



I quattro pilastri di una nuova governance regionale

*Libro bianco del gruppo di lavoro
coordinato da Salvatore Vassallo e composto da
Marco Di Giulio, Tommaso Giupponi, Giuseppe Piperata,
Emanuele Padovani, Stefania Profeti, Edoardo Raffiotta, Federico Toth*

Versione 1.0 – 10 ottobre 2015

Questo *libro bianco* (white paper) viene elaborato nel quadro di una convenzione non onerosa tra l'Università di Bologna (DSPS) e la Regione Emilia-Romagna allo scopo di fornire analisi e proposte per scelte che rendano la governance regionale più efficiente, attraverso:

1. un ripensamento della struttura organizzativa interna della Regione;
2. una razionalizzazione delle società partecipate;
3. una ridefinizione delle competenze degli enti territoriali e il loro riordino;
4. la semplificazione di procedimenti e normative di settore, anche grazie ad un effettivo sfruttamento delle tecnologie digitali, informatiche e telematiche (ICT).

Si tratta di un work in progress. Non verranno presentati rapporti distinti per ogni tema ma ulteriori *release* di questo unico documento con aggiornamenti, rettifiche e integrazioni su ciascuno dei «quattro pilastri». Il rapporto conterrà anche osservazioni riguardo alle decisioni assunte dalla Regione Emilia-Romagna o da altre Regioni, in sintonia o in contrasto con le analisi sviluppate dal gruppo di lavoro. La versione finale (dicembre 2016) costituirà un resoconto complessivo del progetto.

Il Rapporto serve ad aiutare la riflessione dei decisori e promuovere il confronto tra operatori e analisti, sollecitare verifiche e approfondimenti. Ogni puntuale commento è quindi benvenuto e può essere inviato a: salvatore.vassallo@unibo.it.

Il Rapporto è espressione dell'autonomia scientifica del gruppo di lavoro. Non esprime il punto di vista istituzionale dell'Università di Bologna. Non costituisce una premessa procedimentale per decisioni regionali, né come tale può essere citato in atti ufficiali della Regione. Non impegna il Presidente della Regione, a cui viene consegnato come base analitica preliminare per sue eventuali autonome determinazioni.

Nei primi sei mesi dall'avvio del progetto abbiamo esaminato soprattutto **la mappa del Sistema Organizzativo RER** inteso come l'insieme delle strutture amministrative regolate dal diritto pubblico oggetto nella prima parte (Presidenza, Direzioni Generali, Agenzie regionali, altri enti pubblici vigilati) e degli enti di diritto privato oggetto della seconda parte (società partecipate, enti di diritto privato in controllo pubblico). Delinea inoltre **alcuni indirizzi che potrebbero orientare il processo di riordino/razionalizzazione di tali strutture.**

La prima innovazione che ci pare necessaria consiste appunto nell'analizzare la configurazione del sistema nel suo insieme, anche per identificare sovrapposizioni o duplicazioni di funzioni, prefigurare integrazioni, più efficaci meccanismi di indirizzo e controllo.

Il tema del **riordino degli enti territoriali** e della **semplificazione** verranno sviluppati in una prossima versione del rapporto. Nelle due parti che li toccano ci limitiamo per ora ad alcune osservazioni preliminari. Sul primo aspetto, soprattutto per segnalare l'alea rappresentata da una legislazione nazionale non ancora stabile. Sul secondo, per suggerire **un approccio pragmatico**, basato sulla fissazione di obiettivi precisi e misurabili che producano **tangibili semplificazioni, in tempi certi**, per gli operatori pubblici, i cittadini e le imprese, **a cominciare da alcuni importanti traguardi che la RER potrebbe impegnarsi a raggiungere nell'arco di due anni.**

Al di là della costante necessità per ogni organizzazione di mantenere alto il suo livello di efficienza, le Regioni sono di fronte ad una prova. Della **riforma costituzionale** in corso di approvazione si possono infatti dare due letture. Secondo quella oggi prevalente, la riforma rappresenta un riaccentramento in capo allo Stato indotto proprio dalla scarsa fiducia verso le istituzioni regionali e per ridurre le inutili complicazioni fin qui prodotte dal «federalismo all'Italiana». In alternativa, la riforma può essere vista come un tentativo di rendere il sistema degli enti territoriali nel suo insieme più efficiente riarticolandolo su due soli livelli (**comuni, regioni**), sulla base di una più chiara ripartizione delle competenze e una più chiara imputazione di responsabilità rispetto al centro. In questo secondo scenario, quello che le regioni "perdono" verso lo Stato in termini di competenze legislative, dovrebbero "riguardarlo" sia attraverso il loro ruolo di co-legislatori nel Senato sia attraverso un ruolo più effettivo di governo territoriale, in parziale sostituzione delle province. Il prevalere della prima o della seconda interpretazione dipenderà, nei fatti, dalla capacità delle Regioni di auto-riformarsi e dalla loro capacità di mettere tutti i comuni nelle condizioni di esercitare pienamente le proprie funzioni, anche attraverso un incisivo riordino.

La Regione Emilia-Romagna ha le carte in regola per porsi alla guida della seconda interpretazione. Numerosi studi, a partire dalla nota ricerca coordinata da Robert Putnam (1985;

1993), hanno ripetutamente confermato **l'elevato livello delle sue performance rispetto alle altre regioni italiane** (Vassallo 2013). Tale elevato livello del *rendimento istituzionale*, certamente dovuto anche alle capacità di chi vi opera, è sostenuto da fattori strutturali favorevoli e coincidenti: un **benessere economico diffuso** che colloca l'Emilia-Romagna ai livelli più elevati in Europa (il Pil pro-capite dell'ER è superato in Italia solo da Valle d'Aosta, provincia di Bolzano e Lombardia, regione in cui questo valore è distorto dalla presenza di molte società di capitali); una solida **cultura civica** che favorisce la produzione di beni pubblici e il controllo diffuso sulla qualità delle prestazioni; una notevole **stabilità e coesione politica** delle maggioranze di governo, che ha consentito di elaborare politiche pubbliche lungimiranti, non ossessionate cioè dalla ricerca del consenso a breve termine e proiettate su orizzonti temporali di medio-lungo termine.

La stabilità può avere tuttavia anche risvolti negativi, laddove comporti assenza prolungata di ricambio del personale politico e amministrativo, fino al rischio di limitare la **capacità di innovazione**, creare **rendite di posizione** non scalfibili, la prevalenza di **logiche collusive** a danno della costante misurazione sull'**uso efficiente delle risorse pubbliche**, dell'**orientamento agli obiettivi** e della **trasparenza**. Più che a tessere le lodi delle molte cose che funzionano egregiamente, la nostra analisi serve quindi a identificare **gli elementi critici dell'attuale assetto organizzativo e alcuni possibili cambiamenti nella struttura o nei processi finalizzati ad attenuarli**.

1. La struttura e le logiche organizzative interne

Cinque cardini di un nuovo modello

Con riguardo alla struttura e alle logiche organizzative interne nella nostra analisi abbiamo rilevato cinque fattori critici che corrispondono a cinque «patologie ricorrenti» delle amministrazioni pubbliche. Con tutta probabilità, questi stessi tratti si ritrovano, in misura più o meno accentuata, in molte altre regioni, se non in tutte. Le soluzioni a queste cinque patologie possono costituire i cardini di un nuovo modello.

Per mettere a fuoco una prima immagine del sistema organizzativo RER, abbiamo acquisito ed analizzato i dati dell'archivio SICO (Ministero dell'Economia, Ragioneria Generale dello Stato) i quali consentono di svolgere comparazioni tra tutte le amministrazioni pubbliche italiane con riguardo alle varie componenti del costo del lavoro, altre che alla qualifica, anzianità, titolo di studio dei dipendenti.

Dal confronto con le altre regioni (ed in particolare con quelle più simili per dimensione, collocazione geografica e livelli di rendimento istituzionale come Lombardia, Veneto, Toscana, Piemonte) **non sono emerse differenze significative**, ai fini di questa prima fase dell'analisi, **riguardo al numero dei dipendenti e al costo del lavoro**.

Come è noto, **un'eccezione che fa riflettere è rappresentata a questo riguardo dalla Regione Lombardia**, che ha un numero di dipendenti notevolmente inferiore, in rapporto alle

sue dimensioni, rispetto a tutte le altre. **Nel 2013** la Lombardia **aveva 3.060 dipendenti, solo l'8% in più dei 2.811 della Regione Emilia-Romagna**, anche se amministra una popolazione e un sistema produttivo (Pil) più che doppi. Più difficile comparare il numero di addetti nelle società partecipate, che potrebbero teoricamente ribaltare questo confronto, ma se si considerano quelle nelle quali le due regioni hanno una quota superiore al 25%, i rapporti non cambiano. Arpa Emilia-Romagna aveva 946 dipendenti a tempo pieno, Arpa Lombardia 902. **L'Emilia-Romagna risulta comunque in linea, per quanto riguarda il numero dei dipendenti, con le altre regioni con cui ha più senso compararla** (Veneto, Toscana, Piemonte). Tra i dipendenti prevalgono le donne, in una misura simile (circa 60%) a tutte e quattro le altre regioni medio-grandi del centro-nord; l'ER, tuttavia, vanta la percentuale più alta di donne dirigenti (46%, rispetto a circa 35% nelle altre quattro regioni).

1.1 Carriere immobili. Ristabilire il «criterio di rotazione»

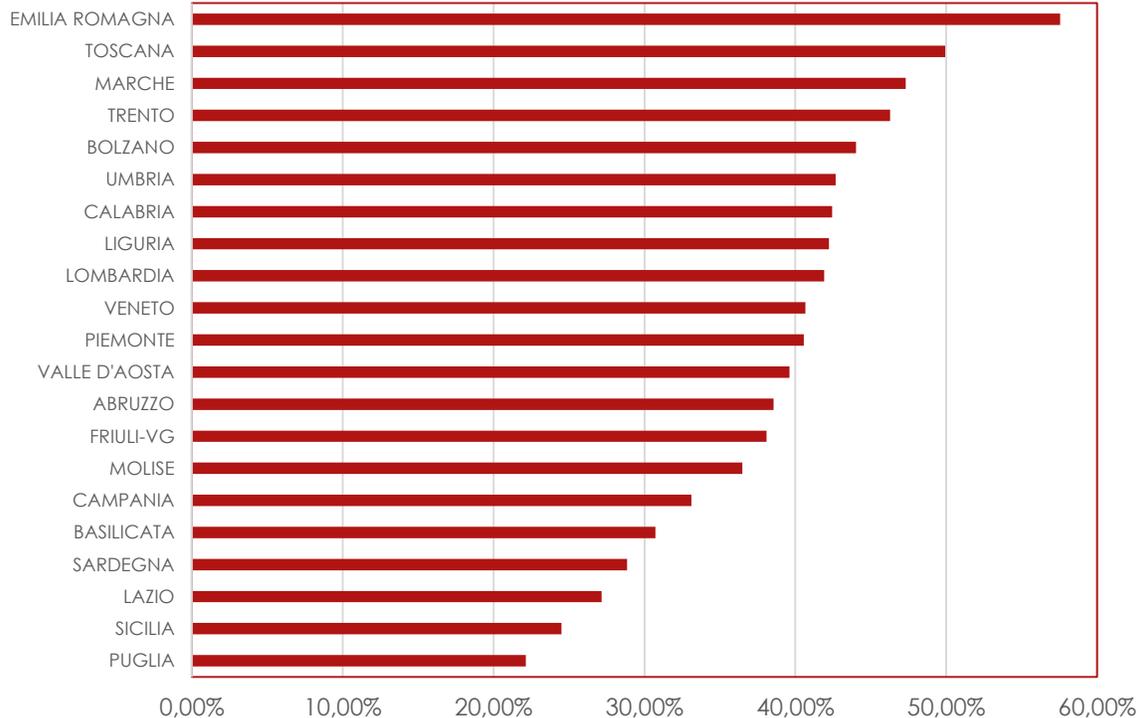
Degli altri aspetti che abbiamo esaminato ne riportiamo qui solo due che appaiono degni di nota. Uno certamente positivo, l'altro meno. **Il livello di istruzione formale dei dipendenti RER è invece notevolmente maggiore di quello dei dipendenti di tutte le altre regioni e province autonome.** La percentuale dei dipendenti con laurea o titolo post-laurea (58%) è di 20 punti superiore alla media e di 8 punti superiore alla Toscana, che risulta seconda in questa particolare graduatoria (Graf. 1).

Risalta inoltre l'anzianità dei dirigenti, sia in termini anagrafici che professionali. Nelle altre regioni, ad esclusione di Sicilia e Campania che costituiscono due casi estremi in senso opposto, **il 30% dei dirigenti aveva nel 2013 meno di 50 anni. In Emilia-Romagna i dirigenti con meno di 50 anni erano il 9,6%. Un terzo dei dirigenti RER aveva più di sessant'anni.** Al contrario, **il personale non dirigente ha livelli di anzianità in linea con la media nazionale, se non lievemente inferiori (Graf. 2).**

Nelle altre regioni, sempre escludendo Sicilia e Campania, **nel 2013, il 40% dei dirigenti aveva alle spalle meno di 15 anni di servizio. In Emilia-Romagna, i dirigenti con meno di 15 anni di servizio erano solo il 13,6%. Quasi un terzo dei dirigenti RER aveva già maturato più di 30 anni di servizio.** Con le classi più numerose (modali), pari a circa un quarto del totale, rappresentate da dirigenti tra i 50 e i 55 anni d'età, tra 30 e 35 anni di servizio.

Secondo i dati forniti dal Servizio Gestione e Amministrazione riferiti al 2014, **nessuno dei dirigenti RER ha oggi meno di 46 anni. L'età media è di 58 anni. Ma gli ultra cinquantotenni sono ben più della metà. 54 su 118 hanno 60 anni o più. L'anzianità anagrafica non si abbassa se si considera il sottoinsieme dei dirigenti a tempo determinato, mentre la loro anzianità di servizio è pari in media a 19 anni**, segno che hanno finito per rappresentare una componente della dirigenza regionale stabile quanto quella con contratto a tempo indeterminato.

Graf. 1 Percentuale di dipendenti con laurea o titolo post-laurea

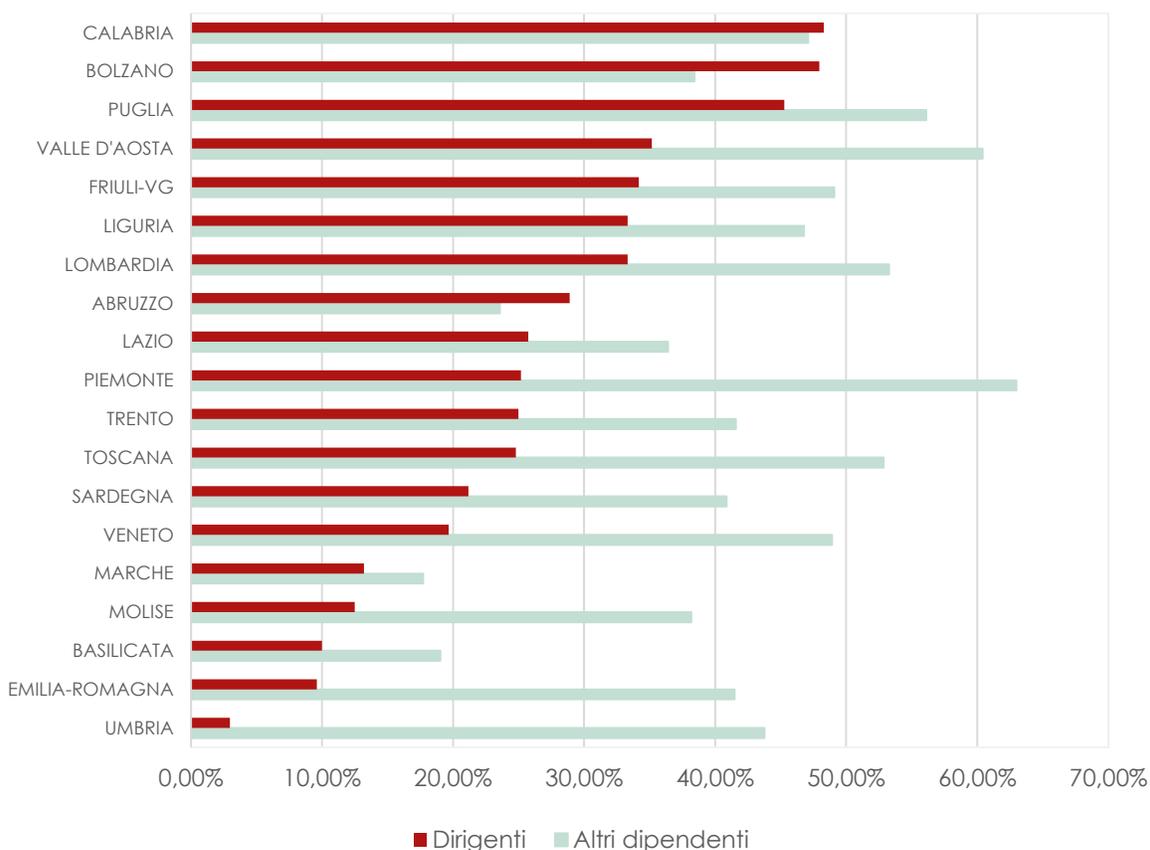


Fonte: Elaborazioni su dati SICO, Ministero dell'Economia, RGS, relativi al 2013

I dati mostrati dal grafico n. 2 riflettono in effetti le scelte organizzative fatte dalla RER negli ultimi venti anni, o meglio l'eredità di scelte fatte a metà degli anni Novanta e di una tendenza che pare sia invalsa nei decenni successivi a proteggere/premiare/stabilizzare la posizione degli *insider*.

Dopo l'ultimo grande concorso per l'entrata in ruolo (1995), i dirigenti RER erano diventati più di 300. Nel 1997 erano 311 (di cui 260 di ruolo). Oggi sono 141 (di cui 81 di ruolo). In sostanza, come è avvenuto anche in altri settori, il numero dei dirigenti è significativamente cresciuto quando gli attuali cinquanta-sessantenni erano molto più giovani. Da allora, vuoi per la stabilità della direzione politica, vuoi per i noti vincoli posti al turn over dalla legislazione statale ai fini del contenimento della spesa pubblica, si è assistito ad una notevole continuità nelle posizioni dirigenziali. I **limitati cambiamenti** intervenuti da allora sono basati su un **reclutamento interno** oppure attraverso comandi da altre amministrazioni pubbliche. **Il concorso bandito nel 2009, l'unico dal 2015 ad oggi, fu espletato solo per la parte che la legge fissava come quota massima riservabile agli interni (11 su 22), mentre per il restante 50% il procedimento fu sospeso.**

Graf. 2 Percentuale di dirigenti (e altri dipendenti) con meno di 50 anni



Fonte: Elaborazioni su dati SICO, Ministero dell'Economia, RGS, relativi al 2013

I margini per promuovere ricambio e innestare competenze attraverso il reclutamento con contratto a tempo determinato (Art. 18) sono stati inoltre ridotti da recenti norme statali. La LR 43/2001 (Art. 18, c1) prevedeva un limite del quindici per cento in rapporto alla dotazione organica, mentre il DL 90/2014 (Art.11, c3) ha fissato lo stesso limite, per le regioni, al dieci per cento (il numero di dirigenti con contratto a tempo determinato attualmente in servizio esaurisce e forse già supera tale vincolo). D'altro canto, queste figure nel caso della RER sembrano avere progressivamente assunto la stessa stabilità dei dirigenti interni, benché una componente aggiuntiva della loro remunerazione sia proprio giustificata dalla «temporaneità» del contratto.

Circa un terzo dei dirigenti attualmente in servizio ricopriva già un incarico dirigenziale in RER nel 1995 o negli anni immediatamente successivi, in una posizione simile a quella di oggi. Un altro terzo la ricopre da almeno dieci anni. Il restante terzo è composto principalmente da dirigenti trasferiti o comandati da altri enti.

Nel 1995 erano state istituite le **Direzioni Generali**, mentre si era mantenuta la precedente articolazione dei **Servizi** in Uffici. Successivamente, soppressi gli Uffici, i relativi dirigenti che già di fatto svolgevano funzioni di staff, furono trasformati nei cosiddetti «**professional**» e

quasi portati ad esaurimento, mentre sono state parallelamente create ed estese le cosiddette «**posizioni organizzative**» (per ruoli di staff o di coordinamento operativo attribuiti a funzionari privi della qualifica dirigenziale). Per i dirigenti, sono stati inoltre previsti quattro diversi livelli retributivi (terza, seconda, prima fascia, dirigente di servizio super), basati su una graduazione delle posizioni dirigenziali che dipende solo in parte dal rilievo delle responsabilità gestionali e che quindi non colloca necessariamente i *professional* al livello inferiore. Ai «**dirigenti di servizio super**» (denominati proprio così!) è attribuito un rilievo simile a quello dei **direttori delle Agenzie regionali**. I dati pubblicati sul sito RER per obbligo di trasparenza ci danno una misura delle differenze stipendiali tra queste varie figure che lo conferma. La retribuzione lorda complessiva media dei Direttori Generali è stata nel 2014 di circa € 150.000, quella dei direttori delle Agenzie di circa € 119.000, quella dei «Super» di circa € 117.000, e poi a seguire, per le tre fasce, di € 100.000, € 98.000, € 94.000. I compensi lordi totali medi sono rimasti sostanzialmente invariati rispetto al 2013, con decrementi inferiori al 2% per gli altri e una crescita di circa il 2% per i dirigenti della seconda fascia.

Dal 1995 ad oggi, quindi, il numero complessivo dei dirigenti, allora sovradimensionato, si è più che dimezzato. Il numero delle Direzioni generali si è invece ridotto di poco (da 12 a 10), come il numero dei relativi servizi (da 71 a 64). Al tempo stesso, per recepire funzioni statali, gestire fondi europei, fare esperimenti innovativi o razionalizzare strutture pre-esistenti, è cresciuto il numero delle Agenzie. All'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali (**IBC, 1974**) e all'Agenzia per la protezione dell'ambiente (**Arpa, 1995**), si sono aggiunte l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura (**Agrea, 2001**), l'Agenzia interregionale fiume Po (**Aipo, 2003**), l'Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici (**Intercenter, 2004**), l'Azienda regionale per il diritto agli studi superiori (**Er.go, 2014**), a cui ora si aggiunge l'**Agenzia per il lavoro (2015)**. Sono anche nate varie società che costituiscono un prolungamento nella forma privatistica della RER: **APT nel 1998** (turismo), **nel 2000 FER** (reti e servizi ferroviari), **nel 2007 Lepida** (reti telematiche e servizi). **Ervet**, nata nel 1974 come società finanziaria, è diventata in questo periodo una ulteriore propaggine dell'organizzazione regionale.

In altri termini, mentre la platea complessiva dei dirigenti si dimezzava, il numero dei Direttori Generali si è ridotto da 10 a 12. Quello dei «super-dirigenti», mettendo in questa categoria «dirigenti super» e direttori di Agenzie, è invece passato da 1 a 23.

È cresciuto non solo il numero degli enti di complemento all'amministrazione regionale ordinaria, ma anche la varietà delle formule adottate e, presumibilmente, la difficoltà di coordinare l'insieme, tenendo sotto controllo l'efficienza della gestione di ogni singola struttura. Come è noto, i rischi connessi ad una eccessiva continuità delle cariche di governo (dove manchi l'alternanza tra schieramenti politici antagonisti) sono stati temperati dalla scelta, fissata in Costituzione, di limitare la reiterazione dell'incarico di Presidente di Regione per oltre dieci anni. Non esistono invece norme ugualmente vincolanti sulla non reiterabilità

degli incarichi dirigenziali. Questa asimmetria rischia di generare **rendite di posizione** per la dirigenza amministrativa che, soprattutto dove non esistono meccanismi efficaci di valutazione e rendiconto, vanno a detrimento della **trasparenza**, della **capacità delle strutture di imparare dai propri errori e di innovare**.

