



# CORTE DEI CONTI

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'UMBRIA

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE  
DELLA REGIONE UMBRIA  
2024

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Antonietta Bussi**

Perugia, 10 Luglio 2025



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

---

PROCURA REGIONALE PRESSO  
LA SEZIONE GIURISDIZIONALE PER L'UMBRIA

GIUDIZIO SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLA REGIONE UMBRIA  
2024

**Requisitoria del Procuratore regionale  
Antonietta Bussi**

Perugia, 10 Luglio 2025



## **Premessa.**

La verifica dei conti è parte dei diritti fondamentali della comunità<sup>1</sup>.

La Corte costituzionale ha definito il bilancio quale “*bene pubblico*” ... “*funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato*”<sup>2</sup>.

In un sistema così congegnato, con la riformulazione nel tempo delle disposizioni costituzionali (articoli 81, 97, 117 e 119 Costituzione), è stata conferita una posizione di rango primario ai principi di pareggio e di equilibrio di bilancio, nonché di sostenibilità del debito pubblico, vevoli nei confronti di tutti i livelli di governo territoriale, ugualmente impegnati all’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’appartenenza all’Unione europea.

Ciò ha determinato che il percorso evolutivo verso la compiuta realizzazione dei rinnovati principi, sul quale si collocano le riforme maturate negli ultimi decenni, toccasse tutti gli aspetti dell’amministrazione pubblica, con un’architettura nella quale lo Stato e le Regioni hanno visto fortemente ridisegnate le rispettive aree di “governo”.

La graduale riscrittura di rapporti finanziari tra i soggetti istituzionali che, in forza del variato quadro macroeconomico generale, si è tradotta nel tempo in una sostanziale contrazione dei trasferimenti erariali verso la realtà territoriale (sino a prevedersi l’obbligo di versamento di risorse proprie allo Stato quale contributo alla finanza pubblica), ha reso imperativa la formulazione di nuovi criteri di organizzazione delle strutture e di ridefinizione delle funzioni, volti al potenziamento

---

<sup>1</sup> In Scritti per i 150 anni della Corte dei conti - 1862-2012, a cura di S. Sfrecola.

<sup>2</sup> Corte costituzionale - sentenza n. 247 del 2017; negli stessi termini anche sentenza n. 168 del 2022.

del grado di responsabilizzazione nella gestione delle più ridotte disponibilità collettive.

In questo scenario, si è inserito l'impianto normativo delineato dal d.lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, contenente *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi"*, con il quale è stato rifondato il sistema di finanza locale, nell'ottica di coordinamento e di convergenza verso gli obiettivi comuni di **"buon andamento finanziario"**, interpretato quale principio costituzionale di sintesi tra i novellati articoli 97 (comma 1, secondo cui *"Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico"*) e 81 (che sancisce il pareggio di bilancio) della Costituzione<sup>3</sup>.

Un fattore di primo piano del mutato assetto è costituito dall'omogeneizzazione dei conti pubblici, che ha visto l'istituzione, accanto al modello tradizionale di tipo finanziario, di una contabilità di tipo economico, basata su un diverso criterio di registrazione dei fenomeni gestionali (imputazione economica o *accrual*).

Nel Documento Economico Finanziario Regionale (DEFRR) 2025, la stessa Regione ha preso atto che dovrà essere impostato il nuovo sistema di rilevazione contabile, la cui adozione è prevista a partire dal 2027, come obiettivo nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>4</sup>; esso comporterà un sostanziale cambio di logica a supporto dei processi di rappresentazione in grado di cogliere, con un'unica operazione, il profilo finanziario, economico-patrimoniale e analitico di uno stesso fatto gestionale.

L'introduzione di tali regole, in funzione e a garanzia dell'uniformità delle

---

<sup>3</sup> Corte costituzionale, sentenze n. 188 del 2015 e n. 129 del 2016.

<sup>4</sup> Riforma 1.15 *"Dotare le pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale accrual"*.

misurazioni contabili, mediante un linguaggio universale, consentirà, dunque, di raffrontare le grandezze sulla base di metodiche adottate in sede comunitaria, su cui, oggi, sono chiamati a confrontarsi anche gli Enti regionali.

Su un terreno in via di progressiva trasformazione, è destinata a incidere profondamente, per gli effetti che potranno prodursi nel futuro, la **riforma**, varata dall'Unione europea nel corso del 2024<sup>5</sup>, del **quadro della governance economica**, con la quale sono stati affrontati, ancora una volta, in chiave evolutiva, i temi - ritenuti cruciali per i Paesi membri - della **sostenibilità del debito** e della **crescita**, attraverso misure volte all'innovazione strutturale e agli investimenti, all'insegna della transizione ecologica e digitale. Essa punta a focalizzare maggiormente la programmazione sulla limitazione - con percorsi differenziati - dei livelli di esposizione finanziaria di ciascuno Stato (*national ownership*) e su un approccio di medio e lungo termine, anche al fine di fare fronte in modo organico e coerente alle grandi sfide economiche, sociali, demografiche e ambientali che pesano sul contesto internazionale di riferimento<sup>6</sup>.

È stato sottolineato come la "pietra angolare" di questa moderna intelaiatura sia costituita dal **Piano nazionale strutturale di bilancio, unico e integrato**, in cui dovrà essere segnata la traiettoria della **spesa primaria netta**, nella quale inserire, in coerenza con il PNRR, il circuito di razionalizzazione del debito e gli interventi di sviluppo sostenibile. Lo schema, che dovrà trovare attuazione da parte del legislatore statale, racchiude, in sostanza, l'esigenza di una rafforzata prospettiva di tutela dei conti pubblici, con l'obiettivo di **porre il debito su un sentiero discendente** ovvero di **assicurarne un andamento sostenibile**, nonché di responsabilità nei confronti delle

---

<sup>5</sup> Regolamenti (UE) nn. 1263 e 1264 del 30 aprile 2024; direttiva (UE) n. 1265 del 2024.

<sup>6</sup> Audizione del Direttore generale del Tesoro presso le Commissioni Bilancio della Camera e del Senato - Roma, 22 maggio 2024.

generazioni future, già perseguito, a livello nazionale, dai novellati articoli 81 e 97 della Costituzione.

\*\*\*

## PARTE I

### 1. GLI ASPETTI DI CARATTERE GENERALE E GESTIONALE

#### 1.1 L'andamento programmatico, il conseguimento degli obiettivi e le misure di controllo.

Dopo le prime incertezze dovute alla fase di adattamento ai principi dettati dalle leggi sull'armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118 del 2011), la politica economico-finanziaria regionale deve essere ora completata attraverso **forme di più coordinata pianificazione** delle previsioni di entrata e di spesa, concepite per un costante aggiornamento dei progetti e delle gestioni sulla base delle esigenze strutturali e dei fenomeni congiunturali del territorio.

Il metodo della programmazione, sul quale deve essere impostato il complesso della manovra di bilancio, comporta l'applicazione integrata di ciascuno degli strumenti individuati dalla vigente disciplina: solo operando in pieno raccordo, le misure qualificanti del sistema di contabilità possono condurre a risultati gestionali idonei a realizzare la "**protezione degli interessi finanziari**" dell'ente, quale espressione, assieme al buon andamento dell'amministrazione, di valori fondamentali dell'ordinamento.

La progressiva semplificazione delle scritture contabili, con l'effetto di accrescerne trasparenza e comprensione, in uno con gli articolati interventi di riorganizzazione messi in atto - ma non ancora definiti - dalla Regione, pone come traguardi non rinviabili, principalmente, il conseguimento degli obiettivi essenziali di

finanza pubblica imposti da una normativa sempre più di rigore: tra questi, la **completa emersione del debito**, la **limitazione** alla formazione di nuovo **indebitamento**, la definitiva **determinazione del disavanzo sanitario**, il **controllo della spesa**, **l'effettività e l'autosufficienza dell'entrata**.

Si tratta di finalità che, per la loro realizzazione, possono avere un impatto sulla collettività, anche in termini di crescita del carico fiscale. Lo conferma quanto affermato nella Relazione tecnica allegata al disegno di legge varato dalla Giunta regionale e avente a oggetto le **“Disposizioni in materia di tributi regionali”**<sup>7</sup>, approvato con L.R. n. 2 dell'11.04.2025. Infatti, vi si evidenzia che il progressivo aumento della rigidità della spesa e i vincoli alla stessa - divenuti ancora più stringenti a decorrere dal 2025, sulla base dei nuovi parametri di equilibrio concordati in sede europea - nonché la riduzione dei trasferimenti statali e il *deficit* strutturale registrato in materia di sanità hanno determinato l'esigenza di attivare una manovra impositiva.

E dunque, nella variabilità e nella precarietà dell'attuale contesto, caratterizzato, sul piano istituzionale, anche dal rincorrersi di una legislazione spesso frammentaria e resa impellente da esigenze anti-crisi<sup>8</sup> ancora in atto, meta privilegiata non può che essere di dare attuazione (non solo esteriore) ai necessari processi di cambiamento e di riorganizzazione. Ciò per evitare che si producano, a causa della non piena organicità degli interventi e della proliferazione di centri di spesa - tra operatori pubblici e privati, soprattutto a fronte dell'ingente assegnazione di fondi collegati al PNRR - situazioni lesive dell'armonica evoluzione dei conti pubblici verso il loro compiuto riordino, che penalizzano inevitabilmente sviluppo e investimento.

---

<sup>7</sup> D.G.R. n. 260 del 21.03.2025.

<sup>8</sup> Come rilevato nell'ultimo Rapporto annuale della Banca d'Italia *“L'economia dell'Umbria”, ... l'accresciuta instabilità del contesto internazionale e le possibili ricadute legate all'inasprimento delle politiche commerciali tra paesi condizionano le prospettive per l'anno in corso.*

**Equilibrio, sostenibilità del debito, monitoraggio e misurazione** costituiscono, pertanto, le formule chiave per una rilettura in termini sistematici dell'insieme "Regione", in vista del miglioramento finanziario, che sia fondato su un quadro assestato delle entrate e sulla razionalizzazione e ottimizzazione dei mezzi disponibili, in coerenza con le linee programmatiche previamente tracciate.

Gli sviluppi accennati recano dunque l'esigenza di un riassetto globale del sistema, destinato a coinvolgere il più ampio universo regionale, che includa tutti gli organismi strumentali, le aziende, le società controllate e partecipate, in quanto "utilizzatori" del relativo bilancio, dovendo pervenirsi all'integrale omogeneizzazione, soprattutto sul piano cronologico, dei riconfigurati modelli contabili; ciò continua a costituire una priorità, specialmente nel comparto sanitario, in cui si constata un disallineamento nei tempi di rilevazione delle grandezze finanziarie, affinché il sostanziale cambiamento intrapreso possa dirsi pienamente realizzato.

Per tali profili, si ripropongono le problematiche afferenti al ruolo dell'Ente regionale quale "soggetto finanziatore" nei confronti delle diverse realtà che operano nel territorio (comprese le amministrazioni locali), rispetto alle quali il controllo dei flussi di risorse e la regolazione delle interferenze reciproche sul piano economico-patrimoniale, come già osservato dalla Sezione di controllo ai fini delle scorse parifiche, sono passaggi indefettibili per il completamento dell'opera di riconciliazione dei rapporti economici, risultanti dalle rispettive scritture.

\*\*\*

Con i prospetti dimostrativi annessi al rendiconto, l'Ente ha certificato il rispetto dei vincoli e dei parametri previsti in tema di equilibrio e di pareggio, nei termini

illustrati nella Relazione sulla gestione approvata dalla Giunta regionale. In continuità con il recente passato, va ancora una volta notato che tali obiettivi sono stati conseguiti al netto di manovre di indebitamento, il cui valore complessivo, seppure contenuto nei limiti dell'attuale perimetro normativo, continua tuttavia ad avere una dimensione non marginale di 364,3 milioni di euro<sup>9</sup>.

Il dato più significativo, per quanto concerne l'onere gravante sulla Regione, si coglie tuttavia non tanto nella sua portata, che rispetto all'ultimo quinquennio si mantiene in costante diminuzione (valore medio pari al 5%), e nella sua durata media (9 anni e 10 mesi), quanto nella sua composizione.

Su questo versante, deve rilevarsi che, nell'attualità, le fonti di "eterofinanziamento" sono rivolte in misura prevalente alla copertura dei disavanzi pregressi e solo in parte alla realizzazione degli interventi infrastrutturali, anche se, nel DEFR 2024, si prospetta una crescita per le specifiche finalità di investimento diretto, quali vettori per la ripresa e lo sviluppo economico e la competitività dell'Umbria.

Si impone, pertanto, un riguardo sempre maggiore per tale forma di provvista di liquidità, per gli effetti che ne derivano in termini di aumento dell'esposizione debitoria verso il sistema creditizio. Non può mancare il costante monitoraggio dello stock di mutui - tenuto conto di quelli autorizzati e ancora non contratti - a carico dei bilanci presenti e futuri (che si traduce in un'ipoteca sulle gestioni a venire e sulla collettività), a motivo della stretta correlazione con l'osservanza degli obiettivi di finanza pubblica e degli equilibri complessivi dei conti.

La Corte costituzionale, intervenuta più volte sull'importante tematica, ha

---

<sup>9</sup> Lo stock del debito pro-capite al 2024 è pari a 427 euro, in riduzione rispetto al 2023 quando era pari a 451,43 euro e al 2022 a 476,91.

sottolineato il rischio insito in una lunga dilazione temporale dei disavanzi per le possibili ricadute in termini intergenerazionali ... *atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro ... scenario in grado di minare in radice ... il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione...* (sentenza n. 18 del 2019).

Nell'ottica dell'equità, riferita all'interesse della comunità territoriale nella sua proiezione temporale, si impone il rispetto rigoroso - sinora assicurato - non solo delle regole e dei vincoli quantitativi dell'indebitamento - fissati per legge - ma anche di quelli attinenti ai profili qualitativi. In tale ambito, immediato è il richiamo alla delicata questione della cosiddetta "lealtà finanziaria", volta a garantire che la generale riparametrazione dei conti pubblici, oltre a essere formalmente conforme ai precetti ordinamentali, non prescinda da una prospettiva di tollerabilità, per l'avvenire, degli oneri destinati a estinguere obblighi contratti nel presente.

Per questo ultimo aspetto, seguita a rivestire un ruolo primario il conseguimento di un equilibrio effettivo di bilancio, inteso in senso dinamico, attraverso ...*la continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche...*" (Corte costituzionale sentenza n. 6 del 2017).

Lo stesso Giudice delle leggi, nel corso degli ultimi anni, in più circostanze, nel premettere che l'emersione del debito sommerso e l'impegno verso la sostenibilità nel lungo periodo costituiscono snodi indefettibili per la tenuta del sistema, ha anche precisato che il protrarsi di ... *situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon andamento dei servizi e non*

*incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un' oculata e proficua spendita delle risorse della collettività...*(sentenza n. 18 del 2019, cit.).

Ancora in diverse occasioni, sono stati individuati i principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico, riepilogabili: **nel garantire** che equilibrio e copertura siano formulati, in sede previsionale, sulla base di stime attendibili; **nell'assicurare** la coerenza con i presupposti giuridici ed economici su cui si fondano tali valutazioni; **nel dare atto**, in sede di rendicontazione, degli effetti prodotti, raffrontandoli con il programma iniziale (sentenza n. 227 del 2019).

Tali parametri appaiono precursori dei rilevanti mutamenti dettati in sede di Unione europea in materia di *governance* economica, ai quali l'ordinamento interno dovrà essere conformato e che determineranno un deciso cambio di paradigma nella strutturazione del bilancio, affinché tale fondamentale momento rechi sempre, in fase sia previsionale e sia realizzativa, una condizione di sostanziale simmetria tra sostenibilità del debito, efficacia e speditezza della spesa e rispetto di livelli adeguati di azione, in attuazione del principio irrinunciabile di "buona amministrazione"<sup>10</sup>.

D'altro canto, le linee di fondo, cui è stata ispirata la stessa disciplina sull'armonizzazione dei conti pubblici, espresse per gli enti territoriali nel d.lgs. n. 118 del 2011, hanno indotto a un ripensamento complessivo del sistema, con un approccio integrato - che non investe solo la contabilità, ma anche l'intero contesto sul quale agisce - sulla base di innovativi processi strategici, informativi e di controllo.

