



**CONFINDUSTRIA**  
Emilia-Romagna

---

**COMMISSIONE ASSEMBLEARE**

**“Bilancio, Affari Generali ed Istituzionali, Rapporti Internazionali”**

# **BILANCIO REGIONALE**

## **2025-2027**

**UDIENZA CONOSCITIVA**

**Bologna, 5 marzo 2025**

---

***Gianluca Rusconi***

***Vice Direttore, Confindustria Emilia-Romagna***



## PREMESSA

Innanzitutto vorrei ringraziare la Presidente della Commissione, la Cons. Annalisa Arletti e tutti i membri della stessa, inclusi i consiglieri relatori, per aver indetto questa udienza Conoscitiva e fare loro gli auguri di buon lavoro essendo la prima audizione della nuova Legislatura regionale.

Si tratta di un importante momento di confronto fra le rappresentanze della società regionale e l'Assemblea Legislativa, oggi più che mai chiamata a svolgere il ruolo di decisore, insieme alla Giunta, delle scelte e delle politiche complessive per il futuro della nostra regione.

Quest'oggi siamo chiamati a fornire il nostro punto di vista sulla prima manovra finanziaria proposta dalla Giunta, manovra che si caratterizza, come è stato riportato anche dai media, per un incremento significativo della pressione fiscale su imprese e cittadini e che impatta direttamente sul mondo del lavoro.

Tuttavia, prima di entrare nel merito del pacchetto complessivo della manovra, vorrei brevemente darvi un quadro della situazione economica in cui si inquadrano questi provvedimenti al fine di condividere con voi quali scelte sarà utile intraprendere in termini di politica economica nei prossimi mesi.

**PIL: nel 2024 ER +0,3% IT +0,6% (stime Svimez gen. 2025)**

**nel 2025 ER +1,0% IT +0,7% (stime Svimez gen. 2025)**

**Export gen.-set. 2024: 63 miliardi di euro**

**-1,0% rispetto a gen.-set. 2023 (IT -0,7%)**

**Tasso di disoccupazione 2024: 4,2% (IT 6,5%)**

Il passaggio dal 2024 al 2025 è molto delicato e caratterizzato da forte incertezza. **Nel 2024 l'economia regionale chiuderà verosimilmente con una crescita del PIL al di sotto dell'1%.** Le stime di dicembre di Prometeia indicavano +0,9%, quelle di Svimez di gennaio, più pessimiste, un +0,3% (da sottolineare che queste ultime non tengono in considerazione la grande incertezza «Trump» relativa alle sue recenti affermazioni sull'imposizione di dazi sulle esportazioni verso gli Stati Uniti). **Per quanto riguarda l'Italia, nei giorni scorsi l'Istat ha comunicato una crescita del PIL reale per il 2024 del +0,7%.** Gli indicatori evidenziano un calo dell'attività nell'industria e, in misura inferiore, nei servizi; l'inflazione in Italia è finalmente tornata sotto il 2,0%, mentre i tassi di

interesse sono ancora su livelli elevati e bloccano il canale del credito, frenando consumi e investimenti, mentre l'export compensa meno che in passato.

Il rallentamento della crescita è conseguenza di fattori comuni all'area euro, come il ripristino dal 2024 dei vincoli del Patto di Stabilità europeo, la recessione dell'industria dovuta al calo della domanda per beni durevoli, con la crisi di settori traino come l'automotive, la debolezza del commercio internazionale, l'aumento dei costi dell'energia. Sul tema dell'energia mi sia consentito ricordare come le famiglie italiane paghino in media 240€/MW e le imprese – PMI 138€ / MW: **più alto rispetto a quello francese che si attesta a 122,66 €/MWh, a quello tedesco che si attesta a 128,52 €/MWh, a quello spagnolo che si attesta a 108,31 €/MWh. Il differenziale di prezzo Italia e Germania è del + 17%, con la Francia è del +23% e con la Spagna è del + 39%.**

I dati evidenziano la **difficoltà dell'industria in senso stretto**, soprattutto per le filiere maggiormente esposte all'export, a cui si aggiunge una congiuntura debole e difficoltà delle aziende ad implementare i cambiamenti strutturali indotti da transizione ecologica e digitale in primis, in un contesto strategico e normativo (specie europeo) spesso molto incerto.