La protratta continuità dei ruoli dirigenziali porta inoltre ad **una impropria identificazione tra persone, strutture e funzioni**. Non solo il funzionamento delle strutture e il reclutamento interno sono modellati in maniera duratura dalle preferenze, le idiosincrasie, le abilità e i limiti dei dirigenti apicali. Le stesse funzioni attribuite alle strutture finiscono per essere modellate sulle loro aspettative e sui loro sistemi di relazione. La nostra impressione, corroborata da varie testimonianze ed evidenze raccolte nel corso dell'analisi, è che alcune delle peculiarità della struttura organizzativa RER riflettano fenomeni di questo tipo.

La LR 43/2001 (art. 45) contiene un possibile rimedio laddove enuncia che «**tutti gli incarichi dirigenziali sono conferiti nel rispetto del criterio di rotazione [...]; «gli incarichi dirigenziali di responsabilità di struttura organizzativa sono conferiti per una durata di norma non inferiore a due anni e comunque non superiore a cinque, salvo rinnovo»**».

Se il «criterio» ha un senso, è l'eventuale rinnovo che dovrebbe essere sorretto da una *speciale* motivazione. Tuttavia, **anche per il modo in cui la stessa Giunta Regionale lo ha tradotto in pratica (Del 2834/2001), è stato completamente vanificato, invertendo l'onere della prova e rendendo la prova di fatto insostenibile**.

La delibera 2834/2001 si limita infatti a richiedere che il DG Organizzazione e il DG responsabile per settore valutino se le capacità e le attitudini del dirigente da rinnovare siano coerenti con la posizione ricoperta, quali siano le sue predisposizioni per altri eventuali incarichi o se non vi siano altri dirigenti che potrebbero fare meglio nella posizione che attualmente ricopre. **Ma questo, in qualsiasi organizzazione sana dovrebbe avvenire a prescindere dal «criterio di rotazione»**. Così come è ovvio che un dirigente preposto per cinque anni allo stesso servizio sarà quasi inevitabilmente il «più qualificato» per continuare a svolgerlo. Tanto più se si considerano le valutazioni *equanimemente positive* generate dai metodi del controllo interno esposti nel paragrafo 1.3.

Con l'entrata in vigore della legge 190/2012 (*Anticorruzione*) la rotazione è diventata almeno per certe figure un «obbligo». La legge e il Piano Nazionale Anticorruzione (Delibera dall'omonima Autorità n. 72/2013) stabiliscono infatti che le PPAA «sono tenute ad adottare adeguati criteri per **realizzare la rotazione del personale dirigenziale** e del personale con funzioni di responsabilità (ivi compresi i responsabili del procedimento) **operante nelle aree a più elevato rischio di corruzione**». Tuttavia, anche in questo caso le norme interne RER hanno creato una barriera al ricambio. La Delibera GR 967/2014, modificando la Delibera GR 2838/2001 citata poco sopra, enuncia il principio secondo cui «**la rotazione degli incarichi dirigenziali, seppur da favorirsi in generale, si rende obbligatoria con riferimento agli incarichi dirigenziali che comportano la responsabilità di “processi amministrativi” a rischio corruzione**». Fissa quindi termini temporali massimi da 6 a 12 anni per il rinnovo

degli incarichi a rischio. Ma poi afferma che se per caso un dirigente si dovesse ritrovare a ricoprire sia funzioni che impongono il limite sia incarichi che non lo impongono, il problema può essere risolto **«riorganizzando le competenze e ridisegnando le strutture o gli ambiti di competenza degli incarichi»** in modo tale da far venir meno l'incompatibilità. In sostanza, viene istituzionalizzata la pratica che abbiamo segnalato, secondo cui il disegno delle strutture e delle funzioni si adatta alla continuità delle persone. La stessa delibera stabilisce inoltre che **i limiti non si applicano negli ultimi due anni dal collocamento a riposo o dalla cessazione dal servizio del dirigente** (quelli in realtà in cui il rischio è teoricamente più elevato e la fisiologia del ricambio più ovvia da praticare). Ma la deroga più discutibile fissata dalla Del 967/2014 è quella secondo cui **«l'efficacia dei nuovi criteri [...] avvenga a decorrere dal conferimento degli incarichi dirigenziali decorrenti dal 1.3.2016».**

Per giustificare questo differimento, la delibera prevede un «periodo transitorio» (luglio 2014-febbraio 2016) che sarebbe dovuto servire a svolgere analisi e adattamenti dell'assetto organizzativo che non paiono correlati con le norme e i rischi sulla corruzione, oltre che **per attivare «percorsi di partecipazione e condivisione, finalizzati anche alla diffusione del principio di rotazione nella cultura organizzativa dell'amministrazione».** **Un principio già (astrattamente) fissato nell'ordinamento regionale almeno dal 2001!**

Sta di fatto che **se questa deroga non fosse modificata, ad esempio concludendo in anticipo il «periodo transitorio», la tornata quasi completa di rinnovi degli incarichi dirigenziali RER prevista per il periodo dicembre 2015-gennaio 2016 sarebbe sottratta alle norme anticorruzione. Come se le norme in questione servissero a difendere le amministrazioni pubbliche solo da un rischio futuro e non anche da rischi sedimentati nel passato.**

È difficile sfuggire alla congettura che ci sia un duplice nesso tra questa impostazione normativa e la grande continuità negli incarichi che abbiamo visto in precedenza. Nel senso che questa impostazione potrebbe essere al tempo stesso **effetto e causa** della stabilità di lunga durata dei dirigenti nella medesima posizione.

Ne deriva che, a nostro avviso, **il «principio di rotazione» dovrebbe essere normativamente irrobustito, con effetto immediato**, ad esempio prevedendo la non reiterabilità oltre una durata tassativamente definita di tutte le posizioni apicali, oltre ad essere considerato, nella pratica, un meccanismo ordinario, più che una eccezione, almeno con riguardo ai responsabili di qualsiasi struttura che costituisca un importante snodo dell'amministrazione regionale. Questa scelta potrebbe essere accompagnata con l'affermazione, come pratica *normale*, nell'arco della carriera dirigenziale, del **passaggio da funzioni di staff a funzioni apicali e viceversa**. Nella fase iniziale, le funzioni di staff servono anche per fere esperienza e prepararsi a dirigere strutture complesse, nelle fasi intermedie o nella fase finale sono utili anche per trasferire conoscenze ai dirigenti più giovani.

1.2 Il controllo mancante. Introdurre la cultura della valutazione

Un'altra immagine sintetica della struttura interna RER, può essere ricavata dalla tabella 1, in cui sono riportate, per ciascuna direzione generale, le due principali voci di costo per il funzionamento (personale e sedi). Seguono indicatori di quella che potremmo definire «spesa netta gestita» da ciascuna struttura, cioè dell'ammontare degli impegni iscritti a bilancio per l'anno 2014, con riguardo a missioni loro attribuite.

Per quanto possa sembrare strano, questi tre set di dati (spesa per il personale, costi per le sedi, spesa gestita) non sono mai stati messi uno accanto all'altro fino ad oggi, anche perché detenuti da due Direzioni Generali diverse. Non è tuttora facile fornire un quadro simile che includa anche le Agenzie, perché ciascuna sembra fare storia a sé. Arpa, ad esempio, ha autonomia di bilancio, ha personale proprio, ma usa sedi regionali ed è destinataria di trasferimenti di risorse o altri pagamenti effettuati dalla RER. Lo stesso vale per ERGO e per APT (che tecnicamente è una Srl). L'Agenzia sanitaria regionale non è dotata di personalità giuridica e di autonomia di bilancio, opera in sedi RER, è composta sia di personale RER sia di molti soggetti distaccati o comandati da altri enti, non risulta destinataria di pagamenti dalla Regione. L'IBC è composto da personale regionale, usa sedi regionali, ma ha un'autonomia personalità giuridica ed è destinataria di pagamenti RER.

Siamo ben consapevoli della natura in parte diversa dei dati che stiamo confrontando e che l'esame potrebbe essere più raffinato. Le «spese» di funzionamento, ad esempio, non possono essere immediatamente ricollegate con i «costi» per il personale e le sedi, se non in alcuni casi specifici. Ad esempio, nel caso della **DG Affari istituzionali** sarebbe abbastanza corretto perché corrispondono ad una unica voce (**spese legali**) che peraltro, come si può vedere, eguaglia da sola i restanti costi dell'intera struttura. Le voci che afferiscono alle DG Organizzazione e Bilancio sono invece riferite a costi trasversali non sempre annualizzati.

La tabella 1, tuttavia, segnala alcuni elementi importanti. Innanzitutto, **dopo aver depurato il bilancio da volumi finanziari che si limitano quasi solo a transitare dalla regione e che rendono tutto il resto «minuscolo», si vede che i costi di funzionamento sono notevoli in rapporto alla spesa «effettivamente» amministrata.** Questo dato di fatto, tanto più in tempi di risorse decrescenti, dovrebbe richiamare ad una attenzione crescente sui costi di funzionamento e sull'efficienza delle strutture.

E qui veniamo quindi ad una ulteriore criticità che abbiamo riscontrato nella nostra analisi. La resistenza verso la cultura empirica della valutazione è - come è noto - un tratto radicato nelle PPAA italiane per profonde ragioni culturali (il dominio del formalismo giuridico, sul piano della regolazione dei procedimenti, della mentalità, delle competenze) e di difesa corporativa. La RER si è data tuttavia strumenti, finora non sfruttati, che potrebbero renderla capofila di un cambiamento.

Tab. 1. *Indicatori dell'entità dei «costi di gestione» e della «spesa gestita netta» (al netto delle spese di funzionamento, delle partite di giro, della spesa per interessi, dei trasferimenti per funzioni delegate e dei fondi del SSN, 2014)*

	Dip	Dir	Costo del lavoro	Spese x sedi pro-quota	Totale	%	Impegni per spese di funzionam (*)	Impegni per spese corr operative e investim (**)	%	Spese su Fondo Sanitario Naz
DG Affari istituzionali	68	6	3.828.106	481.487	4.309.593	3,3	4.240.674	20.853.701	1,7	
DG Agricoltura	249	8	12.418.774	2.749.619	15.168.393	11,6	185.035	36.124.117	3,0	
DG Ambiente	540	16	26.645.987	3.799.763	30.445.750	23,2	59.332	79.438.492	6,7	
DG Attività produttive	128	9	6.627.599	2.015.810	8.643.410	6,6		130.146.155	10,9	
DG Cultura e lavoro	147	6	7.098.050	1.645.097	8.743.146	6,7		198.704.945	16,7	
DG Mobilità	88	5	4.553.959	919.767	5.473.727	4,2		467.192.019	39,2	
DG Organizzazione	286	15	13.980.855	3.277.259	17.258.115	13,2	191.080.542	14.997.854	1,3	29.210.487
DG Programmazione	143	11	8.146.042	1.567.139	9.713.180	7,4		70.515.742	5,9	
DG Risorse finanziarie	141	5	6.415.647	1.104.806	7.520.453	5,7	81.824.218	49.149.188	4,1	1.722.505.013
DG Sanità	167	11	8.708.944	1.899.690	10.608.634	8,1	644.865	124.124.055	10,4	9.085.516.303
Gab Pres + Strutt Spec	148	1	8.835.839	4.335.710	13.171.549	10,1	2.587.684	2.072.272	0,2	
Totale	2.105	93	107.259.802	23.796.148	131.055.950	100,0	280.622.350	1.193.318.541	100,0	10.837.231.803

(*) Esclusi i costi per il personale. Questi valori includono quindi costi relativi alle sedi.

(**) Al netto di: spese di funzionamento, partite di giro, spese per interessi. Con esclusione di FSN, trasferimenti per funzioni delegate

Nella nostra prima esplorazione abbiamo rilevato a questo riguardo una serie di aspetti che meritano d'essere segnalati.

1. Dopo alcuni esercizi svolti tra il 2007 e il 2009, contrariamente a quanto previsto fino al 2013 dalla LR 43/2001 (art. 52), **la funzione del controllo di gestione è stata di fatto archiviata per essere ricostituita solo a metà 2014** e non è quindi ancora attiva. **Non è mai stato compilato un bilancio per centri di costo**, che avrebbe potuto ben essere costituito anche prima del passaggio delle regioni alla contabilità economico-patrimoniale, **anche grazie alle grosse potenzialità della piattaforma software per i dati gestionali e contabili** (Enterprise Resource Planning) **di cui la regione si è dotata, con un cospicuo impegno finanziario, sin dal 2002 (vedi paragrafo 1.7.d).**
2. Ne deriva che **è stata preclusa qualsiasi valutazione dei dirigenti basata sull'efficienza nella gestione delle strutture da essi dirette**, posto che, per definizione, l'analisi dell'efficienza consiste nel confronto tra risultati ottenuti e risorse impiegate (la stessa LR 43/2001 chiedeva che fosse valutata la «congruenza [...] tra le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate», prima che, con l'art. 11 della LR 20 dicembre 2013 n. 26, la norma in questione fosse abrogata).
3. L'allocazione delle risorse per il personale tra le diverse strutture, in ogni caso stagnante da anni a causa dei noti vincoli al turn over, non è basato su **misurazioni e protocolli verificabili dei carichi di lavoro.**

4. **Il metodo di graduazione delle posizioni dirigenziali**, con conseguente differenziazione del trattamento economico (vedi paragrafo 1.1), **non è trasparente ed è basato in misura preponderante su giudizi impressionistici di uno o più direttori generali** circa le competenze richieste per ricoprire il ruolo.
5. **Il piano e i rapporti annuali della performance consistono in una minuziosa elencazione in forma quasi mai codificata di «attività svolte» interpretate come «risultati ottenuti»** (questo approccio appare in contrasto anche con le norme sul ciclo della performance dettate dal D.Lgs. 150/2009, artt. 3-9, e con le linee guida CIVIT/ANAC 89/2010 e 112/2010).
6. **Tale metodo di «misurazione» esclude la possibilità di rapportare la performance di ciascuna struttura a benchmark esterni** (ad esempio, indicatori simili relativi ad altre regioni), **a dati in serie storica relative alla medesima struttura o ai risultati conseguiti da altre strutture regionali**; occasionalmente, vengono presentati dati relativi a due anni consecutivi (2013 e 2014) senza che però ci sia modo di apprezzare cosa esattamente indichino le variazioni rilevate da un anno all'altro; anche in questo caso ciò è in contrasto con le indicazioni del D.Lgs. 150/2009 (art. 5, c. 2, lettera e) ed in particolare con le linee guida CIVIT/ANAC di applicazione, del. 88/2010, 89/2010, 112/2010, 1/2012.
7. A cascata, **un metodo simile è utilizzato per la valutazione dei dirigenti di servizio e dei «professional»** e assegnare la corrispondente retribuzione di risultato.
8. **L'intero processo di valutazione, a partire dalla selezione dei cosiddetti «indicatori» fino al momento in cui viene sottoposto alla Giunta per l'approvazione, è istruito e condotto dalle stesse strutture oggetto della valutazione.** Il documento di «valutazione strategica» che è alla base della valutazione dei Direttori Generali è redatto sotto la supervisione di uno di essi.
9. L'unica forma di controllo esterno sul processo di valutazione è costituita da un giudizio, di carattere prevalentemente formale e metodologico, offerto da **una terna di componenti del cosiddetto Organo Indipendente di Valutazione (OIV)**, la quale in realtà **si limita a «validare» ex post la Relazione sulla performance prodotta dagli uffici regionali.**

Pur consapevoli che tale validazione sia richiesta per legge, non è del tutto chiaro quale sia il ruolo dell'OIV nella effettiva validazione complessiva del sistema di misurazione (su cui si è già detto nei punti più sopra) che richiederebbe un intervento anche a monte del ciclo annuale di gestione. In ogni caso, a ulteriore dimostrazione del fatto che questo organismo non è intervenuto a monte del ciclo della valutazione, anche **l'OIV**, pur nella sua prosa assai paludata, nel «validare» **il rapporto sulla performance 2015**, segnala che:

- a) il documento (più di duecento pagine, centinaia di «indicatori») **non è comprensibile e accessibile ai cittadini** come dovrebbe;
- b) il senso della comparazione tra dati 2013 e 2014 non è chiaro;

- c) **non è chiaro quali «valutazioni» si possano trarre (o come vengano tratte) dal ricco elenco dei «risultati raggiunti».**

La OIV aveva detto cose molto simili anche nel 2013, al punto che i referti successivi al 2013 sembrano in larga parte frutto di un copia e incolla.

Non si farebbero tuttavia grandi passi in avanti, tranne che in casi molto specifici, pretendendo di fissare «obiettivi più sfidanti» (se gli obiettivi fossero concepiti con lo stesso metodo attuale) né tanto meno delegando la valutazione ad una società esterna. Gli obiettivi specifici, non commisurati a benchmark esterni, possono essere facilmente oggetto di accomodamenti tra dirigenti politici e amministrativi dello stesso settore. L'affidamento ad una società esterna aggiunge costi senza garantire l'oggettività della valutazione né la sua aderenza alle priorità legittimamente fissate dagli organi di governo. La fissazione degli obiettivi è una fase altamente politica ed implica un certo grado di condivisione fra direzione politica e vertici amministrativi. I sistemi di valutazione sono uno dei principali «mezzi di comunicazione» fra queste due componenti (Lippi 2007).

Un serio sistema di valutazione non può che essere basato su **pochi indicatori rilevanti**, di carattere quantitativo o comunque codificabili, selezionati **in base a priorità** fissate dagli organi politici, che consentano **comparazioni**:

- a. **tra le performance di una singola struttura nel corso di più anni**, per valutare i miglioramenti/peggioramenti incrementali;
- b. **tra le performance di strutture simili di amministrazioni regionali diverse**, prendendo a riferimento (benchmark) per ogni settore quelle più virtuose;
- c. **tra le performance di diverse strutture della stessa regione**, anche per generare virtuosi processi emulativi.

L'obiettivo principale non deve essere quello di premiare o punire singoli dirigenti, ma di dare alle strutture una misura degli obiettivi che possono essere realizzati e del loro impatto su dimensioni reali dell'azione amministrativa. In questo senso, lo stretto collegamento posto tra misurazione delle performance delle strutture e compenso dei DG ha forse contribuito a snaturare l'intero processo.

Si dice talvolta che comparazioni di questo tipo siano incongruenti con la natura dell'attività amministrativa regionale. Ma è proprio sul principio della comparazione che si basano i migliori sistemi di misurazione delle performance che si cominciano ad applicare ad esempio in campo sanitario o nel sistema universitario, dove pure si riteneva fosse impossibile.

Non a caso, si muovono in questa direzione anche le linee guida su cui sta riflettendo il governo centrale. Lo schema di DPR su «misurazione e valutazione della performance delle PPAA» depositato il 5/8/2015 dal Dipartimento degli Affari Giuridici e Legislativi di Palazzo Chigi, auspica tra le altre cose:

- 1) una progressiva **integrazione del ciclo della performance e del ciclo della programmazione economico-finanziaria**;

- 2) che sia garantita l'**accessibilità** e la **comparabilità** dei sistemi di misurazione;
- 3) che si usino **misurazioni su orizzonti temporali pluriennali** e **misurazioni simili per amministrazioni operanti nei medesimi settori**;
- 4) che sia incoraggiato il **confronto tra amministrazioni**, anche assumendo a riferimento esperienze nazionali e internazionali e **garantendo la diffusione dei risultati emersi**.

È proprio su questa linea che crediamo ci si potrebbe utilmente muovere. Innanzitutto collocando, come si dirà nel paragrafo 1.5, al di fuori (e al di sopra) delle direzioni generali le funzioni di indirizzo e controllo. In secondo luogo, unificando le funzioni di programmazione finanziaria, controllo strategico e sviluppo organizzativo.

1.3 L'economia delle sedi. Fiera district, open space

Un terzo elemento critico riguarda quella che potremmo chiamare «economia delle sedi». La gestione più o meno efficiente degli spazi ha può avere un rilevante impatto sia sul piano finanziario sia sul piano organizzativo. Una gestione inefficiente degli spazi riflette un deficit dei meccanismi di controllo e una scarsa capacità di coordinamento delle strutture.

Sulla base di quanto è finora emerso dalla nostra analisi, sembrerebbe un ambito nel quale una visione orientata da **chiari obiettivi di razionalizzazione fissati dagli organi di governo**, associata all'adozione di **soluzioni innovative**, potrebbe portare ad un **notevole incremento di efficienza, liberando risorse per la spesa operativa**.

Oltre che per le spese di acquisto o di locazione, le sedi incidono per la manutenzione, l'arredamento, l'illuminazione, il riscaldamento/condizionamento, la pulizia dei locali, etc. A cui vanno aggiunti i costi degli spostamenti da un ufficio all'altro. Per questo, una prima strada per tagliare la spesa per gli immobili è concentrare gli uffici, per quanto possibile, in una **sede unica**. E' questa, ad esempio, la strategia recentemente adottata dalla Regione Piemonte: nella nuova sede unica in costruzione al Lingotto confluiranno infatti gli uffici precedentemente dislocati in 27 sedi diverse. La Regione Lombardia l'ha praticata con maggiore anticipo, concentrando tutti i suoi uffici in due grattacieli di proprietà adiacenti (Palazzo Pirelli e Palazzo Lombardia). **La RER ha invece di fatto da tempo abbandonato l'obiettivo, che pareva (e pare) assai ragionevole, di concentrare tutte le sue sedi nel Fiera District. Anche quello più modesto di riunire tutti gli uffici di ciascuna DG in un solo stabile non è stato realizzato.**

Dal quadro descrittivo contenuto nel «**Piano di razionalizzazione degli spazi**» predisposto dal Servizio Patrimonio dalla RER nel gennaio 2014 emergeva **una sostanziale congruenza tra l'uso delle sedi RER e i criteri dettati due anni prima dal DL 6 luglio n. 95/2012**. Secondo il «Piano» del 2014, i criteri in precedenza adottati autonomamente dalla RER erano già «sostanzialmente allineati con quelli indicati dalla successiva norma statale, sia nella definizione degli standard dimensionali ottimali (così come previsto art. 2 comma 222 – bis della

legge n° 191/2009 e dal decreto-legge n° 98 del 2011), sia nell'obiettivo generale da perseguire, ovvero la riduzione dei costi di locazione passiva». Si concludeva che, **siccome «molti risultati sono già stati raggiunti, i miglioramenti ulteriori non potranno che essere limitati** sul fronte dello sfruttamento delle sedi su cui si è già intervenuti, non avendo più a disposizione grossi margini di manovra».

È lo stesso Piano RER del 2014 peraltro a chiarire che il «parametro di occupazione (standard pro capite) può oscillare tra **un valore compreso tra 20-25 mq per addetto per gli edifici non di nuova costruzione**, cioè quelli con limitata flessibilità nell'articolazione degli spazi interni. **Lo stesso parametro si riduce a 12-20 mq per addetto qualora gli uffici siano all'interno di edifici di nuova costruzione o soggetti a radicali azioni di riconfigurazione o anche, più in generale, edifici che consentono notevole flessibilità nella configurazione degli spazi interni.**»

La fotografia dell'esistente posta a premessa del «Piano di razionalizzazione» NON era però basata sul rapporto tra spazi fisici disponibili (in proprietà o in affitto) e numero di addetti, ma sul rapporto tra spazi e numero di postazioni di lavoro rilevate. In base a quanto riferito dal Responsabile del Servizio Patrimonio, al momento in cui fu redatto il piano non si ebbe tempo o modo di acquisire i dati riguardanti il numero di addetti. Grazie alla disponibilità del Servizio Gestione e Amministrazione e dello stesso Servizio Patrimonio, abbiamo potuto rapidamente incrociare tutti i dati necessari.