L'obiettivo condiviso è la definitiva eliminazione del divario culturale tra amministrazione e società civile, per restituire all'intervento pubblico un ruolo di stimolo, e non di freno, per lo sviluppo sociale e produttivo del territorio e, quindi, del

---

<sup>10</sup> Quale diritto fondamentale dell'individuo - art. 41 Carta di Nizza.

benessere dei cittadini (stakeholder), suscettibile di essere fortemente inciso dalle politiche finanziarie virtuose o, all'opposto, insufficienti.

In proposito, di assoluto interesse è l'elaborazione da parte dell'Amministrazione regionale della **Relazione annuale sulla performance**<sup>11</sup>, quale valido strumento di *accountability* che conclude la fase della rendicontazione e tramite la quale rendere noti agli utenti i risultati ottenuti.

In tale quadro di insieme, deve comunque ribadirsi come l'adozione di strumenti contabili pienamente comparabili all'interno dell'universo Regione costituisca uno dei tratti più significativi del cambiamento attuato, affinché, anche attraverso il complesso di bilancio, sia reso comprensibile e conoscibile l'andamento economico e finanziario dell'intero apparato (considerati gli enti, gli organismi strumentali, le aziende, le società controllate e partecipate, facenti parte del conto consolidato del comparto, in quanto tutti "destinatari" delle finanze regionali).

\*\*\*

La sintesi dei canoni su cui poggia la corretta gestione delle risorse, anche alla luce delle modifiche in corso, induce a riaffermare l'esigenza di un approccio decisivo verso ricalibrate formule organizzative che, alla stregua delle criticità rilevate sui punti di seguito enucleati, conducano:

- **all'attuazione di più avanzate metodologie di programmazione**, ancorate a un'analisi sostanziale dei risultati conseguiti e a un più incisivo ruolo dei livelli manageriali, **con il necessario pieno allineamento dei momenti operativi con quelli di pianificazione, strategica e gestionale**, in funzione della maggiore chiarezza e coerenza tra i criteri che presiedono alla manovra di bilancio e alla allocazione delle

---

<sup>11</sup> Cfr. Piano Integrato dell'Amministrazione e dell'Organizzazione (PIAO) 2024-2026.

risorse (posto che **in un bilancio a base zero**<sup>12</sup>, che segna la fine dell'approccio incrementale, spetta anche ai responsabili gestionali contribuire a individuare quali attività e piani di spesa devono essere ritenuti prioritari rispetto alle linee di intervento, fornendo soluzioni organizzative alternative che ne garantiscano la realizzazione a parità di *standard* di servizio);

- **alla rigorosa osservanza del fattore temporale** nella contabilizzazione e attuazione delle entrate e delle spese, per il superamento delle sfasature e delle disfunzioni, ancora rilevate consistenti, connesse al ripetuto rinvio di crediti e debiti a esercizi futuri, affinché il principio di **competenza finanziaria potenziata** trovi, non rinviabile, compiuta applicazione;

- **alla ricognizione delle effettive potenzialità delle strutture** cui è demandata l'esecuzione degli interventi, attraverso l'analisi sostanziale dei risultati conseguiti e la pesatura delle attività svolte sulla base degli obiettivi assegnati.

All'apice del sistema, si colloca **la indispensabile funzione di controllo interno**, che rappresenta il naturale risvolto del corretto andamento delle garanzie di legalità: essa deve esplicitarsi attraverso sempre più puntuali meccanismi di verifica e di misurazione, in parte già approntati, della regolarità e dell'efficienza delle gestioni.

In questa ottica, la tematica degli equilibri dei conti pubblici, da perseguire in fase sia previsionale sia consuntiva, riveste un'importanza primaria in una prospettiva dinamica e di continuità dei cicli contabili e determina un radicale capovolgimento della "filosofia" sottesa al processo di destinazione degli stanziamenti.

\*\*\*

---

<sup>12</sup> L. n. 243 del 2012, art. 21.

## **1.2 I principali aspetti gestionali dell'esercizio. La responsabilizzazione delle strutture verso la misurazione dei risultati.**

Le considerazioni svolte pongono in assoluto rilievo l'importanza rivestita, nell'ambito delle politiche di bilancio, dal ciclo della programmazione, che prende avvio dal Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFER) e si conclude con il Rendiconto generale, il quale costituisce l'indispensabile strumento di garanzia dell'esattezza delle esposizioni contabili e del grado di regolarità finanziaria dell'ente.

L'analisi che ne consegue rappresenta un momento essenziale dell'attività annuale di parifica da parte della Corte dei conti, in quanto consente di individuare il corretto andamento del processo iterativo - e a cascata - che deve potersi rinvenire tra la fase di definizione strategica (che appartiene al decisore) e quella gestionale (che spetta alle figure manageriali), al fine di misurare il tasso di realizzazione degli obiettivi fissati e dei risultati attesi.

Gli aspetti evidenziati segnano, indubbiamente, un sostanziale rafforzamento della fase previsionale, che assume un ruolo centrale nel mutato impianto del bilancio. Si impone, pertanto, l'avvio di un più moderno e incisivo metodo della programmazione che, partendo dal riscontro degli effetti conseguiti, consenta l'elaborazione di una strategia di interventi e di correlati parametri di misurazione, indispensabili per procedere a un'attendibile e significativa valutazione delle scelte effettuate, sia sul piano politico (ai fini della coerente destinazione delle risorse e della verifica d'impatto sul sistema economico e sociale della Regione) sia sul piano più propriamente attuativo (anche in termini di efficienza e di efficacia delle attività svolte).

Attraverso l'approvazione della manovra finanziaria, l'Ente è dunque chiamato

a esercitare una più avvertita funzione di pianificazione, individuando, nell'ambito delle politiche pubbliche delineate, le priorità che la struttura dovrà perseguire, nonché i "programmi" ritenuti funzionali alla loro concretizzazione, in sintonia sia con il quadro economico-finanziario e con i vincoli di finanza pubblica sia con gli obiettivi di gestione stabiliti, anche per mezzo dei propri organismi strumentali e delle società controllate e partecipate (principio di concordanza e di interdipendenza dei vari strumenti della programmazione).

L'imprescindibile adozione di criteri di chiarezza, di tempestività e di omogeneità delle rappresentazioni contabili, su cui insiste in modo particolare l'assetto normativo e su cui è impegnata la Regione, nell'ottica di una visione convergente dei conti pubblici, è volta ad assicurare una maggiore razionalità delle decisioni - al fine di un'ottimale organizzazione delle risorse - e a innescare un proficuo confronto tra obiettivi fissati e obiettivi realizzati e tra costi stimati e costi sostenuti.

Costituisce, infatti, un dato incontrastato che l'attendibilità e la coerenza (interna ed esterna) dei documenti di programmazione è prova di affidabilità e di credibilità dell'ente.

Da questa visuale, il bilancio rappresenta il momento conclusivo della fase previsionale e consente di conoscere, relativamente alle missioni e ai programmi in cui è articolato, le finalità alle quali l'ente si propone di pervenire.

Nell'ambito del DEFR 2024 non si rinvencono specifici punti volti a cogliere tale indispensabile evoluzione del sistema, concepita in funzione di garantire il fondamentale raccordo tra le scelte di indirizzo strategico e la capacità della struttura di conseguire i risultati attesi, in funzione dei programmi definiti in quella sede.

In questa direzione sembra invece muoversi il Piano Integrato di Attività e

Organizzazione (PIAO) 2023-2025<sup>13</sup>, nel quale è stato rilevato che la definizione dei nuovi *target* di “**Valore Pubblico**”<sup>14</sup>, che ruotano intorno a persone, imprese e territorio, per una crescita sostenibile, diffusa e inclusiva, è avvenuta in collegamento con le linee strategiche individuate nel Documento economico finanziario 2024.

In esso, si sottolinea come una programmazione costruita a partire dagli **obiettivi di impatto**, ovvero orientata verso la creazione di Valore Pubblico, conduca al miglioramento della *performance* della P.A., in termini di efficacia e di efficienza delle risorse impiegate, nonché verso la massimizzazione del benessere della collettività amministrata.

È stato altresì evidenziato come le politiche regionali per il 2024 siano state classificate secondo Aree di intervento in cui, in base alla coerenza tematica, sono raccolte le missioni e i programmi del bilancio regionale e per le quali sono tracciate le correlazioni con i fini di sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030, adottata dall’ONU<sup>15</sup>.

Per i profili rilevati, non può che darsi atto della crescente attenzione, da parte della Regione, al metodo della programmazione integrata, che chiede tuttavia completa attuazione; non può tralasciarsi, infatti, di considerare che la selezione degli obiettivi è comunque destinata a misurarsi fortemente con la drastica riduzione delle entrate disponibili, frutto delle politiche nazionali di restrizione, nonché con la tipica “rigidità” della spesa regionale, particolarmente marcata nel comparto sanitario (ma

---

<sup>13</sup> Il Piano Integrato di attività e organizzazione è uno strumento di sintesi programmatoria introdotto con d.l. n. 80 del 2021, convertito nella l. n. 113 del 2021, recante «*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all’attuazione del PNRR e per l’efficientamento della giustizia*».

<sup>14</sup> Inteso come l’incremento del benessere economico, sociale, educativo, assistenziale, ambientale, a favore dei cittadini e del tessuto produttivo.

<sup>15</sup> L’Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritta a New York il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, delinea un programma di azione rivolto sia alle istituzioni che alle persone che ne fanno parte, per la sostenibilità dello sviluppo economico, sociale e ambientale da realizzare entro il 2030.

anche del trasporto pubblico locale)<sup>16</sup>: tali fattori hanno, sicuramente, condizionato le scelte economiche e finanziarie nel tempo.

Le regole di austerità, tese al recupero del debito pubblico, imposte anche attraverso stringenti vincoli alla spesa, hanno reso, infatti, ancora più limitato il processo di pianificazione, tenuto altresì conto dell'obbligo, a decorrere dal 2023, di un contributo alla finanza pubblica a carico degli Enti territoriali - tra cui le Regioni - da adempiersi nella forma del riversamento allo Stato di risorse proprie.

La svolta dell'intero sistema di organizzazione dei mezzi finanziari (partendo dal livello politico e giungendo sino a quello gestionale) reca, pertanto, la necessità di una costante e continua revisione delle formule, che consenta di individuare, in modo trasparente e completo, il rapporto tra la dimensione finanziaria degli stanziamenti e gli scopi ritenuti primari, nonché le modalità di verifica dei risultati (indicatori di efficienza e di efficacia).

A completamento delle misure tese all'applicazione dei rinnovati principi, un ruolo essenziale riveste il *Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*, di cui all'art. 18-bis del d.lgs. n. 118 del 2011, approvato, per gli esercizi 2024, 2025 e 2026, con deliberazione G.R. n. 29 del 17 gennaio 2024.

Nel documento si registrano significativi valori nella **Missione 13 (Tutela della salute)** che presentano un'incidenza sul totale delle previsioni, complessivamente, del **49,58%**, di cui il 3,45% per investimenti, decisamente distanti dalle percentuali rilevabili per le pur strategiche **Missione 10 (Trasporti e diritto alla mobilità)**, pari a **5,01%**, **Missione 14 (Sviluppo economico e competitività)**, pari **allo 0,68%**, e **Missione**

---

<sup>16</sup> Ci si riferisce a ipotesi di rigidità sostanziale, connesse a esigenze insopprimibili di spesa preordinate a garantire livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m, della Costituzione.

15 (*Politiche per il lavoro e la formazione professionale*), pari allo 0,42%, ad avvalorare quanto appena espresso sulla ridotta manovrabilità della spesa, sulla quale il dato negativo del comparto sanitario, ancora in via di definitiva ricognizione nel suo esatto ammontare, ha un peso non marginale.

Il predetto **Piano degli indicatori** introduce un ulteriore tassello nell'insieme degli interventi normativi e provvedimentali messi in atto dalla Regione negli ultimi anni, contribuendo a delineare il percorso intrapreso verso una sempre maggiore correlazione tra bilancio e gestione, che non abbia una valenza solo formale.

Deve pertanto rimarcarsi come nella nuova dimensione economico-finanziaria, tali rilevazioni di portata trasversale, che svolgono una funzione integrativa e di supporto delle scritture contabili, divengono uno strumento irrinunciabile per monitorare l'andamento dell'Ente e consentono di far emergere il grado di efficienza e di virtuosità o le eventuali carenze, nonché di intervenire, anche nel corso di attuazione, sui punti maggiormente critici.

La stessa Amministrazione, nella propria **Relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale 2024** <sup>17</sup>, ha colto tale esigenza, evidenziando la messa in atto, nel corso dell'anno, di manovre in grado di contemperare la bassa flessibilità del bilancio con le esigenze finanziarie per il sostegno di politiche di sviluppo e di crescita del territorio e l'obbligo di rispettare i vincoli del pareggio.

Appare rispondere alle complessive finalità pianificatorie e di monitoraggio l'adozione del nuovo Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2024-2026, avente lo scopo di realizzare l'indispensabile collegamento tra il ciclo delle *performance*

---

<sup>17</sup> Approvata con D.G.R. n. 612 del 19.06.2025.

e quello di programmazione, attraverso il quale il sistema di valutazione dei dirigenti dovrebbe essere definitivamente ancorato al raggiungimento degli obiettivi (direzionali e operativi) dati.

Le azioni si pongono nel solco della disciplina in materia di organizzazione delle amministrazioni pubbliche e in esse trova piena conferma quanto sopra sottolineato sul ruolo decisivo svolto dalla componente manageriale ai fini dell'elaborazione programmatica. Siffatta attività dei dirigenti rappresenta infatti l'anello di congiunzione tra le strategie definite attraverso gli atti di pianificazione generale (formulate nel DEFR) e i risultati attesi (che trovano espressione negli obiettivi gestionali da attribuire alle articolazioni in posizione di direzione, in funzione di Centri di responsabilità, assegnatari di risorse finanziarie).

Come accennato, per realizzare tale complessa pianificazione sono stati pertanto individuati gli obiettivi di **Valore pubblico dell'Ente** associati ai relativi *target* strategici del DEFR medesimo, poi declinati per ciascuna direzione regionale in obiettivi operativi di *performance* correlati ai relativi risultati attesi in termini misurabili.

Le iniziative sinora descritte, adottate nell'ambito dell'apparato regionale, appaiono indubbiamente inquadrabili in una progressiva azione di consolidamento delle varie forme di controllo intestate alla Regione ai sensi del d.lgs. n. 286 del 1999, come integrato e modificato dal d.lgs. n. 150 del 2009, pur nel rilievo che assume l'ancora parziale operatività del controllo di gestione.

Infatti, pur registrandosi un positivo avanzamento nella delicata sfera, tuttavia, come riportato nella Relazione della Sezione di controllo annessa alla decisione di parifica del Rendiconto per il precedente esercizio finanziario, a seguito della revisione

degli assetti organizzativi di vertice, l'Ente ha ritenuto necessario posticipare l'assegnazione degli obiettivi operativi alle strutture manageriali, sospendendo il sistema di *report*, teso a restituire i risultati delle misurazioni dei costi ai Centri di responsabilità, *“in quanto l'Amministrazione è orientata a sviluppare e potenziare il monitoraggio collegato a strumenti di controllo di specifici ambiti”*.

Nella sede istruttoria riguardante la parifica 2024 è stato rappresentato che, anche nell'anno esaminato, non è stato dato avvio alla predetta metodologia, in attesa dell'introduzione della nuova contabilità *accrual* (principio della competenza economica integrale). In proposito, deve condividersi quanto osservato dalla Sezione di controllo, che pur riconoscendo il cambiamento epocale insito nella preannunciata riforma (prevista dal d.lgs. n. 118 del 2011 e in fase di implementazione nazionale), ha nondimeno rimarcato come la scelta operata possa determinare un vuoto gestionale. Ha inoltre ribadito come il controllo di gestione e la contabilità analitica costituiscano i capisaldi della *governance* pubblica e rispondano a obblighi normativi aventi lo scopo di garantire l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Analoghe esigenze, riferite al potenziamento delle attività di vigilanza nei confronti degli enti, delle agenzie (soprattutto del comparto sanitario) e degli organismi partecipati, sono state affrontate dalla Regione nella citata Relazione sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale. In essa si dà conto che si è provveduto a formulare indirizzi e ad assegnare alle predette strutture gli obiettivi 2024-2026, con riguardo al complesso delle spese di funzionamento e ad altri aspetti economico-finanziari e gestionali.

