

RELAZIONE

Premessa

La presentazione del progetto di legge di assestamento e prima variazione generale al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2022-2024 segue quella del progetto di legge di approvazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2021 in funzione del quale vengono recepiti alcuni adeguamenti tecnici.

Nel presente progetto di legge, considerato che 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 e rappresenta quindi una tappa importante nel ciclo di programmazione e controllo finanziario dell'ente.

La situazione dell'economia regionale

Secondo la relazione annuale della Banca d'Italia (maggio 2022), il PIL italiano è cresciuto del 6,6 per cento, recuperando due terzi dell'eccezionale contrazione del 2020 dovuta alla crisi sanitaria. La ripresa è stata diffusa in tutte le macroaree: la crescita è stata pari al 7,2 per cento nel Nord Est, al 6,8 nel Nord Ovest, al 6,1 nel Centro e al 5,7 nel Mezzogiorno. L'attività economica è stata particolarmente vivace nei due trimestri centrali dell'anno, sospinta dall'allentamento delle restrizioni a seguito dei progressi nelle campagne vaccinali; ha tuttavia rallentato nel quarto trimestre, risentendo delle difficoltà di approvvigionamento dei prodotti intermedi, della recrudescenza della pandemia e dei forti rincari delle materie prime, soprattutto di quelle energetiche. Sono saliti sia il numero degli occupati sia quello delle ore lavorate totali, pur rimanendo entrambi ancora al di sotto dei valori precedenti la pandemia. La ripresa dell'economia e il connesso marcato incremento delle entrate fiscali hanno consentito un notevole miglioramento dei conti pubblici.

I primi mesi del 2022 sono stati segnati, in particolare, da due gravi eventi che inevitabilmente hanno condizionato e condizionano ancora l'andamento dell'economia regionale: la pandemia da Covid-19 e la guerra in Ucraina.

La prima ha avuto effetti più significativi nei due anni successivi al suo esordio nel 2020, determinando restrizioni e limitazioni alla libertà di movimento oltre che il rallentamento delle attività economiche con gravi conseguenze ancora percepibili sull'intero sistema produttivo sia a livello nazionale che locale: la Regione Emilia-Romagna ha dovuto adottare numerose misure e interventi di carattere sanitario, economico e sociale, fermo restando che l'ampia adesione alla campagna vaccinale e l'alto senso di responsabilità dimostrato dalla comunità emiliano-romagnola hanno consentito di contenere la diffusione del virus e contribuito al calo dei contagi.

La seconda si è presentata in modo altrettanto dirompente con gravi conseguenze di carattere sia umanitario che economico: una parte della popolazione ucraina ha trovato nella fuga dal proprio territorio l'unica possibilità di salvezza e le sanzioni di carattere economico previste dalla comunità internazionale hanno determinato una forte difficoltà di approvvigionamento delle materie prime sia energetiche che alimentari e un aumento generale dei prezzi.

Le previsioni contenute nel Documento di Economia e Finanza per il 2022 forniscono un quadro di rallentamento, con una crescita del PIL reale del 3,1% dello scenario programmatico, rispetto ad un incremento del 4,7% delle stime precedenti.

I numeri che descrivono l'andamento dell'economia dell'Emilia-Romagna nel 2021 (+11,5% della produzione) e gli inizi del 2022 possono in ogni caso considerarsi positivi, a testimonianza della capacità delle imprese di rialzarsi nonostante i durissimi colpi subiti dalla pandemia e di essere pronte a reagire alle difficoltà di approvvigionamento delle materie prime e all'aumento dei costi dell'energia legato al conflitto in corso.

L'azione della Regione e le politiche che si troverà a mettere in atto si collocano all'interno di un quadro economico complesso e condizionato da fattori esterni di carattere inedito e straordinario con effetti alla cui soluzione si potrà tuttavia arrivare anche attraverso l'utilizzo degli strumenti messi a disposizione a livello nazionale ed europeo nell'ambito di specifici provvedimenti normativi, del PNRR (Piano Nazionale per la Ripresa e Resilienza) e della nuova programmazione comunitaria 2021-2027.