Abbiamo costruito un unico dataset raccordando i dati sulle **superfici**, il numero di **postazioni** di lavoro rilevate, i **costi** delle sedi (forniti dal Servizio Patrimonio) con il numero di **unità di personale dipendente** operante in ciascuna sede (forniti dal Servizio Gestione e Amministrazione). Il Responsabile della sicurezza ci ha fornito inoltre il numero degli **altri addetti autorizzati a frequentare le sedi RER di Bologna** in base a convenzioni stipulate dalle DG con altri enti o società private. Se si sommano i dati forniti dalle DG e raccolti per l'occasione dal Responsabile per la sicurezza si arriva a circa 220 addetti (non abbiamo però indicazioni complete sul numero di postazioni occupate). Se invece si considera un indicatore indiretto ricavabile da dati forniti dal servizio informatico (il numero di addetti esterni a cui lo stesso servizio ha attribuito un account e un numero di telefono fisso, la somma fa 288. Anche se non disponiamo di elementi per dire con quanta continuità sia occupata ciascuna delle postazioni messe a disposizione di addetti esterni, **abbiamo preso per buono il numero più elevato**.

Per ragioni di pulizia dell'analisi e disponibilità dei dati, abbiamo circoscritto il quadro alle **sedi adibite ad uffici** (escludendo biblioteche e stamperie) presenti **nella città di Bologna**, in cui operano dipendenti **della Giunta Regionale**. Abbiamo escluso quindi gli spazi riservati agli uffici dell'Assemblea e alle Agenzie dotate di personale proprio (APT, ARPA). Abbiamo inoltre escluso i piani dal 2° al 6° di Viale Aldo Moro 64 che ospitano la Struttura Tecnica del Commissario per il post-terremoto. I dati della **Tabella 2** sono differenziati per i due semestri del 2014 perché a metà dell'anno si è verificato un trasloco da varie altre sedi, ed in

particolare da Via Aldo Moro 38 a Via dei Mille 21, per una ristrutturazione di un piano del primo edificio. In allegato gli stessi dati sono disaggregati per DG, con distinta indicazione degli spazi comuni e degli spazi disponibili.

Come emerge dalla tabella 2, se i dati sono corretti, sembrerebbe che, **sia considerando i parametri fissati dalle norme sulla *spending review*, sia considerando il numero delle postazioni di lavoro rilevate nel gennaio 2014, tutto il personale che opera in sedi RER di Bologna, compresi gli addetti esterni, potrebbe essere ospitato nei soli stabili (di proprietà o in locazione) utilizzati dalla RER nel distretto della Fiera.**

Tab. 2 *Sedi di uffici RER nel comune di Bologna (Giunta e Agenzie con personale RER). Numero di postazioni di lavoro rilevate, superficie di calcolo, costi, numero di addetti (2014)*

	GEN 2014	PRIMO SEMESTRE 2014				SECONDO SEMESTRE 2014				Postaz x addetti non dip RER (*)	Mq x addetto (Dip+Altri)
	N di postaz rilevate	Sup. di calcolo	Costi totali	Numero dipendenti RER x sede	Mq x dipend	Sup. di calcolo	Costi totali	Numero dipendenti RER x sede	Mq x dipend		
Bologna (non fiera)	371	16.677	1.512.012	302	55,2	14.653	1.120.777	416	35,2	28	33,0
Largo Caduti del Lavoro 6	82	2.247	77.996	65	34,6	2.247	67.055	65	34,6	9	30,4
Via Corticella 133	26	541	0	27		541	0	27		0	20,0
Via dei Mille 21		5.787	414.844			5.584	400.227	141	39,6	13	36,3
Via Galliera 21	79	1.852	226.883	67	27,6	1.852	226.883	67	27,6	2	26,8
Via Marconi 8	16	663	45.943	16	41,4	663	51.472	16	41,4	2	36,8
Via Saliceto 81	21	387	0	19	20,4	387	0	19	20,4		20,4
Viale Silvani 4/3	36	1.820	306.160	27							
Viale Silvani 6	111	3.380	440.185	81	41,7	3.380	375.139	81	41,7	2	40,7
Bologna Fiera	2.559	66.551	10.848.671	1.894	35,1	63.526	9.987.771	1.780	35,7	260	31,1
Viale Aldo Moro 18	168	5.804	1.202.430	151	38,4	5.804	1.007.160	151	38,4	4	37,4
Viale Aldo Moro 21	444	9.122	1.291.408	232	39,3	9.122	1.253.822	232	39,3	43	33,2
Viale Aldo Moro 30	448	11.725	1.570.218	311	37,7	11.725	1.348.707	311	37,7	91	29,2
Viale Aldo Moro 38	452	11.222	1.351.590	331	33,9	8.198	1.258.696	217	37,8	2	37,4
Viale Aldo Moro 44	150	4.185	735.582	118	35,5	4.185	653.417	118	35,5	73	21,9
Viale Aldo Moro 52	322	8.253	946.543	278	29,7	8.253	829.599	278	29,7	9	28,8
Viale Aldo Moro 64 (**)	48	1.932	308.936	38	50,8	1.932	201.930	38	50,8	12	38,6
Viale della Fiera 6-8 e 16	527	14.307	3.441.962	435	32,9	14.307	3.434.440	435	32,9	26	31,0
TOTALE BOLOGNA	2.930	83.227	12.360.682	2.196	37,9	78.178	11.108.548	2.196	35,6	288	31,5

(*) Vedi spiegazione nel testo. Numero di operatori esterni a cui il Servizio informatico ha attribuito un account di posta elettronica e un telefono fisso individuale (settembre 2015).

(**) Solo ammezzato, piani 5°, 12° e 16°. Sono esclusi dal computo i piani dal 2° al 6° occupati dalla Struttura Tecnica che assiste il Commissario straordinario per la gestione del post-terremoto.

Fonti: Servizio Amministrazione e gestione per i dati sui dipendenti. Servizio Patrimonio per superfici e costi. Piano di razionalizzazione degli spazi (gennaio 2014) per postazioni di lavoro rilevate. Servizio Informatico per numero di postazioni con telefono fisso attribuite ad operatori esterni.

In ogni caso, tenendo conto che gli edifici di proprietà RER collocati nel Fiera District (Viale Aldo Moro 30, 50, 52), così come alcuni di quelli presi in locazione nella stessa area, hanno

le caratteristiche di «flessibilità nella configurazione degli spazi interni» di cui parlano le norme statali (sono divisi da paratie mobili), pare sussistano notevoli margini per incrementi di efficienza e riduzione dei costi, oltre che una prospettiva molto concreta di concentrare tutte le strutture RER nel Fiera District.

Prendendo per buoni i dati in nostro possesso, i parametri dalle norme statali e assumendo che gli edifici del Fiera District possano essere «riconfigurati», se ne dovrebbe concludere che con una oculata e moderna politica degli spazi tutte le strutture e gli addetti che operano in sedi RER di Bologna potrebbero essere ospitati nei due edifici di proprietà (Aldo Moro 31 e 52) e in pochi altri edifici attualmente presi in locazione, con risparmi consistenti e con un *miglioramento* della qualità delle relazioni intra-organizzative. Anche se i nostri calcoli dovessero contenere imperfezioni, ci pare forniscano elementi sufficienti a far ritenere che la materia dovrebbe essere oggetto di una seria riflessione.

In questo quadro, potrebbero essere sperimentate anche pratiche innovative di *facility management* e un ripensamento del *layout* degli uffici. **Non si tratta solo di fare calcoli ragionieristici sul rapporto tra spazio disponibile e addetti, anche se da questi calcoli non si può prescindere.** Per individuare nuove aree di efficienza nella gestione degli immobili ad uso lavorativo è **necessario mettere in relazione la consistenza degli spazi disponibili con le funzioni svolte, coinvolgendo gli addetti in un processo critico di revisione dei comportamenti.** Mettendo in discussione abitudini e modalità consolidate nell'uso degli spazi, possono essere individuati modelli «abitativi» più sensibili alle esigenze delle persone da un lato, più efficienti ed economicamente sostenibili dall'altro.

Da questo punto di vista, andrebbe seriamente preso in considerazione a nostro avviso il passaggio dalle tradizionali sedi organizzate in uffici individuali a strutture «*open plan*», che fanno largo uso di «open spaces». Con tale espressione s'intendono ambienti lavorativi comuni, privi di pareti interne, in cui si supera la tradizionale ripartizione in stanze separate; le postazioni di lavoro sono tra loro contigue, eventualmente divise da un *separé*.

Tale modello è adottato da tempo non solo dalla maggioranza delle imprese private ma anche da diverse amministrazioni pubbliche. Si può citare l'esperienza del governo britannico che nel 2006 ha varato il progetto denominato "*High Performing Property*": in pochi anni, grazie all'accorpamento delle sedi e all'adozione del modello open space i metri quadri complessivamente utilizzati si sono ridotti del 35%; i costi sono quasi dimezzati (Cottarelli 2015).

Il passaggio agli *open space* muove da diverse premesse. Rispetto anche solo a 15 o 20 anni fa, il lavoro d'ufficio richiede meno spazio e consente una flessibilità molto maggiore. Molti strumenti di lavoro, dai PC ai telefoni, sono diventati meno ingombranti, altri sono scomparsi (si pensi ai Fax), strumenti ad uso individuale sono stati sostituiti da strumenti di rete a uso collettivo (ad esempio le stampanti). Siccome è stato o può essere drasticamente ridotto il consumo di carta, non c'è più bisogno di grandi armadi e spazi per archiviare fisicamente i documenti. Gli archivi di lavoro personali non dovrebbero essere

più residenti in un singolo dispositivo (hard disk), ma depositati su memorie remote (cloud) e quindi accessibili da qualsiasi postazione connessa in rete o in intranet. Tutte queste trasformazioni – per non parlare del telelavoro – oltre a consentire di ridurre la metratura degli uffici, rendono possibile un uso più flessibile degli spazi, ad esempio perché consentono facilmente di cambiare o scambiarsi postazione di lavoro.

Non a caso, la grande maggioranza delle aziende private, sia di grandi sia di piccole dimensioni, soprattutto nel campo dei servizi ad elevata qualificazione, anche per attività che richiedono grande concentrazione individuale, e cioè proprio nei settori in cui le attività svolte sono più simili a quelle svolte dall'amministrazione regionale, dalle banche alle assicurazioni, dagli uffici professionali associati alle grandi multinazionali leader nel campo dell'informatica, utilizzano uffici in «open plan».

Non è solo una questione di costi. Il modello «open plan» promette altri vantaggi. Pareti e porte chiuse – tipiche del modello tradizionale – sono un ostacolo alla comunicazione interpersonale; l'open space, al contrario, facilita l'interazione e la comunicazione spontanea (Oldham e Brass 1979; Kim e De Dear 2013). Lavorare nello stesso ambiente può poi favorire lo spirito di gruppo e la collaborazione tra colleghi (Hedge 1982).

Non sorprende allora che aziende come Google abbiano fatto dell'open space una bandiera: nel quartier generale di Mountain View – il famoso Googleplex – non esistono uffici individuali, solo open space. Gli stessi fondatori dell'azienda, Page e Brin, condividono l'ufficio. Come sottolinea enfaticamente Eric Schmidt (a lungo CEO di Google): *“gli uffici dovrebbero essere progettati per massimizzare l'energia e le interazioni, non l'isolamento e lo status. I creativi prosperano grazie alle interazioni reciproche. La miscela che si ottiene quando li si ammassa in una stanza è combustibile”* (Schmidt e Rosenberg 2014).

I datori di lavoro possono preferire l'ufficio open space per un'ulteriore ragione. Sebbene tale obiettivo rimanga spesso implicito, pare evidente che l'open space faciliti il controllo diffuso sulla produttività individuale: lavorando nella stessa stanza, si è costantemente sotto lo sguardo dei colleghi e del proprio responsabile; l'open space agisce pertanto come deterrente allo svolgimento di attività non pertinenti ai propri compiti istituzionali.

Se quelli appena elencati costituiscono i punti di forza dell'open space, di tale modello non è tuttavia difficile individuare anche i possibili svantaggi. Il tema è controverso e la soluzione non è priva di controindicazioni (Hedge 1982). Diverse ricerche di psicologia e di sociologia del lavoro mettono in guardia riguardo a possibili effetti deteriori del lavorare in ambienti open space: essi sono solitamente più rumorosi di quelli tradizionali, rendendo più difficile concentrarsi (Hedge 1982); riducono la privacy del lavoratore (Marans e Spreckelmeyer 1982; Kim e De Dear 2013); in alcune ricerche il passaggio all'open space ha fatto registrare un aumento dello stress lavorativo e dell'insoddisfazione (Oldham e Brass 1979; Brennan *et al.* 2002). L'open space può inoltre facilitare la trasmissione delle malattie di stagione, e non consente la regolazione individuale della temperatura del proprio ufficio.

Va tuttavia fatto notare come ad alcuni di questi limiti si possa ovviare con un'attenta progettazione dei locali di lavoro e degli allestimenti oltre che attraverso una gestione concordata con i lavoratori della transizione a questo nuovo modello. La rumorosità del locale può essere attenuata con l'utilizzo di materiali fonoassorbenti. A fianco delle postazioni individuali, vanno poi contemplate stanze separate di varie dimensioni, da utilizzare per riunioni, conference call, incontri con i clienti, telefonate, o anche solo per i lavori individuali che richiedano particolare concentrazione.

Nel caso della Regione Emilia-Romagna, questi adattamenti sarebbero facilmente attuabili, dato che le torri della Fiera District sono state sin dall'origine concepite per allestire uffici in open space. Se riconfigurati come open space, gli uffici risulterebbero molto più accoglienti, luminosi, concedendo in tanti casi a chi vi lavora affascinanti viste sulla città.

1.4 Tecnologie sottoutilizzate. Open Data, trasparenza, velocità

Un fondamentale contributo all'efficienza, alla semplificazione e alla velocità dei procedimenti amministrativi può naturalmente venire dalla digitalizzazione. La RER ha investito da sempre, e molto, su questa prospettiva.

In un comunicato stampa RER del 2002 veniva annunciata una rivoluzione digitale delle procedure interne per la contabilità, i pagamenti e il controllo di gestione, grazie all'acquisto di licenze della piattaforma Erp (Enterprise Resource Planning), prodotta dalla multinazionale SAP, ed adattata alle esigenze gestionali RER dalla italiana Engineering, con l'assistenza di IBM. «**Compartimenti stagni addio.** Il palazzo della Regione Emilia-Romagna diventa di vetro, più trasparente e in grado di rispondere on line alle richieste di imprese e cittadini. Con l'andamento delle spese sotto controllo in tempo reale e con la possibilità per tutti di verificare i risultati concreti prodotti dalle scelte di chi governa. **La nuova piattaforma Erp farà saltare invece i compartimenti stagni, gestendo tutte le informazioni relative all'ente attraverso un unico database aggiornato in tempo reale.** Per le attività connesse ai pagamenti si partirà dal **provveditorato** per estenderlo progressivamente ad ogni direzione generale, passando per la **contabilità**, la **pianificazione** e il **controllo di gestione**. [...] Il nuovo sistema sarà utilizzato anche per ottenere **un controllo reale sull'efficacia delle politiche.**»

Il progetto SAPERE (4 milioni di euro in tre anni) era «parte dall'Agenda per la modernizzazione e del Piano telematico regionale con finanziamenti per oltre 120 milioni di euro in 4 anni» (www1.adnkronos.com).

Alcune di queste cose sono state fatte. Altre attendono di essere completate. Nel corso della nostra analisi abbiamo ad esempio potuto verificare che le basi dati da integrate per poter rendere trasparenti i costi e controllare l'efficienza della gestione sono ancora oggi tenute in compartimenti separati, o almeno lo sono stati fino a pochi mesi fa. I dati sulla spesa sono sotto il controllo della DG Bilancio che però, almeno fino al giugno 2015, non

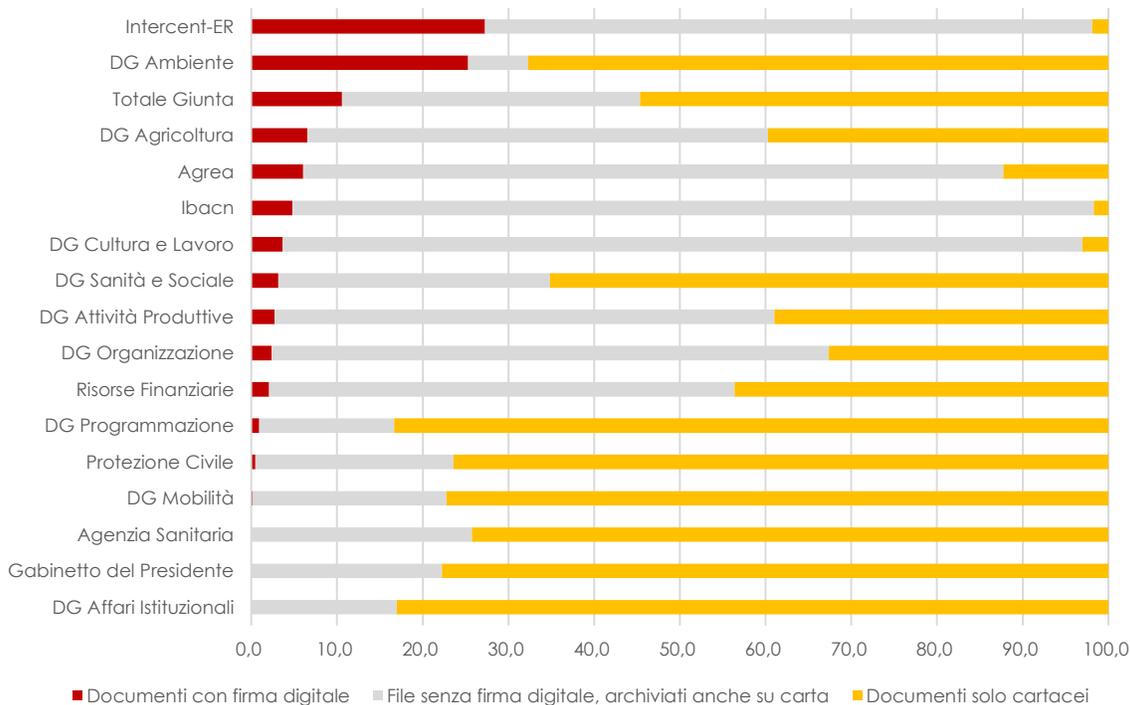
aveva accesso ai dati sul costo del lavoro (DG Organizzazione). Come abbiamo visto, il Servizio Patrimonio non è riuscito ad accedere in tempo utile ai dati sulla presenza di addetti nelle diverse sedi per elaborare il Piano di razionalizzazione degli spazi. Abbiamo avuto occasione di verificare, o almeno così ci è stato detto, che ciascuna delle elaborazioni relative a questi dataset risiede solitamente nell'hard disk del funzionario o dirigente che li ha materialmente elaborati e non è accessibile senza il suo intervento con presenza fisica in sede. Purtroppo non esistono molte informazioni codificate a questo riguardo. L'unico indicatore individuato nell'ambito della DG Organizzazione per monitorare il processo di *dematerializzazione* dei procedimenti interni riguarda la modalità di archiviazione dei documenti in uscita dalle Direzioni Generali RER verso soggetti esterni, distinguendo tra: a) documenti con firma digitale, che quindi vengono conservati esclusivamente su *file*; b) documenti di cui esiste un *file*, che non essendo firmati digitalmente vengono conservati anche su carta; c) documenti di cui esiste solo una copia cartacea. Il dato riguarda un aspetto molto specifico ma è comunque interessante, per almeno un paio di ragioni.

Innanzitutto, il confronto tra 2012 (Graf 3.a) e 2014 (Graf 3.b) segnala che a fronte degli investimenti fatti dalla RER in infrastrutture, piattaforme, tecnologie e dotazioni informatiche, **una rapida transizione verso la digitalizzazione dei documenti amministrativi è avvenuta solo a seguito delle norme, fissate intorno al 2013, sulla irricevibilità, soprattutto nel campo delle procedure europee, di documenti cartacei.** Basta notare quali sono le DG che hanno registrato il maggiore salto in avanti tra 2012 e 2014. Ne consegue che possono essere ottenuti rapidi miglioramenti in questo campo, se solo vengono fissati obiettivi chiari.

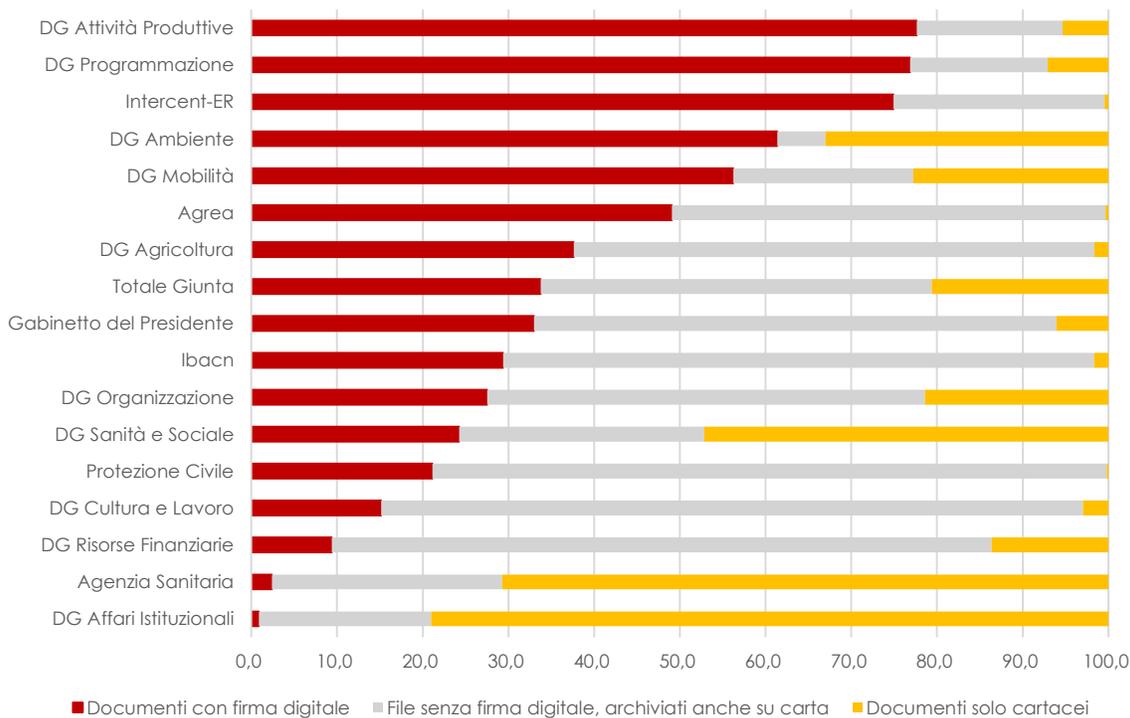
Al tempo stesso, i due grafici (3a-3b) dimostrano che **non sono affatto impossibili misurazioni comparative delle performance tra diverse strutture regionali.** L'indicatore in questione è stato scelto dagli uffici RER ma, per una pratica consolidata, avevano finora ritenuto non opportuno rendere noti i dati (certamente *non* coperti da obblighi di riservatezza) in una forma che consentisse comparazioni. Se uno degli obiettivi fissati dalla Giunta fosse la tendenziale abolizione della carta nella trasmissione e archiviazione dei documenti, si saprebbe come misurare il «raggiungimento dell'obiettivo». E questo è solo un esempio.

Va notato che se invece di considerare i documenti protocollati perché rivolti a soggetti esterni alla Giunta (o alle Agenzie) si considerassero quelli scambiati tra le DG, registrati nel repertorio Documenti Non Protocollati, si vedrebbe che la percentuale di documenti «solo cartacei» si riduce al 10% nel 2012 e al 7% nel 2014, ad indicare che, ovviamente, molti documenti vengono scambiati su file via mail. Però, essendo firmati digitalmente solo in una piccola quota (2% nel 2012, 11% nel 2014), continuano a costituire una mole davvero imponente quelli che vengono ancora archiviati in formato cartaceo (nel 2014, 13.000 documenti per le DG, altrettanti per le Agenzie).