È stato positivamente esplicitato che con tali atti si è inteso attuare il coinvolgimento dei soggetti appartenenti al sistema pubblico regionale nei **temi**

**riguardanti la razionalizzazione della spesa pubblica e l'efficacia dei servizi prestati.**

Non diversamente dal passato, si ribadisce la necessità di completare il percorso metodologico avviato e volto a verificare la rispondenza dei risultati della gestione di tali organismi ai piani, ai programmi e agli obiettivi strategici.

Per quanto attiene, in particolare, alla sfera sanitaria, nella bozza di Relazione della Sezione di controllo, per un verso, è stato rilevato un miglioramento, per l'anno 2024, nella specificazione degli obiettivi, che risultano snelliti e incentrati in particolare sul raggiungimento dell'equilibrio di bilancio riferito al CE del IV trimestre (il cui omesso conseguimento determina il mancato raggiungimento di tutti gli altri *target*); per altro verso, è stato però evidenziato il permanere di disallineamenti nelle tempistiche nel processo di assegnazione, che viene strutturalmente definito dopo mesi dall'inizio dell'esercizio.

Non può tralasciarsi, per altro, di osservare che gli obiettivi sono stati oggetto di plurime rimodulazioni e di diversi aggiornamenti (con ciò intervenendo più volte sulla visione programmatica iniziale).

Inoltre, per le procedure di valutazione dei Direttori generali, relative all'esercizio 2022 e agli anni successivi, in sede istruttoria è stato prospettato che nessuna Azienda sanitaria ha raggiunto l'equilibrio di bilancio riferito al CE del IV trimestre, il cui carente conseguimento, come detto, condiziona la realizzazione degli altri obiettivi.

In definitiva, richiamando quanto sinora sintetizzato, va ribadito come la rilevanza economica dell'azione sia strettamente dipendente dal buon esito dei programmi gestionali, i quali rappresentano il punto di convergenza tra gli indirizzi

di governo e le risorse a essi destinate. La formulazione di piani congrui e attendibili, sia sotto il profilo contenutistico sia sotto il profilo temporale, assume dunque una posizione centrale in un contesto proiettato verso una logica budgetaria ad alta flessibilità operativa.

Più in generale, interventi maggiormente risolutivi da parte della Regione potranno contribuire a circoscrivere o eliminare le disfunzioni, già in passato analizzate, connesse alla stretta osservanza dei principi di fondo della contabilità armonizzata, tra i quali costituiscono misure portanti la **programmazione e la misurazione**, in quanto strumentali alla sana ed evoluta amministrazione del bene pubblico.

Dalla loro corretta applicazione emerge, invero, il carattere prioritario della impostazione della spesa e della relativa copertura, sia nella fase di indirizzo sia nella fase operativa, al fine di conseguire la più efficace gestione.

Tale considerazione è destinata a complicarsi a fronte delle misure varate a livello europeo e degli obblighi imposti dalla normativa: è indubbio il peso che nel quadro pianificatorio assumerà l'inserimento per vari anni dei fondi comunitari, ivi inclusi quelli collegati al PNRR, all'interno del processo di bilancio, con un accentuato impegno della fase progettuale ai fini dell'effettiva attuazione di un modello di crescita economica in un contesto di finanza pubblica in equilibrio.

Anche in questi termini, è necessario che il fattore temporale occupi un posto fondamentale nell'organizzazione delle risorse, in quanto determinante ai fini dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia della gestione. Il superamento delle scadenze stabilite per l'esecuzione di un intervento, oltre a produrre ricadute negative, per il venir meno degli scopi che si intendeva realizzare, ha molteplici ricadute sul

fronte contabile, in quanto l'omessa effettuazione della spesa genera un *vulnus* sullo stesso obiettivo prefigurato e sulla missione in cui si inquadra.

Il coordinamento degli strumenti disciplinati dal legislatore per la definizione della manovra di bilancio risponde, infatti, più che a mere regole formali, a logiche sostanziali e sistematiche, nelle quali si iscrive anche la finanza regionale, in una prospettiva di perseguimento degli obiettivi di politica economica a medio termine.

Quest'ultimo profilo risulta compromesso in tutti i casi di scostamento, anche sul piano contenutistico, tra gli obiettivi strategici definiti nel documento di pianificazione e quelli programmatori di secondo livello individuati nel bilancio di previsione, in cui risulta violato il **principio di coerenza**, che costituisce uno dei punti cardine del "decreto armonizzazione".

Sulla base di tale requisito, risultano fondamentali sia il costante allineamento tra gli strumenti di programmazione (elaborati su diversi piani) e gli atti attuativi, sia, in sede di rendicontazione, la rilevazione del divario tra i risultati ottenuti e i risultati attesi.

Anche per questo aspetto emerge l'importanza delle iniziative promosse dall'Ente nel corso degli anni, onde pervenire a una maggiore responsabilizzazione della gestione della spesa, attraverso molteplici misure di natura organizzativa; tuttavia, la corretta individuazione dei tempi di esecuzione degli interventi continua a essere problematica.

Similmente a quanto avvenuto nei precedenti esercizi, è stata riscontrata un'elevata quota di reimputazioni di crediti e debiti, oltre che cancellazioni.

Da parte di questa Procura non può che rimarcarsi l'estrema delicatezza delle operazioni di "stralcio" di crediti accertati, da eseguire solo nel caso di motivata

impossibilità di mettere in riscossione le somme.

Nell'odierna sede, sullo specifico fenomeno, va ribadito che nei casi di intervenuta prescrizione del relativo diritto, preclusiva della sua realizzazione, possono evidenziarsi ipotesi di pregiudizio erariale per il minore introito derivato all'Ente.

Si deve, tuttavia, positivamente dare atto che, secondo quanto riferito nella Relazione sulla gestione, l'eliminazione di residui è stata motivata rappresentando nel dettaglio gli elementi sopravvenuti e tali da determinare il venir meno dell'obbligo posto a fondamento dell'impegno o dell'accertamento.

Sempre sulla sfera delle entrate, è stata registrata la formazione di residui attivi in misura superiore all'anno 2023, soprattutto per la parte corrente<sup>18</sup>, confermando - anche sul punto - la necessità di un più compiuto adeguamento alle regole della competenza finanziaria potenziata.

In proposito, interessa ribadire quanto accennato in premessa sul ruolo fondamentale attribuito alla rinnovata funzione programmatica e di livello gestionale in capo ai Centri di responsabilità, al fine di assicurare il corretto impiego delle risorse, evitando pericoli di immobilizzazione o, al contrario, di mancata concretizzazione delle stesse (minori entrate).

Simili considerazioni possono essere estese alle ipotesi di reimputazioni di spesa, aventi una certa consistenza anche per l'anno trattato, peraltro, in peggioramento rispetto all'esercizio precedente. Per lo specifico versante, occorre premettere che lo slittamento in avanti delle partite debitorie può creare una situazione

---

<sup>18</sup> In particolare, nel Titolo secondo (Trasferimenti correnti), la voce "Altri trasferimenti correnti da imprese" (cap. 02583) sono mantenuti residui attivi per oltre 40 milioni di euro, riferiti ai Fondi versati dalle aziende fornitrici di dispositivi medici, per i quali risulta iscritto un ingente accantonamento sul FCDE, pari a oltre il 99% del valore dell'accertamento; l'argomento sarà oggetto di più diffusa trattazione nel prosieguo.

di incertezza sull'effettivo tempo di realizzazione dei procedimenti implicanti le uscite, come è dato evincere dalla mancanza di sufficiente stabilità nell'individuazione dell'anno di scadenza ovvero dell'orizzonte temporale entro cui l'iniziativa programmata, cui l'esborso risponde, deve essere completata.

A fronte delle ricognizioni operate, occorre richiamare l'attenzione sul rischio di compromissione non solo degli equilibri di bilancio ma anche dei saldi di pareggio che una simile situazione potrebbe comportare. Non senza sottolineare, ancora una volta, la necessità di affrontare tale condizione, procedendo all'analisi dettagliata delle voci creditorie e debitorie oggetto di differimento e valutando le ragioni che hanno determinato, da parte dei servizi competenti, una significativa trasposizione delle relative obbligazioni nei bilanci successivi a quello di iniziale imputazione.

\*\*\*

### **1.3 Il comparto sanitario.**

I profili sinora evidenziati interessano, principalmente, la sfera della sanità: il "comparto salute" rappresenta, infatti, un nevralgico ambito di intervento, al cui andamento occorre prestare particolare considerazione, sia per i riflessi connessi a situazioni di squilibrio economico-finanziario registrate sia per la congiunta esigenza di dare definitivo impulso alle azioni volte a soddisfare gli impegni di risanamento nel rispetto dei parametri nazionali ed europei.

Si tratta, notoriamente, di un terreno nel quale si innescano le più forti tensioni tra bisogni soggettivi insoddisfatti, risparmi obbligati e, all'opposto, sprechi e diseconomie, inconciliabili con quella logica di *spending review*, spesso messa a fondamento di scelte destinate ad agire su singoli costi: è il caso dei tagli lineari, non sempre sufficienti a ispirare una programmazione organica, da costruire su una

visione unitaria, che abbia effetti positivi sostanziali sull'insieme delle strutture e sulla stessa appropriatezza delle prestazioni.

Ha evidenziato la Corte costituzionale, in plurimi pronunciamenti in materia<sup>19</sup>, che la gestione del settore deve essere improntata ad alcuni principi inderogabili:

- da un lato, il diritto alla salute si traduce in "spese costituzionalmente necessarie", assicurate attraverso la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) da parte del legislatore nazionale e garantite, a livello locale, anche nel caso di limitatezza delle risorse;

- dall'altro, atteso che in caso di *deficit* strutturale è fatto divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all'effettivo rientro, le Regioni devono essere in grado di *"separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità ..."*.

La Consulta ha anche ribadito che per assicurare la necessaria tutela del diritto fondamentale alla salute devono ritenersi obbligatorie le spese inerenti alle prestazioni corrispondenti ai LEA, mentre incorrono nel citato divieto le spese per *"prestazioni comunque afferenti al settore sanitario ulteriori e ampliative rispetto a quelle previste dallo Stato"* (cfr. sentenze nn. 201 del 2024 e 57 del 2025).

In funzione di tale esigenza, pertanto, un aspetto fondamentale della disciplina contabile (art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011) è costituito dal dovere di perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del servizio medesimo (con la scomposizione della spesa obbligatoria ai fini del suo collegamento con l'entrata, avuto particolare riguardo all'estinzione del disavanzo pregresso).

L'esito verso la puntuale simmetria tra la spesa sanitaria obbligatoria (LEA) e

---

<sup>19</sup> Sentenze n. 117 del 2018 e nn. 18 e 233 del 2019. Più di recente, sentenze nn. 256 e 242 del 2022, nn. 142 e 36 del 2021, n. 166 del 2020.

non obbligatoria e le fonti di copertura costituisce, pertanto, un importante traguardo, propedeutico al raggiungimento della dovuta trasparenza nella regolazione dei trasferimenti al sistema nel suo complesso.

Entro tale contesto si collocano i progetti di razionalizzazione dell'intera area, nell'ottica del risparmio e per far fronte alla condizione strutturalmente deficitaria registrata nel corso degli ultimi esercizi.

Come di consueto, nell'anno esaminato, il comparto ha canalizzato un assai consistente flusso di risorse che, in termini assoluti, risulta in lieve crescita rispetto all'anno precedente. La relativa spesa si presenta predominante rispetto a tutti gli altri settori. Infatti, del totale degli accertamenti riferiti alle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa contabilizzati dalla Regione, ben l'83,24% (pari a 1.870.177.454,14 euro) riguarda l'ambito in trattazione, mentre, rispetto al valore globale delle somme impegnate per le spese correnti (titolo 1), tale dato si attesta sull'81,06%.

In ordine al finanziamento della sfera sanitaria, si rileva, preliminarmente, che con la legge di bilancio 2024 sono state stanziato risorse aggiuntive per il FSN ma, come riferito dalla Regione nella Relazione sulla gestione, *“una quota significativa di tali fondi sarà destinata al rinnovo contrattuale del personale sanitario. Nonostante questo incremento, l'analisi del Documento di Economia e Finanza rivela una tendenza alla riduzione della spesa sanitaria in rapporto al PIL nei prossimi anni. Tale dato, unitamente alla modesta crescita prevista del FSN per il 2025 e il 2026, suggerisce che il sostegno finanziario ... non sia sufficiente a garantire la sostenibilità e lo sviluppo del sistema nel lungo periodo”*.

Sulla base dell'Intesa sancita in Conferenza Stato-Regioni, l'incremento in valori assoluti del FSR indistinto registrato per l'Umbria è stato pari a + 44 milioni di euro.

Per ciò che concerne, invece, la destinazione della quota premiale, l'Ente ha usufruito del riparto per complessivi 33,1 milioni di euro.

Dalla disamina complessiva dell'attività, emerge che le misure in via di attuazione non hanno ancora raggiunto gli *standard* funzionali e organizzativi idonei a coniugare, sulla base di una pianificazione compiuta e integrata, la duplice esigenza di potenziare la qualità dei servizi e di condurre la spesa entro i limiti di convenienza e di produttività.

Destano, in proposito, particolare interesse le cifre originate dalla mobilità attiva e passiva, ovvero dagli spostamenti interregionali per motivi di cura, in riferimento alla quale si registrano crediti (ovvero una mobilità attiva) per 88,2 milioni di euro e debiti (ovvero una mobilità passiva) per 124,8 milioni di euro, con un conseguente saldo passivo pari a 36,6 milioni di euro, in rialzo del 17,5% rispetto all'anno precedente, che conferma il *trend* di crescita dell'ultimo triennio (nel 2021 il saldo passivo era pari a euro 8.948.469,00, nel 2022 euro 20.142.099,69 mentre nel 2023 euro 31.182.858,83).

Può notarsi come i dati pongano in primo piano bisogni assistenziali non totalmente soddisfatti a livello locale, che potrebbero essere generati da impossibilità del SSR di rispondere a specifiche richieste (servizi specialistici di centri di eccellenza o, in ipotesi e in via marginale, anche assistenza non erogabile in un intervallo spazio - temporale ritenuto congruo dagli utenti).

E proprio la corretta individuazione delle ragioni poste alla base della scelta di recarsi fuori dal territorio regionale per ricevere la prestazione costituisce, a fronte delle ingenti somme utilizzate per tale finalità, un presupposto essenziale per una programmazione mirata al miglioramento del servizio interno, che guardi anche al

controllo della spesa indotta dalla mobilità medesima.

Per quanto concerne le risorse finanziarie da *pay-back* farmaceutico è stato rilevato un ammontare (in corrispondenza delle disponibilità effettivamente introitate nel corso dell'esercizio) pari a 6,2 milioni di euro.

Nell'ambito **dell'obiettivo di mantenimento dell'equilibrio economico**, risulta che la Regione si è posta in linea con tale parametro, come emerso in sede di verifica dei risultati d'esercizio, per l'anno 2024, ai fini dell'avvio della procedura di cui all'art. 1, comma 174, della l. n. 311 del 2024<sup>20</sup>, che impone in caso di disavanzo di gestione di adottare i necessari provvedimenti di ripiano.

Nonostante la copertura del *deficit*, assicurata dall'Amministrazione, abbia fatto venire meno ogni eventuale presupposto per l'attivazione delle misure di cui alla citata legge (n. 311 del 2024), l'Ente è stato, comunque, invitato *"a una riflessione in merito alla gestione strutturale del SSR, in condizioni di efficienza e appropriatezza nell'erogazione dei LEA, nel rispetto dell'equilibrio economico in coerenza con le risorse disponibili a legislazione vigente"*.

Nella Relazione allegata alla decisione di parificazione del rendiconto generale per l'esercizio 2023, la Sezione di controllo aveva messo in luce, con riguardo all'equilibrio economico del SSR, che: *"nonostante la mancanza di espressi rilievi da parte del Tavolo di monitoraggio, si osserva che quanto rilevato dallo stesso in occasione della riunione del 7 dicembre 2023 in merito alla "effettività del Piano [di efficientamento e di Riquilificazione] intrapreso in autonomia dalla Regione", nonché l'utilizzo, anche con riguardo all'esercizio 2023, di poste straordinarie a supporto dell'equilibrio stesso, come risultante dalla*

---

<sup>20</sup> Dal verbale di riunione del 24 aprile 2025, concernente la *"Verifica degli adempimenti di cui all'articolo 12 dell'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2025"* emerge che l'Umbria ha *"assicurato l'equilibrio ai sensi dell'articolo 1, comma 174, della legge n. 311/2024"*, per cui, avendo la Regione adempiuto entro il termine di legge del 30 aprile, la procedura di cui al medesimo articolo, si è conclusa.

