata previa pubblicazione	16	59,26%	685.290,92	14,91%
Esercizio del diritto d'opzione	10	37,04%	3.752.680,06	81,67%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione (art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	Prezzo totale di vendita	Importo ratealizzato
	4	14,81%	3.319.756,45	2.665.509,47

Vendite anno 2006				
Vendite per complessivi euro				2.681.424,15
Immobili venduti n.				18
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				15
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				3
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione	9	50,00%	450.076,55	16,78%
Esercizio del diritto d'opzione	9	50,00%	2.231.347,60	83,22%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione (art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	Prezzo totale di vendita	%
	2	11,11%	1.884.050,00	70,26%

Vendite anno 2007				
Vendite per complessivi euro				1.101.111,50 Dati riferiti al 30/06/07
Immobili venduti n.				20
Procedure di alienazione concluse con stipula notarile				12
Procedure di alienazione con stipula notarile in corso				8
Alienazioni effettuate mediante	Quantità	%	Valore	%
Trattativa privata previa pubblicazione	5	25,00%	243.591,00	22,12%
Esercizio del diritto d'opzione	15	75,00%	857.520,50	77,88%
Vendite con modalità di pagamento in forma rateale del prezzo di alienazione (art. 16 L.R. 10/2000)	Quantità	%	Prezzo totale di vendita	%
	4	20,00%	283.535,67	25,75%

Vendite anno 2007				
Valore di realizzo presunto				2.372.177,56
Procedure di vendita immobili				33
Procedure di alienazione in corso				
Alienazioni da effettuare mediante	Quantità	%	Valore	%
Asta pubblica	1	3,03%	1.311.800,52	55,30%
Trattativa privata preceduta da idonea pubblicazione	16	48,48%	482.387,12	20,34%
Diritto d'opzione notificato	16	48,48%	577.989,92	24,37%

Fonti: elaborazione Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo sui dati forniti dalla Regione Emilia Romagna - Assessorato Finanze, Europa - Servizio Patrimonio

7.4 Programma di acquisto beni strategici

Con delibera della Giunta Regionale n. 1551 del 30 luglio 2004 è stato approvato inoltre un programma di acquisto dei seguenti beni strategici:

- immobile sito in via Castiglione n.29 Bologna;
- immobile denominato "Villa Aldrovandi Mazzacorati" via Toscana 17/19 Bologna;
 1. quote di comproprietà della Centrale Termofrigorifera ,in relazione alla costruzione della Terza Torre;
 2. sistema irriguo Gulfarella.

A tutt'oggi risulta perfezionata unicamente la procedura di acquisto del sistema irriguo Gulfarella per un importo pari a complessivi Euro 551.159,14; per i beni di cui ai punti 1 e 2 le procedure sono ancora in corso, mentre per l'acquisto di quote di comproprietà della Centrale Termofrigorifera la procedura non è ancora stata avviata.