Graf. 3a *Indicatore del livello di digitalizzazione dell'attività amministrativa per Direzione Generale. Formato dei documenti in uscita dalla RER depositati al protocollo nel 2012*



Graf. 3b *Indicatore del livello di digitalizzazione dell'attività amministrativa per Direzione Generale. Formato dei documenti in uscita dalla RER depositati al protocollo nel 2014*



La RER ha effettivamente fatto grandi investimenti negli ultimi anni, si è dotata di una infrastruttura avanzata composta da piattaforme d'avanguardia (Erp-Sap, e-grammata, Integra, ecc, ecc), personal computer, server, data center, firma elettronica, posta certificata, metodi di archiviazione digitale (Parer). Per alcuni importanti aspetti questi investimenti contengono ancora grandi potenzialità non esplorate per aumentare l'efficienza e la qualità del lavoro. Un nuovo modello organizzativo potrebbe fare leva su queste potenzialità iniziando a fissare alcuni semplici obiettivi che stimolino l'apprendimento e un cambiamento dei comportamenti. In forma non sistematica e a titolo di puro esempio:

1. il passaggio generalizzato dall'uso delle memorie locali (hard disk del personal computer) a cartelle di sistema condivise o a memorie remote (cloud) per i file di lavoro;
2. la definizione di standard per la condivisione immediata dei dati e dei documenti di lavoro non coperti da obblighi di riservatezza, almeno nell'ambito della stessa DG o di Servizi che operano su materie contigue;
3. l'uso delle agende elettroniche per la programmazione degli incontri di lavoro;
4. l'effettiva uniformità almeno dei codici e delle descrizioni utilizzate nei vari archivi riguardanti le strutture interne (Direzioni, Servizi, Agenzie);
5. la completa digitalizzazione dei documenti amministrativi, con la tendenziale abolizione della carta per la loro trasmissione e archiviazione.

1.5 La cabina vuota. Riallocare le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo

Quanto detto riguardo ai metodi della valutazione e al controllo sui costi di funzionamento, già segnalano una ulteriore criticità, rappresentata dalla difficoltà di **coordinamento inter-settoriale**. Abbiamo raccolto molte evidenze ed affermazioni esplicite di dirigenti ed operatori che parlano di una divisione del lavoro «simil-ministeriale», di una organizzazione «a canne d'organo», di una sostanziale chiusura e autosufficienza di ogni Direzione Generale, di meccanismi di indirizzo, coordinamento e controllo, deboli, faticosi o meramente formali. Ci siamo chiesti se questo non dipenda anche dalla peculiare struttura assunta nel corso del tempo dalle DG in ER e da una inappropriata allocazione delle funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo. Abbiamo quindi svolto una analisi comparativa riguardo al modo in cui sono allocate nelle altre regioni. **Abbiamo verificato quali funzioni intersettoriali, sia riguardo alla gestione della macchina amministrativa interna sia riguardo al coordinamento delle politiche pubbliche regionali, siano poste in capo alla Presidenza e svolte da strutture che afferiscono univocamente ad essa.** La Tabella 3 riassume i risultati dell'analisi. Nella tabella sono messe in evidenza, con sfondo colorato, le funzioni poste in capo a strutture che afferiscono univocamente alla presidenza. Come si può notare, si tratta di strutture variamente qualificate: a volte espressamente come «Direzione Generale della Presidenza»,

altre volte come «Segretariato generale», in altri casi alcune di queste funzioni fanno direttamente capo al Gabinetto del Presidente. In alcuni casi si tratta di strutture amministrative ordinarie, in altri di «uffici di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico». Ad esempio, **nella Regione Lazio, oltre al Gabinetto del Presidente (per il quale questo è ovvio), anche l'intero Segretariato Generale è qualificato come struttura di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico.** Può essere utile ricordare che nel lessico interno alla RER, sia le segreterie degli assessori sia il Gabinetto del Presidente sono chiamate «strutture speciali», rischiando in questo di confondere strutture e funzioni che le stesse norme interne RER opportunamente qualificano in maniera diversa.

Tab. 3 *Grado di accentramento delle funzioni strategiche nelle strutture afferenti alla presidenza (Regioni a statuto ordinario con più di un mln di abitanti, 2015)*

	Legislativo	Controllo di gestione	EELL	Fondi UE	Sistemi informativi	Bilancio	Organizz	Avvocatura	Accentr Presid	Dispers tra DG
Lombardia	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	8	0
Toscana	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Organ	DG Pres	DG Organ	Avv (DG)	5	2
Abruzzo	DG Pres	DG Pres	DG Pres	DG Pres/SG	SG	DG Organ	DG Organ	Avv	6	2
Veneto	Segr Gen	Segr Gen	Gab	Gab	DG Bilancio	DG Bilancio	Segr Gen	Avv	5	2
Lazio (*)	Segr Gen	Segr Gen	Segr Gen	Segr Gen	DG RU	DG Progr Ec	DG RU	Avv	4	3
Calabria	Gab	DG Organ	DG PRES.	DG Progr	DG PRES.	DG Bilancio	DG Organ	Avv (DG)	7 (*)	1
Marche	S Atti Norm	Gab	Gab	S Ris Fin	S Atti Norm	S Ris Fin	SG	S Atti Norm	3	2
Piemonte	DG Aff Ist	DG Comp	DG Aff Ist	Gab	DG Comp	DG Bilancio	DG Ris Fin	DG Aff Ist	1	3
Liguria	DC Aff Leg	DC Ris Fin	?	DC Ris Fin	DC Aff Leg	DG Bilancio	DC Aff Leg	DC Aff. Legali	0	2
Puglia	Area Organ	Gab	Area Organ	Area Svil Ec	Area Svil Ec	Area Finanza	Area Organ	Avv	1	4
Emilia-R.	DG Aff Ist	DG Organ	DG Aff Ist	DG Prog Ter	DG Organ	DG Ris Fin	DG Organ	DG Aff Ist	0	4

Legenda (in rilievo, funzioni assegnate a strutture che afferiscono univocamente alla presidenza)

DG Pres	DG Presidenza	Accentr Presid = Numero di funzioni chiave collocate in strutture che afferiscono univocamente alla presidenza
Segr Gen	Segretariato Generale	Dispers tra DG = Numero di direzioni generali tra le quali sono disperse le funzioni chiave non collocate in strutture univ. afferenti alla presidenza
Gab	Gabinetto del Presidente	
Avv	Avvocatura indipendente	

Fonte: nostra analisi e codifica delle macrostrutture di ciascuna regione

Come si può notare, in un primo gruppo di regioni (Lombardia, Toscana, Abruzzo, Veneto, Lazio, Calabria) emerge **un significativo accentramento di funzioni trasversali nell'orbita della Presidenza** e, inoltre, una **bassa dispersione delle stesse funzioni tra una molteplicità di direzioni generali.**

Inoltre, **quasi tutte le regioni di questo primo blocco, «a presidenza forte», hanno reso indipendente l'Avvocatura dalle altre strutture,** in ossequio al principio enucleabile dalla legge sull'ordinamento della professione forense (L 247/2012, in particolare, art. 3), e secondo la più recente giurisprudenza amministrativa (Cfr. TAR Basilicata, Sez. I, 405/2013), che ha evidenziato l'opportunità di una separazione dell'ufficio dall'apparato amministra-

tivo dell'ente. In queste Regioni, in alcuni casi è stata istituita un'apposita DG, in altri l'autonomia è garantita attraverso una struttura diretta da un dirigente che ha uno status peculiare anche quando non gli è riconosciuta la qualifica di Direttore generale. La LR Toscana 1/2009, art. 3, ad esempio, colloca l'avvocatura «in posizione di autonomia rispetto alle direzioni generali». Il regolamento regionale del Lazio 10/2015, art. 553 Bis, stabilisce che sia «costituita alle dirette dipendenze del Presidente della Regione». L'art. 10 della LR 7/1996 Calabria, come modificato dall'art. 7 della LR 11/2015, la qualifica come «ufficio di diretta collaborazione del Presidente della Giunta». La LR 24/2001 del Veneto la istituisce come struttura a se stante e prevede che l'Avvocato coordinatore sia nominato dalla Giunta regionale, con contratto a tempo determinato risolto di diritto non oltre i sei mesi successivi alla fine della legislatura.

Marche, Piemonte e Liguria rappresentano casi intermedi. **La Lombardia rappresenta il caso più estremo di accentramento e assenza di dispersione** in quanto tutte le funzioni trasversali sono svolte dalla DG Presidenza. A conferma che questo implichi una direzione unitaria e accentrata di tutte queste funzioni, in Lombardia troviamo che ciascun Assessorato ha la “sua” Direzione generale di settore (e viceversa). **L'Emilia-Romagna può essere collocata all'estremo opposto.** Non esiste oggi alcuna struttura che risponda univocamente alla Presidenza, che da essa riceva direttamente impulso e legittimazione, chiamata a svolgere funzioni di indirizzo e coordinamento della macchina amministrativa. Al tempo stesso, le funzioni trasversali strategiche sono disseminate tra ben quattro diverse DG.

Rimane in ogni caso il fatto che **in quasi tutte le altre Regioni comparabili con l'ER un nucleo ben identificabile di funzioni strategiche è posto in capo a strutture afferenti univocamente alla presidenza.** Si tratta, non a caso, del legislativo, del controllo di gestione, del coordinamento dei fondi UE e della regolazione degli Enti locali.

Per attenuare le criticità esposte nei paragrafi precedenti sarebbe necessario a nostro avviso considerare un nuovo modello organizzativo, basato su cinque linee guida.

In primo luogo raccomandiamo **di definire meglio le reciproche responsabilità dei titolari degli organi di governo e della dirigenza amministrativa e le strutture attraverso cui possono concretamente esercitarle.**

Per farlo, crediamo sia opportuno superare l'attuale assetto nel quale anche strutture che presidiano funzioni strategiche di indirizzo, coordinamento e controllo sono collocate *dentro* le Direzioni Generali e *disperse tra ben quattro* Direzioni Generali diverse. Sugeriamo di **passare da una divisione orizzontale tra quattro diverse DG di tutte le funzioni trasversali ad una divisione verticale tra funzioni strategiche** - che richiedono peraltro una organizzazione leggera e non comportano la diretta gestione di risorse regionali - **da mettere in capo al Gabinetto del Presidente e funzioni trasversali amministrativamente più impegnative e pesanti da far rifluire in una sola «Direzione Centrale».**

L'attuale quadro normativo RER (LR 43/2001, Del GR 1958/2006), peraltro, già oggi configura il Gabinetto del Presidente quale «cabina di regia» della macchina politico-amministrativa regionale e quale snodo, al livello più alto, tra politica e amministrazione.

L'articolo 5 della LR 43/2001 assegna al Gabinetto tutte le «attività di supporto necessarie per l'esercizio delle **funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento** attribuite al Presidente della Giunta regionale dallo Statuto e dalle leggi» ed in particolare quelle relative alla «**direzione e valutazione delle attività politico-amministrative della Giunta**», ai «**rapporti con gli organismi statali e sovranazionali**», al «**coordinamento della programmazione e dell'utilizzo delle risorse comunitarie**», nonché al «**coordinamento dell'attività di comunicazione istituzionale**». L'articolo 6 della stessa legge, abrogato nel 2006, prevedeva inoltre che il **controllo strategico** fosse **affidato ad una «apposita struttura speciale alle dirette dipendenze della Giunta regionale»** facendo capire quindi una cosa ovvia, e cioè che la valutazione delle strutture non poteva e non doveva essere affidata alle stesse strutture amministrative oggetto della valutazione. Una funzione che, con il consolidarsi della forma di governo ad elezione diretta e per evitare una moltiplicazione delle strutture, pare ragionevole rifluisca nel Gabinetto del Presidente. Una tale scelta non sarebbe in contrasto con quanto ora la LR 43/2001 prescrive riguardo ai controlli interni all'articolo 52 (come modificato dalla LR 26/2013).

La Delibera 1958/2006 attribuisce al Capo di Gabinetto il ruolo di «Segretario generale» del «Comitato di direzione della Giunta Regionale» (l'organo di coordinamento dei Direttori Generali) e la prerogativa di promuovere, dirigere, coordinarne l'attività.

Ma facciamo un passo indietro. Il Gabinetto del Presidente, andrebbe finalmente qualificato, anche nella legislazione RER, con il lessico invalso nelle norme statali almeno dal 1997, quale «ufficio di diretta collaborazione con gli organi di indirizzo politico». Non è una questione nominalistica. Quella definizione chiarisce che si tratta di una «peculiare» struttura amministrativa, con funzioni di raccordo tra l'indirizzo politico e l'azione amministrativa. E che, pertanto, è diretta da personale con **tutte le prerogative della dirigenza amministrativa**, che devono essere selezionati con riguardo agli **stessi requisiti professionali**, ma al tempo stesso sulla base di **un particolare rapporto fiduciario con i titolari delle cariche di governo**. Esattamente come avviene in ogni organo di governo statale (Ministeri, Presidenza del Consiglio). Laddove il raccordo tra politica e amministrazione è per l'appunto garantito da un lato dal **Segretario Generale** (che ha funzioni di coordinamento della macchina amministrativa) e dall'altro dal **Gabinetto del Ministro**, dentro il quale, oltre al **Capo di Gabinetto**, ha un ruolo chiave il **Capo dell'Ufficio Legislativo**. Più precisamente, secondo una ricognizione delle disposizioni regolamentari in vigore già nel 2001, gli uffici di diretta collaborazione ministeriali sono caratterizzati «da un nucleo ricorrente formato da: il Gabinetto del ministro; la segreteria particolare del ministro; l'ufficio legislativo; l'ufficio del portavoce del ministro; l'ufficio stampa; le segreterie particolari dei sottosegretari di stato; il **servizio di controllo**

interno; uffici studi o segreterie tecniche, ed anche organismi collegiali a carattere tecnico-scientifico per attività di ricerca, analisi, elaborazione» (Vecchi 2001).

Le norme interne RER (LR 43/2001, Del GR 1958/2006) **prefigurano** invece **una sovrapposizione tra il ruolo di «Segretario generale» e «Capo di Gabinetto» nella stessa figura**. Si tratta di una scelta forse ragionevole, in una istituzione Regionale, che è però oggi nel caso della RER per certi aspetti disapplicata e per altri strutturalmente depotenziata, in quanto **il ruolo di «Segretario Generale» (il coordinamento delle Direzioni e dei DG) può essere effettivamente svolto dal Capo di Gabinetto solo se il Gabinetto presidia le funzioni strategiche a cui abbiamo accennato**.

Non ci sono dubbi che la **funzione legislativa e regolamentare** costituisca una fondamentale prerogativa che i titolari delle cariche di governo devono esercitare per orientare le politiche pubbliche e l'attività amministrativa, nelle Regioni così come al livello statale. Lo stesso si può dire della **pianificazione finanziaria**, che non dovrebbe essere disgiunta oggi dal **controllo strategico** e dalle scelte riguardanti lo **sviluppo organizzativo**, anche al fine di promuovere la diffusione di **una più solida «cultura della valutazione»**. Le funzioni amministrative di supporto all'esercizio di tali prerogative degli organi di indirizzo politico NON implicano la gestione diretta di risorse tratte da capitoli del bilancio regionale e possono essere svolte adeguatamente (forse anche meglio) da un numero piccolo di professionisti molto qualificati.

Nella eventualità che si adotti questa nuova «divisione verticale del lavoro», la Direzione Centrale sarebbe chiamata a gestire le funzioni amministrative trasversali (bilancio, gestione della spesa, patrimonio, gestione del personale, approvvigionamenti, contributi e trasferimenti agli enti locali, informatica, statistica), fornirebbe dati «certificati» di contabilità e di gestione utili per la programmazione finanziaria e il controllo strategico, sarebbe chiamata a dare seguito agli indirizzi riguardanti lo sviluppo organizzativo.

Nella Direzione Centrale «unica» (Affari Generali) potrebbero essere inoltre ricollocate anche le funzioni non strategiche - che comportano peraltro la gestione diretta di risorse regionali - attualmente in capo al Gabinetto del Presidente (ad esempio, interventi per la sicurezza).

L'Agenzia di comunicazione potrebbe essere collocata all'esterno dal Gabinetto, come nel caso di altre Agenzie regionali, facendo corrispondere «il nome alla cosa».

Potrebbe essere inoltre colta l'occasione della riorganizzazione per dotare della autonomia richiesta dalla L 247/2013 il **Servizio Avvocatura**, collocandolo fuori dalle DG.

Un ulteriore fattore che aumenta i costi organizzativi e rende difficile il coordinamento è rappresentato dalla complessità degli incroci tra Assessorati, Dg e Servizi. Nell'ottica del già prospettato dimezzamento del numero delle DG (Intervista all'Assessore Petitti, *Corriere di Bologna*, 22 agosto 2015), si potrebbe rendere più chiara la rispettiva missione limitando i casi di assessorati che fanno riferimento a più direzioni generali e creando, all'interno delle

DG, un tendenziale allineamento tra le competenze di ciascun Assessorato e quelle di un numero limitato di Servizi.

In pratica, ciascun Direttore Generale avrebbe come interlocutori due o eccezionalmente tre assessori; ciascun Dirigente di Servizio un solo Assessore; ciascun assessore tendenzialmente un solo DG e un numero limitato di Dirigenti di Servizio esclusivamente dedicati a obiettivi fissati dall'assessorato.

Il diagramma che segue rappresenta la traduzione sulla macrostruttura di questo possibile riassetto (Grafico 4).

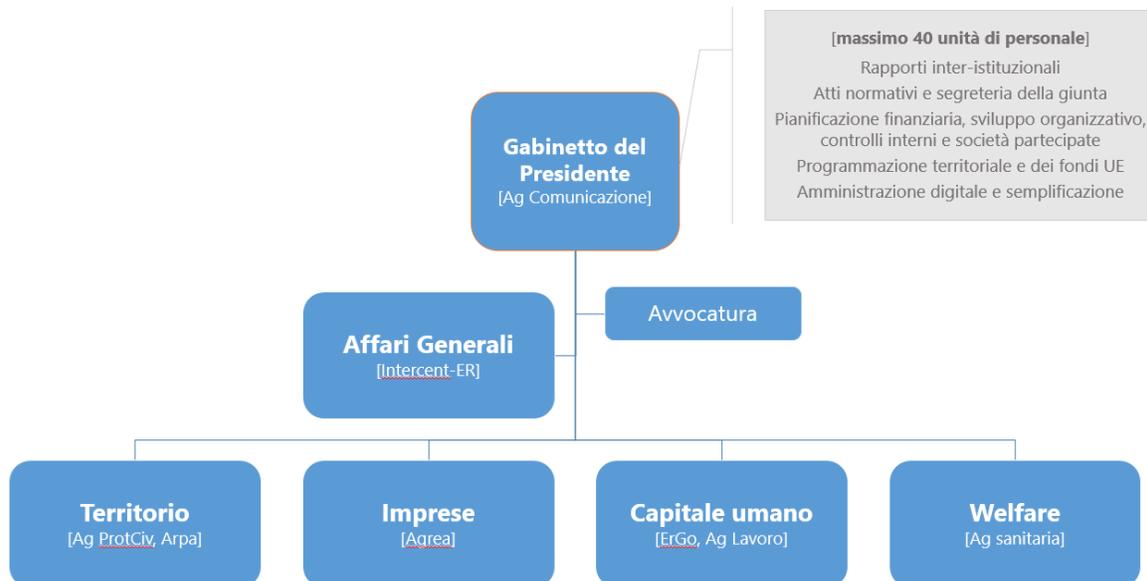
Lo schema proposto implica (volutamente) **una ridefinizione dei ruoli dei DG e dei dirigenti di Servizio**. Implica che i primi si focalizzino sulle funzioni di coordinamento (all'interno e tra le DG). Con un numero inferiore di DG (ciascuna delle quali con competenze più ampie rispetto alle attuali), e con l'attivazione dei controlli sull'efficienza delle gestioni, verrebbero notevolmente valorizzate l'autonomia e la responsabilità dei Dirigenti di Servizio, a cui dovrebbe essere formalmente riconosciuta la prerogativa (oggi preclusa) di formulare proposte e pareri alla Giunta Regionale.

Verrebbe ricostituita la «cabina di regia» dove è più naturale che sia collocata e dove la colloca la legge 43/2001, cioè nel Gabinetto del Presidente, che assumerebbe le già citate funzioni strategiche di indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo:

- Rapporti inter-istituzionali
- Elaborazione degli atti normativi e segreteria della Giunta (anche ai fini della regulation review)
- Pianificazione finanziaria, controllo strategico sulle strutture interne e sulle società partecipate, sviluppo organizzativo (anche ai fini della spending review)
- Programmazione territoriale e coordinamento dei fondi europei
- Digitalizzazione della PA (anche ai fini della semplificazione di procedimenti)

Le altre funzioni trasversali, ad eccezione dell'Avvocatura, confluirebbero in una sola direzione per gli Affari Generali. Le DG di settore verrebbero riordinate in relazione alle 4 macromissioni della Regione. Le DG diventano in questo modo una sorta di Dipartimenti.

In questo quadro, dopo avere attentamente riesaminato l'articolazione interna delle DG in Servizi, potrebbe forse trovare una più trasparente giustificazione la figura del «Dirigente di Servizio Super», magari cambiando denominazione, e sempre che siano trovati criteri oggettivi per identificare i servizi posti a presidio di importanti missioni di politica pubblica. Questi «super dirigenti di servizio» potrebbero svolgere un ruolo di coordinamento, nell'area di politica pubblica di riferimento, simile a quello che il «segretario generale» svolge nell'ambito del Comitato di Direzione.



Graf. 4 *Modello compiuto di razionalizzazione*

2. Le società partecipate

2.1 I tornanti della legislazione statale. Ascesa e declino?

A partire dai anni '90 la forma delle società è stata favorita dalla legislazione nazionale e adottata diffusamente soprattutto nel campo dei servizi pubblici locali perché consentiva una collaborazione più flessibile tra enti territoriali e una gestione più dinamica, consona alla produzione di servizi, rispetto a forme regolate dal diritto pubblico come i consorzi. Più o meno nello stesso periodo si è diffusa anche la pratica di costituire Agenzie o altri enti cui sono state demandate tipicamente funzioni tecniche o regolative, in alternativa o in parallelo alle amministrazioni ordinarie. Accanto ad esperienze positive, si è assistito però ad una proliferazione di organismi non indispensabili e inefficienti, a volte privi di una reale utilità per i cittadini che sfuggono nei fatti al controllo degli enti partecipanti. Lo schermo societario è stato usato per aggirare il rigore riservato all'amministrazione ordinaria nel campo delle gare di appalto e delle assunzioni, aprendo il varco a pratiche clientelari e fenomeni di corruzione. Coticché, apprestandosi all'ennesima inversione ad U, oggi si rischia di concepire come rimedio a questi mali la semplice «riduzione del numero» delle partecipate, invece di valutare effettivamente pro e contro delle soluzioni alternative, dopo aver misurato analiticamente le performance delle strutture esistenti, dopo aver valutato le possibili sinergie, a fronte degli obiettivi di politica pubblica della Regione. Al netto dei casi di inefficienza e malaffare, la forma privatistica ha anche prodotto servizi di qualità, ha permesso

di sperimentare buone pratiche, di reclutare personale dotato di competenze operative solitamente sconosciute nella PA, di generare innovazione, tecnica ed economica, di cui hanno beneficiato i territori di riferimento.

Rimane il fatto che da alcuni anni il legislatore ha imposto alle regioni e alle altre amministrazioni pubbliche di intraprendere percorsi di vigilanza, razionalizzazione ed eventualmente dismissione di propri apparati operanti in veste societaria.