I casi di maggiori perdite di output sono nella filiera del **tessile-abbigliamento e della pelletteria**, dove già nel triennio precedente la produzione aveva registrato perdite pesanti, al pari dell'editoria. Contrazioni pesanti della produzione hanno anche caratterizzato la lavorazione di **minerali non metalliferi** (-11,8% il dato medio italiano) e il settore dell'**auto** (-15,7% il dato medio italiano). Settori questi ultimi di grande importanza per l'economia regionale.

La crescita quindi sta rallentando ormai da molti trimestri.

Dati più confortanti vengono **dal mercato del lavoro**, con una crescita dell'**occupazione** prevista per il 2024 del +1,1 %, e un **tasso di disoccupazione** che dovrebbe attestarsi intorno al 4,2%. In questa fase le imprese hanno dimostrato una **particolare attenzione al tema della salvaguardia dei livelli occupazionali**, adottando frequenti strategie di *labour hoarding*, ovvero accettando di mantenere gli organici sottoutilizzati pur di evitare di disperdere il capitale umano presente nelle aziende. Ma ciò non potrà continuare se non si verifica una ripresa congiunturale.

Preoccupazioni derivano infatti dai dati sulla **Cassa Integrazione**: nel 2024 le ore di **CIG autorizzate** in Emilia-Romagna sono state 60,5 milioni, pari al 12,2% del totale nazionale (496 milioni) in forte aumento rispetto al 2023 (+54,7%), molto più della media nazionale (+21,2%). Le ore di **CIG ordinaria** autorizzate sono state quasi 45 milioni, il 52,4% in più del 2023, quelle di **CIG straordinaria** autorizzate in Emilia-Romagna sono state 15,5 milioni, il 62% in più del 2023.

**Infine l'Export:** nei primi nove mesi del 2024 **l'export regionale ha registrato un calo in valore del -1%**, a fronte del -0,7% dell'export nazionale e del -1,8% del Nord Est. Tra le regioni benchmark è andata leggermente meglio la Lombardia (-0,5%), peggio il Veneto (-2,6%) e il Piemonte (-3,5%).

L'andamento si presenta differenziato dal punto di vista settoriale. Nei primi nove mesi del 2024 sono in calo le esportazioni di **macchinari** (-5,9% per 16,6 miliardi di euro) che rappresentano più di un quarto dell'export della regione. In contrazione altri importanti comparti, come il **tessile/abbigliamento** (-1,9% per 6,1 miliardi di euro), la **metallurgia** (-6,4% per 4 miliardi di euro), la **ceramica** (-5,5%). Tengono **farmaceutica** (+7,2%) e **alimentare** (+2,2%).

Gli **Stati Uniti, in crescita di quasi il 5%**, sono il primo mercato di riferimento per l'export emiliano-romagnolo. La **Germania** ha registrato un -3,4%, la **Francia** -4,8%. In calo anche la **Cina**, -5,5%.

I dati economici ci restituiscono la fotografia di un quadro economico molto incerto, a tratti molto preoccupante, con evidenti segnali di rallentamento su alcuni fronti ma anche di tenuta complessiva del sistema almeno in alcune sue filiere.

