

RELAZIONE

Premessa

La presentazione del progetto di legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2020-2022 avviene in un momento estremamente critico per la nostra Regione e per l'intero Paese a causa dell'emergenza determinata dalla diffusione del virus Covid-19. La pandemia ha avuto effetti tanto inaspettati quanto dirompenti sulla salute e le condizioni di vita di tutti i cittadini e allo stesso tempo ha causato una grave crisi economica ed occupazionale.

L'intera comunità ha con grande senso di responsabilità accettato di seguire le forti restrizioni e limitazioni alla propria libertà di movimento chieste dal Governo, sottoponendosi ad un cosiddetto periodo di lockdown. Sono derivate, tuttavia, la chiusura ed il rallentamento di molte attività economiche con gravi conseguenze sull'interno sistema produttivo sia a livello nazionale che locale.

Le Regioni hanno sostenuto il Governo in questa difficile prova; in particolare, la Regione Emilia-Romagna ha dimostrato, come in altri difficili momenti, una straordinaria capacità di reazione, rispondendo in modo tempestivo sia all'emergenza sanitaria che alle istanze di carattere economico e sociale che venivano dal territorio; infatti, l'azione del Governo non sarebbe stata sufficiente se non fosse stata sostenuta o accompagnata da interventi o iniziative a livello regionale.

Le misure economiche per l'emergenza Covid-19

Il Governo ha adottato alcuni importanti provvedimenti che miravano su diversi fronti ad arginare gli effetti devastanti prodotti dall'emergenza Covid-19; tali misure, da una parte, mettevano a disposizione risorse per superare le esigenze contingenti, dall'altra, prevedevano interventi ed iniziative per promuovere lo sviluppo ed il rilancio dell'economia nazionale.

Con il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19." (convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27) il Governo ha messo a disposizione importanti risorse per il sistema sanitario e per gli interventi di protezione civile. Ha anche previsto la sospensione per le regioni del pagamento delle quote capitale dei prestiti concessi dal MEF e dalla Cassa Depositi e Prestiti per finanziare spese destinate al rilancio dell'economia e al sostegno ai settori economici colpiti dall'epidemia (art. 111) e la possibilità di utilizzare quote di avanzo vincolato di amministrazione non gravate da obbligazioni sottostanti per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti diretti e indiretti del virus COVID-19 (art. 109).

La Giunta della Regione Emilia-Romagna ha dato applicazione a queste norme, attraverso l'adozione di due importanti provvedimenti:

- delibera n. 513 del 18 maggio 2020 "Ridestinazione di risparmi derivanti dalla sospensione dei pagamenti delle quote capitale dei prestiti per il rilancio dei settori colpiti dall'epidemia di Covid-19 ai sensi dell'art. 111 del DL 18/2020 – Variazione di Bilancio";
- delibera n. 627 dell'8 giugno 2020 "Approvazione di quote di avanzo vincolato di amministrazione da svincolare e variazione per accantonamento in un fondo per interventi necessari ad attenuare la crisi del sistema economico derivante dagli effetti

diretti e indiretti del virus Covid-19 in applicazione del comma 1-ter dell'art. 109 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, in legge 24 aprile 2020, n. 27 e del comma 468-bis art. 1, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Nel primo caso si è scelto, infatti, di destinare il risparmio realizzato attraverso la sospensione della quota capitale di prestiti per un ammontare di circa 17,2 milioni ad interventi a favore di alcuni settori colpiti dall'epidemia Covid-19 ed in particolare per agevolazioni al credito, il finanziamento delle rette degli asili nido, lo sport, la cultura, la promozione dello smart-working e l'editoria.

Nel secondo caso, invece, sono state individuate ed approvate diverse quote di avanzo vincolato di amministrazione che si è deciso di accantonare, con contestuale variazione di bilancio, in un apposito fondo da utilizzare per interventi utili a contribuire al superamento della crisi determinata dall'emergenza Coronavirus.

Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19" ha previsto altre importanti risorse per il sistema sanitario sia per rafforzare l'offerta sanitaria e sociosanitaria territoriale sia per il riordino della rete ospedaliera (art. 1 e 2).

Inoltre, a fronte della riduzione delle entrate regionali che rischia di compromettere l'equilibrio dei bilanci, è stato concordato con il Governo l'avvio di un tavolo tecnico che avrà il fine di individuare le soluzioni per garantire i livelli essenziali di prestazione (sanità, trasporti, politiche sociali e istruzione); si tratta di salvaguardare i servizi fondamentali così da non diminuire il contributo pubblico per i cittadini e le imprese.

L'assestamento al bilancio regionale per l'esercizio 2020

Il progetto di legge di assestamento e prima variazione del bilancio per l'esercizio 2020-2022 conferma la rigorosa impostazione tenuta nella predisposizione del bilancio di previsione. Inoltre, essendo strumento della programmazione finanziaria, è chiamato a svolgere anche una funzione propositiva attenta e allineata con tutte le disposizioni in materia finanziaria.

Il progetto di legge di assestamento segue il progetto di legge di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2019 e la consistenza dei residui attivi e passivi, del fondo pluriennale vincolato e del fondo crediti di dubbia esigibilità, sono basati sui dati accertati in sede di rendiconto.

Nel progetto di assestamento si prende atto della consistenza dei residui attivi e passivi risultanti dal riaccertamento ordinario dei residui accertata in sede di rendiconto generale e delle variazioni ai residui attivi e passivi presunti indicati nel bilancio di previsione. Sulla base del risultato derivante dal Rendiconto 2019 si procede all'adeguamento del fondo di cassa e del disavanzo derivante da mutui autorizzati e non contratti.

Nel progetto di legge, poiché l'assestamento del bilancio rappresenta anche un momento di valutazione complessiva delle dinamiche delle risorse e delle spese intervenute nella prima parte dell'anno e di rinnovata attenzione alla gestione del bilancio, mediante la quale vengono perseguiti gli obiettivi di governo prefissati, si effettuano ulteriori variazioni in relazione all'andamento della gestione, nel rispetto dei vincoli di equilibrio che presiedono alla formazione del bilancio di previsione.

In tale contesto l'assestamento esplica, di conseguenza, anche una funzione di adeguamento nel corso della gestione e si pone come componente della manovra di bilancio, essendo chiamato a svolgere una funzione ricognitiva delle tendenze in atto.

Alla luce delle risultanze contabili dell'esercizio 2019, approvate con il rendiconto generale, si evidenziano i seguenti risultati:

- i residui attivi, previsti nel bilancio di previsione 2020 in euro 5.094.196.284,21 sono stati rideterminati in euro 4.073.782.761,95 con una diminuzione di euro 1.020.413.522,26;
- i residui passivi, previsti nel bilancio di previsione 2020 in euro 5.481.527.945,13 sono stati rideterminati in euro 4.014.975.940,63 con una diminuzione di euro 1.466.552.004,50;
- il fondo iniziale di cassa stimato in euro 858.765.208,14 risulta di euro 1.023.105.332,48;
- il disavanzo da mutui autorizzati e non contratti previsto nel bilancio di previsione 2020 in euro 947.593.239,09 è stato rideterminato in euro 710.668.291,07, con una riduzione di euro 236.924.948,02.

L'assestamento, da non considerare solamente come mero fatto tecnico di aggiornamento dei dati derivanti dalle chiusure dell'esercizio precedente, rappresenta anche un momento di valutazione complessiva delle dinamiche delle risorse e delle spese intervenute nella prima parte dell'anno e di rinnovata attenzione alla gestione del bilancio mediante la quale vengono perseguiti gli obiettivi di governo prefissati. Attraverso l'assestamento, quindi, debbono essere operate quelle rettifiche e quelle integrazioni alle previsioni delle entrate e delle spese, con riferimento sia alla competenza sia alla cassa, necessarie al fine di aderire alle esigenze emerse nel corso della gestione, aggiornando i profili finanziari delle politiche da perseguire, in coerenza con i mutamenti del quadro delle risorse disponibili.