Già la L 244/2007 (Art. 3, c. 27), chiedeva alla RER – come gli altri enti pubblici – di dismettere le «società strumentali», ossia le società che non forniscono servizi ad utenti esterni ma alle amministrazioni stesse, se non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Successivamente, la legge di stabilità per il 2014 (L 147/2013, art. 1, c. 555) ha previsto l'obbligo di liquidare, a decorrere dall'esercizio 2017, le società partecipate che non esercitano servizi pubblici locali e che abbiano conseguito un risultato negativo per quattro dei cinque anni precedenti.

La legge di stabilità per il 2015 (L 190/2014, art. 1, c. 611), ha poi stabilito che regioni ed enti locali avrebbero dovuto avviare, a decorrere dal 1° gennaio 2015, un **processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie, direttamente o indirettamente detenute, con lo scopo di ridurre il numero entro il 31 dicembre 2015**, operando la:

- a) **eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali**, anche mediante messa in liquidazione o cessione;
- b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;
- c) **eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali**, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni;
- d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica;
- e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.»

Con riferimento a tale obbligo la RER ha adottato la **delibera n. 924/2015** che recepisce i criteri fissati dalla legge e indica un arco temporale di alcuni mesi per svolgere una attività istruttoria. Più precisamente, per un verso il dispositivo della delibera afferma che «le partecipazioni societarie regionali, di cui all'Allegato A alla presente deliberazione [tutte quelle di primo grado attualmente esistenti, NdR], svolgono interesse generale dei cittadini e corrispondono al criterio dell'indispensabilità al perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente proprietario come stabilito dalla lett. a) del c. 611 dell'art. 1 della Legge di stabilità 2015». Per un altro verso, fissa l'avvio di «una puntuale analisi circa lo stato delle parteci-

pazioni societarie in atto» al fine di «valutare la perdurante coerenza delle singole partecipazioni rispetto al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche in funzione di un eventuale avvio di percorsi di dismissione» [...].

Nel paragrafo conclusivo di questa seconda parte del rapporto (2.4), ritorneremo sui punti *a)* e *c)*, considerando i problemi di merito che vengono posti da quelle norme, ma anche rinunciando fin dall'inizio all'improbabile compito di definire le nozioni giuridiche di «indispensabilità per il perseguimento delle finalità istituzionali» o di «perdurante coerenza delle partecipazioni rispetto al perseguimento» delle stesse finalità.

Successivamente, la L 124/2015 (riforma Madia) delega il governo ad emanare un Decreto legislativo con il quale dovrebbero essere indicati ulteriori criteri per la razionalizzazione delle società in mano pubblica. Il DLgs 126/2014 (che modifica il DLgs 118/2011) ha introdotto l'obbligo per gli enti territoriali di inserire le società partecipate all'interno di un proprio «bilancio consolidato».

Quindi, al momento **la regione è obbligata ad intervenire solo sulle società nelle quali ha partecipazioni dirette o indirette (fino al terzo grado)**, sulla base di criteri già fissati dalla legge. Viceversa, **su altri «enti privati in controllo pubblico» (su cui esercita a volte solo funzioni di vigilanza) non è obbligata a intervenire. Peraltro in molti casi non ha le prerogative per farlo. Può però approfittare di questa occasione per riesaminare posizioni acquisite in tempi e contesti remoti e poi mantenute per pura inerzia.**

Che ci sia bisogno di una nuova governance per le partecipate e che ci fosse bisogno di un forte impulso esterno per spingere gli enti partecipanti ad un riordino lo dimostra, da sola, l'assenza, fino a pochissimo tempo fa, di informazioni sistematiche sulle dimensioni e le caratteristiche del fenomeno. Nel 2008 Corte dei conti ha prodotto un primo rapporto sul sistema degli organismi partecipati dagli enti locali. Ma solo nel 2014, anche grazie all'impulso dato dal Commissario Cottarelli, le istituzioni pubbliche centrali coinvolte nei controlli (principalmente MEF e Corte dei conti, ma non solo) hanno iniziato a costituire banche dati più dettagliate sull'universo delle «partecipazioni» degli enti pubblici. Tuttavia, salvo una specifica iniziativa di integrazione avviata nella seconda metà del 2014 di cui si attendono a breve gli esiti, le varie banche dati, specie quelle di MEF e Corte dei conti (SIQUEL), ad oggi non comunicano, sono costituite con metodi diversi e sono incomplete. Anche le loro fonti, e di conseguenza il grado di affidabilità, sono diverse: mentre MEF richiede i dati ai responsabili finanziari degli enti, la Corte dei conti (SIQUEL) chiede che siano comunicati dai revisori dei conti di ciascun ente partecipante.

RGS e CdC non sono gli unici enti nazionali che raccolgono gli stessi dati o dati simili, ma nessuno dispone di un dataset completo, idoneo a restituire con certezza la reale situazione del fenomeno. Ciononostante, **ad enti partecipanti e società partecipate viene richiesta più volte la trasmissione degli stessi dati per scopi diversi, quando sarebbe ovviamente più semplice, meno costoso, meno oneroso sia per l'amministrazione centrale sia per le amministrazioni tenute a fornire i dati, più efficiente per chiunque avesse interesse ad**

analizzarli, costituire una sola banca dati pubblica, inclusiva di tutte le variabili realmente rilevanti, ad accesso universale ed immediato. Oggi, invece, lo sviluppo di ciascuna piattaforma software ha costi distinti. L'accesso alle banche dati, pur essendo state costituite con risorse pubbliche, a servizio della trasparenza e della autoanalisi da parte delle amministrazioni, è incompleto e a richiesta.

Agli «obblighi di razionalizzazione» fissati per finalità di contenimento della spesa va peraltro aggiunto un ulteriore motivo che potrebbe oggi indurre a rivedere la configurazione giuridica e la missione delle società «strumentali».

Fissando la nozione di gestione *in house*, con riguardo alle società interamente possedute da enti pubblici (o con partecipazioni private ininfluenti, Dir UE 23-24/2014), su cui si assume quindi che gli enti pubblici esercitino un «controllo analogo» a quello che esercitano sulle loro strutture interne, **la legislazione italiana ed europea hanno sottratto le società in questione alle regole sulla concorrenza negli appalti. Parallelamente, le hanno spesso assoggettate agli stessi vincoli a cui sono sottoposti i proprietari, svuotando parzialmente di significato la loro natura privatistica.**

2.2 Le partecipate degli enti locali (rinvio)

Come è noto, e come i dati MEF e CdC documentano, i problemi più grossi e le anomalie più evidenti riguardano soprattutto le partecipazioni (e le micro-partecipate) degli enti locali. Un argomento che però in questa versione del rapporto non approfondiamo. Ci limitiamo per ora a dare una grossolana misura del fenomeno, attraverso i dati della tabella 4.

Le società partecipate dagli EELL sono complessivamente più di 5.000 e valgono poco meno di € 39 miliardi in termini di giro d'affari per la sola quota di pertinenza degli EELL. Nel dettaglio, la terza colonna della tabella identifica il numero delle società partecipate (qualsiasi quota di partecipazione) da enti locali (partecipazione diretta e indiretta fino al terzo grado) aventi sede in ciascun territorio regionale. La quarta colonna espone i costi a bilancio (in milioni di euro) moltiplicati per la quota di partecipazione degli enti locali e fornisce quindi una dimensione economica dei flussi finanziari gestiti annualmente. La quinta colonna indica la dimensione media (in milioni di euro) di ciascuna partecipata in termini di costi pro quota. La sesta colonna rappresenta il numero di società partecipate ogni 100.000 abitanti.

Ne risulta che **l'Emilia Romagna, con le sue 494 società partecipate, si colloca al terzo posto in Italia per numerosità assoluta, per un valore di costi pro quota pari a oltre € 3,8 miliardi, mentre la dimensione media è in linea con la media italiana di € 8 milioni di costi pro quota, ma ben al disotto di Lazio, Lombardia, Friuli Venezia Giulia e Liguria.** Numericamente le società partecipate, rispetto al numero di abitanti, sono superiori alla media (11 contro 8) ma, grosso modo, in linea con le altre regioni del Nord.

Tab. 4 *Il fenomeno delle partecipate degli enti locali in Italia*

Regione	Abitanti	Nr. società partecipate	Costi pro quota (€000.000)	Dimensione media (costi pro quota/Nr. part)	Nr. società ogni 100.000 abitanti
Lombardia	10.002.615	867	10.366	12	9
Toscana	3.752.654	559	2.442	4	15
Emilia Romagna	4.450.508	494	3.855	8	11
Veneto	4.927.596	485	4.548	9	10
Piemonte	4.424.467	448	2.456	5	10
Trentino Alto Adige	1.055.934	334	1.831	5	32
Lazio	5.892.425	259	4.839	19	4
Campania	5.861.529	257	1.308	5	4
Marche	1.550.796	216	911	4	14
Puglia	4.090.105	210	474	2	5
Liguria	1.583.263	180	1.832	10	11
Sicilia	5.092.080	155	842	5	3
Abruzzo	1.331.574	154	397	3	12
Sardegna	1.663.286	124	254	2	7
Friuli Venezia Giulia	1.227.122	111	1.458	13	9
Umbria	894.762	100	592	6	11
Calabria	1.976.631	97	164	2	5
Valle d'Aosta	128.298	37	29	1	29
Basilicata	576.619	35	55	2	6
Molise	313.348	24	7	0	8
Totale	60.795.612	5.146	38.660	8	8

Fonte: banche dati AIDA PA e AIDA (Bureau van Dijk) su dati Infocamere.

Salvo approfondimenti, sulla base di questa prima sommaria analisi sembra che esistano spazi per una razionalizzazione delle partecipate degli EELL emiliano-romagnole orientata a ridurre il numero e ad aumentarne le dimensioni con l'obiettivo di ottenere economie di scala (specie sui servizi amministrativi e, più in generale, sugli *overhead*).

Sebbene la normativa nazionale non riconosca alle Regioni alcun ruolo specifico nella regolazione e nel controllo delle società partecipate degli enti locali, in pratica le amministrazioni regionali dispongono di una serie di prerogative che possono consentire loro di agire in maniera più o meno diretta per aiutare gli EELL a muoversi in questa direzione.

La Regione può intervenire sia come regolatore, nei settori di propria competenza legislativa (come ad esempio i diversi comparti dei servizi pubblici locali a rilevanza economica generale) o ad esempio promuovendo il ricorso a forme associative tra enti locali, **sia nella veste di socio** per promuoverne l'integrazione, **sia con strumenti informativi, di monitoraggio, controllo e valutazione sull'efficienza/efficacia delle gestioni (*nodality*)**. Potrebbe inoltre offrire supporto al processo di razionalizzazione dei servizi pubblici locali non a rete (quelli a rete sono già regolati a livello di area vasta) e sostenere con mirati incentivi l'aggregazione a livello sovracomunale di società che svolgono servizi simili, come quelli di gestione della sosta, del patrimonio o di refezione scolastica. La RER ha già iniziato a farlo in vari settori e queste linee di intervento possono essere sicuramente estese e approfondite.

Un buon esempio di **intervento regolativo** è quello introdotto con la **LR 12 del 2013** con riguardo agli **organismi di gestione dei servizi socio-assistenziali (le ASP)**, anche se in questo caso si tratta di società di diritto pubblico, e ancora i risultati sono limitati. Secondo dati forniti dagli assessorati regionali sanità e politiche sociali, solo nel 50% dei distretti socio-sanitari della Regione si è realizzato l'obiettivo fissato dalla LR 12 dell'unificazione delle ASP in una unica struttura per distretto. Solo per 19 delle 38 ASP i comuni hanno trasmesso un programma di ambito distrettuale coerente a quanto previsto dalla norma. Nei restanti casi continua ad esistere una frammentazione, apparentemente senza motivo, che oltre a rendere meno efficace la risposta comporta una moltiplicazione della spesa per la gestione dei servizi e, in particolare, per la governance delle ASP stesse. A titolo esemplificativo, i 3 consigli di amministrazione ed i 3 direttori generali delle ASP da cui è nata ASP Città di Bologna costavano rispettivamente € 150.000 e € 350.000 a fronte della attuale spesa di € 36.000 per l'Amministratore Unico e di € 110.000 per un solo DG. Non sono ancora disponibili dati che consentano una comparazione della gestione unitaria rispetto al consolidato delle gestioni precedenti. Sarebbe lecito attendersi che economie di scala per svolgimento dei concorsi, acquisto di beni e servizi, attività legale, gestione del patrimonio comportino risparmi ancora più significativi, liberando risorse per qualificare l'offerta dei servizi ai cittadini. Sulla base di questa buona pratica, non pare irragionevole assumere come obiettivo di arrivare ad una sola ASP per provincia o area vasta entro la fine del mandato regionale in corso.

Un esempio di **intervento interno, come socio**, è quello messo in campo con la costituzione di TPER, che ha aggregato le società di trasporti di Ferrara e Bologna (oltre a gestire il servizio ferroviario regionale emiliano-romagnolo). Potrebbe esserlo quello di cui si parla nel paragrafo 2.4.a con riguardo alle società fieristiche.

Un esempio di «**nodality**» è costituito da **ATERSIR**. Molti analisti e operatori considerano Atersir alla stregua di una agenzia regionale, anche a causa della sua denominazione. Ma in realtà non lo è. Per questo non compare nelle tabelle dell'Allegato A e per questo nel sito di Atersir la Regione non viene mai citata. Benché sia stata costituita con una legge regionale (23/2011), i suoi organi di governo sono per intero espressione delle sole amministrazioni locali in quanto loro ente strumentale che va a sostituirsi al vecchio sistema di Autorità d'Ambito. Il fatto tuttavia che essa operi in materia di programmazione e regolazione dei servizi idrico e dei rifiuti sull'intero territorio regionale la rende uno strumento prezioso per la raccolta dei dati e il monitoraggio dello stato delle gestioni in essere. Tanto più che, in base alla normativa regionale (LR 23/2011), Atersir è tenuta a trasmettere regolarmente alla Regione tutte le informazioni richieste circa la fornitura dei servizi, pena l'irrogazione di sanzioni (anche pecuniarie) da parte della Regione stessa.

2.3 Le partecipazioni RER. Una prima ricognizione

Per svolgere una prima ricognizione delle partecipazioni RER (di primo grado) abbiamo acquisito i dati riguardanti i soggetti partecipati della Regione Emilia-Romagna e delle altre

Regioni italiane **inclusi nell'archivio MEF e nell'archivio della Corte dei Conti (SIQUEL)**. Con riguardo ai soggetti partecipati dalla RER abbiamo lavorato sui **dati pubblicati dalla stessa RER in osservanza del DL 33/2013** (totale dei pagamenti per gli anni 2012-14), su **dati più analitici e riferiti anche agli anni 2010-11 messi a nostra disposizione dal Servizio Pianificazione finanziaria e controlli**, oltre che su ulteriori dati **tratti dalla banca dati AIDA di Bureau van Dijk**, che aggrega le informazioni di bilancio rilevate dalle camere di commercio.

Abbiamo considerato in prima approssimazione tutti i soggetti per i quali il DL 33/2013 ha disposto obblighi di trasparenza e che sono quindi compresi nel file pubblicato da RER distinti, come prevede il DL 33 (art. 22) tra: **enti pubblici vigilati; società partecipate; enti di diritto privato in controllo pubblico.**

Le tabelle 5 e 6 riepilogano tutti i **soggetti identificati ai sensi del DL 33/2013 che non rientrano in questa parte dell'analisi e per i quali riportiamo solo l'ammontare medio annuale dei pagamenti RER**: gli enti pubblici vigilati, di cui abbiamo detto nella prima parte del Rapporto (Tab. 5); vari enti per noi di minore interesse, come organismi interregionali che meriterebbero una analisi a se stante; associazioni destinatarie di contributi relativamente modesti; fondazioni da cui la RER è uscita; società liquidate, fuse, cedute o fallite (Tab. 6).

a. Un test a tre livelli: solidità finanziaria, efficienza, valutazione politica

Con riguardo a tutte le società partecipate e ad un sottoinsieme degli enti privati in controllo pubblico abbiamo messo a punto un limitato set di indicatori per misurare:

- a)** il **rilievo dell'intervento RER** in ciascun soggetto «collegato»;
- b)** la **salute finanziaria, economica e patrimoniale** (nel seguito in alcuni casi indicato genericamente come salute finanziaria) delle società;
- c)** il **grado di dipendenza dai pagamenti regionali** dei vari soggetti.

Tuttavia, gli indicatori di salute finanziaria, nel caso di soggetti che offrono in larga parte servizi ad enti pubblici, possono essere in parte fuorvianti (per ragioni tecniche di cui diremo in seguito) e possono indicare davvero poco riguardo alla qualità della gestione, se non sono accompagnati da **indicatori di efficienza/efficacia** i quali dimostrino:

- d)** l'impatto effettivo degli interventi rispetto a risultati attesi definiti ex-ante
- e)** l'effettiva utilità dei servizi offerti misurata con indicatori quantitativi verificabili che includano anche il numero di utenti finali e possibilmente la loro soddisfazione;
- f)** che gli oneri complessivamente messi a carico delle amministrazioni partecipanti e degli utenti finali per produrre i servizi siano inferiori o almeno in linea con il prezzo che amministrazioni e utenti avrebbero dovuto pagare se avessero comprato i medesimi servizi da altri operatori sul mercato.

Sottoporre le partecipate a tali test di efficienza è, a ben vedere, il solo modo credibile per sottrarle al pregiudizio - e scongiurare il rischio - che non servano a soddisfare interessi generali ma a garantire posizioni sovraremunerate agli amministratori, posti di lavoro allocabili su basi clientelari o a coprire altre forme di distrazione del denaro pubblico.

Tab. 5 **Enti pubblici vigilati.** *Media annuale dei pagamenti RER dal 2010 al 2014 (per tutti gli anni per cui i dati sono disponibili). Esclude pagamenti RER per personale e sedi eventualmente conferiti.*

ENTI E AGENZIE REGIONALI	
Arpa Agenzia regionale prevenzione e ambiente dell'Emilia-Romagna	66.479.849
Er.go Azienda regionale per il diritto agli studi superiori dell'ER	61.442.406
Agenzia di protezione civile della Regione Emilia-Romagna	12.588.648
Agrea Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura	1.983.169
Intercent-er Agenzia regionale per lo sviluppo dei mercati telematici	1.779.493
Aipo Agenzia interregionale fiume Po	5.450.397
Ibc - Istituto per i beni artistici, culturali e naturali	5.472.259
Centro residenziale Ca' Malanca - Ente regionale	0
AZIENDE SANITARIE	
Azienda USL della Romagna (prima del 2014, Aziende di Rimini, Cesena e Forlì)	2.342.601.334
Azienda USL di Bologna	1.413.140.209
Azienda USL di Modena	1.017.297.563
Azienda USL di Reggio Emilia	670.617.074
Azienda USL di Piacenza	537.322.925
Azienda USL di Parma	536.437.048
Azienda ospedaliero-universitaria di Bologna	523.232.134
Azienda USL di Ferrara	480.709.288
Azienda ospedaliero-universitaria di Parma	385.747.217
Azienda ospedaliero-universitaria di Ferrara	272.964.152
Azienda ospedaliero-universitaria di Modena	259.409.776
Azienda ospedaliera Irccs di Reggio Emilia	257.496.265
Azienda USL di Imola	255.826.358
Istituto Ortopedico Rizzoli di Bologna	112.760.509
Istituto Zooprofilattico sperimentale della Lombardia e dell'ER	273.288
CONSORZI DI BONIFICA	
Consorzio di Bonifica della Pianura di Ferrara	1.515.647
Consorzio di Bonifica della Romagna	1.287.980
Consorzio di Bonifica dell'Emilia Centrale	1.067.375
Consorzio della Bonifica Parmense	1.042.240
Consorzio della Bonifica Renana	845.226
Consorzio di Bonifica di Piacenza	566.847
Consorzio della Bonifica Burana	541.482
Consorzio di Bonifica della Romagna Occidentale	486.270
Consorzio di Bonifica di secondo grado per il Canale Emiliano Romagnolo	335.026
CONSORZI FITOSANITARI	
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Reggio Emilia	75.427
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Modena	70.863
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Parma	56.374
Consorzio Fitosanitario Provinciale di Piacenza	52.974
AUTORITÀ DI BACINO	
Autorità di bacino interregionale Marecchia e Conca	35.786
Autorità dei bacini regionali romagnoli	10.000
Autorità di bacino del Reno	9.836
ENTI PARCO	
Ente di gestione per i parchi e la biodiversità - Delta Po	2.941.941
Ente di gestione per i parchi e la biodiversità - Emilia-Occidentale	1.621.900
Ente di gestione per i Parchi e la biodiversità - Emilia Orientale	1.473.327
Ente di gestione per i Parchi e la biodiversità - Emilia Centrale	863.097
Ente di gestione per i Parchi e la biodiversità - Romagna	448.598

Tab. 6 **Enti di diritto privato in controllo pubblico esclusi dall'analisi e Società non più attive.**
Media annuale dei pagamenti RER dal 2010 al 2014 (per tutti gli anni per cui i dati sono disponibili). Esclude pagamenti RER per personale e sedi eventualmente conferiti.

ORGANISMI INTERREGIONALI DESTINATARI DI PAGAMENTI RER	
Fondazione Scuola Interregionale di Polizia Locale	229.039
Centro Interregionale Studi e Documentazione - CINSEDO	214.862
Tecnostruttura Interregionale per il Fondo Sociale Europeo	177.930
Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali	61.418
Conferenza delle Regioni Periferiche Marittime - CRPM	53.471
Centro Interregionale per i Sistemi Informatici, Geografici e Statistici	51.160
Ass Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa	44.454
Osservatorio Interregionale Cooperazione allo Sviluppo	42.947
ASSOCIAZIONI VARIE DESTINATARIE DI PAGAMENTI RER NEL PERIODO CONSIDERATO	
Associazione Donne del Mediterraneo Rete del sud est europeo	33.919
I.T.A.C.A. - Istituto per l'innovazione e la Trasparenza degli Appalti	20.667
Polis	17.379
Città amiche dell'infanzia e dell'adolescenza - CAMINA (3)	16.717
Istituto Nazionale di Urbanistica	13.533
Federmobilità - Forum della Mobilità Sostenibile	12.500
Associazione Collegio di Cina	10.000
Assemblée des Regions Europeennes Fruitières, Legumieries et Horticoles	7.467
Metrex - Rete Regioni ed Aree Metropolitane Europee	7.000
Forum Europeo per la Sicurezza Urbana	6.825
Coordinamento Nazionale Enti Locali per la Pace e i Diritti Umani	6.000
Associazione PEFC - ITALIA Pan European Forest Certification	5.500
Associazione Nazionale Coordinamento Agende 21 Locali Italiane	5.500
Arepo - Association Regions Europeennes Produits d'Origine	4.833
Associazione Centro Nazionale per il Volontariato di Lucca	3.461
Avviso Pubblico	3.333
Necstour - Network of European Regions for Tourism	2.667
ERISA - European Regional Information Society Association	2.475
OITS - Organisation Internationale du Tourisme Social	1.528
Associazione per la Storia e le Memorie della Repubblica	1.050
Istituto Nazionale di Sociologia Rurale - INSOR	1.033
Associazione Euromobility	736
Euroregione Adriatico Ionica	667
Società Italiana di Statistica -SIS	490
Associazione Italiana di Scienze Regionali - AISRE	467
Associazione Gruppo Forest Stewardship Council Italia	417
Associazione italiana per la gestione forestale responsabile - FSC Italia	417
UNI – Ente nazionale italiano di unificazione	352
Istituto Europeo dell'Ombudsman	350
FONDAZIONI DI CUI RER SI È RITRATTA	
Fondazione Asphi onlus	29.820
Fondazione Qualivita	3.750
Fondazione Alexander Langer	0
Fondazione Stava 1985 onlus	0
SOCIETÀ CEDUTE, LIQUIDATE, FUSE, CANCELLATE O FALLITE	
Società Aeroporti Romagna - Liquidata 17/12/2013	1.000.000
Società Esercizio Aeroporti-Forlì - S.E.A.F.-S.p.a.	667.789
Cermet – Ceduta 8/8/2013	132.463
Società Attracchi Parmensi S.r.l in liquidazione	0
Società Consortile Idrovie Padane - Cancellata 5/11/2013	0
Aeradria - Fallita 26/11/2013	0

Non a caso, la legge delega recentemente approvata dal Parlamento in materia di PA (L 124/2015) fissa come criteri direttivi ai fini della redazione dei Decreti legislativi la «promozione della trasparenza e dell'efficienza attraverso l'unificazione, la completezza e la massima intelligibilità dei dati economico-patrimoniali e dei principali **indicatori di efficienza, nonché la loro pubblicità e accessibilità;**» (Art. 14, comma 1, lettera f), ed inoltre, «con riferimento alle società partecipate dagli enti locali: [...] promozione della trasparenza mediante pubblicazione dei dati economico-patrimoniali e di **indicatori di efficienza**, sulla base di modelli generali che consentano il confronto, anche ai fini del rafforzamento e della semplificazione dei processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle amministrazioni pubbliche partecipanti e delle società partecipate» (lettera m, punto 4).