Le nuove risorse di cui il nostro territorio sarà dotato e la selezione delle priorità da perseguire nell'uso di quelle già esistenti potranno costituire una efficace modalità di risposta al fine di assicurare solidità e continuità ai risultati economici sin ad ora raggiunti; allo stesso tempo, potranno rappresentare un'occasione di crescita per la sua comunità e ancor più in un contesto internazionale che si auspica torni al più presto in una condizione di cessazione delle ostilità e di pace.

Le norme dello Stato di maggior rilievo per la finanza regionale nel 2022

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

Si elencano di seguito alcuni di principali provvedimenti:

- DECRETO-LEGGE 27 gennaio 2022, n. 4 (Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19, nonché' per il contenimento degli effetti degli aumenti dei prezzi nel settore elettrico.) convertito con modificazioni dalla L. 28 marzo 2022, n. 25. All'articolo 11 è stato rifinanziato per 400 milioni per l'esercizio 2022 la dotazione del fondo per contribuire alle spese sanitarie collegate all'emergenza COVID-19 sostenute dalle regioni e dalle province autonome;
- DECRETO-LEGGE 25 febbraio 2022, n. 13 (Misure urgenti per il contrasto alle frodi e per la sicurezza nei luoghi di lavoro in materia edilizia, nonché' sull'elettricità prodotta da impianti da fonti rinnovabili.) poi rifuso nella L. 25/2022; ha migliorato il meccanismo di contingentamento dei prezzi FER già presentato nel DL 4/2022;
- DECRETO-LEGGE 28 febbraio 2022, n. 16 (Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina), poi rifuso nella L. 28/2022);
- DECRETO-LEGGE 1° marzo 2022, n. 17 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali) convertito con modificazioni dalla L. 27 aprile 2022, n. 34
- DECRETO-LEGGE 21 marzo 2022, n. 21 (Misure urgenti per contrastare gli effetti economici e umanitari della crisi ucraina) convertito con modificazioni dalla L. 20

maggio 2022, n. 51

Attualmente sono in discussione:

- DECRETO-LEGGE 30 aprile 2022, n. 36 (Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza);
- DECRETO-LEGGE 17 maggio 2022, n. 50 (Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina).

Per quanto riguarda il D.L. 50/2022, le Regioni e le Province autonome presenteranno alcuni emendamenti che riguarderanno le tematiche oggetto del provvedimento e fra le quali assumono particolare importanza quelle relativa a:

➤ Sanità

Spese di emergenza Covid: emerge la necessità di copertura delle spese già sostenute per l'esercizio 2021 come quelle per l'esercizio 2022, per salvaguardare gli equilibri dei sistemi sanitari regionali e scongiurare l'applicazione nella misura massima prevista dalla vigente normativa dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive oltre che il divieto di effettuare spese non obbligatorie fino al 31 dicembre dell'anno successivo a quello di verifica - legge n.311/2004, art. 1, c. 174.

Con riferimento all'anno 2022, nonostante l'incremento di 2 miliardi del fondo sanitario previsti dalla Legge di bilancio, ma interamente finalizzato per l'attuazione di specifiche misure, il livello di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale non appare adeguato a consentire la sostenibilità della programmazione sanitaria alla luce dei significativi oneri per il proseguimento delle misure di gestione dell'emergenza pandemica e, contestualmente, dei maggiori costi emergenti. In particolare:

- le Regioni e le Province autonome stanno organizzandosi per somministrare una quarta dose in autunno;
- maggiori costi energetici, inflattivi e contrattuali graveranno considerevolmente sui bilanci sanitari;
- maggiori oneri necessari per riportare l'attività sanitaria in una fase ordinaria e per recuperare le prestazioni non urgenti che sono state rinviate durante la fase emergenziale;
- maggiori oneri a partire dall'anno 2022 (in termini di maggiori costi o minori ricavi) determinati dalla cessazione delle forniture commissariali, dall'adozione del nuovo nomenclatore della protesica e della specialistica ambulatoriale, dall'attuazione delle misure previste dal PanFLu.