Le previsioni delle entrate, con riferimento sia alla competenza sia alla cassa, sono state aggiornate in relazione all'evoluzione dell'economia italiana a causa degli effetti derivanti dall'emergenza sanitaria da COVID-19. In particolare, sono state ridotte le previsioni per l'Addizionale regionale all'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche e per l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive – IRAP del 10% rispetto alle stime fornite alla fine dell'anno scorso dal Dipartimento Politiche Fiscali del MEF, in linea con quanto preventivato come calo del PIL nazionale, complessivamente per 33,5 milioni di euro. Sono state inoltre diminuite le previsioni relative al recupero fiscale effettuato dall'Agenzia delle Entrate per il rallentamento nelle attività di accertamento e controllo tributario nonché di riscossione coattiva, soprattutto per l'IRAP, complessivamente per 15 milioni di euro. Anche l'Addizionale Regionale all'Accisa sul Gas Naturale, si prevede in diminuzione di 2,9 milioni di euro in relazione al periodo di fermo delle attività economiche e anche in relazione all'andamento climatico.

Per quanto riguarda infine l'Imposta Regionale sulle Emissioni Sonore delle Aeromobili, sulla base delle stime dell'Aeroporto Marconi di Bologna di un calo del traffico aereo del 60%, la previsione è stata ridotta di 1,2 milioni di euro.

A parziale compensazione delle minori entrate stimate connesse all'emergenza COVID-19, in base all'articolo 111 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, è stato iscritto un fondo statale per 42,5 milioni di euro sulla base di quanto già concordato in sede di Conferenza delle Regioni e Province autonome.

Prosegue comunque il confronto con il Governo per giungere ad un completo ristoro delle minori entrate considerando che le regioni sono tenute al rispetto dell'equilibrio di bilancio previsto dalla legge n. 243/2012 (art. 9) e anche al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica stabiliti dalle precedenti manovre finanziarie.

In assestamento si è provveduto inoltre ad iscrivere in entrata, e parallelamente a stanziare in spesa, assegnazioni a destinazione vincolata di provenienza statale, comunitaria o di altri soggetti per le quali non si disponeva all'atto della predisposizione del

bilancio di previsione della quantificazione, dei riparti o di altri elementi necessari per l'iscrizione stessa.

In particolare, per quanto riguarda le risorse statali legate all'emergenza COVID-19 previste dal DL 34/2020, sono state iscritte le assegnazioni di cui all'art. 1 "Disposizioni urgenti in materia di assistenza territoriale" e all'art. 2 "Riordino della rete ospedaliera in emergenza COVID-19" nonché le annesse tabelle di cui agli allegati A e C per complessivi 124,4 milioni di euro.

È stata recepita l'intesa sul riparto del Fondo Sanitario Nazionale per il 2020 adeguando gli stanziamenti dei tributi destinati al finanziamento della sanità, che aumentano complessivamente di 214 milioni. È stata inoltre prudenzialmente aumentata la previsione delle partite di giro relative alla anticipazione mensile per il finanziamento della spesa sanitaria, in conseguenza dei possibili minori afflussi di cassa, in particolare dell'Irap, in conseguenza dell'emergenza Covid-19.

Le altre assegnazioni riguardano in particolare le risorse statali alle aree montane (1,2 milioni). Per quanto riguarda specificatamente il settore sanitario sono state iscritte assegnazioni per lo sviluppo del Fascicolo Sanitario Elettronico per 14,7 milioni, del Fondo per la non autosufficienza per 3,9 milioni e per l'assistenza ai disabili privi di sostegno familiare per 4,2 milioni, nonché le somme dovute per il ripiano degli sfondamenti dei tetti di prodotto (art. 48, comma 33, D.L. 30 settembre 2003 n. 269) per 10 milioni di euro.