Se non si dispone di questi ulteriori elementi, la lettura degli indicatori di equilibrio finanziario può essere fuorviante, perché la salute finanziaria delle partecipate è in buona parte prodotto dalla generosità degli investimenti e dei contributi di parte corrente trasferiti dagli enti pubblici partecipanti.

Naturalmente, le valutazioni sulla sostenibilità finanziaria e sull'efficienza delle gestioni, costituiscono solo la premessa (indispensabile) per **valutazioni di carattere politico** (in senso alto e proprio) riguardo alla necessità di un intervento diretto delle istituzioni pubbliche sia necessaria:

- g)** per fare fronte a possibili **fallimenti del mercato** (se è cioè plausibile prevedere che certi servizi non sarebbero comunque resi dal mercato, o non sarebbero resi in maniera universalistica, anche se sostenuti da adeguati incentivi pubblici);
- h)** per presidiare mercati strategici per lo sviluppo territoriale che abbiano la caratteristica di **monopoli naturali o di oligopoli**, per i quali ragioni di interesse generale non contingenti fanno preferire che la posizione oligopolistica non sia occupata (o almeno non esclusivamente) da soggetti privati.

In queste condizioni l'intervento pubblico, infatti, non solo non costituisce una distorsione ma può contribuire al ripristino di condizioni socialmente desiderabili.

Altre motivazioni politiche, più ricorrenti nel caso di Regioni ed enti locali, possono riguardare:

- i)** la volontà di promuovere la formazione di soggetti economici che costituiscono **asset strategici per lo sviluppo territoriale**, come potrebbe essere il caso, per le regioni, di importanti società fieristiche ed aeroportuali;
- i)** la volontà di dotarsi di **strumenti organizzativi più flessibili** e coerenti con il raggiungimento di specifiche finalità istituzionali, come pare il caso delle società possedute da diverse Regioni per lo sviluppo di infrastrutture (materiali e digitali) o per la promozione dello sviluppo economico.

Ciò detto, la misurazione dei costi rapportata ai risultati conseguiti ed al costo di soluzioni alternative (internalizzazione delle stesse funzioni, ricorso al mercato) rimane un test cruciale. **Non è solo una operazione preliminare a qualsiasi decisione sulla razionalizzazione. È anche un test sulla qualità della gestione interna delle strutture esistenti, oltre che dei meccanismi di controllo messi in campo nel tempo dall'amministrazione partecipante.** Amministrazioni che non disponessero già oggi di tutti i dati necessari per valutare in maniera compiuta e credibile il complesso degli oneri messi a carico dei contribuenti e/o dei fruitori dei servizi a fronte dei servizi prodotti ed effettivamente fruiti in un arco temporale pluriennale, e che non fossero in grado di documentare i vantaggi della produzione dei servizi da parte di una società a partecipazione pubblica piuttosto che ricorrendo al mercato, dovrebbero destare qualche perplessità.

In effetti, ad oggi, **nei molti documenti che abbiamo esaminato, tra quelli trasmessi alla RER dagli enti su cui abbiamo focalizzato l'analisi (tabelle 7 e 8), non abbiamo trovato né analisi né dati che consentano di giudicare l'efficacia/efficienza della loro gestione** nel senso indicato ai precedenti punti *d-e*. **Anche nei colloqui che abbiamo condotto abbiamo avuto ripetute conferme che assai raramente sono stati considerati indicatori di efficacia/efficienza di quel tipo, o perché si è ritenuto sufficiente l'esame dei soli indicatori di bilancio o perché sono prevalse valutazioni di carattere politico generale.**

b. Gli indicatori di solidità finanziaria

Le Tabelle 7.a e 7.b riportano alcune delle principali informazioni di carattere finanziario delle società di diritto privato partecipate dalla RER, ordinate per settore di attività e, all'interno di ciascun settore, per l'ammontare medio annuale dei pagamenti a qualsiasi titolo effettuati da RER nel periodo 2010-2014.

La tabella 7.a propone i principali dati utili per misurare la «dimensione» delle società partecipate da RER.

- 1. Il totale dei pagamenti RER** (prima colonna, media per gli anni dal 2010 al 2014 per i quali la RER ha fornito i dati) fornisce un indicatore dell'impegno finanziario RER rispetto a ciascuna società partecipata, e varia da un massimo di poco meno di €118 milioni annui (Ferrovie Emilia Romagna srl) ad assenza di risorse trasferite (cinque partecipate su 24). **Si noti bene che questo valore va considerato con molta cautela, in quanto include TUTTI i pagamenti, sia di parte corrente che in conto capitale.**
- 2. In seconda colonna, la percentuale di partecipazione** (al 31/12/2014) presenta la quota di possesso del capitale sociale, e quindi misura **la capacità di RER di prendere decisioni importanti sugli assetti strategici di tali società** (risulta maggioritaria in FER, Lepida, Apt, Ervet).
- 3. Il valore nominale delle quote possedute** (terza colonna, anno 2014) **corrisponde al capitale sociale sottoscritto da RER** (è questo il valore delle partecipazioni contenuto nei sistemi informativi della Regione).

4. **Il patrimonio netto pro quota** (quarta colonna, anno 2014) include l'eventuale plusvalore prodotto, in prima approssimazione, da accantonamenti di utili, e quindi, rispetto al valore nominale delle quote, **si avvicina maggiormente al valore di mercato**.
5. **Dalla differenza dei due valori** (quinta colonna) **si evince** da un lato la differenza complessiva fra valore iscritto nel sistema informativo RER e quello più vicino al valore reale di mercato, dall'altro **che in alcuni casi le partecipate hanno valori di mercato inferiori al valore nominale, segno di forti squilibri delle gestioni passate che hanno eroso capitale** (Piacenza Expo spa, Centro Agro-Alimentare Riminese spa, Terme di Salsomaggiore e di Tabiano spa, Reggio Children srl).
6. L'ultimo valore (sesta colonna) corrisponde ai costi della produzione caratteristica in rapporto alla quota detenuta da RER e misura la «grandezza» della partecipazione in termini di «volume delle attività svolte annualmente» (media 2010-2014), piuttosto che in base al capitale (gravato della dimensione del debito). Un esempio che chiarisce il diverso significato di questa informazione rispetto al capitale netto o patrimonio netto è fornito dal confronto tra «Bolognafiere spa» e «Istituto Scientifico Romagnolo Studio e Cura dei Tumori – IRSTS srl»: il valore nominale delle quote possedute da RER è simile, ma il patrimonio netto di Bolognafiere vale il doppio; il costo della produzione di IRSTS srl (oltre €20 milioni) è decisamente più elevato di Bolognafiere spa (poco più di €5 milioni), in quanto eroga un servizio ad alta intensità di lavoro, rispetto alle attività fieristiche, ad alta intensità di capitale.

La **Tabella 7.b** fornisce misure di dipendenza dalla RER e di salute finanziaria.

1. **Il livello di dipendenza di ciascuna partecipata dalle risorse finanziarie trasferite da parte della RER (prima colonna)** è calcolato mettendo in relazione i soli pagamenti di parte corrente (un sottoinsieme quindi dei pagamenti considerati nella tabella 7.b) con le entrate correnti (in termini di contabilità privatistica, il «valore della produzione»)
2. **La salute finanziaria è misurata in primo luogo con il ROE (Return On Equity, seconda colonna) ossia il classico indice** (già utilizzato dal Commissario per la spending review Cottarelli nella sua relazione di agosto 2014) **dell'equilibrio economico-finanziario-patrimoniale complessivo (media anni 2010-2014)**; se il valore è inferiore a zero, significa che la gestione complessiva è in disequilibrio e che si sta erodendo capitale.
3. Il secondo indice di **equilibrio della gestione operativa** (terza colonna) è una componente del primo, ed individua eventuali squilibri della gestione operativa/caratteristica dell'azienda (ad esclusione quindi delle componenti fiscali, straordinarie e delle politiche di indebitamento); se il valore è inferiore a zero, anche in questo caso significa che la gestione è in disequilibrio, ma questa volta limitatamente alla dimensione operativa/caratteristica. Insieme, questo indicatore e il ROE, consentono di valutare se gli utili (o le perdite) sono stati generati dalla gestione operativa/caratteristica o da quella non caratteristica.

4. Il **rapporto di indebitamento** (quarta colonna) **misura il livello di esposizione dell'azienda nei confronti di terzi (debiti)**. Il valore di riferimento varia in funzione del settore, ma si può assumere che un indice superiore a 2 (ossia un indebitamento superiore a due volte il capitale proprio) rilevi una eccessiva esposizione a carico delle gestioni future o a danno degli investimenti finanziati con apporti di capitale di terzi o un rischio di insolvibilità.
5. L'ultimo indice esposto in tabella (quinta colonna) è il **tempo medio dei debiti commerciali** (media 2010-2014) calcolato dal rapporto fra i debiti commerciali al termine di ciascun esercizio e i costi d'esercizio relativi a forniture moltiplicato per 360 (indice ampiamente utilizzato in letteratura). Esso **costituisce una misura approssimativa (proxy) dei ritardi dei pagamenti** (un fenomeno di cui si sono occupate molte norme promulgate negli ultimi due anni ed in particolare il DL 35/2013) e **possiamo assumere che un indice superiore a 180 giorni individui una situazione con ogni probabilità al di fuori dei limiti stabiliti dalla Direttiva 2011/7/UE** del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali la quale impone pagamenti ai fornitori entro 30-60 giorni dalla ricezione della fattura. Nei casi indicati con «???» il dato non è disponibile.
6. Nella sesta colonna proponiamo una sintesi dai dati esposti nelle colonne precedenti con un «**Rating delle criticità**» che, come nei referti sanitari, riporta tanti asterischi quanti sono gli indici di salute finanziaria per quali la società in questione presenta valori «patologici».

La **Tabella 8** presenta alcuni degli indicatori presenti nelle tabelle 7.a e 7.b per i principali «Enti di diritto privato in controllo pubblico» riferibili a RER ai sensi del DL 33/2013. In particolare: la media annuale dei pagamenti totali (vedi Tabella 7.a, punto 1); il livello di dipendenza (per la parte corrente) di ciascun ente dai pagamenti RER (vedi Tabella 7.a, punto 1); il ROE (vedi Tabella 7.b, punto 2); indice di equilibrio della gestione operativa (vedi Tabella 7.b, punto 3); il rapporto di indebitamento (Vedi tabella 7.b, punto 4); il Rating delle criticità (vedi Tabella 7.b, punto 6), per il quale **in questo caso si possono considerare solo tre «soglie critiche»**, in quanto non disponiamo dei dati riguardanti i ritardi nei pagamenti.

Tab. 7.a Società partecipate da RER. Indicatori della loro dimensione in termini finanziari

	MEDIA ANNUALE PAGAMENTI TOTALI RER (anni per i quali il dato è disponibile, dal 2010 al 2014) -- NB: esclude costi RER x personale e sedi eventualmente conferiti	% PARTECIPAZIONE (2014, solo società)	VALORE NOMINALE DELLE QUOTE RER (2014, €000) [Questo è il valore considerato nel sistema informativo RER]	PATRIMONIO NETTO PRO QUOTA RER (2014, €000) [Questa misura è indicata nel bilancio delle società ed è più vicina al valore di mercato della partecipazione]	DIFFERENZA TRA VALLORE NOMINALE E PATRIMONIO NETTO (PRO QUOTA) (€000) -- Se minore di 1, vuol dire che si è distrutta ricchezza durante la gestione	COSTO DELLA PRODUZIONE PRO QUOTA (media 2010-14, €000)
TRASPORTI						
Ferrovie Emilia Romagna - Srl	117.967.957	97,06	3.391	4.387	996	115.029
TPER S.p.a. (1)	5.682.379	46,13	31.595	47.398	15.803	105.304
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa	14.457	8,80	6.510	10.880	4.370	5.887
Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R. (1)	0	10,46	1.350	10.559	9.209	2.126
Infrastrutture Fluviali S.r.l.	0	14,26	8	21	13	20
AGENDA DIGITALE						
Cup 2000 S.p.a.	14.889.530	28,55	139	1.153	1.014	9.565
Lepida S.p.a.	13.423.072	99,30	60.285	61.626	1.341	17.422
SVILUPPO ECONOMICO TERRITORIALE						
Apt Servizi Srl	10.308.867	51,00	133	258	125	5.885
Ervet - ER Valorizzazione Econ Territorio Spa (1)	7.237.691	98,36	8.412	9.896	1.484	6.859
Nuova Quasco - Fusa in Ervet 22/12/14	1.754.744	87,22	0	322	322	1.424
Aster - Società consortile per azioni	2.333.105	30,47	225	240	14	1.463
Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. (1)	1.650.522	1,00	18	99	81	76
FIERE						
Rimini Fiera S.p.a. (1)	1.963.667	5,80	2.453	8.945	6.492	2.311
Fiere di Parma S.p.A.	1.183.692	5,08	1.291	1.890	598	1.446
Bolognafiere S.p.a. (1)	809.672	7,83	7.345	14.046	6.702	5.098
Piacenza Expo S.p.a.	0	1,09	161	132	-29	27
CENTRI AGRO-ALIMENTARI						
Centro Agro - Alimentare di Bologna S.c.p.a.	223.651	6,12	3.179	4.260	1.082	445
Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a.	26.059	11,05	1.303	1.039	-265	293
Centro Agro-Alimentare e Logistica Srl consortile [Parma] (1)	14.875	11,08	109	375	266	360
TERME						
Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a. (1)	412.834	23,43	5.998	4.170	-1.828	4.829
Terme di Castrocaro S.p.a. (1)	0	10,20	566	1.645	1.079	106
ALTRI SETTORI						
Banca Popolare Etica - Società cooperativa per azioni	0	0,11	56	80	25	35
Reggio Children - S.r.l.	2.775	0,71	7	5	-2	24
Ist Scient Romagnolo Studio e Cura dei Tumori - IRST S.r.l.	7.072.000	35,00	7.000	7.091	91	20.278

Tab. 7.b Società partecipate da RER. Indicatori della loro salute finanziaria

	INDICE DI DIPENDENZA DALLA RER (pagamenti di parte corrente RER/valore della produzione %) (media 2010-14, per gli anni in cui i dati sono disponibili)	EQUILIBRIO ECONOMICO- FINANZIARIO COMPLESSIVO [ROE] (risultato econ/patrim netto %, media 2010- 14) -- Se minore di 0, la gestione corrente sta erodendo il capitale	EQUILIBRIO DELLA GESTIONE OPERATIVA (valore della produzione costo della produzione/patrimonio netto %) (media 2010- 14) -- Se minore di 0 indica uno squilibrio	RAPPORTO DI INDEBITAMENTO (debiti/patrimonio netto) (media 2010-14) - Se maggiore di 2 indica che l'azienda è significativamente esposta verso terzi; se negativo il patrimonio netto è negativo	TEMPO MEDIO DEBITI COMMERCIALI (media 2010-14) -- Se > 180gg, indica che l'azienda paga in tempi mediamente più che tripli rispetto a quelli stabiliti dalla direttiva UE ed ha problemi di liquidità	RATING CRITICITÀ -- Livello di criticità, in base al numero di soglie di disequilibrio superate riguardo a: 1) eq. eco- fin compl; 2) eq. gestione operativa; 3) rapporto di indebitamento; 4) ritardo nei pagamenti
TRASPORTI						
Ferrovie Emilia Romagna - Srl	66,34	7,55	n/s	48,62	346,24	**
TPER S.p.a. (1)	1,36	-4,26	-1,45	1,01	149,16	**
Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna Spa	0,02	2,83	7,07	0,22	165,21	
Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R. (1)	0,00	5,48	5,46	0,05	171,21	
Infrastrutture Fluviali S.r.l.	0,00	-0,31	2,76	0,16	140,05	*
AGENDA DIGITALE						
Cup 2000 S.p.a.	43,89	3,63	22,23	2,08	221,71	**
Lepida S.p.a.	41,01	1,02	2,73	0,22	330,81	*
SVILUPPO ECONOMICO TERRITORIALE						
Apt Servizi Srl	88,47	6,57	30,71	9,00	200,13	**
Ervet - ER Valorizzazione Econ Territorio Spa (1)	100,96	0,22	1,23	0,29	33,82	
Nuova Quasco - Fusa in Ervet 22/12/14	101,71	0,54	14,40	0,75	217,65	*
Aster - Società consortile per azioni	46,94	0,88	18,53	4,26	137,83	*
Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. (1)	13,23	0,52	0,13	0,05	???	
FIERE						
Rimini Fiera S.p.a. (1)	0,40	0,22	0,96	0,16	???	
Fiere di Parma S.p.A.	0,62	1,37	7,06	1,32	119,74	
Bolognafiere S.p.a. (1)	0,34	0,31	-1,22	0,28	88,74	*
Piacenza Expo S.p.a.	0,00	-1,68	-0,89	0,30	193,91	***
CENTRI AGRO-ALIMENTARI						
Centro Agro - Alimentare di Bologna S.c.p.a.	0,14	0,16	1,51	0,19	149,68	
Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a.	0,00	-2,01	0,50	0,44	176,62	*
Centro Agro-Alimentare e Logistica Srl consortile [Parma] (1)	0,00	-24,10	-19,02	2,01	???	***
TERME						
Terme di Salsomaggiore e di Tabiano S.p.a. (1)	0,09	-11,28	-7,92	0,80	251,93	***
Terme di Castrocaro S.p.a. (1)	0,00	-1,98	-1,43	0,09	150,41	**
ALTRI SETTORI						
Banca Popolare Etica - Società cooperativa per azioni	0,00	3,17	3,48	7,37	???	*
Reggio Children - S.r.l.	0,01	-1,99	3,77	1,59	197,28	**
Ist Scient Romagnolo Studio e Cura dei Tumori - IRST S.r.l.	0,12	0,62	5,51	4,04	???	*

Tab. 8 *Enti privati in controllo pubblico. Indicatori di dipendenza da RER e di salute finanziaria*

	MEDIA ANNUALE PAGAMENTI TOTALI RER (anni per i quali il dato è disponibile, dal 2010 al 2014) -- NB: esclude costi RER x personale e sedi eventualmente conferiti	INDICE DI DIPENDENZA DALLA RER (pagamenti di parte corrente RER/valore della produzione %) (media 2010-14, per gli anni in cui i dati sono disponibili)	EQUILIBRIO ECONOMICO- FINANZIARIO COMPLESSIVO [ROE] (risultato econ/patrim netto %, media 2010- 14) -- Se minore di 0, la gestione corrente sta erodendo il capitale	EQUILIBRIO DELLA GESTIONE OPERATIVA (valore della produzione: costo della produzione/patrimonio netto %) (media 2010- 14) -- Se minore di 0 indica uno squilibrio	RAPPORTO DI INDEBITAMENTO (debiti/patrimonio netto) (media 2010-14) - Se maggiore di 2 indica che l'azienda è significativamente esposta verso terzi; se negativo il patrimonio netto è negativo	RATING CRITICITÀ -- Livello di criticità, in base al numero di soglie di disequilibrio superate - Se maggiore di 2 indica che l'azienda è significativamente esposta verso terzi; se negativo il patrimonio netto è negativo
ARTI PERFORMATIVE						
Fondazione Arturo Toscanini [Parma] (2)	4.413.004	46,31	11,34	0,70	7,71	*
Fondazione Teatro Comunale di Bologna (2)	1.647.251	7,81	-6,68	-0,04	0,55	**
Fondazione Teatro stabile Pubblico Regionale ER [Modena] (2)	1.296.418	17,50	-17,67	0,01	3,75	**
Associazione Teatrale Emilia Romagna - ATER [Modena]	380.173					
Fondazione Nazionale della Danza [Reggio-Emilia] (2)	996.000	31,43	(3)	0,75	(3)	**** (3)
RICERCA FINALIZZATA						
Fondazione Istituto sui Trasporti e la Logistica (2)	238.152	22,94	0,00	0,38	2,18	*
Fondazione Centro Ricerche Marine (2)	252.257	16,50	0,00	0,05	2,93	*
Fondazione Cervia Ambiente > in FCRM 14/05/2014 (2)	16.552	18,01	-11,35	-0,06	0,72	**
Azienda Agraria Sperimentale MARIO MARANI	108.040					
Azienda Sperimentale "VITTORIO TADINI"	54.651					
Fondazione ANTONIO BIZZOZERO (2)			-0,85	-0,03	0,03	**
MEMORIA						
Istituto Parri	264.433					
Fondazione Scuola di Pace di Monte Sole [Marzabotto] (2)	127.400	61,46	0,00	0,09	0,21	
Com regionale per le onoranze ai caduti di Marzabotto	46.667					
Istituto Alcide Cervi (2)	81.025		0,45	0,00	2,25	*
Fondazione Museo Ebraico di Bologna	160.000 (4)					
ISTRUZIONE SUPERIORE						
Ass per lo svil del Polo di PC del Politecnico di MI (2)	166.667		0,00	0,05	27,51	*
Fondazione Flaminia (2)	40.800	4,30	0,07	-0,34	4,03	**
Ente di Piacenza e Cremona per l'Istr Sup - EPIS	150.000					
Fondazione Collegio Europeo di Parma (2)	147.761	25,04	(3)	0,13	(3)	**** (3)
Fondazione Marco Biagi (2)	54.535	3,01	-0,71	-0,03	0,11	**
ALTRI SETTORI						
Fondazione Italia-Cina	47.991					
Fond. Emiliano-romagnola per le Vittime dei Reati (2)	96.000	53,73	-8,16	-0,08	0,00	**

(1) L'analisi esclude l'anno 2014, dati non disponibili. (2) L'analisi degli enti diversi dalle società è limitata al solo 2013. (3) L'ente risulta possedere un patrimonio netto negativo (oltre ad un risultato economico negativo) e appare pertanto in situazione di dissesto finanziario. (4) Il Museo Ebraico pur vedendo la RER tra i soci fondatori non riceve finanziamenti regionali, ma è sostenuto attraverso il distacco di quattro unità di personale con un costo annuo a carico della regione che nel 2014 è stato di circa € 160.000.

2.4 Criteri e quesiti per la razionalizzazione

Come abbiamo ricordato (paragrafo 2.1), la L 190/2014 chiede alla RER: a) la «**eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali**, anche mediante messa in liquidazione o cessione»; b) la «**eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali**, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni».

Naturalmente, ogni giudizio sulla «indispensabilità» implica valutazioni squisitamente politiche. Qui possiamo al massimo enunciare qualche criterio, tratto dal repertorio delle nostre conoscenze di economia e analisi delle politiche pubbliche, e confortato in alcuni casi dal comportamento delle altre regioni, su cui suggeriamo di riflettere.