*D.G.R. n. 359 del 22 aprile 2024, appare evidenziare la persistente necessità della sollecita adozione di ogni iniziativa utile ad assicurare che le misure individuate con il Piano di efficientamento approvato con D.G.R. n. 1024 del 5 ottobre 2022, aggiornato per scorrimento da ultimo con D.G.R. n. 796 del 7 agosto 2024, come declinate dai successivi Piani/Programmi attuativi adottati dalle Aziende, producano sollecitamente gli effetti previsti, al fine di assicurare, con le risorse disponibili a legislazione vigente, la costante salvaguardia dell'equilibrio, nel perseguimento della preminente finalità di erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e appropriatezza".*

Con riferimento all'esercizio corrente, la medesima Sezione, nella bozza di Relazione trasmessa a questa Procura, con riguardo allo stesso profilo in esame, ha preso atto *"dei provvedimenti di copertura adottati dalla Regione, consistenti in misure straordinarie di prelievo fiscale incidenti sull'intera collettività", sottolineando che "già da tempo, sia la Sezione sia il Tavolo di verifica degli adempimenti, avevano invitato la Regione ad una sollecita adozione delle misure necessarie a ripristinare l'equilibrio strutturale..."*.

Limitando l'analisi a un arco temporale comprendente gli ultimi tre esercizi, è possibile notare come l'utilizzo di poste straordinarie sia stato, effettivamente, importante ai fini dell'ottenimento di un risultato economico positivo per alcune strutture sanitarie, soprattutto con riferimento all'annualità 2023.

Tale valutazione trova, altresì, espressione nel CE consolidato, in cui sono aggregate le grandezze finali delle singole articolazioni.

Si riportano i relativi dati, desumibili dalla documentazione trasmessa dall'Amministrazione regionale, concernenti i risultati conseguiti sia dalle Aziende sanitarie regionali che dalla GSA.

**ANNO 2022**

importi in euro

	<b>USL Umbria n. 1</b>	<b>USL Umbria n. 2</b>	<b>Azienda Osped. di Perugia</b>	<b>Azienda Osped. di Terni</b>	<b>GSA</b>
Diff.za tra Valore e Costi della produzione	15.798.171	13.547.306	10.433.398	5.152.387	-11.945.591
Proventi e oneri fin./Rett. val. att. finanz.	- 31.334	127	-4.246	-1.402	59
Proventi e oneri straordinari	-325.405	1.037.497	258.937	1.570.891	13.169.069
Imposte sul reddito d'esercizio	15.307.657	14.454.930	10.639.582	6.721.876	0
Utile (Perdita) dell'esercizio	133.775	130.000	48.507	0	1.223.537

**ANNO 2023**

importi in euro

	<b>USL Umbria n. 1</b>	<b>USL Umbria n. 2</b>	<b>Azienda Osped. di Perugia</b>	<b>Azienda Osped. di Terni</b>	<b>GSA</b>
Diff.za tra Valore e Costi della produzione	11.374.089	-10.455.126	5.371.269	6.861.217	-56.978
Proventi e oneri fin./Rett. val. att. finanz	33.439	206	8.904	1.425	64
Proventi e oneri straordinari	3.502.586	24.097.547	5.332.485	-64.358	333.138
Imposte sul reddito d'esercizio	14.896.119	13.625.972	10.689.358	6.786.689	0
Utile (Perdita) dell'esercizio	13.995	16.655	23.300	11.595	276.223

**ANNO 2024**

importi in euro

	<b>USL Umbria n. 1</b>	<b>USL Umbria n. 2</b>	<b>Azienda Osped. di Perugia</b>	<b>Azienda Osped. di Terni</b>	<b>GSA</b>
Diff.za tra Valore e Costi della produzione	484.209	-3.117.742	375.237	999.865	-5.282.672
Proventi e oneri fin./Rett. val. att. finanz.	168.302	283	9.901	0	39
Proventi e oneri straordinari	8.385.528	6.395.364	345.402	347.669	5.422.453
Imposte sul reddito d'esercizio	15.755.458	14.289.936	11.390.399	6.958.785	0
Utile (Perdita) dell'esercizio	-6.717.419	-11.012.031	-10.659.859	-5.611.250	139.820

La sommatoria di tutti i suddetti fattori numerici concorre, come in precedenza segnalato, alla determinazione del risultato economico complessivo del "sistema sanitario" regionale, che mostra l'incidenza positiva delle partite straordinarie (proventi e oneri); ciò si è tradotto, per il 2022 e per il 2023, nel conseguimento di un utile e, per il 2024, nella realizzazione di una perdita più contenuta.

**CE CONSOLIDATO**

importi in euro

	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
Diff.za tra Valore e Costi della produzione	32.860.376	12.966.543	-6.935.937
Proventi e oneri finanziari	-31.438	44.038	117.643
Rettifiche di valore attività finanziarie	-5.358	0	0
Proventi e oneri straordinari	15.765.907	33.329.325	21.017.917
Imposte sul reddito d'esercizio	47.124.045	45.998.138	48.399.217
Utile (Perdita) dell'esercizio	1.465.442	341.768	-34.199.593

In merito alle azioni intraprese nell'esercizio e agli obiettivi conseguiti rispetto ai *target* prefissati per la **razionalizzazione della spesa**, la Regione ha comunicato di aver approvato un nuovo Piano di Efficientamento e Riqualficazione del Sistema sanitario regionale per l'anno 2024. In particolare, il suddetto documento, adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 796 del 07.08.2024, rappresenta un momento strategico della programmazione che mira al raggiungimento, da parte del settore, dell'equilibrio strutturale dal punto di vista economico, garantendo, al contempo, un miglioramento complessivo e un'efficienza ottimale dei servizi.

Sulla base del Piano, ciascuna Direzione aziendale ha approntato un proprio Programma Operativo, con individuazione delle azioni specifiche da portare avanti.

In tema di **conferimento degli obiettivi e di valutazione dei Direttori generali** delle strutture sanitarie si è sopra riferito, sottolineandone le criticità sul piano temporale e dei contenuti.

Un'anticipazione dell'*iter* di assegnazione, da valutare positivamente, tuttavia, si registra per l'anno 2025<sup>21</sup>. Da notare che, in questo caso, con una misura attuata per la prima volta dalla Regione, risultano stabilite gravi conseguenze nei confronti dei vertici, connesse al mancato ottenimento dell'equilibrio economico - finanziario dell'Azienda (ai sensi dell'art. 3, comma 1, del contratto per lo svolgimento delle funzioni del Direttore generale, che prevede, in caso di omesso conseguimento dello specifico obiettivo, la decadenza automatica dall'incarico ai sensi dell'art. 52, comma 4, lett. d) della l. n. 289 del 2002).

Tra gli interventi più significativi per il **contenimento della spesa sanitaria** risultano di particolare interesse quelli relativi agli acquisti di beni e servizi mediante

---

<sup>21</sup> D.G.R. n. 403 del 07.05.2025.

procedure centralizzate, avvalendosi di tutti gli strumenti di acquisto e di negoziazione, anche telematici, predisposti da Consip s.p.a.

Al riguardo, esaminando la percentuale di approvvigionamenti da parte delle Aziende e del sistema sanitario regionale tramite le procedure menzionate, nel corso del 2024 si può notare un'incidenza sul valore complessivo, in media, pari a circa il 74%, con una lieve flessione rispetto al 2023, in cui tale aliquota si era attestata su una misura prossima al 76%. Il decremento, essenzialmente riconducibile all'Azienda Ospedaliera di Perugia, non è totalmente compensato dall'aumento registrato dall'Azienda Ospedaliera di Terni.

In considerazione del rilevante impatto della spesa sanitaria sul bilancio regionale, ci si attende che il ricorso alle committenze centralizzate possa, ulteriormente, accrescersi anche al fine di evitare l'ingiustificato utilizzo delle proroghe contrattuali.

Per questi profili, comunque, deve sottolinearsi una progressiva aderenza alle istanze di contingentamento dei costi, imposte dalla legge, che stabiliscono precisi obblighi di acquisizione aggregata.

Non può tralasciarsi di menzionare, per altro, che per le categorie merceologiche del settore sanitario, individuate con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (del 24.12.2015 e dell'11.07.2018), la violazione di tali modalità è prevista dalla legge n. 208 del 2015, art. 1, commi 548-550, quale causa di responsabilità erariale e disciplinare dei Dirigenti (comma 549). Inoltre, il comma 550 dello stesso articolo citato, in caso di proroga dei contratti, nel far discendere le medesime conseguenze sul piano soggettivo, commina la nullità dei relativi atti negoziali.

Quanto alla disamina della **spesa per il personale e per gli incarichi libero**

**professionali** nella materia trattata, la Regione, a seguito di una specifica richiesta istruttoria della Sezione di controllo, ha rappresentato che le Aziende del SSR hanno incrementato, sostanzialmente, gli affidamenti esterni.

Più nel dettaglio, se gli esborsi sostenuti per tale tipologia risultano in diminuzione per l'Azienda Ospedaliera di Perugia (con un importo, per il 2024, pari a 3.200,00 euro, essendo stato attivato un solo contratto con decorrenza 01.11.2024), per l'Azienda Ospedaliera di Terni e per le due Aziende Sanitarie (Usl Umbria 1 e Usl Umbria 2) gli analoghi impegni si pongono in forte crescita rispetto all'esercizio precedente (per un importo totale pari a 2.006.311,85 euro, di cui 206.324,86 euro per l'Azienda Ospedaliera di Terni, 1.035.269,00 euro per l'Azienda Usl Umbria 1 e 764.717,99 euro per l'Azienda Usl Umbria 2).

In linea generale, è da riservare sempre particolare attenzione all'incremento dei costi legati a conferimenti esterni, per i quali occorre tenere presente che il ricorso a professionalità al di fuori dell'organizzazione dell'Ente deve avere, oltre che tutti i presupposti previsti dalla legge (carezza quantitativa e qualitativa di figure interne), un'effettiva e concreta esigenza funzionale della struttura, non diversamente superabile con le proprie risorse.

Per quanto concerne il rispetto del **teito di spesa per il personale** del SSR, l'Amministrazione regionale ha sottolineato che a decorrere dalla rilevazione trimestrale alla data del 30 giugno 2024, il competente Servizio ha riscontrato, in tutti i monitoraggi delle Aziende, l'osservanza di detto limite. La ricognizione conclusiva, riferita al 31.12.2024, ha evidenziato *“il conseguimento degli obiettivi di razionalizzazione della spesa prefissati dalla DGR 1024/2022 rilevando una spesa per il personale dell'anno 2024, definita secondo i parametri fissati dal MEF, in linea con il Tetto regionale di cui alla DGR*

581/2021”.

Infine, per quanto attiene alle iniziative adottate per il **monitoraggio della spesa farmaceutica**, sebbene la stessa si mantenga al di sotto del 6,8% e in questi anni abbia avuto un andamento in continua decrescita, nel 2024, ha registrato, secondo quanto segnalato dall’Ente, *“un aumento del 5,83%, per effetto del nuovo sistema di remunerazione delle farmacie introdotto, a decorrere dal 1 marzo 2024, dalla legge 213 del 30/12/2023 e per il passaggio nel canale della farmaceutica convenzionata di un’intera classe di farmaci antidiabetici (gliptine), precedentemente dispensati in DPC, per effetto del provvedimento di riclassificazione AIFA del 3 maggio 2024, in attuazione di quanto previsto dall’art. 1, comma 229 della medesima legge 213/2023”*.

Quanto, invece, alla **spesa farmaceutica relativa agli acquisti diretti** *“l’impatto di spesa nel 2024 (CE IV trimestre) ha comportato un aumento del 7,9%”,* che risulta influenzato, al livello non solo regionale, *“dalla continua immissione in commercio di nuovi farmaci e dall’ampliamento delle indicazioni d’uso di quelli già in terapia, per lo più riferibili a farmaci ad alto costo con indicazioni oncologiche ed ematologiche e, in crescita, farmaci per malattie rare...”*.

Conclusivamente, l’esame trasversale dell’attività conferma una spesa sanitaria non ancora in completa linea con i paradigmi della sana ed efficiente gestione e, dunque, non totalmente affrancata dal peso di uno squilibrio strutturale.

Pur dandosi atto dell’adozione di misure incisive, non risulta completato l’iter per il raggiungimento degli *standard* funzionali e organizzativi volti a coniugare, sulla base di una pianificazione integrata, la duplice esigenza di potenziare la qualità dei servizi e di condurre la spesa entro i limiti di convenienza e di produttività.

Alle sfasature temporali che hanno contraddistinto negli anni i trasferimenti

delle risorse per il ripiano delle perdite, si sono succeduti altri profili problematici riscontrati con riferimento alla spesa per servizi sanitari, che registra un generale aumento<sup>22</sup>; nel complesso, non appaiono maturati, a oggi, tutti i presupposti per la valutazione del grado di conseguimento degli obiettivi programmati.

Anche su tale piano, occorre pertanto ribadire la necessità di un rafforzamento di tutti gli strumenti di indirizzo e di monitoraggio nei confronti degli enti e delle strutture sanitarie, al fine di ottenere una sempre più efficace organizzazione, oltre che degli ambiti operativi, delle risorse umane e finanziarie assorbite dal settore nonché un'offerta delle prestazioni assistenziali qualitativamente appropriata nel territorio.

\*\*\*

#### **1.4 Gli interventi in materia di società a partecipazione regionale.**

Un punto qualificante della programmazione degli ultimi anni è rappresentato dagli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica, estesi a tutti gli organismi del livello di governo regionale, incluse le società.

Si è già dato conto dell'azione di potenziamento delle attività di vigilanza avviata di recente nei confronti degli enti, delle agenzie e delle diverse forme di partecipazione, attraverso la formulazione di indirizzi e l'assegnazione di obiettivi, tesi, nel complesso, al contenimento dei costi e alla maggiore efficacia dei servizi prestati.

Non diversamente dal passato, occorre comunque ribadire la necessità di completare tale percorso metodologico, teso ad assicurare la rispondenza dei risultati

---

<sup>22</sup> Dal Rapporto della Banca d'Italia, sopra citato, si legge che nel 2024 i costi relativi alla sanità sono aumentati del 4,9 per cento, con una dinamica più elevata rispetto a quella delle Regioni simili per modalità di finanziamento della spesa sanitaria (2,8 %), su cui ha influito soprattutto la crescita degli oneri della gestione diretta che ha mostrato incrementi nella spesa per l'acquisto di beni (7,3 per cento) e per il personale (2,5). Aumenti generalizzati sono stati inoltre registrati nelle diverse tipologie di spesa in convenzione.

della gestione, anche di tali organizzazioni, ai piani, ai programmi e alle linee strategiche dell'Ente, in considerazione della rilevanza che il riassetto del "Gruppo Pubblica Amministrazione" riveste per la stessa Regione, ai fini della completa ricognizione delle risorse assorbite dalle svariate modalità di controllo, di partecipazione e di partenariato (25 Enti pubblici vigilati, 5 società a partecipazione diretta, 3 società a partecipazione indiretta, 11 Enti di diritto privato controllati<sup>23</sup>).

In via generale, sul tema, deve tenersi presente che il riordino degli assetti societari ha costituito un argomento ricorrente nelle varie realtà territoriali, per le quali è sempre stata prospettata l'esigenza di accertare l'utilità del loro mantenimento in termini costi/benefici, per gli inevitabili riflessi economici causati dal perdurare di situazioni non convenienti.

Entro questo scenario, si collocano da qualche anno le operazioni attuate dalla Regione, attraverso le misure previste dalla legge n. 190 del 2014 e dal d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), per la ristrutturazione dei pacchetti azionari, in ragione dei non marginali oneri che gravano annualmente sul bilancio in dipendenza delle differenziate tipologie di gestione.

Tali disposizioni, per rimediare alla proliferazione dei soggetti di natura privatistica registrata sul piano nazionale negli ultimi due decenni, statuiscono precisi parametri di funzionalità e di economicità che devono orientare le scelte delle Amministrazioni nell'azione di riassetto, incentrando l'interesse sulla eliminazione degli organismi "non indispensabili" al perseguimento delle finalità istituzionali e sul contenimento dei costi di funzionamento.