Per quanto riguarda gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni, la legge di bilancio 2021 (L. 178/2020, c. 821) ha previsto un finanziamento per 50 milioni di euro per l'anno 2021 all'onere sostenuto dalle regioni per l'esercizio della funzione di concessione degli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni ed emoderivati di cui alla legge 25 febbraio 1992, n. 210, trasferita alle regioni in attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112. Sebbene sia previsto che le Regioni si facciano carico di anticipare le risorse dal 2015 lo Stato non ha stanziato nulla per gli indennizzi dovuti alle persone danneggiate da trasfusioni, somministrazioni di emoderivati o vaccinazioni. L'obiettivo è costituire almeno un cofinanziamento annuale alla spesa, anche alla luce delle ultime sentenze sui risarcimenti «per sangue ed emoderivati infetti» in cui il Ministero della Sanità è condannato a risarcire i danni per omessa vigilanza e controllo.

➤ Trasporto pubblico locale

Per quanto riguarda il settore del trasporto pubblico locale, sono chieste delle modifiche al decreto, in quanto le aziende di trasporto pubblico locale non sono state ristorate alla stregua di quanto accaduto con riferimento all'esercizio 2020 per i minori ricavi da tariffa relativi all'esercizio 2021.

La Regione Emilia-Romagna sarà protagonista nell'intercettare le risorse previste da questi interventi normativi insieme ad altri provvedimenti che in diverse forme o modalità cercano di sostenere i cittadini, le imprese e le amministrazioni nei settori e negli ambiti che hanno subito più di altri gli effetti derivanti dalle attuali emergenze.

L'assestamento al bilancio regionale per l'esercizio 2022

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 presunti indicati nel bilancio di previsione. Sulla base del risultato derivante dal Rendiconto 2021 si procede all'adeguamento del fondo di cassa e del disavanzo derivante da mutui autorizzati e non contratti.

Alla luce delle risultanze contabili dell'esercizio 2021, approvate con il rendiconto generale, si evidenziano i seguenti risultati e aggiornamenti:

- i residui attivi, previsti nel bilancio di previsione 2022 in euro 4.526.779.910,89 sono stati rideterminati in euro 3.495.197.217,75 con una diminuzione di euro 1.031.582.693,14;
- i residui passivi, previsti nel bilancio di previsione 2022 in euro 5.800.788.548,43 sono stati rideterminati in euro 3.667.253.847,75 con una diminuzione di euro 2.133.534.700,68;
- il fondo iniziale di cassa stimato in euro 1.997.685.315,67 risulta di euro 1.663.114.096,49;
- il disavanzo da mutui autorizzati e non contratti previsto nel bilancio di previsione 2022 in euro 627.866.889,72 è stato rideterminato in euro 521.301.962,74, con una riduzione di euro 106.564.926,98.

Attraverso l'assestamento, inoltre, 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'andamento di accertamenti e riscossioni, prevedendo, in particolare, una riduzione degli introiti derivanti dal recupero della tassa automobilistica e di quelli derivanti dal recupero Irap, tra riscossioni tramite l'Agenzia delle Entrate e incassi da ruoli.

Per quanto riguarda la riscossione coattiva della tassa automobilistica, nel 2022 sono stati accertati anche i ruoli emessi nel 2020 e nel 2021, la cui esigibilità è stata prorogata al 2022 da una serie di provvedimenti di sospensione dell'attività di notifica delle cartelle esattoriali da parte di Agenzia delle Entrate Riscossione in conseguenza dello stato di emergenza determinato dalla pandemia da Covid 19; il conseguente adeguamento allo stanziamento per 138 milioni è stato integralmente accantonato a Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità. Per l'Addizionale Regionale all'Accisa sul Gas Naturale si prevede un aumento, calcolato sulla base delle rate che i soggetti passivi del tributo sono tenuti a versare mensilmente e il cui ammontare, calcolato sulla base del fatturato 2021 risente

positivamente sia della ripresa delle attività economiche rispetto al 2020 sia dell'andamento climatico. Sulla base di quanto comunicato dai soggetti tenuti al pagamento è stata diminuita la previsione riferita agli introiti derivanti dalle aliquote dovute per la produzione di idrocarburi (cosiddette royalties).