Tra le società partecipate in primo livello dalla RER si possono distinguere due grandi categorie. Società commerciali che operano in regime di mercato (o quasi-mercato) a cui la RER partecipa come socio non maggioritario e società *in house* di cui la RER è socio maggioritario o comunque di fatto predominante, strumentali allo svolgimento di politiche regionali (Fer, Eret, Aster, Apt, Lepida, Cup2000).

a. Società che operano in mercati concorrenziali ed altre società a cui RER partecipa come socio di minoranza

Riguardo al primo gruppo, pare ragionevole chiedersi se siano o no «indispensabili» le partecipazioni detenute in società che offrono beni o servizi su basi privatistiche in mercati che non hanno le caratteristiche richiamate ai precedenti punti *f*) e *g*) o che non svolgano le funzioni di cui si è detto ai successivi punti *h*) ed *i*) (paragrafo 2.3.a).

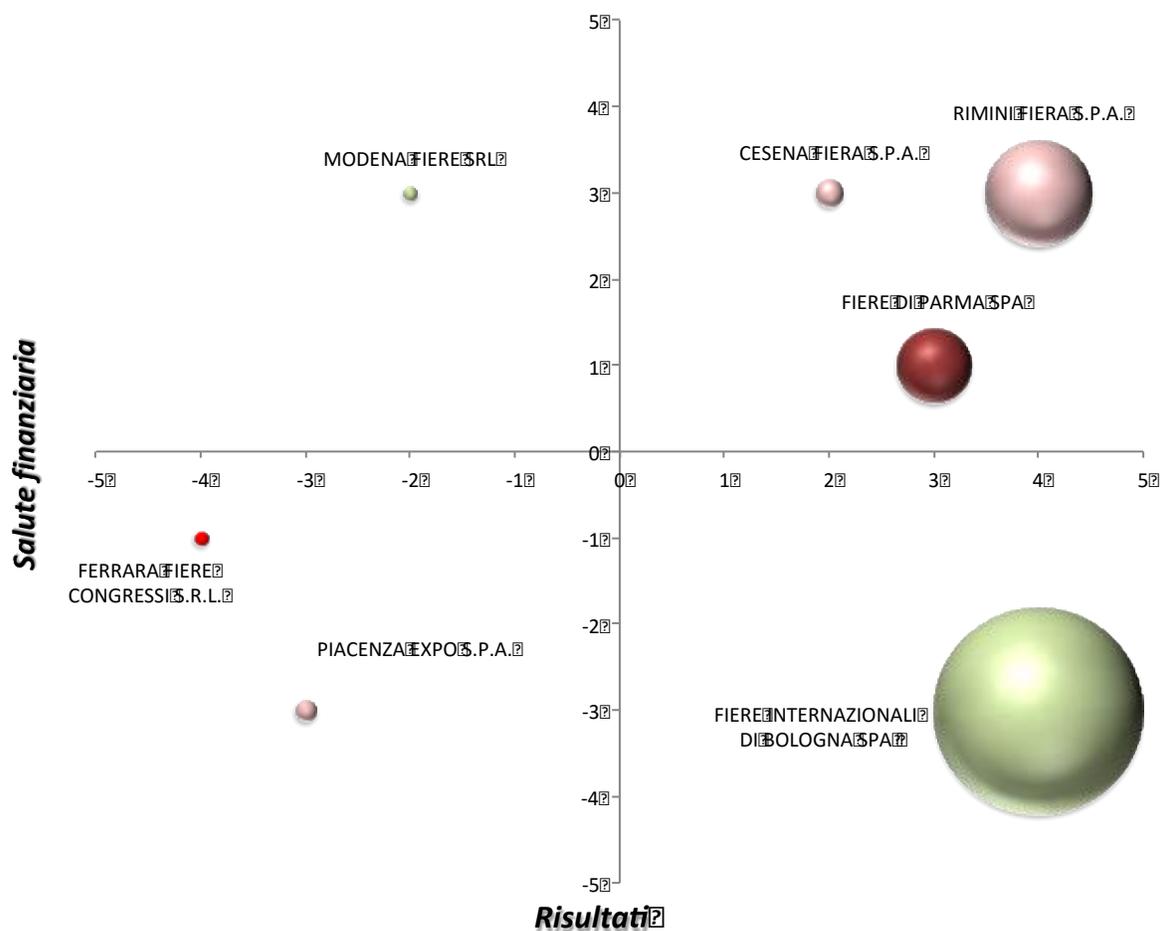
Potrebbe essere, oggi, forse, il caso delle **società termali**, dei **centri agro-alimentari**, di **Infrastrutture fluviali Srl** o **SAPIR Spa**. Come si legge sul suo sito internet, Infrastrutture fluviali «organizza i servizi portuali della bassa reggiana rivolti al diportista e alle motonavi da trasporto passeggeri in servizio sul fiume Po». Dal 2008 si è inoltre dotata di «una nuovissima e accogliente motonave per il trasporto passeggeri costruita appositamente per la navigazione turistica fluviale». SPAPIR Spa offre servizi di logistica nel contesto di un interporto nel quale la Regione svolge una funzione regolativa.

Un altro caso su cui si potrebbe riflettere è quello della **Marconi Spa**, ma sono d'altro canto evidenti la particolare natura della società (l'unica delle partecipate quotata in borsa), la centralità dell'Aeroporto di Bologna per lo sviluppo dell'area metropolitana e la solidità dell'azienda sul piano economico. La Rer potrebbe in astratto considerare una uscita dalla compagine societaria solo se ritenesse che questo non avrebbe effetti negativi sulla solidità dell'azienda e sul ruolo che svolge a servizio del territorio o sulle capacità della stessa regione di orientarne le strategie di sviluppo.

Nel settore dei trasporti su terra la Regione ha promosso l'integrazione, intorno a **Tper**, sia di diverse società locali di trasporto su gomma, sia dei servizi su gomma e su ferro. Continua inoltre a detenere, in secondo grado, quote di altre società di trasporto pubblico locale. In prospettiva, ci si potrebbe chiedere se in questo settore non sia opportuna a una *separazione dei ruoli*, prima ancora che una ulteriore *integrazione delle società*. In occasione del recente «bando europeo» per la gestione unificata dei servizi ferroviari (su rete RFI/FER), la Regione Emilia-Romagna si è ritrovata ad essere (legittimamente sul piano giuridico) al tempo stesso proprietaria del concedente (Fer) e del concessionario (Tper). Nel settore dei trasporti eventualità simili sono ricorrenti, date le importanti funzioni regolative che la Regione è chiamata ad esercitare. In questo settore, quindi, potrebbero essere forse esplorate soluzioni che garantiscano una più netta separazione tra proprietà delle reti e funzioni regolative da un lato (Fer) e le società che offrono servizi per conto della stessa Regione dall'altro.

Tre delle **società fieristiche** a cui RER partecipa (Rimini, Parma, Bologna) registrano buoni risultati, testimoniati da un recente studio Uniontrasporti che ne ha analizzato la performance in termini di visitatori, espositori e grado di internazionalizzazione. Il grafico 5 sintetizza i risultati di questa analisi e mostra come le tre società si collochino su buoni livelli di prestazioni sia con riguardo alle altre società minori presenti in Regione (molte delle quali nel grafico), sia rispetto a benchmark nazionali (di cui si tiene conto nell'analisi). Bolognafiere presenta i risultati migliori ma, come si evince anche dai dati della tabella 7.b, un peggiore equilibrio della gestione operativa in termini finanziari. Oggi la RER partecipa a queste società per circa il 7% e non trasferisce loro risorse di entità significativa in rapporto al valore della produzione. Anche in questo settore non appare ovvio considerare la presenza diretta di RER «indispensabile». RER potrebbe però giocare in questo caso un ruolo importante (nell'ottica di cui si è detto nel paragrafo 2.2) per promuovere la razionalizzazione del sistema, attraverso la creazione di un unico soggetto di rilievo internazionale, come asset dell'economia emiliano-romagnola.

Notiamo che nel caso dell'**Istituto romagnolo per lo studio e la cura dei tumori** è stata scelta una configurazione giuridica peculiare che vede la Regione partecipare ad una Srl, laddove gli altri tre Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) emiliano-romagnoli hanno la natura pubblicistica dell'Azienda sanitaria (Rizzoli) o sono integrate all'interno di altre Aziende sanitarie (Istituto delle scienze neurologiche nell'Azienda Usl di Bologna, Istituto in tecnologie avanzate e modelli assistenziali in oncologia nella Azienda Ospedaliera di Reggio Emilia). L'IRST di Meldola gode comunque del riconoscimento statale ed è a tutti gli effetti parte del sistema sanitario regionale.



Graf. 5 *Posizionamento delle società del settore fieristico in base a salute finanziaria e risultati (nostra elaborazione su dati Uniontrasporti 2015).*

L'analisi include tutte le società fieristiche partecipate dalle camere di commercio dell'ER. La prima dimensione è misurata attraverso otto indici di bilancio simili a quelli proposti nelle tabelle 7.a-7.b (fonte: banca dati AIDA, Bureau van Dijk, su dati Infocamere). La seconda dimensione è basata su: numero di visitatori nazionali; numero di visitatori esteri; numero di espositori nazionali; numero di espositori esteri; mq venduti (fonte: Associazione Enti Fieristici Italiani). Il punteggio da -4 (basso) a +4 (alto) è stato ottenuto in entrambi i casi in base ad una comparazione con benchmark nazionali di settore (il punteggio è il risultato del posizionamento a livello nazionale).

Interrogativi sulla «indispensabilità», a cui solo la politica può rispondere, potrebbero essere posti infine riguardo alle partecipazioni in tre soggetti dalle caratteristiche molto diverse tra loro come Banca Popolare Etica, Reggio Children, Fbm, che risultano comunque, per entità, puramente simboliche. **Banca Popolare Etica** è un istituto impegnato nel microcredito e in altri progetti di «finanza solidale» a cui partecipano molte amministrazioni pubbliche. **Reggio Children** è la società che gestisce i servizi per l'infanzia del comune di Reggio Emilia ma è anche, notoriamente, sede di sperimentazione e progetti innovativi nello stesso campo. **Fbm (Finanziaria Bologna Metropolitana)**, è una Spa posseduta per circa un terzo

ciascuno da Comune, Provincia (ora Città Metropolitana), Camera di Commercio di Bologna. **RER ne detiene, dal 2008, una quota simbolica dell'1%**, l'Alma Mater Unibo dello 0,5%. Fbm coordina la progettazione e attuazione di grandi interventi urbanistici. Nata nel 1964 per progettare il quartiere fieristico di Bologna, negli ultimi anni è stata impegnata, tra le altre cose, nella gestione del concorso internazionale per la selezione del progetto di riqualificazione dell'Ex Manifattura Tabacchi come sede del Tecnopolo cittadino.

b. Società in house di cui la RER è socio maggioritario o comunque di fatto predominante, strumentali allo svolgimento di politiche regionali

In tre settori (**trasporto, agenda digitale, promozione dello sviluppo economico territoriale**) operano società che svolgono oggi compiti essenziali per l'attuazione di politiche pubbliche regionali. Con riguardo a ciascuno di essi, la RER dovrebbe, secondo le indicazioni della L 190/2014, **eliminare le eventuali duplicazioni di funzioni**, attraverso fusioni o l'internalizzazione di alcune attività.

Riguardo al settore dei **Trasporti** abbiamo già osservato come, ancor prima che su ulteriori *integrazioni* o *fusioni*, parrebbe opportuno riflettere sulla necessità di *distanziare* la società in house con funzioni regolative (**Fer**) da quelle che offrono servizi.

Con riguardo alle cinque società in house collocabili nei settori della **promozione dello sviluppo economico territoriale** e dell'**agenda digitale (Ervet, Aster, Apt, Lepida, Cup2000)**, **nelle quali la presenza di RER è predominante**, il discorso deve essere un poco più articolato.

Ervet, nata come società finanziaria, della sua origine mantiene solo il carattere di **Spa** e il contratto per i bancari ancora applicato ai dipendenti (relativamente pochi, rispetto al totale degli addetti) assunti a tempo indeterminato. Nel 2013 ne aveva 31 e dichiarava 145 collaborazioni con contratti a termine di durata pari o, più spesso, inferiore a 12 mesi. Oggi, dopo l'incorporazione di Quasco, ha 44 dipendenti (di cui 5 in comando presso RER, quindi 39 attivi) e dichiara 102 collaborazioni. **La RER detiene il 98% delle azioni e trasferisce risorse per un ammontare pari al valore totale della produzione.** Ervet produce analisi sull'economia territoriale per i documenti di programmazione o per rispondere ad altre richieste più estemporanee degli uffici regionali, offre assistenza nel campo della progettazione e della gestione dei bandi su fondi europei. Costituisce in sostanza una struttura a servizio esclusivo delle DG RER. Copre alcune loro lacune e garantisce con la flessibilità dei contratti precari il ricambio necessario per far fronte all'evoluzione dei cicli della programmazione europea. In alcuni casi gestisce direttamente (più spesso come *partner* che come *leader*) progetti finanziati dall'UE, mentre svolge attività di assistenza tecnica, monitoraggio e rendicontazione per programmi operativi di cui è titolare la Regione (FESR, FSE, Programma di Sviluppo Rurale). È oggi certamente importante per il perseguimento delle finalità istituzionali di RER. Proprio per questo, si potrebbe valutare se non sia opportuno risolvere le incongruenze tra le funzioni oggi effettivamente svolte e la formula societaria as-

sunta all'origine, oltre alla peculiarità dei contratti di lavoro sia con riguardo alla componente degli assunti a tempo indeterminato (ai quali viene impropriamente applicato il contratto del settore bancario) sia con riguardo alla componente dei collaboratori.

Aster è una **società consortile**, nata con l'idea di surrogare la mancanza in Emilia-Romagna di una infrastruttura universitaria politecnica e svolge interventi per lo sviluppo della ricerca industriale, l'innovazione e il trasferimento tecnologico. Oltre alla RER vi aderiscono tre enti di ricerca (Cnr, Enea, Infn), cinque università e due unioni camerali aventi sede in Emilia-Romagna. **RER partecipa alla società con una quota del 30% me è l'unico tra i soci a conferire risorse finanziarie per la gestione**, mentre gli altri contribuiscono «in kind», cioè con «giornate/uomo» di propri ricercatori o servizi. **La «dipendenza finanziaria» di Aster dalla RER è dunque significativamente più elevata rispetto a quanto dice l'indicatore utilizzato nella tabella 7.b**, dato che nel «valore della produzione» dichiarato da Aster è incluso anche il valore figurativo dei servizi conferiti dagli altri soci.

Apt è una Srl creata per svolgere attività di marketing e promozione del turismo, dell'artigianato locale e dei prodotti agroalimentari tipici. RER la controlla con **poco più del 50%** del capitale sociale, ma anche in questo caso rappresenta il committente quasi unico. **I pagamenti correnti RER corrispondono mediamente al 90% del valore della produzione.**

Cup2000 Spa fu costituita nel 1996 per progettare e offrire servizi tecnologici, di help desk, call center e supporto ai processi organizzativi per la gestione di prenotazioni, disdette e pagamenti delle prestazioni sanitarie. È partecipata da RER e da tutte le Aziende sanitarie della Regione, oltre che da diversi enti locali. RER possiede il **29% delle azioni**, ma conferisce risorse di parte corrente pari al **40% del valore della produzione** (senza considerare la «partecipazione indiretta» attraverso le Aziende sanitarie, che farebbe salire i due valori citati rispettivamente **all'83 e al 98%**). Accanto alla progettazione di servizi ad alto contenuto tecnologico, Cup2000 offre alle aziende sanitarie bolognesi anche la gestione operativa dei **servizi di sportello** per le prenotazioni. Secondo dati forniti dalla società, non immediatamente rinvenibili nei documenti di bilancio, le attività di sportello incidono per 6,7 mln di euro su 29,8 di fatturato complessivo, cioè per circa il 23%. Attraverso i progetti SOLE (collegamento tra cartella clinica digitale del medico di famiglia e aziende sanitarie) e il Fascicolo sanitario elettronico, l'iniziale missione di «Centro unico di prenotazione» è evoluta estendendo potenzialmente la gestione digitale e telematica all'insieme delle informazioni, dei documenti e dei procedimenti che connettono utenti e servizio sanitario.

Lepida Spa, nasce nel 2007 per costruire una **rete** in fibra ottica capace di fornire connettività a banda larga e a bassi costi alle amministrazioni pubbliche del territorio regionale. Avrebbe dovuto dotarsi di una struttura tecnica qualificata e snella, per progettare e commissionare gli interventi. Successivamente, ha anche avviato un ramo di attività nel settore dei **servizi ICT** offerti agli enti locali. Possiede e gestisce anche un canale televisivo (**Lepida TV**) che appare incongruente rispetto alle ampie possibilità oggi offerte di veicolare contenuti rivolti a pubblici di nicchia attraverso internet. Oggi si propone di diventare un hub per

il sistema delle amministrazioni pubbliche della regione anche nell'offerta di spazi per l'archiviazione e la protezione dei dati in **data center**. RER possiede il **99% delle azioni**, i suoi trasferimenti correnti corrispondono al **40% del valore della produzione** (Tab. 6.b). Gli altri enti partecipano con una quota irrisoria, al solo fine di poter fruire dei servizi offerti dalla società.

Al quadro dei soggetti regionali che operano nel settore dell'agenda digitale va inoltre aggiunto il «**Progetto ParER**» sviluppato all'interno dell'Istituto beni culturali (IBACN) per l'**archiviazione digitale dei documenti** (di qualsiasi tipo di documento). Nell'ambito di questo progetto sono state messe a punto tutte le più opportune procedure per certificare (a seconda del settore) l'autenticità dei documenti archiviati digitalmente e renderli opponibili contro terzi in sede legale. Il progetto ha consolidato la sua reputazione e oggi **ParER** costituisce un importante riferimento per molte amministrazioni pubbliche, non solo in ER.

Il grafico 6 riassume alcune delle considerazioni fin qui svolte. Le partecipazioni RER sono collocate distinguendo, da destra a sinistra, quelle che, nel lessico aziendale, appaiono più distanti dal «*core*» rispetto alle altre. Le società sono inoltre collocate, dall'alto al basso, a seconda che gli indicatori esposti nella tabella 7.b presentino una situazione di equilibrio ovvero evidenzino squilibri di bilancio.

Visto nel suo insieme, il grafico mostra che **lo stato di salute finanziaria delle società più vicine al core delle politiche regionali è sostanzialmente buono, soprattutto se si considera che due criticità segnalate dagli indicatori esposti nella tabella 7.a sono forse solo apparenti o transitorie**. Gli squilibri della gestione evidenziati nel caso di Tper per l'insieme del periodo 2010-2014 sono stati recuperati negli ultimi anni portando la società a chiudere il bilancio 2014 con un utile netto di 2,4 milioni di euro. Le elevate esposizioni debitorie di quasi tutte le altre società (Fer, Cup, Lepida, Apt, Aster) potrebbero essere un puro riflesso dei tempi di pagamento della regione stessa o di altri enti pubblici, dovuti a loro volta alla complessità delle procedure di finanziamento statali o europee. Quindi, in questo caso, un valore apparentemente negativo potrebbe in realtà segnalare una sorta di funzione cuscinetto svolta dalle società per conciliare l'erogazione dei servizi con i tempi e i meccanismi del sistema pubblico.

Rimane il fatto, da rimarcare più e più volte, che la salute finanziaria dice poco o niente sulla qualità della gestione e l'utilità degli interventi nel caso di società che non operano in un mercato concorrenziale ma dipendono in larga parte dalla generosità dei trasferimenti dei proprietari pubblici, se non è accompagnata da appropriati indicatori di efficienza/efficacia, ad oggi spesso introvabili, dei singoli progetti e interventi sviluppati o quanto meno di ciascun ramo d'azienda (par. 2.3.a). Si potrebbe addirittura ipotizzare che l'equilibrio finanziario delle partecipate sia puro riflesso della determinazione con cui gli enti proprietari decidono di «mantenere in salute» le «proprie» aziende o quelle che considerano strategiche, al punto che le società finanziariamente in salute potrebbero in alcuni

Non abbiamo trovato fino ad ora dati e indicatori comparativi riguardo all'impatto diretto o indiretto dei molti progetti per l'innovazione messi in cantiere o finanziati attraverso Aster. Lepida e Cup2000 hanno sviluppato nel corso del tempo molteplici piattaforme software, alcune di riconosciuto valore e di grande funzionalità, almeno in termini potenziali. Per avere un quadro dei «risultati conseguiti» e orientare le strategie future, sarebbe opportuno anche solo il semplice confronto tra il complesso dei pagamenti effettuati degli enti partecipanti in relazione a singoli progetti nel corso del tempo (ove non fossero disponibili in forma analitica i relativi costi aziendali) e pochi ma significativi indicatori dell'effettiva fruizione dei servizi da parte degli utenti finali. Lo stesso potrebbe dirsi riguardo alla produzione di contenuti multimediali da parte di Lepida TV.

Un embrionale esercizio fatto grazie alla collaborazione della Direzione di Cup2000 dimostra che valutazioni di questo tipo sono possibili, anche se oggi non sono presenti nei resoconti della stessa società. Fino al 2014 (compreso), secondo i dati forniti da Cup2000, il progetto SOLE è costato 106,2 Mln di euro, il progetto FSE (che si basa sull'infrastruttura creata con il primo progetto) è costato 2,8 Mln di euro. Per l'utente finale (il paziente servito dal SSR) il fascicolo sanitario elettronico può servire sostanzialmente per gestire per via telematica tre attività: visionare referti sanitari; prenotare o disdire prestazioni; effettuare i relativi pagamenti. La direzione di Cup2000 ha fornito per ora i dati relativi a Bologna, che sono comunque sufficientemente rappresentativi del contesto regionale. Nel 2014, il numero di prenotazioni effettuate via FSE era pari allo 0,17% del complesso delle prenotazioni effettuate anche con altri metodi: sportello (45%), farmacie (43%), call center (12). Il numero dei referti visionati via internet era circa il 3% sul totale, quello dei pagamenti pari a circa il 4%. Naturalmente questi dati in se stessi non dicono che il progetto sia fallimentare. Di sicuro non corrispondono alla sua ambizione. In ogni caso, è da valutazioni empiriche simili e dalla fissazione di obiettivi conseguenti che dovrebbe essere basato un nuovo approccio in questo come in altri settori.

Posto, quindi, che qualsiasi sensata strategia di razionalizzazione e riposizionamento di queste cinque aziende dovrebbe avere a presupposto una analisi empirica, su basi comparative, dei rispettivi punti di forza (e di debolezza), dalla ricognizione appena esposta si possono facilmente identificare alcune **attività non core** e alcune **sovrapposizioni**. A prima vista, risultano più distanti dal *core* delle finalità istituzionali proprie della RER le **attività di sportello che Cup2000 svolge a servizio soli di alcune Aziende sanitarie regionali**. Le più evidenti sovrapposizioni riguardano: a) **le attività di progettazione e sviluppo di piattaforme e servizi ICT per le amministrazioni pubbliche** oggi svolte da Lepida, Cup2000 e, indirettamente, da Aster; b) **le attività di analisi economica, progettazione o gestione di fondi europei** da parte di Ervet e di Aster.

In astratto, sono quindi diverse le ipotesi di razionalizzazione e accorpamento su cui gli organi di governo della RER potrebbero riflettere.