Lo specifico ambito presenta diversi aspetti di interesse anche per l'Umbria: si

---

<sup>23</sup> Fonte: Amministrazione trasparente della Regione alla voce Enti controllati. Dati al 31.12.2024.

tratta, infatti, di un segmento gestionale che, dal punto di vista finanziario, pesa in maniera rilevante sul bilancio e che, conseguentemente, richiede una costante attività di monitoraggio sulle poste contabili, per l'incidenza che su di esse possono avere sia le perdite registrate nelle compagini sociali sia i trasferimenti effettuati a vario titolo nei loro confronti.

Un passaggio indefettibile è rappresentato dalla verifica dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati, giusta disposizione di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118 del 2011, che l'Ente ha provveduto a effettuare nel 2024.

Come specificato nella Relazione sulla gestione dell'organo esecutivo allegata al rendiconto, a conclusione delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui, sono stati eseguiti riscontri *"al fine di riconciliare tutte le poste contabili attive e passive reciproche"* e sono state *"definite e conciliate tutte le situazioni che risultavano non allineate alla data del 31/12/2023"*.

La fondamentale fase di ricognizione risponde all'esigenza di garantire chiarezza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti, in funzione di una corretta attività di direzione che postula una tendenziale simmetria delle rispettive poste creditorie e debitorie.

Seppure il quadro scaturito dai controlli mostri una sfasatura tra le reciproche componenti economiche, anche per importi consistenti, tuttavia, per ognuna delle situazioni evidenziate, sono state, sinteticamente, esposte le ragioni giustificative.

Le discordanze più rilevanti riguardano le società **Gepafin s.p.a., PuntoZero S.c.ar.l. e Ater** (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale), per le quali, come per tutte le operazioni di raccordo con le altre società, è comunque intervenuta la prescritta asseverazione da parte dell'Organo di Revisione.

Il prospettato riallineamento depone per un risolutivo superamento delle difficoltà intrinseche alla fase di predisposizione del bilancio consolidato, la cui correttezza e attendibilità si basa, necessariamente, sull'equivalenza delle partite infragruppo e sulla individuazione delle eventuali differenze (rettifiche di consolidamento).

L'analisi dei rapporti ora descritti tra l'Ente e le sue partecipate - in disparte la valutazione sulle singole fattispecie, da cui si evince una rilevante erogazione di somme da parte della Regione - conferma l'esigenza di un costante controllo sulle variegate realtà rinvenibili nel panorama degli organismi strumentali e societari.

Non può sottacersi che, per un positivo ed efficace utilizzo dell'informativa relativa ai flussi e agli scambi tra la Regione, che detiene le partecipazioni, e le singole entità partecipate, occorre tenere in debita considerazione una serie di elementi e di dati il più possibile aggiornati, tra i quali, in primo luogo, quelli risultanti da bilanci riferiti allo stesso esercizio cui attiene il rendiconto, in guisa che quest'ultimo possa rappresentare, in modo veritiero, la reale condizione finanziaria dell'Ente regionale nel suo complesso.

Ciò determina che debba proseguirsi in un assiduo monitoraggio delle società, degli enti e degli organismi, non limitato ad aspetti di natura contabile, ma puntualmente indirizzato verso valutazioni gestionali sulla base di evidenziazioni complete e temporalmente omogenee.

Con deliberazione della Giunta regionale n. 1218 del 13.11.2024, in relazione al disposto di cui all'art. 14, comma 6, del d.lgs. n. 175 del 2016 <sup>24</sup>, la Regione ha dato atto

---

<sup>24</sup> Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita.

che non sussistono società a controllo pubblico titolari di affidamenti diretti dichiarate fallite o sottoposte a liquidazione giudiziale nel quinquennio considerato dalla norma.

Inoltre, al fine di dare corso alle disposizioni di cui all'art. 20, comma 1, del medesimo d.lgs. n. 175 del 2016, sempre con la stessa deliberazione, è stata approvata la Revisione periodica delle partecipazioni al 31.12.2023 e il relativo piano di razionalizzazione.

Interessa notare che in tale atto, per le società a partecipazione diretta e indiretta (Gepafin s.p.a., Sviluppumbria s.p.a., Umbria Tpl e mobilità s.p.a., 3A Parco tecnologico Agroalimentare dell'Umbria s.c.ar.l. e Puntozero s.c.ar.l.), è stato disposto il mantenimento, con riduzione dei costi di funzionamento. Per le partecipazioni detenute tramite Sviluppumbria s.p.a. e Gepafin s.p.a. (che concorre alla gestione dei fondi di Ingegneria finanziaria previsti dal POR FESR 2014-2020 – Regione Umbria, tra cui rientrano anche le risorse per investimenti in capitale di rischio a favore di PMI) è stato, invece, stabilito di avviare attività di monitoraggio e di controllo estese anche alla più ampia situazione economica, finanziaria e patrimoniale, volte a prevenire o risolvere eventuali situazioni di crisi aziendale.

I dati appaiono sicuramente indicativi di un graduale miglioramento del settore, intrapreso dalla Regione medesima negli ultimi anni, per la risoluzione di alcuni punti critici, e di un progressivo adeguamento ai reiterati rilievi mossi dalla Corte nel passato, nella prospettiva di una riconduzione di tutte le gestioni nell'alveo della piena legalità e della proficuità.

Non appare superfluo, comunque, ancora una volta richiamare l'attenzione sull'esigenza di procedere alla scelta di mantenere (o dismettere) le partecipazioni solo all'esito di dettagliate analisi comparative, che tengano conto di tutti i fattori da cui

risultino l'utilità e l'economicità della realtà osservata.

\*\*\*

## PARTE II

### 1. L'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA CONTABILE

#### 1.1 Gli atti della manovra e le principali vicende nell'arco temporale di riferimento.

Con la redazione del Rendiconto generale per l'esercizio 2024, approvato dalla Giunta regionale con la deliberazione del 30 aprile 2025, si è chiuso il corrispondente ciclo di bilancio, in correlazione con le linee strategiche e politiche proprie del Documento di Economia e Finanza.

Il DEFR 2024, presentato dall'Organo esecutivo al Consiglio regionale il 17 novembre 2023, è stato approvato, ai sensi dell'articolo 36, comma 3, del d.lgs. n. 118 del 2011, in data 12 dicembre 2023.

Nel periodo esaminato, l'Amministrazione ha provveduto, senza ricorrere all'esercizio provvisorio, all'emanazione delle leggi di stabilità e di bilancio, rispettivamente n. 17 e n. 18 del 22 dicembre 2023, e dei relativi allegati tecnici.

L'attività che ha contraddistinto l'azione dell'Ente negli ultimi anni, attraverso la predisposizione del bilancio consolidato, delle scritture contabili economico-patrimoniali e del *Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio* di cui all'art. 18 bis del d.lgs. n. 118 del 2011, è proseguita nel 2024 con l'assunzione di misure strutturali di efficienza.

Detto Piano degli indicatori e dei risultati 2024 è stato adottato dalla Giunta regionale con deliberazione n. 29 del 17.01.2024; con deliberazione n. 612 del 19.06.2025 è stata, altresì, definita la "Relazione annuale sullo stato di attuazione del programma di governo e sull'amministrazione regionale". Tutti i citati documenti, come detto,

costituiscono parte integrante degli atti di pianificazione e rilevano nell'ambito del coordinamento dei sistemi contabili regionali, degli enti locali e degli organismi strumentali, in funzione della comparazione dei bilanci secondo comuni criteri metodologici definiti con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 9 dicembre 2015.

In particolare, a consuntivo, lo schema degli indicatori consente di raffrontare i risultati conseguiti con gli obiettivi individuati in fase previsionale per il triennio di programmazione finanziaria. Prendendo come riferimento un indicatore di carattere generale, espressione della rigidità strutturale del bilancio, la misura dell'incidenza delle spese - per ripiano disavanzo, per personale e per debito - sulle entrate correnti, risulta pari al 6%, in leggera flessione rispetto al 2023 (6,23%), per poi ascendere nella proiezione triennale; invariato, invece, appare il valore della **Missione 13** (Tutela della salute), che registra la percentuale dello 0,20%, pressoché costante nell'ultimo quinquennio, a significare l'assenza di margini di variazione rispetto alla tipologia di interventi che interessano lo specifico comparto.

Dal complesso della manovra traspare la svolta impressa dall'Ente all'intera pianificazione (partendo dal livello politico e giungendo sino a quello gestionale); tuttavia, in ragione delle criticità ancora rilevate, si rende necessario proseguire nella profonda revisione avviata, onde pervenire al pieno ed effettivo collegamento tra la dimensione finanziaria degli stanziamenti e gli scopi ritenuti prioritari, nonché alla fissazione di rigorose modalità di verifica dei risultati (indicatori di efficienza e di efficacia).

L'imprescindibile conformazione ai canoni di chiarezza, di tempestività e di omogeneità delle rappresentazioni contabili, su cui insiste in modo particolare

l'impianto normativo, è volta ad assicurare una maggiore razionalità delle decisioni, nella prospettiva di un'ottimale organizzazione delle risorse, e a innescare un proficuo confronto tra input e output.

La Regione non ha mancato di rilevare, nell'ambito degli atti di impostazione generale, tale importante evoluzione, dando risalto al nuovo assetto del bilancio quale momento conclusivo della fase previsionale, con la finalità di sottolineare che in esso si realizza il fondamentale raccordo tra le scelte di indirizzo politico e la capacità della struttura di conseguire i progetti definiti in quella sede.

La selezione degli obiettivi è, tuttavia, destinata a impattare fortemente, da un lato, sia con la importante riduzione delle entrate disponibili, dettata dai doveri nazionali ed europei, sia con la bassa flessibilità della spesa regionale, particolarmente marcata nel settore della salute: tali fattori hanno, sicuramente, condizionato le politiche economiche e finanziarie dell'ultimo quinquennio.

Il recupero di importanti spazi di autonomia di entrata e interventi mirati, in termini di razionalizzazione e di contenimento delle spese, potranno far superare i forti limiti derivanti dal contingentamento delle risorse, che ha sinora inciso sulle politiche di crescita e di sviluppo e i cui effetti, per questo, sono stati definiti dalla stessa Corte costituzionale lesivi delle competenze regionali.

Dall'altro lato, però, l'Amministrazione si rende consapevole di alcune sfide determinanti che, nel futuro prossimo, dovrà affrontare<sup>25</sup>, tra cui la gestione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, l'implementazione della nuova fase di programmazione europea 2021-2027, la chiusura del precedente settennio di programmazione 2014-2020, la sostituzione del Piano di sviluppo rurale con il

---

<sup>25</sup> In questi termini si esprime il PIAO 2024-2026 già citato.

Complemento per lo sviluppo rurale per l'Umbria 2023-2027 (CSR), con la mole di mezzi finanziari straordinari che saranno messi a disposizione del territorio e che dovranno essere orientati e utilizzati al meglio per ridare slancio al sistema economico e sociale dell'Umbria.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti ha sottolineato quanto sia indispensabile assicurare la coerenza delle scelte allocative regionali con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, *da integrare nei rispettivi strumenti di programmazione, in particolare i Defr e gli strumenti finanziati con risorse europee (politiche di coesione e PNRR)* e quanto sia altrettanto fondamentale introdurre un sistema di monitoraggio efficace degli avanzamenti, supportato anche da indicatori, *adattati al contesto, in grado di valorizzare le specificità territoriali*<sup>26</sup>.

Come riportato in premessa, in data 30 aprile 2025, con deliberazione n. 394, la Giunta regionale ha approvato il disegno di legge avente per oggetto il "Rendiconto generale dell'Amministrazione regionale per l'esercizio finanziario 2024".

Uno dei punti cruciali della normativa in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici è la disciplina concernente le modalità di determinazione delle risultanze della gestione che, ispirata a criteri di estrema prudenza, persegue l'obiettivo di far emergere la dimensione reale dei disavanzi, nel rispetto del principio di veridicità e di trasparenza dei conti.

La Corte costituzionale, nell'interpretare l'art. 97 della Costituzione nella novellata formulazione, ha chiarito che il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di «equilibrio dei bilanci» (sentenza n. 247 del 2017). Nella vigente "**Costituzione finanziaria**",

---

<sup>26</sup> Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 14/2024.

dunque, che ha visto introdurre nuove regole sui principi di pareggio e di equilibrio, la predetta disposizione sancisce, in sostanza, che per tutte le pubbliche amministrazioni l'equilibrio dei rispettivi bilanci sia prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione. Nella medesima sentenza è stato inoltre precisato che ... *nell'articolazione teleologica del precetto costituzionale...l'equilibrio di bilancio ex post corrisponde all'assenza di un disavanzo al termine dell'esercizio finanziario... Il miglior rapporto tra equilibrio del bilancio e buon andamento dell'azione amministrativa risiede in un armonico perseguimento delle finalità pubbliche attraverso il minor impiego possibile delle risorse acquisite mediante i contributi e il prelievo fiscale; in sostanza, un ottimale rapporto tra efficienza ed equità.*

In termini reciproci, pertanto, l'impegno verso la riduzione del disavanzo, in doverosa coerenza con i predetti canoni, determina che l'operatività della finanza pubblica debba essere orientata alla difesa del principio di economicità, in cui si risolve lo stesso equilibrio di bilancio, inteso nel senso dinamico e tendenziale, che può essere vulnerato dall'accumulo di un elevato volume di debito.

In questa direzione, il pareggio e l'equilibrio costituiscono una condizione strutturale che deve necessariamente qualificare la programmazione finanziaria, nel rispetto degli ineludibili principi di universalità e di correttezza, in guisa che tutte le finalità siano rapportate ai valori finanziari, economici e patrimoniali, sia in sede previsionale sia nel corso della gestione, in concomitanza con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e sia nei saldi complessivi, che si riflettono negli atti di rendicontazione.

\*\*\*

## 2. GLI ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE

### 2.1 Il bilancio di previsione. La gestione delle entrate e delle uscite.

Il bilancio di previsione 2024-2026, approvato con legge regionale n. 18 del 22.12.2023, presenta stanziamenti iniziali di entrata e di spesa pari a 4.228,2 milioni di euro. Nel corso dell'esercizio sono state effettuate variazioni per complessivi 816,1 milioni di euro, per cui il dato finale di competenza si è attestato su un importo pari a 5.044,3 milioni di euro per entrambi gli aggregati.

L'incremento è determinato, principalmente, dall'iscrizione di fondi vincolati per 305,3 milioni di euro e dalla reimputazione dei residui in sede di riaccertamento ordinario 2023 per 292,8 milioni di euro.

A seguito delle operazioni di assestamento si è proceduto, sulla base dell'andamento della gestione, ad apportare le modifiche alle previsioni iniziali al fine di tener conto delle nuove esigenze emerse durante l'anno.

Infatti, come indicato dalla Regione nella Relazione sulla gestione, detta fondamentale fase contabile rappresenta, rispetto agli obiettivi prefissati, *“un momento di valutazione complessiva delle dinamiche e delle spese intervenute nel corso dell'esercizio con riferimento agli obiettivi prefissati”*.

Con la relativa legge (L.R. n. 12 del 2024), si è dunque *“provveduto all'adeguamento del saldo negativo dell'esercizio precedente (disavanzo derivante da mutui autorizzati e non contratti) alle risultanze del rendiconto 2023, all'adeguamento del fondo iniziale di cassa dell'esercizio 2024 e all'iscrizione in bilancio delle economie a fronte di fondi vincolati non utilizzati al 31 dicembre 2023 (assegnazioni statali, comunitari o di altri soggetti di somme a destinazione vincolata)”*.

Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto, accertato con il rendiconto

2023 in euro 37.955.014,18, “risulta ridotto di euro 61.337.047,04 rispetto al disavanzo presunto determinato in sede di bilancio di previsione (da euro 99.292.061,22 a euro 37.955.014,18). Il dato è la risultante dell’ammontare dei mutui/prestiti, autorizzati nei bilanci regionali 2011-2014-2015 e 2021 non contratti alla data del 31/12/2023.

Il divario tra le poste previsionali e definitive rileva per gli aspetti connessi alla capacità programmatica dell’ente che, su questo versante, necessita di proseguire nelle iniziative di carattere organizzativo intraprese, la cui efficacia potrà apprezzarsi nel tempo.