Le previsioni del gettito derivanti dalla manovra regionale sull'Imposta Regionale sulle Attività Produttive – IRAP sono state adeguate alle ultime stime fornite dal Dipartimento Politiche Fiscali del MEF.

Non essendo ancora stata raggiunta l'intesa sul riparto del Fondo Sanitario Nazionale per il 2022 non è stato possibile adeguare i tributi destinati al finanziamento della sanità.

In assestamento si è provveduto ad applicare al bilancio alcune entrate accertate e riscosse, oltre 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, è stato iscritto un rimborso dallo Stato delle anticipazioni effettuate a favore delle imprese agricole danneggiate a seguito di eventi calamitosi di cui all'articolo 18, comma 16 legge 27 dicembre 2017 n. 205 per 35,7 milioni di euro.

Le assegnazioni riguardano in particolare risorse statali aggiuntive per oltre 8,8 milioni di euro per il sostegno alle Comunità Montane e Unioni di Comuni e quasi 10,5 milioni di euro per compensare la riduzione dei ricavi tariffari relativi ai passeggeri delle imprese di trasporto pubblico locale e regionale in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da covid-19 nonché per l'erogazione di servizi aggiuntivi. Per quanto riguarda specificatamente il settore sanitario è stata iscritta una assegnazione di quasi 18 milioni di euro per far fronte al fabbisogno di apparecchiature sanitarie finalizzate a garantire l'espletamento delle prestazioni di competenza dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta nonché 2,8 milioni per la somministrazione di test antigenici rapidi per la rilevazione dell'antigene sars-cov-2 a prezzi contenuti

Infine, sono state rimodulate le risorse afferenti alla programmazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) e di alcuni progetti comunitari.

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.

Inoltre, minori spese derivano anche dalla rinegoziazione, ai sensi della legge 234/2021 art.1, comma da 597 a 603, in attuazione della delibera di Giunta regionale n. 35/2022, di due anticipazioni di liquidità sottoscritte dalla Regione con il MEF in data 11 luglio 2013 e in data 17 ottobre 2013 rispettivamente con debito residuo al 31/12/2021 di euro 367.105.689,52 e di euro 301.102.740,27. A seguito della rinegoziazione delle due anticipazioni di liquidità, sottoscritta in data 28 gennaio 2022, il tasso post rinegoziazione è pari all'1,673%, come da comunicato stampa MEF n. 9 del 12 gennaio 2022 e i debiti residui al 31/12/2021 sono rimborsati rispettivamente entro il 30/06/2051 e 01/02/2051.

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

- 16,7 milioni per il finanziamento aggiuntivo per livelli di assistenza superiori ai LEA;
- 6,5 milioni per interventi nel settore agricolo;

- 3,0 milioni per servizi aggiuntivi a favore del trasporto pubblico locale (progetto salta su!);
- 2,8 milioni per l'attuazione dei piani di zona e interventi a favore di soggetti a rischio di esclusione;
- 2,65 milioni per la promozione di grandi eventi sportivi e di eventi di rilievo regionale e locale;
- 2,6 milioni per l'attuazione di progetti di marketing e di promozione turistica;
- 1,7 milioni per il sostegno ad attività nel settore dello spettacolo;
- 1 milione per contributi a favore di imprese per favorire percorsi integrati di internazionalizzazione;
- 1 milione per la concessione di finanziamenti agevolati di microcredito;
- 0,5 milioni a favore di un fondo rotativo per la qualificazione energetica e l'utilizzo di fonti rinnovabili.

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.

Per effetto delle variazioni precedentemente illustrate le previsioni dell'esercizio 2022 delle entrate e delle spese risultano aumentate di euro 139.107.739,02, per quanto riguarda la previsione di competenza e di euro 319.932.444,83, per quanto riguarda la previsione di cassa. Le previsioni di competenza delle entrate e delle spese risultano aumentate di euro 20.090.313,19 per l'esercizio 2023 e di euro 34.303.559,54 per l'esercizio 2024.