La prima riflessione che Vi vorrei consegnare è la seguente: le scelte che l'Assemblea Legislativa è chiamata ad assumere, sia sulla manovra Finanziaria in esame sia a breve sui provvedimenti più significativi di inizio legislatura, come quello sulle aree idonee per le FER, ovvero quello sul modello organizzativo per la difesa del suolo ovvero quelli sul cd. consumo di suolo, come impatteranno sul modello di sviluppo sostenibile, sulla transizione ecologico-digitale della nostra economia, sulla crescita occupazionale, sull'attrattività territoriale, sulla diffusione del benessere, tutti paradigmi che abbiamo condiviso nell'ambito del Patto per il Lavoro ed il Clima. Le scelte di oggi manifesteranno i propri effetti domani.

## RIFLESSIONI SULLA MANOVRA DI BILANCIO

Prima di entrare nel merito degli elementi di contenuto della manovra in esame vorrei condividere con Voi una riflessione sul metodo che caratterizza le forme ed i modi che portano alla messa a punto di un importante provvedimento come quello in esame.

Sottolineo questo aspetto perché come Confindustria ER siamo tra le Organizzazioni di rappresentanza regionale che hanno sottoscritto il Patto per il Lavoro ed il Clima.

Rispetto ad una manovra Finanziaria come quella in esame, crediamo che sarebbe stato opportuno convocare il Patto e condividere gli obiettivi e la strategia della manovra!

L'approccio che è stato seguito non ci appartiene e non ci convince, se non altro perché siamo certi che, con un coinvolgimento preliminare e sostanziale, avremmo potuto fornire alla Regione un contributo ben diverso.

\*\*\*\*\*

Partiamo dai 4 pilastri che fondano la manovra in esame e che sono le quattro aree di servizi rivolti al cittadino / alla comunità; mi riferisco a:

- Un sistema sanitario efficiente e di qualità per tutti i cittadini;
- Il potenziamento del Fondo per la non autosufficienza e per il finanziamento dei servizi socio sanitari a favore delle persone con gravi disabilità;
- Il finanziamento per un trasporto pubblico efficiente e sostenibile;
- La messa in sicurezza del territorio per far fronte al dissesto idrogeologico.

Ci preme evidenziare che anche Confindustria ER condivide in termini generali il mantenimento ed il rafforzamento di questi fondamentali settori; il tema fondamentale è come garantirne la sostenibilità economico-finanziaria nel lungo periodo, per non ritrovarci, prima della fine della Legislatura, a dover intervenire nuovamente sull'aumento del carico fiscale per coprire queste voci di spesa.

Iniziamo pertanto ad esprimere valutazioni di apprezzamento per la conferma di alcune direttrici di finanziamento per investimenti che sono, a nostro avviso, il punto fondamentale delle politiche economiche e di sviluppo della Regione.

Mi riferisco in particolare a:

- Per prima cosa la conferma del pieno cofinanziamento dei fondi strutturali europei. La programmazione dei fondi strutturali rappresenta un elemento fondamentale per la competitività del territorio, per questo particolarmente importanti per le imprese sono le azioni che la Regione introdurrà in favore della digitalizzazione, della Ricerca e dell'Innovazione, del supporto alle Tecnologie strategiche (STEP) e dell'economia circolare.
- Altro strumento per noi importante è l'impegno, con ulteriori risorse pari a 9,75 milioni di € per il biennio 2026-2027 sulla cd. L.r. sull'attrattività (v. L.r. 14/2014).
- La conferma delle misure sulla cd. attrattività dei talenti (v. L.r. n. 2/2023 e art. 12 PDL Legge di stabilità regionale 2025) con un impegno complessivo di circa 9 milioni di € nel periodo 2025-2027; occorre ora accelerare per dare "gambe" agli strumenti identificati nel piano strategico per convincere le persone a venire e rimanere nel nostro territorio.
- La Formazione, ove sono certamente condivisibili sia gli sforzi per accompagnare i processi di trasformazione degli Enti, al fine agevolarne le aggregazioni in grado di rendere il sistema nel suo insieme più competitivo (v. art. 13 PDL Legge regionale di

stabilità 2025), sia il supporto ai progetti finalizzati all'orientamento, strumento quantomai indispensabile per avvicinare le persone verso il mondo delle imprese.