A chiusura dell’esercizio 2024, la gestione della competenza registra accertamenti di entrata pari a euro 3.245.035.073,13 (al netto delle partite di giro, euro 2.894.149.070,02) e impegni spesa per euro 3.228.290.426,67 (al netto delle partite di giro, euro 2.877.404.423,56), sicché il risultato presenta un saldo positivo pari a 16,7 milioni di euro.

Rispetto al 2023, il rapporto tra accertamenti e previsioni definitive si mantiene costante (64,33% nel 2024; 64,95% nel 2023).

Lo scostamento in diminuzione tra le previsioni definitive di competenza e le somme accertate è stato pari a 1.799,3 milioni di euro (di cui 907,9 milioni di euro per le “Entrate per conto terzi e partite di giro”) mentre, dal lato della spesa, i minori impegni sono stati pari a 1.816 milioni (“Fondo pluriennale vincolato” 156,8 milioni di euro e “Economie di competenza” 1.659,2 milioni di euro), di cui 907,9 milioni di euro per le “Uscite per conto di terzi e partite di giro”.

Per quanto concerne gli accertamenti, oltre all’importo già indicato per le “Entrate per conto terzi e partite di giro”, il differenziale maggiore rispetto alla previsioni definitive di competenza si registra per le poste relative alla *Parte speciale*

(FPV per spese correnti, FPV per spese in conto capitale, Utilizzo Avanzo presunto di amministrazione) per 270 milioni di euro e per quelle inerenti alle *Entrate in conto capitale* per 375,1 milioni di euro (di cui 369,3 milioni di euro per Contributi agli investimenti).

Sul fronte delle spese, invece, le “Economie di competenza” (complessivi 1.659,2 milioni di euro) che espongono i valori più rilevanti risultano essere quelle per:

- *Spese correnti* per 137,8 milioni di euro:

-*Spese per incremento attività finanziarie* per 123,9 milioni di euro (stessa somma che si ritrova, specularmente, quale scostamento nella parte Entrate tra le previsioni definitive di competenza e gli accertamenti delle “Altre entrate per riduzione di attività finanziarie”);

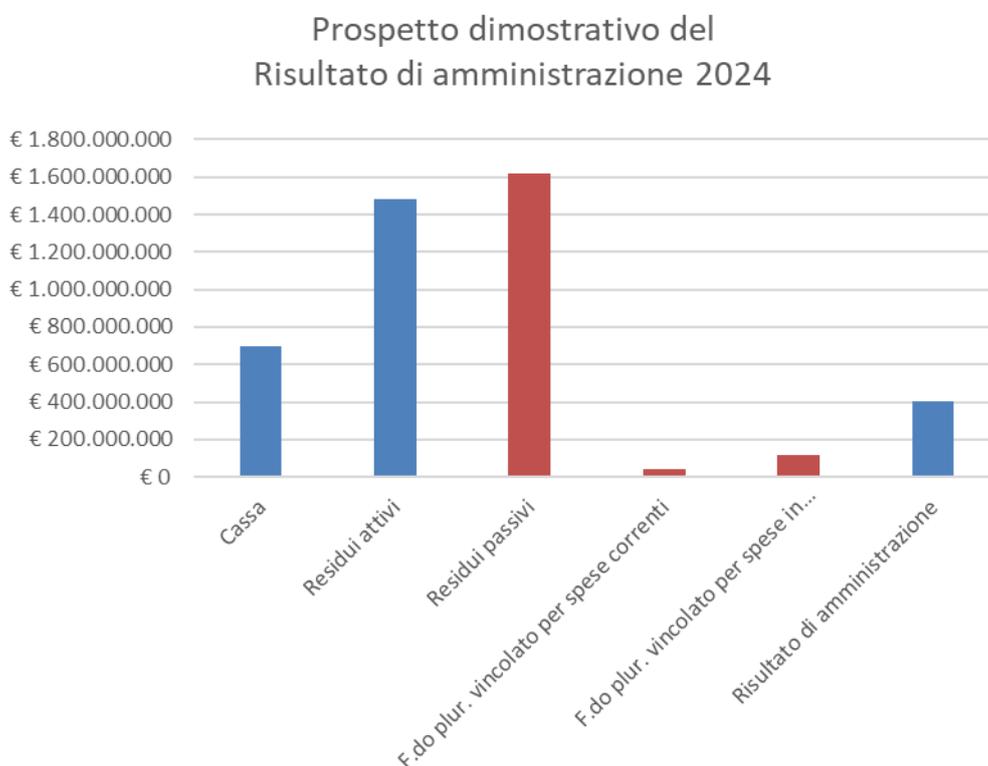
- *Spese in conto capitale*, per complessivi 424,9 milioni di euro, di cui 163,5 milioni di euro per gli Investimenti sanitari, 112,9 milioni di euro per il Trasporto e la viabilità, 13,8 milioni per gli Interventi a seguito di calamità naturali, 25,4 milioni di euro per lo Sviluppo e la competitività e 13,2 milioni di euro per la Politica per l’agricoltura, la caccia e la pesca.

\*\*\*

## **2.2 Il risultato di amministrazione al 31.12.2024.**

Il rendiconto generale dell’esercizio 2024 della Regione Umbria evidenzia un **risultato di amministrazione** di + **403,7** milioni di euro (maggiore del 7% rispetto ai 377 milioni di euro del 31.12.2023), dovuto a una giacenza di cassa di 698,9 milioni di euro (pari a circa 702 milioni di euro al 01.01.2024), a residui attivi pari a 1.480,4 milioni di euro (circa 1.235 milioni di euro al 31.12.2023), a residui passivi pari a 1.618,9 milioni di euro (circa 1.380 milioni di euro al 31.12.2023), a un fondo pluriennale vincolato per

spese correnti pari a 39,3 milioni di euro e per spese in conto capitale pari a 117,4 milioni di euro.



L'applicazione al risultato di amministrazione delle quote accantonate, pari a 308,2 milioni di euro, e delle quote vincolate, pari a 165,5 milioni di euro, determina un disavanzo effettivo pari a 70 milioni di euro, di cui 44,1 milioni di euro corrispondenti al debito autorizzato e non contratto al 31 dicembre 2024.

L'importo del disavanzo da debito autorizzato e non contratto (DANC) ammonta, per la precisione, a 44.078.907,09 euro.

A esito delle operazioni di riaccertamento ordinario dei residui la quota imputata all'esercizio 2024, per il finanziamento degli investimenti, è pari a 18,2 milioni di euro.

In sede di rendiconto, il risultato di amministrazione dell'esercizio in esame, di

segno positivo, ha consentito di ridurre il DANC per l'importo di 12,1 milioni di euro, procedendosi, così, a sostituire, per il suddetto ammontare, la copertura delle relative spese di investimento, per cui era stato autorizzato il ricorso al credito negli anni precedenti, con risorse regionali.

Rispetto al dato generale (negativo per 70 milioni di euro per la parte disponibile), si osserva che esso risente fortemente di un consistente accantonamento, per 40,6 milioni di euro, nel Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE), determinato dall'elevatissima percentuale di "deprezzamento" (pari al 99,81%) applicata sulla somma dei residui attivi al 01.01.2024, riferiti alla voce "Trasferimenti correnti da imprese". Nonostante si tratti di crediti che nella pressoché totalità sono stati ritenuti di difficile esazione - e, dunque, non riscuotibili con rilevante probabilità - l'informativa fornita nei documenti di accompagnamento al Bilancio (Relazione sulla gestione e Nota Integrativa - per gli aspetti concernenti la corrispondente posta iscritta nello Stato Patrimoniale e nel Conto Economico) non appare esaustiva in ordine alle motivazioni poste alla base della scrittura contabile, pur incidendo in misura significativa sul *deficit* da consegnare al successivo bilancio.

In ordine al suddetto accantonamento si evidenzia che, a fronte di richiesta istruttoria della Sezione di controllo, la Regione, chiamata a riferire in merito al residuo attivo del capitolo 02583\_E di euro 40.598.495,17, relativo a "Fondi versati dalle aziende fornitrici di dispositivi medici ai sensi dell'art. 17, c. 1, lett. c) e c. 2 d.l. 98/2011 e dell'art. 8, comma 3, d.l. 30/03/2023, n. 34", si è limitata a rappresentare di aver calcolato l'ammontare sulla base delle percentuali di riscossione, senza procedere ad una dettagliata descrizione che l'operazione, atteso il suo ingente ammontare, avrebbe richiesto.

Anche questa Procura, in considerazione di quanto osservato dalla medesima Sezione di controllo, rileva che il valore come sopra determinato comporta un notevole incremento del dato finale complessivo ed è suscettibile di influire sugli equilibri di bilancio, per cui appare necessario che da parte dell'Amministrazione siano adeguatamente vagliati i possibili effetti che derivano da tale appostamento. In proposito è da segnalare che, tra i residui passivi, risulta contabilizzata la speculare voce in uscita; pure su questo versante, sono state evidenziate le criticità insite nella registrazione del cospicuo accantonamento al FCDE.

Nella voce "Altri accantonamenti", compare l'importo di 14.213.516,19 euro, quale "Fondo Arpa". Sul punto, occorre premettere che la cifra corrisponde alla registrazione effettuata in sede di Rendiconto 2023, il quale è stato parificato con l'eccezione del capitolo inerente allo specifico stanziamento, imputato al Fondo sanitario regionale, a favore dell'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente; sulla legittimità della disposizione normativa (art. 16 della L.R. n. 9 del 1998, nel testo previgente alle modifiche intervenute con L.R. n. 12 del 2024), sulla base della quale risulta deliberata la destinazione delle somme all'Ente, pende giudizio dinanzi alla Corte costituzionale. L'accantonamento, pertanto, risulta ancora contabilizzato nel Rendiconto 2024 per le medesime finalità, in attesa del pronunciamento del Giudice delle leggi e delle valutazioni conseguenti.

In relazione al finanziamento dell'attività per il 2024, si rappresenta, preliminarmente, che esso risulta previsto al medesimo capitolo 02490\_S per lo stesso importo dello scorso esercizio (14.213.516,19 euro), imputato anche per l'anno considerato al fondo sanitario regionale.

Dalla documentazione trasmessa dalla Regione nella istruttoria svolta dalla Sezione di controllo, si evince che con deliberazione della Giunta regionale n. 1222 del 13.11.2024, è stato approvato, ai sensi dell'art.13, comma 1, lettera a-bis, della L.R. n. 9 del 1998 (riformulata), il Piano annuale delle attività 2024 dell'Agenzia regionale ed è stato dato mandato alla Direzione Salute e Welfare della Regione di procedere all'erogazione della quota del FSR iscritto a favore dell'Ente per la corrente annualità, fino a concorrenza dello stanziamento di cui al bilancio di previsione 2024-2026 della Regione Umbria, approvato con D.G.R. n. 1382 del 21.12.2023.

Con la stessa deliberazione, è stato ribadito, in coerenza con il punto 4) della D.G.R. n. 821 del 2024, che *“si provvederà all'eventuale rideterminazione dei trasferimenti ad Arpa Umbria a valere sul FSR ad esito della quantificazione degli oneri inerenti alle attività correlate all'erogazione dei LEPTA riconducibili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA) sulla base della relazione annuale di cui al comma 3 dell'articolo 7 lett. g) della L.R. n. 9/1998, da inviare alla Giunta Regionale entro il 28 febbraio dell'anno successivo a quello di riferimento per l'approvazione, da effettuarsi entro il 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, ai sensi dell'art. 13 comma 1 punto c-ter)”*. La rendicontazione concernente le attività dell'annualità 2024 è stata oggetto della D.G.R. n. 509 del 28.05.2025.

Sullo specifico aspetto, per gli approfondimenti, si fa comunque integrale rinvio alle Note trasmesse alla Sezione di controllo da parte di questa Procura in data 26.06.2025; in estrema sintesi, vi è stato espresso l'avviso che, a fronte degli atti normativi e provvedimenti che si sono succeduti nel corso del 2024, ai fini delle erogazioni verso A.R.P.A. attraverso il fondo sanitario, si ripropongano alcune delle problematiche rilevate in occasione del precedente esercizio, soprattutto per quanto attiene alle assegnazioni disposte sulla base dello stanziamento autorizzato con l'art.

16 della L.R. n. 9 del 1998 - nel testo vigente prima delle modifiche apportate con la L.R. n. 12 del 2024 - per cui pende giudizio dinanzi alla Consulta (ordinanza di rimessione n. 31 del 15.01.2025).

Per le liquidazioni intervenute a seguito del mutamento del quadro regolatorio, con l'entrata in vigore della predetta novella legislativa (in data 3 agosto 2024), è stato, invece, sottolineato come il terzo comma dell'art. 9 (rubricato "Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali") della l. n. 132 del 2016 (recante "Istituzione del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente e disciplina dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale"), preveda che i LEPTA e i criteri di finanziamento per il loro raggiungimento siano stabiliti con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che non risulta al momento emanato.

\*\*\*

Per ciò che concerne l'analisi della spesa di competenza secondo la natura economica (cd. macroaggregati), essa appare caratterizzata, come negli anni precedenti, dalla prevalenza, rispetto alle altre categorie, della voce "Trasferimenti correnti" e "Contributi agli investimenti" (sebbene, quest'ultima, di importo nettamente inferiore rispetto alla prima), coerentemente con la funzione istituzionale, di natura programmatica e di intermediazione finanziaria della Regione nei confronti degli enti che erogano servizi alla cittadinanza, secondo il principio di sussidiarietà.

La gestione, secondo la classificazione per missioni, mostra, come di consueto, la preponderanza dalla spesa relativa alla "Tutela della salute".

In tale ambito (Missione 13), a fronte di previsioni definitive per 2.356,7 milioni (il 46,7% del complesso degli stanziamenti dei soli macroaggregati della spesa) sono stati impegnati 2.161,5 milioni, pari al 70% del totale. L'ammontare dei pagamenti in

conto competenza sugli impegni assunti è risultato del 77,7%, (1.680,1 milioni pagati su 2.161,5 milioni impegnati).

Tra le missioni che presentano, in termini di previsione, valori assoluti di maggiore entità, oltre la **Missione 13** sopra citata, si pongono le **Missioni 01** (“Servizi istituzionali generali e di gestione”), per 252,9 milioni di euro, **08** (“Assetto del territorio ed edilizia abitativa”) per 100,2 milioni di euro, **09** (“Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell’ambiente”), per 81,8 milioni di euro, e **10** (“Trasporti e diritto alla mobilità”), per 384,2 milioni di euro.

A eccezione della Missione 01 “Servizi istituzionali generali e di gestione” (che espone un’incidenza di circa il 5% sul totale e una capacità di pagamento di circa l’82%, in correlazione con la destinazione a spese di personale e di funzionamento dell’ente, per loro natura non differibili), per le citate Missioni 08 e 09, l’indice di pagamento si aggira intorno al 50%, mentre per la Missione 10 (“Trasporti e diritto alla mobilità”) la cui dimensione è pari circa al 5%, l’indice di pagamento si attesta circa sul 68%, tutti valori di sicuro interesse anche ai fini delle valutazioni delle attività gestionali da parte della stessa Amministrazione.

\*\*\*

### **2.3 La gestione dei residui.**

I residui attivi risultano pari a 1.480,4 milioni di euro, di cui 729,4 milioni di competenza dell’esercizio e 751 milioni provenienti dalle pregresse gestioni.