Inoltre, sono state rimodulate nel triennio le risorse afferenti alla programmazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e del Fondo europeo di sviluppo regionale (FEASR) e iscritte risorse del Fondo Sociale Europeo (FSE) per 11,2 milioni.

Minori spese derivano principalmente dalla riduzione delle previsioni per interessi passivi sull'anticipazione di cassa (mai attivata negli ultimi anni e presumibilmente da non attivare stante la disponibilità dell'ente) e dall'aggiornamento delle risorse destinate alla copertura degli oneri di ammortamento conseguente alla riduzione del saldo negativo dell'esercizio precedente derivante dalla mancata contrazione di mutui e prestiti a fronte di spese di investimento autorizzate negli esercizi precedenti e finanziate con risparmio pubblico.

Per effetto di rimodulazioni e riduzioni di spese è stato possibile finanziare ulteriori interventi, i principali riguardano:

- 5 milioni a favore di un fondo rotativo per la qualificazione energetica e l'utilizzo di fonti rinnovabili;
- 3 milioni a favore di un fondo di finanza agevolata per lo sviluppo e la crescita delle imprese;
- 3 milioni a favore della mobilità e trasporti;
- 2,6 milioni di euro per la promozione di eventi culturali;
- 2,5 milioni di euro per interventi di promozione e sviluppo della società dell'informazione ed a favore del piano telematico regionale;
- 2 milioni di euro per incentivi alla prevenzione e riduzione dei rifiuti;
- 1,6 milioni per contributi ed attività nel settore della cultura;
- 1,4 milioni di euro per interventi di eco-efficienza nelle strutture pubbliche;
- 1,2 milioni di euro per trasferimenti a Comuni per eliminazione e superamento delle barriere architettoniche negli edifici privati;
- 900 mila euro per contributi ad amministrazioni locali per la promozione dello sport;

- 1,7 milioni di euro per fondo spese impreviste.

Le previsioni di cassa, per la parte spesa, sono state adeguate in relazione alle variazioni intervenute sugli stanziamenti di competenza, mentre si è già provveduto in sede di variazione conseguente al riaccertamento dei residui al necessario adeguamento.

Come previsto dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (ed in particolare dall'esempio 5), in sede di assestamento di bilancio si è provveduto a verificare la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel bilancio di previsione. L'analisi è stata effettuata al medesimo livello di dettaglio adottato in sede di predisposizione del bilancio di previsione.

In sede di assestamento di bilancio si è provveduto inoltre a verificare la quantificazione dell'accantonamento previsto dal bilancio di previsione sulla base della normativa vigente (d.lgs. 175 del 2016) che prevede, con riferimento alle partecipazioni societarie detenute dall'ente, l'obbligo di effettuare un accantonamento sul bilancio di previsione commisurato alle perdite registrate dalle società partecipate negli anni precedenti e all'entità della partecipazione in esse posseduta. Il fondo di accantonamento è stato adeguato prendendo a riferimento l'ultimo risultato da bilancio societario approvato per le società che risultano partecipate al 31.12.2019.

Per effetto delle variazioni precedentemente illustrate le previsioni dell'esercizio 2020 delle entrate e delle spese risultano aumentate di euro 762.425.912,05, per quanto riguarda la previsione di competenza e di euro 751.977.172,01, per quanto riguarda la previsione di cassa, precisando tuttavia che si riferisce per euro 500 milioni ad una previsione delle partite di giro relative alla anticipazione mensile per il finanziamento della spesa sanitaria prudenzialmente aumentata, in conseguenza dei possibili minori afflussi di cassa, in particolare dell'IRAP, a seguito dell'emergenza Covid-19. Le previsioni di competenza delle entrate e delle spese risultano aumentate di euro 12.750.534,12 per l'esercizio 2021 e di euro 24.407.108,64 per l'esercizio 2022.