\*\*\*\*\*

Passando ora all'esame delle voci di spesa più rilevanti del Bilancio regionale, che per il 2025 si aggira sui 16-18 miliardi di €, si esprimono alcune riflessioni in particolare su:

### **SANITA'**

Già nel dicembre 2023, in occasione della discussione sulla manovra di bilancio per il 2024, come Confindustria ER esprimemmo ben più di una preoccupazione sul quadro complessivo circa la tenuta relativa alla spesa socio sanitaria che, come noto, è determinante nella definizione del quadro delle finanze regionali, con molteplici impatti diretti e indiretti anche sul sistema delle imprese, dal momento che incide per 9-10 miliardi di € sul bilancio totale (61% della spesa complessiva ed in aumento rispetto al 2024).

*Tralascio in questa sede ogni riflessione sul tema del payback sui dispositivi medici, e mi concentro sulla spesa in senso stretto.*

Credo che sia giunto il momento di guardare i numeri nella loro oggettività e concentrare ogni sforzo per riportare il sistema sanitario nell'alveo della sua sostenibilità. Auspichiamo tutti che si possa raggiungere quel target del 7-7,5% del PIL che la stessa Regione ha identificato come riferimento per la spesa sanitaria, ma fino a quel momento dobbiamo necessariamente cambiare approccio.

L'aumento della spesa sanitaria, che ha certamente avuto componenti straordinarie legate prima al Covid e poi all'impennata dei costi energetici, coperto attingendo ad ogni possibile forma di risparmio e di utilizzo di riserve accumulate negli anni, non è fenomeno destinato a rientrare ai livelli pre pandemia, per molteplici ragioni.

La demografia e l'invecchiamento della popolazione della nostra regione, la crescente domanda di servizi, la carenza di personale e la fortissima concorrenza (anche internazionale) della domanda di professionalità, unita ad uno scenario di inflazione non stabile, delineano un quadro in cui una corretta ed attenta gestione, forse, non basteranno più. Ciò finirà inevitabilmente per comportare un peggioramento delle prestazioni ed un allungamento dei tempi di attesa.

Abbiamo raggiunto un limite oltre al quale è difficile pensare di andare, di fronte ai trend in atto nello scenario che ho appena delineato seppur sommariamente.

Credo siano necessari interventi straordinari ed in certi casi innovativi, come la riforma sul pronto soccorso e come potrebbero essere nuovi modelli di collaborazione pubblico-privato.

Ricordo che nella scorsa Legislatura solamente una riunione del Patto è stata dedicata al tema della sanità con una sintetica presentazione dei CAU e nulla è stato detto rispetto al tema della spesa e della sua sostenibilità. Nulla viene specificato rispetto alla sostenibilità o meno delle cure a favore di pazienti provenienti da fuori regione (è di questi giorni il dato della Fondazione Gimbe con un apparente salto attivo per la nostra regione di 500 milioni di €, ma senza un riferimento rispetto ai costi a carico del sistema per garantire queste cure), e nulla viene rappresentato rispetto alle analisi sul risparmio di spesa che potrebbe arrivare dall'aggregazione delle ASUL (come è avvenuto nell'area vasta della Romagna).

Credo che un cambio di paradigma potrebbe già essere quello di utilizzare maggiore condivisione sui dati e che, ad esempio su base trimestrale, si presenti alla Commissione Assembleare competente l'andamento della spesa e il ritorno sulla qualità dei servizi rivolti ai cittadini (in primis v. liste di attesa).

Quello che, a nostro avviso manca nella proposta di manovra in esame è che a fronte di un aumento significativo del carico fiscale non vi sia un parallelo Piano sulla gestione della spesa sotto il profilo della ripartizione della stessa per singola AUSL, per centri di competenza, con un serio programma di spending review.