Complessivamente, l’ammontare di tale aggregato registra una crescita, rispetto all’anno precedente, di 245,7 milioni di euro (nel 2023, i residui attivi erano risultati in aumento, rispetto al 2022, di 149 milioni) per cui, rispetto al rendiconto per l’esercizio

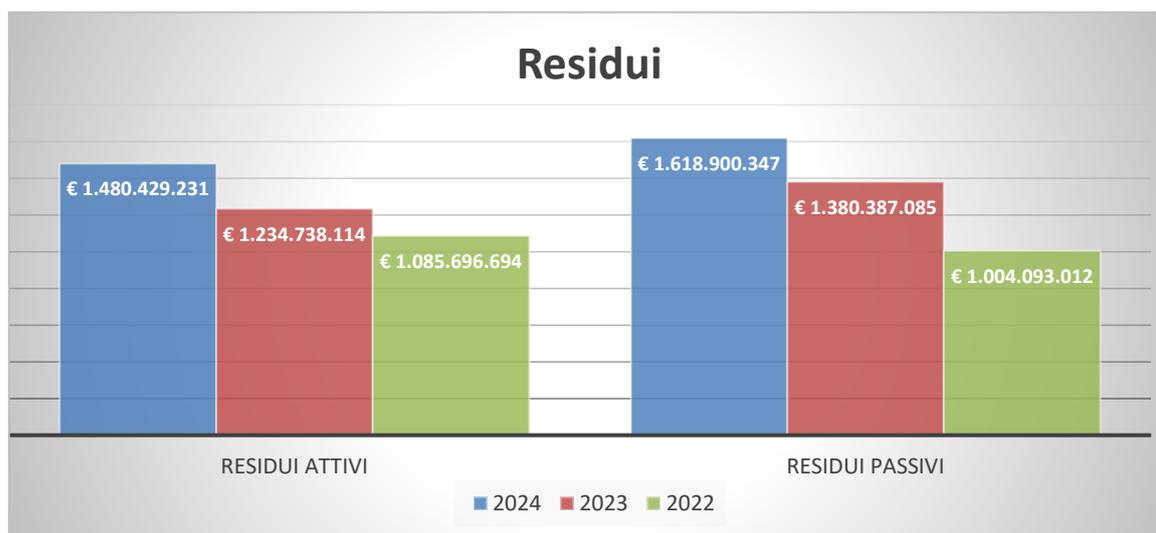
finanziario al 31.12.2022, l'incremento della consistenza finale risulta pari a 394,7 milioni di euro.

Suddividendo, invece, i residui attivi in relazione all'anno di provenienza e per fasce di vetustà si può osservare che quelli con anzianità pari o superiore ai 5 anni si attestano sui 111,2 milioni di euro e rappresentano il 7,5% del totale.

I residui passivi risultano pari a 1.618,9 milioni di euro, di cui 945 milioni di competenza 2024 e 673,9 milioni di euro a valere sugli esercizi precedenti.

Nell'insieme, il loro valore è più elevato, rispetto al dato del precedente periodo, di 238,5 milioni (nel 2023, erano incrementati, rispetto al 2022, di 376,4 milioni di euro) per cui, rispetto al rendiconto per l'esercizio finanziario al 31.12.2022, l'aumento della consistenza finale risulta pari a 614,9 milioni di euro.

Relativamente alla suddivisione per arco temporale di provenienza e per fasce di vetustà si può osservare che i residui passivi con anzianità pari o superiore ai 5 anni sono pari a 122,6 milioni di euro e rappresentano il 7,6% del totale.



I valori al 31 dicembre 2024 delle poste analizzate sono stati approvati dalla Giunta regionale con la D.G.R. n. 307 del 02.04.2025.

Il Collegio dei Revisori dei conti, nel verbale n. 2 del 01.04.2025, ha espresso

parere favorevole sulla proposta di deliberazione concernente il riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2024, rilevando che *“dall’esame del campionamento effettuato non sono emerse criticità tra le motivazioni addotte in ordine ai residui attivi e passivi”*.

La ricognizione annuale su entrambe le poste è diretta a monitorare l’esistenza di una serie di elementi quali, a titolo esemplificativo, da lato attivo, la fondatezza giuridica dei crediti accertati e l’esigibilità degli stessi, dal lato passivo, l’effettiva esistenza di posizioni debitorie in correlazione agli impegni assunti. Tale verifica consente di individuare anche l’esistenza di crediti difficilmente riscuotibili o assolutamente inesigibili o insussistenti per intervenuta prescrizione e, parimenti, per i residui passivi, l’assenza di presupposti perché le relative obbligazioni possano essere mantenute nelle scritture contabili.

Trattandosi di un aggregato con un impatto consistente sul rendiconto, è costantemente richiesta una verifica puntuale in ordine alla ricorrenza dei requisiti giuridici idonei alla loro conservazione.

Di non minore importanza risulta, altresì, la loro corretta gestione finanziaria, anche ai fini di una efficiente programmazione delle risorse a disposizione dell’ente.

Da questo punto di vista, si evidenziano profili di criticità correlati al progressivo aumento, nell’ultimo triennio, delle due macro voci (in termini percentuali nel 2024 i residui passivi si attestano su un valore superiore rispetto a quello dei residui attivi, pari al 9,3 % mentre, nel 2023, tale percentuale era pari all’11,8%): nella Relazione sulla gestione predisposta dalla Giunta regionale si rappresenta, con riferimento ai residui sia attivi sia passivi, come la parte più consistente dello stock complessivo sia relativa al perimetro sanità.

Più nel dettaglio, dall'esame del prospetto grafico sopra riportato, è possibile osservare come l'importo di entrambi gli aggregati, di per sé elevato, segna una ulteriore espansione rispetto alla consistenza finale contabilizzata nei passati esercizi. E, se rispetto ai valori risultanti dal rendiconto al 31.12.2023, il rialzo appare piuttosto rilevante, ancora più considerevole è la variazione in incremento rispetto al 2022.

Dal lato attivo, infatti, in termini percentuali, lo scostamento del 2024 rispetto all'anno precedente è pari al 19,9%, mentre, a confronto del 2022, ascende, raddoppiando, al 36,4%.

Per i residui passivi, lo scarto tra il 2024 e il 2023 risulta pari a + 17,3%, mentre, rispetto ai due esercizi anteriori, presenta un notevole balzo del 61,2% (più che triplicando la percentuale).

Alla luce degli evidenziati dati finali di entrambe le componenti, si può osservare come gli stessi siano sintomatici di una minore capacità sia di riscossione, sia di pagamento, facendo emergere l'esigenza, da parte della Regione, di adottare misure necessarie affinché non si raggiungano grandezze ragguardevoli su poste che, viceversa, nell'impianto previsto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, dovrebbero avere un peso del tutto marginale.

Pertanto, come ampiamente rilevato in premessa, occorre pervenire, per quanto attiene alla spesa e alla sua indispensabile programmazione, ad una maggiore responsabilizzazione della gestione, attraverso mirate disposizioni volte a circoscrivere la formazione di tali voci, che si traduce, anche nella prospettiva dei parametri di cui alle nuove regole contabili, nella necessità di eliminare o circoscrivere le disfunzioni connesse all'osservanza del **canone della competenza finanziaria potenziata**, misura portante della stessa armonizzazione.

La *ratio* cui è ispirata l'intera riforma, anche attraverso il predetto principio, esalta il momento della pianificazione strategica e operativa della spesa e delle sue fonti di copertura, al fine di conseguire la massima "efficienza allocativa delle risorse" (intesa come ottimale ripartizione delle stesse) e il loro efficace utilizzo.

In questa prospettiva il fattore temporale occupa un posto fondamentale nell'organizzazione ed è determinante ai fini dell'efficienza e dell'economicità; il superamento dei tempi stabiliti per l'esecuzione di un intervento, oltre a produrre effetti negativi per il venir meno degli scopi che si intendeva realizzare, ha molteplici ricadute sul fronte contabile, in quanto l'omessa effettuazione della spesa impedisce di raggiungere l'obiettivo assegnato e le stesse finalità della missione nella quale è inserito.

\*\*\*

Nell'ambito dell'esame relativo alla gestione dei residui risultanti al termine del riaccertamento ordinario, ai sensi dell'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118 del 2011, rientra, altresì, l'analisi dei rapporti di debito/credito intercorrenti tra la Regione e gli Enti locali del territorio umbro, ai fini della riconciliazione delle rispettive poste contabili, aspetto di peculiare importanza per garantire, *in primis*, il principio di veridicità e di attendibilità dei dati registrati. Il mancato allineamento può incidere, altresì, sulla costruzione degli equilibri di bilancio, laddove talune partite non dovessero trovare la necessaria conferma nei bilanci considerati.

Per le attività di raccordo delle reciproche posizioni continua a essere disponibile, ai fini della visualizzazione delle relative informazioni, la piattaforma SharingPA messa a disposizione dall'Ente. L'Amministrazione regionale, ai fini delle odierne verifiche, ha segnalato che, alla data dell'11.06.2025, avevano trasmesso la

propria situazione 53 Comuni, sui 96 del territorio, mentre per le 2 Province si era ancora in attesa di elementi conoscitivi.

La tematica evidenziata chiama in causa la necessità, non ancora risolta, di regolare, nell'ambito delle amministrazioni del Sistema regionale (comprensivo, dunque, delle amministrazioni locali), le relazioni finanziarie con i vari livelli di governo del territorio, nei cui confronti la Regione si pone come "soggetto finanziatore", al fine di portare a compimento la complessa opera di riconciliazione tra i carichi debitori e creditori, risultanti dalle rispettive scritture contabili.

Pertanto, a fronte del consistente volume di residui passivi che continua a registrarsi in aumento, è quanto mai opportuno che le specifiche situazioni siano oggetto di attento monitoraggio, affinché sia puntualmente vagliata la permanenza delle ragioni di esazione da parte del creditore, data l'inevitabile incidenza che tale stock di debito (dal lato della Regione) può produrre sulla condizione finanziaria complessiva.

\*\*\*

#### **2.4 La composizione del risultato di amministrazione: parte accantonata e parte vincolata.**

Quanto alla composizione del risultato di amministrazione, le quote accantonate, pari a 308,2 milioni di euro, sono così articolate:

- Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31.12.2024	€.	190.935.018,11
- Accantonamento residui perenti al 31.12.2024	€.	1.480.097,85
- Fondo anticipazione liquidità	€.	25.991.749,25
- Fondo contenzioso	€.	34.701.809,42
- Fondo perdite società partecipate	€.	1.848.917,44

- Altri accantonamenti €. 53.267.008,26

Per quanto attiene, invece, alla parte vincolata (pari a 165,5 milioni di euro), trattasi di:

- Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili €. 7.595.239,78

- Vincoli derivanti da trasferimenti €. 157.318.327,33

- Vincoli formalmente attribuiti dall'ente €. 157.394,01

- Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui €. 470.234,50

In riferimento alla parte accantonata, complessivamente in aumento rispetto al precedente esercizio per circa 52 milioni di euro, tra le principali variazioni intervenute si segnala:

a) un decremento dell'importo accantonato al **Fondo contenzioso** di circa 4,5 milioni di euro, che si attesta su un valore pari a 34,7 milioni di euro.

Tale appostamento, come evincibile dalla Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, è stato definito sulla base delle informazioni fornite dal Servizio Avvocatura della Regione.

Nella Relazione sulla gestione dello scorso esercizio si affermava che, rispetto alla somma complessiva stanziata, pari a 39,2 milioni di euro, circa 27 milioni di euro erano destinati a fronteggiare le cause con rischio alto, mentre l'accantonamento stimato dal Servizio Avvocatura per le cause con rischio medio-basso ammontava a circa 12,2 milioni di euro.

Così come rilevato negli anni precedenti, anche nel corrente esercizio, il predetto documento informativo, di accompagnamento al bilancio consuntivo, per questa, come per altre poste contabili, non può ritenersi dettagliato, né adeguatamente illustrativo dei criteri di valorizzazione seguiti o delle ragioni sottostanti alla relativa

determinazione.

Tuttavia, dalle notizie fornite dall'Ente regionale alla Sezione di controllo in fase istruttoria emerge che:

- nel corso dell'anno, l'utilizzo del Fondo contenzioso per far fronte agli oneri di soccombenza derivanti da sentenze esecutive è stato effettuato con delibere di Giunta regionale, seguendo la procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio di cui all'art. 73, comma 1, lettera a) e comma 4 del d.lgs. n. 118 del 2011. L'importo complessivamente prelevato è stato pari a 905.048,24 euro;

- le somme accantonate al medesimo Fondo nel Bilancio di previsione 2024 - 2026 erano state quantificate in 1 milione di euro per il 2024 e 2 milioni di euro sia per il 2025 sia per il 2026. In sede di rendiconto, è stato specificato che, in merito al suo impiego, nel corso dell'anno considerato non si è proceduto all'applicazione della relativa quota di avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2024;

- per la determinazione del suo valore è stato chiarito che *“per i contenziosi il cui grado di rischio è stato valutato probabile l'accantonamento è calcolato al 100% degli oneri di soccombenza stimati mentre per quelli a rischio possibile l'accantonamento è calcolato al 49%”*. L'importo accantonato, tuttavia, non risulta corrispondente alla stima fornita dal Servizio Avvocatura, che aveva ritenuto congrua la cifra di 22 milioni di euro. Infatti, esso coincide con il totale del contenzioso, pari a 34,7 milioni di euro, ed è costituito da 11,4 milioni di euro per rischio elevato di soccombenza, da 21,7 milioni di euro per rischio medio e da 1,6 milioni di euro per rischio basso. Pur prendendo atto delle diverse valutazioni operate dall'Ente ai fini della rendicontazione, non può non osservarsi che tale posta concorre a peggiorare il dato negativo della parte disponibile del risultato di amministrazione, per un consistente ammontare;

b) un ulteriore accantonamento, effettuato al **Fondo passività potenziali per spese correnti** (all'interno dell'aggregato "Altri accantonamenti) per 3 milioni di euro, che si aggiunge a quello rinveniente dall'esercizio 2019, pari a circa 6,1 milioni di euro, a quello di 6,7 milioni di euro relativo all'esercizio 2022 e, infine, a quello di 5,1 milioni di euro del precedente esercizio.

La posta riferita al 2022, pari a 6,7 milioni di euro, è stata iscritta per far fronte alle passività pregresse emergenti in sede di riconciliazione dei debiti e crediti, sino al 2021, con la Provincia di Perugia e in attuazione dell'accordo tra i due Enti, mentre quella relativa allo scorso anno, come sopra indicato pari a 5,1 milioni di euro, attiene ai rapporti contabili da definire con le Province di Perugia e di Terni in materia di manutenzione delle strade regionali relative agli anni 2022 e 2023.

Nel consuntivo in esame, quest'ultimo accantonamento è stato integrato, per un importo pari a 3 milioni di euro, per la manutenzione delle strade regionali relative al 2024.

In relazione, invece, alla somma di circa 6,1 milioni di euro accantonata in sede di rendiconto 2019 ed emersa a seguito della ricognizione della sussistenza di debiti o passività fuori bilancio per la gestione del servizio di trasporto regionale al 31.12.2019, nella Relazione sulla gestione si specifica che trattasi di *"somme non al momento da corrispondere ..., per le quali...sussiste la possibilità che possano essere emessi provvedimenti giudiziari che rendono esecutivi i Decreti ingiuntivi e si debba provvedere al relativo pagamento"*;

c) un consistente incremento, rispetto allo esercizio passato, dell'importo registrato sul **Fondo crediti di dubbia esigibilità** per 42 milioni di euro (lo scorso anno, rispetto al 2022, si era rilevato un decremento di circa 2 milioni di euro). Tale

posta si è, così, attestata su un valore pari a 190,9 milioni di euro, di cui 190 milioni di euro di parte corrente e 0,9 milioni di euro in conto capitale.

Come sopra osservato, trattandosi di una somma considerevole, che incide in misura consistente sulla voce in esame e, conseguentemente, sul totale della parte disponibile dell'avanzo/disavanzo (il cui saldo espone un segno negativo per 70 milioni di euro) si ribadisce l'esigenza che sia prestata massima attenzione sul rigoroso rispetto delle procedure di verifica della sussistenza di tutti i presupposti giuridici e di fatto che giustificano l'iscrizione della entrata in bilancio e il suo mantenimento quale residuo attivo, a fronte della rilevantissima riduzione di valore di tale posta contabile - pari quasi alla sua totalità (ovvero oltre il 99%) - operata nel giro di un anno dalla relativa previsione.

In sede di riaccertamento dei residui al 31 dicembre 2024 è stato disposto, a fronte dei ruoli dell'anno di imposta 2015, lo stralcio parziale di residui attivi pari a 7,5 milioni di euro ed è stato effettuato, in base a quanto indicato nella Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, *“tenendo conto di una percentuale prudenziale di riscossione pluriennale pari al 55% considerata in base all'andamento storico degli incassi sulla riscossione coattiva degli anni d'imposta ante D. Lgs. 118/2011 e sull'andamento degli incassi degli ultimi anni”*.

In riferimento alla consistenza del **Fondo accantonamento per passività potenziali derivanti dalla gestione di società partecipate**, pari a 12.055.000,00 euro, nella medesima Relazione sulla gestione si ribadisce, analogamente a quanto indicato in occasione degli esercizi precedenti, che lo stesso viene effettuato a titolo cautelativo e attiene esclusivamente a situazioni debitorie che potrebbero insorgere in attuazione dell'Accordo di indennizzo intervenuto con la società Gepafin in relazione alla

partecipazione al Fondo immobiliare chiuso – Comparto Monteluce a seguito della sua liquidazione (o nel caso di vendita forzata). L'importo è stato calcolato sulla base del valore aggiornato delle quote e dei dati riguardanti gli oneri finanziari forniti dalla società.