Una prima ipotesi potrebbe essere quella di aggregare in un unico soggetto tutte le attività che connettono agenda digitale e sviluppo economico (infrastrutture di rete, servizi e piattaforme ICT per le amministrazioni pubbliche, sostegno all'innovazione tecnologica), al netto di quelle *non core* (servizi di sportello), di funzioni da riportare nella «cabina di regia» della Regione (analisi dell'economia territoriale ai fini della programmazione) o di altre che risulterebbero per ragioni diverse eccentriche (monitoraggio e rendicontazione dei fondi europei da un lato, marketing turistico e dei prodotti tipici dall'altro). Una seconda ipotesi potrebbe essere quella di riunire in una sola società le funzioni più specificamente riferibili all'agenda digitale svolte da Lepida, Cup2000, ParER e in un'altra (cosa che al momento appare più complessa per la diversità di compagini societarie, modalità operative e missioni) quelle svolte da Ervet, Aster, Apt per la promozione dello sviluppo economico territoriale.

c. Gli Enti di diritto privato in controllo pubblico

Tra quelli che il DL 33/2013 qualifica come enti di diritto privato in controllo pubblico troviamo prevalentemente fondazioni e associazioni, alle quali la RER «partecipa» in diversi modi. In alcuni casi in quanto risulta tra i soci fondatori, in altri in quanto è chiamata, per svariate ragioni, a nominare uno o più componenti degli organi di indirizzo. I «pagamenti» riportati nella tabella 8 includono sia quote sociali sia finanziamenti di progetti e attività.

Purtroppo solo con riguardo ad alcuni di questi soggetti siamo riusciti ad acquisire i dati necessari per calcolare l'indice di dipendenza dai pagamenti RER. Una analisi minimamente più approfondita non dovrebbe prescindere da questo aspetto.

Gli organi di Governo della RER potrebbero chiedersi, in primo luogo, se continui ad essere effettivamente giustificato, e per quali finalità di politica pubblica, l'intervento regionale a favore di **oggetti che coprono singole nicchie in settori nei quali la regione non ha una specifica competenza**, oppure in **settori nei quali la Regione già opera attraverso altri strumenti**, a favore di **enti che hanno raggiunto gli obiettivi per cui erano stati costituiti o che hanno dimostrato nel corso del tempo di non poterli efficacemente perseguire**.

Potrebbero forse ricadere in una di queste categorie gli enti che abbiamo collocato nel settore dell'istruzione superiore, così come le aziende agrarie sperimentali (Marani, Tadini) erette in ente morale con Regi decreti del 1929 e 1933, poi assoggettate alla vigilanza regionale dal DPR 11/1972.

In secondo luogo, nei settori in cui l'intervento è collegato a evidenti finalità di politica pubblica regionale, si potrebbero considerare ipotesi di razionalizzazione delle strutture esistenti.

Nel settore delle arti performative, che di gran lunga assorbe le maggiori risorse, si segnalano le situazioni di squilibrio economico-finanziario del **Teatro Comunale di Bologna** e del **Teatro Stabile Pubblico Regionale** (settore di prosa di ATER), fondazioni alle quali la regione contribuisce con importi già superiori a € 1.000.000 e per i quali la situazione di squilibrio potrebbe generare un ulteriore aumento del contributo finalizzato al riequilibrio; per contro,

l'apparente elevato risultato economico della Fondazione Arturo Toscanini, potrebbe essere, in astratto, stimolo per una possibile riduzione futura del contributo (il più alto fra le fondazioni sostenute da RER). Sarebbe ancora più auspicabile una analisi sull'effettivo impatto di ciascuna di queste imprese culturali sul pubblico a cui si rivolgono, anche in vista di possibili integrazioni. Rimane peraltro il quesito, a cui solo la politica può rispondere, se sia oggi giustificata la presenza di una **Orchestra Regionale**, in una città che già ospita un'altra istituzione simile sostenuta dagli enti locali.

3. Il riordino degli enti del governo locale

Per quanto riguarda il «terzo pilastro» (la riallocazione delle funzioni e il riordino degli EELL) ci limitiamo per il momento a segnalare che tutta la materia è sottoposta all'alea di una normativa nazionale (legge n. 56/2014) potenzialmente instabile, alla luce delle riforme costituzionali in itinere (A.C. 2613-A), con particolare riguardo al futuro delle province. Una legislazione per di più segnata da alcune vistose incongruenze riguardo al disegno istituzionale e al ruolo di province/aree vaste e città metropolitane.

La prima macroscopica incongruenza riguarda la governance e le funzioni delle province. **Da un lato si è stabilito che** non solo le assemblee rappresentative (i consigli), ma **anche gli organi di governo provinciali sono costituiti per elezione di secondo grado**, e che le relative funzioni devono essere svolte «gratis e nel tempo libero» da amministratori già assorbiti da altri impegnativi incarichi di governo. Dall'altro si è lasciato teoricamente un ampio margine alla ri-attribuzione di funzioni alle province da parte delle regioni. È però **evidente che la costituzione in secondo grado degli organi di governo è incompatibile con l'assolvimento della gran parte delle funzioni di programmazione e regolazione che le province avevano in passato, sia per la limitata agibilità e legittimazione politica degli organi di governo sia per gli evidenti conflitti di interesse in cui si ritroverebbero amministratori indotti ad essere al tempo stesso regolatori e regolati**. È ancora più evidente che questo problema non si attenua ma semmai si moltiplica se si passa ad istituzioni di governo di area vasta concepite come «unioni» delle attuali province.

La seconda incongruenza riguarda le **città metropolitane**. Non è chiaro se, nell'ottica del combinato tra riforma costituzionale (Boschi) e legge ordinaria (Delrio), le «**Città** Metropolitane» sostituiscono o si aggiungono ai Comuni, se sono destinate ad essere solo speciali enti di area vasta oppure configurano uno speciale ruolo di Governo degli organi del comune capoluogo sul «contado».

La cosiddetta legge Delrio prevede di regola la coincidenza tra la carica di sindaco metropolitano e quella di sindaco del comune capoluogo (comma 19, dell'unico articolo di cui si compone la L 56/2014), ponendo condizioni differenziate perché si possa giungere all'elezione diretta del primo, e quindi alla costituzione di un'Autorità metropolitana effettiva-

mente legittimata a svolgere importanti funzioni di governo. Per consentire l'elezione diretta si richiede la divisione del capoluogo in distinti Comuni. Smembramento che però non è imposto (in questo caso è sufficiente che il capoluogo sia articolato in municipi o quartieri) se l'area metropolitana, nel suo insieme, ha più di 3 milioni di abitanti (comma 22). In pratica, si potrà procedere all'elezione diretta "senza smembramento" solo a Milano, Roma, Napoli.

L'idea che si debba "dividere il più piccolo e tenere unito il più grande" suona in sé stessa bizzarra, a meno che non serva a fissare un discrimine tra le città metropolitane «naturali» dagli altri casi. Ma è ancora più eccentrico il risultato. Perché in questo modo, proprio laddove il territorio ha davvero le caratteristiche di una «**Città**» metropolitana, cioè di una «**vasta area urbana**» pienamente integrata nella quale sarebbe naturale porre sia le funzioni comunali sia quelle di «area vasta» in capo alla medesima autorità (articolando semmai la «città» in municipi), si avrebbero due distinti «sindaci», che rischiano di reiterare accentuando il classico dualismo sindaco/presidente di provincia. Con l'ulteriore paradosso che avrebbero anche la stessa denominazione. Al contrario, laddove le caratteristiche territoriali che normalmente giustificano la creazione di una «autorità metropolitana» mancano, in territori composti da aree che non costituiscono un unico sistema urbano con il comune capoluogo, come nel caso di Bologna, il sindaco del Comune capoluogo sarebbe chiamato a svolgere funzioni regolative e di indirizzo per tutto il territorio di riferimento, dovendo rispondere elettoralmente ai soli residenti «in città». Nel primo caso si avrebbero due figure forti che rischiano di confliggere, quando ne basterebbe una. Nel secondo una figura debole verrebbe chiamata a governare anche su altri comuni o altre conurbazioni (vedi circondario di Imola) non avendo la legittimazione politica per farlo.

Naturalmente, la legislazione regionale (n. 13/2015) con la quale si è iniziato a dare applicazione alla legge Delrio non poteva risolvere questi paradossi. Ha avviato una accurata ripartizione delle competenze ex provinciali e ha indicato una strada, quella della aggregazione delle province in istituzioni sovra provinciali di area vasta, che potrà forse rappresentare una effettiva semplificazione se e quando dovesse *sostituire* completamente le province. Fino ad allora, rischia di mettere capo ad **una governance a cinque livelli** (comuni, unioni di comuni, province, aree vaste intese come «unioni di province», regione) con le aree vaste governate da «**organi di terzo grado**», formati da amministratori locali chiamati a guidare almeno tre enti di livello diverso (comune, provincia, area vasta).

In una prossima versione del Rapporto, quando auspicabilmente si avrà un quadro meglio definito della legislazione nazionale e sarà stata approvata la legge sul sistema di elezione del sindaco metropolitano (art. 22 l. n. 56/2014), approfondiremo l'argomento con una comparazione degli indirizzi assunti dalla RER e dalle altre regioni a statuto ordinario, a partire da una analisi delle funzioni effettivamente poste in capo alle «nuove province» e alla luce della sperimentazione delle «unioni di province», denominate Aree vaste.

4. La sburocratizzazione

Soprattutto in tempi di risorse pubbliche decrescenti uno dei migliori servizi che le regioni possono offrire a cittadini e imprese consiste nell'abbattere tempi, complessità e costi inutili dei procedimenti amministrativi. Tempi, complessità e costi che sono spesso incompatibili con la velocità necessaria (agli operatori privati, ma anche all'amministrazione pubblica) per rimanere al passo delle altre regioni più ricche, innovative e solidali d'Europa.

Si tratta di un obiettivo che dovrebbe essere perseguito costantemente, con spirito pragmatico e un chiaro orientamento verso traguardi ben definiti, evitando il rischio, sempre dietro l'angolo, che la politica per la semplificazione porti ad ulteriori complicazioni!

Si tratta di un rischio prevedibile e ricorrente, se l'approccio che si adotta riflette la stessa cultura giuridico-burocratica, dominante nella PA italiana, che è alla base delle complicazioni inutili.

Un primo esempio è rappresentato dalle proposte che prevedono «clausole valutative» da includere obbligatoriamente in ogni legge regionale. Se i dirigenti e i politici che le elaborano NON dispongono delle informazioni, dell'expertise e della sensibilità sufficienti per valutare che una data normativa di settore è inutilmente complessa (o è del tutto inutile), come potrebbero controllare se stesse attraverso queste clausole? Nei casi in cui avviene qualcosa del genere, ad esempio gli Stati Uniti, la «revisione della regolazione» è affidata ad una potente e temutissima autorità, l'Ufficio di Informazione e degli Affari Regolativi della Casa Bianca (OIRA), che lavora su mandato diretto del Presidente (Sunstein 2013). Ma l'ultima cosa di cui in Italia o in ER oggi abbia senso parlare, è la costituzione di una ulteriore authority. Il rischio delle «clausole valutative sui costi amministrativi» è che finiscano rapidamente per diventare un «ulteriore adempimento burocratico», un nuovo formulario di espressioni prefabbricate da aggiungere all'infinita sequenza dei «considerato» e «preso atto» da porre a premessa di ogni delibera o proposta di legge.

Un altro rischio consiste nel concepire la politica della semplificazione come un ulteriore infinito progetto di macro-revisione di tutto il sistema normativo regionale.

Sarebbe forse meglio adottare un approccio pragmatico e sperimentale, fissando pochi e netti obiettivi, e tempi massimi per verificare che la sperimentazione abbia portato ai risultati attesi. Mantenendo salda la tutela di diritti individuali o beni collettivi e sfruttando al meglio tutte le opportunità offerte dalle tecnologie digitali, informatiche e telematiche.

Semplificare davvero non è facile perché spesso le complicazioni inutili riflettono abitudini radicate della PA, oltre a interessi anche di operatori privati a mantenere rendite di posizione o attenuare responsabilità individuali. Per portare a casa risultati rilevanti servono quindi le *competenze congiunte* (non giustapposte) di esperti di settore, informatici e giuristi, il punto di vista di operatori e di funzionari che effettivamente conoscano la

materialità dei processi, tenuti insieme e guidati da una robusta volontà politica che sia consapevole dei nodi, anche tecnici, da sciogliere.

La RER ha avviato, dal 2009, un articolato processo di riesame della sua legislazione di settore, il cui impatto effettivo sulla semplificazione dei procedimenti verrà approfondito in una prossima versione del rapporto. È ovvio d'altro canto che la possibilità di semplificare la normativa e i procedimenti di settore, dipende anche dalla complessità della governance territoriale. È sicuramente più difficile semplificarle norme e procedimenti di settore se sussistono cinque livelli di governo (comune, provincia, regione, stato, Ue) che ambiscono ad esercitare una qualche potestà in quello stesso settore.

Come abbiamo visto, la RER, ha anche fatto negli ultimi anni investimenti cospicui, e in alcuni casi lungimiranti, sulla «infrastruttura» digitale (banda larga, procedure e piattaforme software di archiviazione dei documenti). Si appresta a farne di ulteriori con la costruzione, attraverso Lepida, di Data Center per l'archiviazione remota.

In troppi settori, però, le piattaforme digitali e le revisione delle norme che dovrebbero garantire un vero salto di qualità nei servizi sembra siano rimaste all'ultimo miglio, nonostante le reiterate promesse che avrebbero rapidamente tagliato il traguardo. Forse è arrivato il momento di capire, caso per caso, se il traguardo può essere raggiunto rapidamente o se è meglio prendere atto che gli investimenti fatti finora su queste piattaforme (e sui relativi gestori) o il metodo seguito nella revisione normativa devono essere in tutto o in parte riorientati.

Per ora ci limitiamo a sottolineare la preferibilità di un approccio pragmatico e settoriale, segnalando a titolo puramente esemplificativo, il tipo di obiettivi (da specificare) che una istituzione eccellente nel panorama italiano come la RER può impegnarsi a raggiungere in tempi brevi:

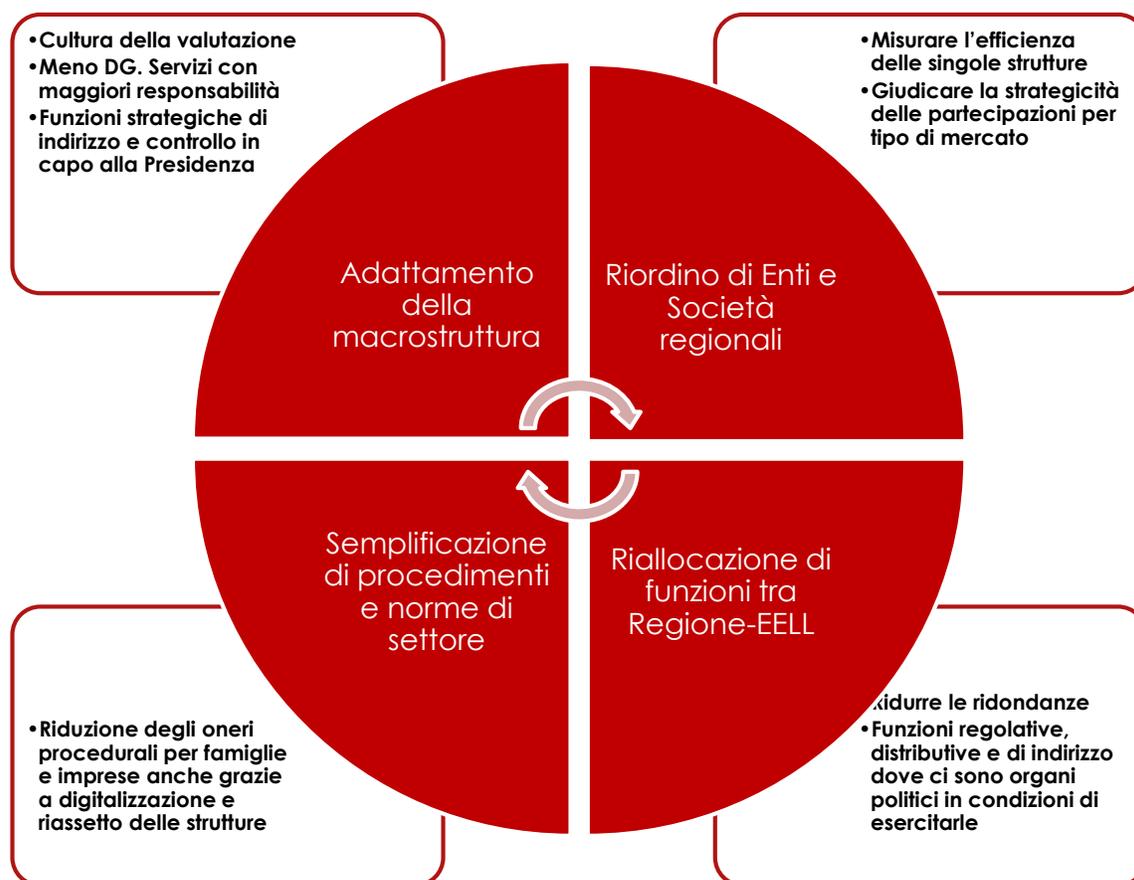
1. Innanzitutto, come si è già detto nel paragrafo 1.7.d, una **completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi interni RER e delle sue comunicazioni verso l'esterno**, con tendenziale abolizione dell'uso della carta. Una innovazione che avrebbe *anche* un importante valore «dimostrativo».
2. Sulla scorta delle innovazioni già introdotte dalla LR 15/2013 e del lavoro svolto per uniformare la modulistica, **una completa digitalizzazione e gestione telematica dei procedimenti autorizzativi in campo edilizio**, generalizzando le migliori pratiche già adottate dai comuni più grandi e che i comuni minori (anche quelli della stessa area metropolitana bolognese) non sono ancora in condizione da soli di adottare.
3. Una piena attuazione e diffusione territoriale del **fascicolo sanitario elettronico con possibilità di procedere a tutte le prenotazioni di prestazioni sanitarie di primo livello via internet, anche con automatismi possibili grazie alla prescrizione dematerializzata, e alla presa in carico diretta da parte degli specialisti**, con conseguente progressiva riduzione delle attività di sportello.

4. **Un catasto digitale delle infrastrutture ad accesso universale**, anche ai fini degli interventi di attrazione degli investimenti.
5. **Una completa digitalizzazione e gestione telematica delle procedure per la concessione dei contributi in agricoltura.**

5. Una regione in perfetta forma

Questo documento e il lavoro sottostante viene offerto per aiutare a riflettere sulle scelte che potrebbero dare un nuovo slancio alla RER, confermare il suo ruolo guida nel panorama delle amministrazioni pubbliche italiane, darle la **velocità** che serve per governare un territorio abituato ad andare veloce, per continuare a conciliare a livelli sempre più alti crescita, benessere diffuso, coesione sociale e diritti.

I politologi dicono per altri motivi che l'ER sia una «regione rossa». Quando si parla della sua «macchina» amministrativa sarebbe bello poter pensare che abbia lo stesso sprint e lo stesso stile delle rosse di Maranello che il mondo invidia. Il grafico 7 sintetizza il *circuito* su cui la RER dovrebbe mettersi alla prova per riportare il motore a pieni giri.



Graf. 8 Quattro pilastri di una nuova governance regionale

Riferimenti Bibliografici

- Brennan A. Chugh J.S. Kline T. (2002), *Traditional versus open office design: A longitudinal field study*, in *Environment and Behavior*, 34 (3), 279-299.
- Cottarelli C. (2015), *La lista della spesa*, Milano, Feltrinelli.
- Hedge A. (1982), *The open-plan office: A Systematic investigation of employee reactions to their work environment*, in *Environment and Behavior*, 14 (5), 519-542.
- Lippi A. (2007), *La Valutazione delle politiche pubbliche*, il Mulino.
- Kim J. e De Dear R. (2013), *Workspace satisfaction: The privacy-communication trade-off in open-space offices*, in *Journal of Environmental Psychology*, 36, 18-26.
- Marans R.W. e Spreckelmeyer K.F. (1982), *Evaluating open and conventional office design*, in *Environment and Behavior*, 14 (3), 333-351.
- Oldham G. e Brass D. (1979), *Employee Reactions to an open-plan office: a naturally occurring quasi-experiment*, in *Administrative Science Quarterly*, 24, 267-284.
- Putnam, R.D. (1993) *Making democracies work*, Princeton, Princeton University Press, trad. it. *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori, 1993.
- Schmidt E. e Rosenberg J. (2014), *Come funziona Google*, Milano, Rizzoli ETAS.
- Uniontrasporti (2015) *Atlante delle partecipazioni camerali nei settori infrastrutturali - Rating Emilia Romagna*. Rapporto per Unioncamere Emilia-Romagna, a cura di Claudio Pasini, Alessandro Africani, Emanuele Padovani.
- Vassallo S. (2013), *Ricchezza, civismo, forza dei governi: il divario in cerca di una spiegazione*, in: *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2013, pp. 9 – 34.
- Vassallo S. (a cura di) (2013), *Il divario incolmabile. Rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2013.

Riconoscimenti

Il coordinamento generale e la redazione finale del Rapporto sono stati curati da Salvatore Vassallo, anche sulla base di confronti (sia individuali, sia collettivi) con i componenti del gruppo di lavoro, di loro contributi specifici, osservazioni, commenti.

Alla redazione di questa versione hanno in particolare contribuito Federico Toth, Edoardo Raffiotta, Marco Di Giulio ed Emanuele Padovani per la prima parte. Federico Toth ed Edoardo Raffiotta hanno anche svolto l'analisi comparativa che è alla base della Tabella 3. Federico Toth ha approfondito inoltre pro e contro degli uffici *open plan*.

Stefania Profeti, Giuseppe Piperata ed Emanuele Padovani hanno contribuito alla seconda parte. Emanuele Padovani ha curato anche la selezione ed elaborazione degli indicatori di salute finanziaria delle società partecipate.

Tommaso Giupponi ha contribuito alla terza parte.

Desideriamo ringraziare la dott.ssa Paola Fabbri (dirigente del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Direzione Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico, Ufficio IV) per averci messo a disposizione tempestivamente e in forma completa i dati sulle partecipazioni societarie dichiarate dalle Regioni al Dipartimento del Tesoro per l'anno 2013. E il dott. Giovanni Crescenzi (Dirigente del MEF presso il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, IGOP, Ufficio III) per aver fatto altrettanto con i dati riferiti al 2013 sui dipendenti delle Regioni tratti dall'archivio SICO.

Il lavoro non sarebbe stato possibile senza la piena disponibilità di numerosi funzionari e dirigenti regionali che vogliamo qui ringraziare sentitamente, ancorché in forma collettiva e anonima.

Sommario

1. La struttura e le logiche organizzative interne Cinque cardini di un nuovo modello .	3
1.1 Carriere immobili. Ristabilire il «criterio di rotazione»	4
1.2 Il controllo mancante. Introdurre la cultura della valutazione	10
1.3 L'economia delle sedi. Fiera district, open space	14
1.4 Tecnologie sottoutilizzate. Open Data, trasparenza, velocità	19
1.5 La cabina vuota. Riallocare le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo...	22
2. Le società partecipate	28
2.1 I tornanti della legislazione statale. Ascesa e declino?.....	28
2.2 Le partecipate degli enti locali (rinvio)	31
2.3 Le partecipazioni RER. Una prima ricognizione	33
a. Un test a tre livelli: solidità finanziaria, efficienza, valutazione politica	34
b. Gli indicatori di solidità finanziaria	38
2.4 Criteri e quesiti per la razionalizzazione	44
a. Società che operano in mercati concorrenziali ed altre società a cui RER partecipa come socio di minoranza.....	44
b. Società <i>in house</i> di cui la RER è socio maggioritario o comunque di fatto predominante, strumentali allo svolgimento di politiche regionali.....	47
c. Gli Enti di diritto privato in controllo pubblico	52
3. Il riordino degli enti del governo locale.....	53
4. La sburocratizzazione	55
5. Una regione in perfetta forma.....	57
Riferimenti Bibliografici.....	58
Riconoscimenti.....	59