Ricordo, al riguardo, che l'aumento dell'aliquota IRAP – previsto nella manovra tributaria in esame – e che porterà l'aliquota di riferimento dal 3,9 al 4,2, sarà solo ed esclusivamente a carico delle imprese della Regione e che l'imposta in esame, che si fonda sulla forza lavoro occupata, finisce integralmente per coprire la voce di costo della spesa socio - sanitaria.

Ricordo, inoltre, che con questo aumento, la Regione Emilia-Romagna affiancherà la Regione Lazio e le Marche (due regioni sottoposte a piani di rientro sul versante sanitario) nel primato (poco lusinghiero) di essere tra le regioni con le aliquote IRAP più alte nel panorama nazionale.

Ciò che chiediamo è che si superi questo dibattito, a tratti stucchevole, su sanità privata no e sanità pubblica sì e si affronti la materia con serio pragmatismo.

Ho l'impressione che a volte si tenda a sovrapporre il fondamentale ed indiscutibile principio della tutela della salute (ex. art. 32 Cost.) e della copertura universalistica pubblica della sanità con l'idea che debba essere sempre e solo il sistema pubblico ad erogare le prestazioni.

Credo che l'obiettivo sia garantire nel più breve tempo possibile l'accesso di tutti i cittadini dell'Emilia-Romagna alle migliori prestazioni, tecnologie e professionalità mediche ed assistenziali. Rischiamo di aumentare i divari e di limitare il diritto delle persone all'accesso ai servizi come effetto del desiderio di perseguire un indiscutibile principio di uguaglianza senza tenere conto con pragmatismo dell'evoluzione, prima di tutto demografica, della nostra società e dei fabbisogni a cui dare risposta.

Il welfare, i servizi sociali, la formazione, gli investimenti e l'occupazione sono tutte facce della stessa medaglia, fondamentali insostituibili della nostra comunità.

### **TRASPORTO PUBBLICO LOCALE (TPL)**

La Giunta intende promuovere e sostenere il **processo di aggregazione delle aziende e sostenere i servizi con risorse straordinarie**. Nel Bilancio è dunque previsto uno **stanziamento più alto già a partire dall'annualità 2025, pari a 15 mln di euro, e un aumento progressivo nel triennio per:**

- Politiche per la mobilità sostenibile e il trasporto pubblico locale; proseguono le azioni affinché il sistema del TPL contribuisca ad agevolare l'accesso ai servizi, individuando anche nelle proposte del bilancio di previsione 2025-2027 azioni e risorse a supporto del sistema dei trasporti, sia per quanto riguarda la fruizione che le condizioni di erogazione di tali servizi. Per quanto attiene alle politiche di gratuità, per l'anno 2025 sono previsti euro 35,1 milioni di euro, nell'anno 2026 sono previsti 38,1 milioni di euro e per l'anno 2027 lo stanziamento è pari a euro 39,2 milioni di euro.
- Si evidenziano inoltre le ulteriori maggiori risorse per le **iniziative di agevolazione tariffaria riferite al servizio ferroviario regionale come le integrazioni per alcune tratte sui servizi AV** e per l'utilizzo delle stazioni urbane con previsione di euro 1,2 milioni di euro sul 2025, euro 1,3 milioni di euro sul 2026, sull'anno 2027 si prevedono euro 1,4 milioni di euro.
- Una delle voci finanziarie più rilevanti è **il sostegno con risorse regionali al TPL con la previsione di coprire i servizi minimi autofiloviari che per l'anno 2025** portano lo stanziamento a 22,5 milioni di euro, sul 2026 pari a 23 milioni di euro e sul 2027 a 23,5 milioni di euro.
- Analogamente sono destinate importanti risorse regionali per i servizi ferroviari derivanti dal **contratto di servizio di trasporto pubblico ferroviario e per il contratto di programma per la gestione della infrastruttura ferroviaria**, con la previsione di **68,8 milioni di euro per l'anno 2025, 72,4 milioni di euro sul 2026 e 76,8 milioni di euro sul 2027**. Le previsioni contengono l'adeguamento inflattivo e

la copertura di maggiori servizi del Sistema Ferroviario Metropolitano avviati nel corso del 2024.

- Sul versante degli investimenti per interventi di manutenzione straordinaria e rinnovo degli impianti di proprietà regionale sono previste risorse per complessivi **38,05 milioni di euro per interventi di manutenzione straordinaria sugli impianti e linee ferroviarie della Regione da parte della Società FER**. Tali risorse si sommano a quelle statali per interventi di ammodernamento, potenziamento e messa in sicurezza delle ferrovie regionali già impegnate ed in corso di realizzazione, stanziamento di risorse per contributi per imprese esercenti il TPL per investimenti di rinnovo e miglioramento condizioni di fruizione e accessibilità del sistema di trasporto pubblico locale per 2,4 milioni di euro nel 2025 e 1 milione nel 2026.

|                                  | 2025                  | 2026                  | 2027                  |
|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| Trasporto ferroviario            | 266.646.164,00        | 248.545.516,04        | 227.642.716,53        |
| <b>Trasporto pubblico locale</b> | <b>339.228.222,68</b> | <b>333.946.353,54</b> | <b>326.374.413,25</b> |
| Trasporto per vie d'acqua        | 28.321.883,55         | 29.037.883,63         | 33.801.466,14         |

Quello che emerge è un quadro caratterizzato dalla necessità posta in capo alla Regione di coprire disavanzi dei gestori a fronte del servizio pubblico legato al trasporto i cui costi (v. ad es. quelli contrattuali) sono importanti, così come l'onere di copertura delle spese per investimenti legati alle infrastrutture di competenza regionale.

Tuttavia, a fronte degli incrementi tributari in capo ai cittadini (v. incremento dell'addizionale IRPEF) non emerge un Piano concreto con misure specifiche di regolamentazione e gestione della spesa.

**N.B.** A margine di questa riflessione sul TPL ci sia consentito esprimere ben più di una riserva sull'azione della Regione sul versante della **navigazione interna**, con la previsione di risorse sulle **annualità 2025, 2026 e 2027, pari a 2,6 milioni di euro ciascuna, finalizzate** a dare attuazione alla delega di funzioni effettuata ad AIPO in materia di navigazione interna con riferimento sia alle spese per il personale trasferito sia alle attività di gestione ordinaria (utenze, manutenzioni ordinarie, approvvigionamenti carburanti per i mezzi d'opera). **Sul tema della necessaria rivisitazione della governance sui Fiumi faremo a breve una proposta alla Giunta regionale.**

## **DIFESA DEL SUOLO**

La Regione intende incrementare in modo significativo la dotazione per la manutenzione ordinaria e straordinaria della rete idrografica superficiale con 111 milioni di € (ossia più del doppio delle risorse stanziare nella precedente legge di bilancio che ammontavano a 53,8 milioni di €).

Questo dato mette in evidenza due aspetti: il primo circa il fatto che nel corso degli anni poco è stato fatto per la difesa del suolo e per gli investimenti necessari per mantenere in sicurezza il territorio. L'altro che manca, accanto alla parte finanziaria è quella della pianificazione e programmazione degli interventi che deve a sua volta passare da una sostanziale riorganizzazione del servizio di difesa del suolo.

Al riguardo, come sistema Confindustria, stiamo completando un approfondimento a livello nazionale (per la nostra Regione lo abbiamo già ultimato) e a breve lo presenteremo pubblicamente. Il quadro che emerge è una eccessiva frammentazione di Enti preposti alla governance dei fiumi, in modo particolare nella nostra Regione, e questo modello non sembra essere quello più idoneo a garantire una efficiente ed efficace gestione del suolo.