\*\*\*

### **3. LO STATO PATRIMONIALE, IL PATRIMONIO IMMOBILIARE E LE PARTECIPAZIONI REGIONALI**

Lo stato patrimoniale, che consente la rappresentazione degli elementi attivi e passivi nonché, per differenza algebrica, del patrimonio netto, registra, al 31.12.2024, un valore del totale dell'attivo e, corrispondentemente, del passivo pari a euro 3.165.467.534,51, in aumento di 226 milioni di euro rispetto al dato rilevato al 31.12.2023, pari a euro 2.939.423.582,19.

Il patrimonio netto, pari a euro 598.908.441,90 (al 31.12.2023 euro 553.245.068,48), risulta in aumento rispetto all'esercizio precedente, per 45,7 milioni di euro.

Dal lato dell'attivo patrimoniale si rileva una consistenza del totale delle **Immobilizzazioni** in crescita sull'esercizio precedente di 50,5 milioni di euro.

Tale incremento è dovuto, principalmente, alla voce "Immobilizzazioni in corso e acconti" delle Immobilizzazioni materiali, passata da un importo, al 31.12.2023, di 63 milioni di euro ad un valore, al termine dell'esercizio corrente, di 90,8 milioni di euro (maggiore per 27,8 milioni di euro). La variazione è stata determinata, come indicato nella Nota integrativa al Conto economico e Stato patrimoniale, dall'avvio della realizzazione dei progetti legati al PNRR.

Con specifico riferimento alla voce Immobilizzazioni materiali, sulla base delle

informazioni riportate nella Nota integrativa, il valore esposto in bilancio *“corrisponde alle consistenze finali al 31 dicembre 2024 dei diversi cespiti inventariati dal Servizio Demanio, Patrimonio e Logistica e dal Servizio Provveditorato, Gare e Contratti al netto dei relativi fondi di ammortamento”*.

Relativamente al Patrimonio immobiliare dell'ente, si ritiene opportuno fornire una sintetica descrizione della redditività rinveniente dagli immobili dati in concessione. Nel dettaglio, per i beni a qualunque titolo dati in uso, sono stati riscossi fitti attivi e canoni per un totale pari a 4.135.299,51 euro, con un decremento del 2,67% rispetto all'entrata contabilizzata nel precedente esercizio (nel corso degli ultimi anni 3.027.620,38 euro nel 2017, 2.895.171,41 euro nel 2018, 3.343.908,25 euro nel 2019, 2.946.796,36 euro nel 2020, 3.347.875,86 euro nel 2021, 3.639.174,76 euro nel 2022 e 4.248.467,30 euro nel 2023).

In particolare, si rilevano:

- 890.892,44 euro (in aumento rispetto a 819.222,53 euro del 2023) per il canone derivante dall'Agenzia Forestale regionale;
- 1.907.272,88 euro per il canone derivante da *“Concessione su acque minerali e su acque ad uso termale”* (in diminuzione rispetto ai 2.045.282,05 euro del 2023);
- 80.049,76 euro per il canone derivante da *“Concessioni di cave e miniere”* (in linea con il valore del 2023, pari a 79.418,90 euro);
- 128.987,56 euro per un canone pagato dall'Unione dei Comuni (ex Provincia di Perugia), con un decremento rispetto allo scorso esercizio di 42.340,72 euro;
- 107.559,53 euro per il canone, corrisposto da Umbria TPL Mobilità, relativo a *“Concessione di beni immobili e attraversamenti”* (in diminuzione rispetto all'importo del 2023, pari a 132.090,45 euro);

- 709.977,33 euro (in linea rispetto ai 708.187,24 euro del 2023) per “Canoni derivanti da concessioni ed autorizzazioni su strade regionali”;
- “Fitti attivi” di fabbricati/terreni per 251.322,13 euro (245.596,12 euro per il 2023);
- Canoni derivanti da Sviluppo Umbria per concessioni su beni immobili Aree Industriali per 59.237,88 euro (47.341,73 euro nel 2023).

Nell’ambito delle Immobilizzazioni finanziarie, con riferimento all’aggregato “Partecipazioni” azionarie e non azionarie in società, enti e organismi controllati, nella Nota integrativa al Conto economico e Stato patrimoniale per il 2024 è stato chiarito che sono tutte valutate in base al metodo del patrimonio netto. Al riguardo, deve rilevarsi che detta voce è quella risultante dai bilanci disponibili alla data del 31.12.2023.

Rispetto al precedente esercizio, durante il 2024, non vi sono state acquisizioni di partecipazioni, né si sono registrate dismissioni.

In ordine al medesimo componente, sulla base del Patrimonio netto della società/ente al 31.12.2023 e in considerazione della quota di partecipazione detenuta dalla Regione, si registra un valore di bilancio regionale al 31.12.2024 che evidenzia, tra i movimenti di maggior rilievo avvenuti durante l’esercizio, la rivalutazione della partecipazione in Ater per 12,7 milioni di euro e quella in Afor per 2 milioni di euro. Si segnala, altresì, rispetto allo scorso anno, in cui il valore di bilancio era pari a zero, la contabilizzazione del valore della partecipazione nella Fondazione Umbria contro l’usura per 0,5 milioni di euro.

Sempre in relazione all’attivo dello Stato patrimoniale, analizzando il totale dell’**Attivo circolante**, in crescita rispetto allo scorso esercizio di 175,6 milioni di euro,

tra i Crediti si registra un incremento importante della voce "Crediti per trasferimenti e contributi", dovuto, in particolare, all'aumento della consistenza dei Crediti verso Amministrazioni pubbliche. Le suddette partite, che riguardano i trasferimenti di tutte le pubbliche amministrazioni (Ministeri, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Enti statali, Regioni, Comuni) si sono attestate su un valore pari a 749,6 milioni di euro, in crescita del 40% rispetto alla consistenza al 31.12.2023.

Con riferimento al **Patrimonio netto**, esso risulta in aumento, rispetto allo scorso esercizio, di 45,7 milioni di euro; tale variazione positiva è originata sia dal dato finale dell'esercizio, pari a 27 milioni di euro, sia dall'incremento per 16,2 milioni di euro della voce "Altre riserve disponibili", determinato dagli utili derivanti dall'applicazione del metodo del patrimonio netto alle partecipazioni non azionarie.

Per quanto concerne le poste del passivo dello Stato patrimoniale, alla voce "Debiti per trasferimenti e contributi verso altre amministrazioni pubbliche", si osserva, rispetto al pregresso esercizio, una significativa variazione della relativa consistenza, per una percentuale del 20%, sino a registrare un valore pari a 1.144,1 milioni di euro. L'incremento, dal lato del passivo, riflette ciò che è avvenuto nella parte attiva, laddove si assiste a un aumento notevole della voce Crediti verso le Amministrazioni pubbliche, a cui si è già in precedenza fatto riferimento.

In particolare, le posizioni debitorie sono per lo più rappresentate da trasferimenti, sia correnti sia per spese di investimento, verso Aziende sanitarie e ospedaliere.

Per ciò che concerne i debiti da finanziamento si segnala che nel corso dell'esercizio la Regione non ha contratto nuovi mutui. Il dettaglio sull'indebitamento complessivo dell'Ente è oggetto di successivo paragrafo.

Come precedentemente evidenziato in merito a talune indicazioni fornite nella Relazione sulla gestione dell'Organo esecutivo, anche per quanto attiene alla Nota integrativa occorre sottolineare come una maggiore chiarezza espositiva sulle movimentazioni contabili di alcune voci sia indispensabile affinché si possa disporre di un quadro più esauriente sull'andamento della gestione finanziaria, patrimoniale ed economica.

Deve, infatti, ancora una volta ribadirsi che, sebbene la tradizionale impostazione contabile continui a ricoprire un ruolo prioritario a fini autorizzatori e di consuntivazione delle pubbliche risorse, nondimeno appare necessario, anche in vista dell'attuazione della più recente riforma a livello europeo, che essa sia arricchita con scritture su base economico-patrimoniale sempre più descrittive, in grado di dare conto, in una dimensione integrata, della situazione complessiva dell'ente, al termine di ogni periodo amministrativo.

Sono note e sono state sopra ricordate le esigenze sottese alle nuove tecniche di rendicontazione, orientate al più rigoroso e trasparente impiego dei fondi, affinché siano tenuti sotto stretto controllo sia la spesa sia il debito pubblico; si sono anche sottolineati gli effetti che discendono dal miglioramento dei conti, sotto il profilo qualitativo-espositivo, quale tramite per l'avvicinamento dell'Amministrazione ai cittadini, destinatari essenziali di informazioni sui risultati raggiunti, nonché per la responsabilizzazione delle cariche elettive, sottoposte, in questi termini, al controllo democratico sulle politiche attuate<sup>27</sup>.

In tale direzione, si colloca l'accresciuta conoscenza assicurata dagli stessi documenti economici (Stato Patrimoniale, Conto Economico e Nota integrativa), che

---

<sup>27</sup> La Corte costituzionale nella sentenza n. 49 del 2018 evidenzia l'indefettibile raccordo tra la gestione delle risorse della collettività e il mandato elettorale degli amministratori.

operano su diversi piani per giungere a un'attendibile ricostruzione unitaria dei fatti gestionali, affinché siano comprensibili, confrontabili e valutabili.

\*\*\*

#### 4. IL CONTO ECONOMICO

Il Conto economico, che fornisce la rappresentazione delle operazioni di gestione dell'esercizio mediante la contabilizzazione di componenti positivi (proventi e ricavi) e negativi (costi ed oneri), con conseguenti riflessi sulle variazioni del patrimonio netto, presenta per l'esercizio 2024 un risultato positivo per 27 milioni di euro (per 58,2 milioni di euro al 31.12.2023).

Tale importo è il frutto dei dati finali conseguiti dalle varie "aree" costituenti il documento.

Infatti, la cosiddetta "Gestione caratteristica (A-B)", ovvero la differenza tra i Componenti positivi ed i Componenti negativi della gestione, presenta un valore positivo pari a 44 milioni di euro, in aumento rispetto al precedente esercizio, in cui esponeva la cifra di 32,5 milioni di euro.

La "Gestione finanziaria (C)", che registra un segno negativo pari a 16,5 milioni di euro, risulta in leggera riduzione rispetto a quella del 2023 (- 17,7 milioni di euro).

Tuttavia, un'importante differenza, in confronto con lo scorso anno, più che nella gestione caratteristica (di cui si è accennato), si riscontra nella "Gestione straordinaria (E)", che chiude con un dato positivo pari a 2,8 milioni di euro, con un consistente decremento rispetto al periodo precedente, in cui tale aggregato aveva mostrato un saldo positivo pari a 47 milioni di euro.

È possibile compendiare il "Risultato prima delle imposte", positivo per 27 milioni di euro, nel prospetto di seguito riportato:

Differenza fra Componenti positivi e negativi della gestione (A - B)	+	€ 44 mil.
Risultato della gestione finanziaria (C)	-	€ 16,5 mil.
Totale Rettifiche di valore di attività finanziarie (D)	+	€ 0 mil.
Totale proventi ed oneri straordinarie (E)	+	€ 2,8 mil.
<u>Risultato prima delle imposte (A - B) ± C ± D ± E</u>	+	€ 30,3 mil.

Se a tale somma si aggiunge l'impatto delle imposte, che comprende l'Irap a carico dell'Ente, pari a 3,3 milioni di euro, si ottiene il Risultato dell'esercizio che, come evidenziato, presenta un utile pari a 27 milioni di euro.

Dalla comparazione con l'anno antecedente (in cui è stata conseguito un utile pari a 58,3 milioni di euro), si evince che il peggioramento del valore per 31,3 milioni di euro è imputabile, per gran parte, all'esito conseguito dalla gestione straordinaria (- 44,2 milioni di euro), solo in parte mitigato dal miglioramento sia della gestione caratteristica (+ 11,6 milioni di euro) sia (seppure in misura minima) della gestione finanziaria (+ 1,3 milioni di euro).

Per quanto attiene alla gestione caratteristica si evidenziano, in particolare:

- una contrazione, tra i componenti positivi, dei "Proventi da trasferimenti e contributi" (pari a 546,1 milioni di euro), diminuiti rispetto allo scorso esercizio di 52,2 milioni di euro, che si riflette, a sua volta, nella contrazione, tra i componenti negativi, dei "Trasferimenti e contributi" della Regione verso le amministrazioni pubbliche (principalmente Aziende sanitarie e ospedaliere) per 92,1 milioni di euro.

Occorre precisare che, per il corrente anno, sono stati contabilizzati, tra i “Proventi da trasferimenti e contributi”, anche i componenti economici positivi derivanti dalle prestazioni di servizi sanitari per la mobilità, che nello scorso esercizio erano stati contabilizzati tra i “Ricavi e proventi dalla prestazione di servizi”. Pertanto, al netto di questa voce, quantificata in 88,1 milioni di euro, la diminuzione dei “Proventi da trasferimenti e contributi” è stata, in realtà, ben più consistente.

Sul piano economico deve sottolinearsi l’incidenza che la riduzione dei trasferimenti, per lo più statali, ha sulle spese di investimento, che per l’82% (e, quindi, quasi totalmente) sono finanziati da contributi ministeriali, come precisato nella Nota integrativa.

In riferimento alla mobilità sanitaria passiva si segnala che gli oneri per essa sostenuti, rilevati tra i trasferimenti correnti (quindi modalità di contabilizzazione, dal lato dei costi, non modificata rispetto al precedente esercizio), sono stati pari a 124,8 milioni di euro per cui il saldo complessivo per il 2024 pesa, negativamente, sul conto economico per 36,6 milioni di euro.

All’interno della voce di costo “Trasferimenti e contributi” (pari complessivamente a 2.635,8 milioni di euro) si segnala, altresì, che sono stati inclusi, per l’importo di 188,7 milioni, gli oneri corrisposti ad Umbria TPL e Mobilità per i contratti di servizio di trasporto pubblico.

Sempre dal lato dei costi viene in risalto l’accantonamento al fondo svalutazione crediti, che risulta pari a 60,6 milioni di euro. Trattasi di una somma particolarmente consistente, in conseguenza dell’ammontare complessivo dei residui attivi contabilizzati nel bilancio dell’Ente, i quali risultano essere, rispetto all’esercizio precedente, in forte crescita (come segnalato precedentemente in relazione alla voce

“Fondo crediti di dubbia esigibilità”).

Il risultato della gestione straordinaria, invece, risulta in flessione, rispetto allo scorso periodo, per complessivi 44,2 milioni di euro a causa, soprattutto, della riduzione delle “*Sopravvenienze attive e Insussistenze del passivo*”, passate da 68,9 a 11,1 milioni di euro. L’elevata somma registrata per questa voce nel conto economico dello scorso esercizio era stata determinata, da un lato, dalla cancellazione di residui passivi e, dall’altro, dalla valorizzazione di componenti positivi a seguito di una riduzione del “Fondo rischi ed oneri per passività potenziali”, dovuta al venir meno del contenzioso con le società idroelettriche relativamente ai canoni di concessione idrica.

Con particolare riguardo all’eliminazione dei residui passivi (*Insussistenze del passivo*), l’importo determinato nel corso dell’esercizio risulta pari a 5,1 milioni di euro (32,9 milioni di euro al 31.12.2023).

Anche per gli oneri straordinari, si assiste a un calo complessivo rispetto all’anno passato (- 12,3 milioni di euro). In particolare, relativamente all’eliminazione di residui attivi al netto dell’utilizzo del fondo svalutazione crediti (*Insussistenze dell’attivo*), l’ammontare contabilizzato nel 2024 risulta pari a 8,5 milioni di euro (22,2 milioni di euro al 31.12.2023).

\*\*\*

## **5. L’INDEBITAMENTO E GLI STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI DELLA REGIONE**

Analizzando l’indebitamento, si rilevano debiti per mutui e prestiti con oneri a carico del bilancio regionale per 364,3 milioni di euro e segnatamente:

- circa 124,8 milioni di euro di prestiti obbligazionari al netto di Amortizing Swap;

- 214,4 milioni di mutui a medio – lungo termine con la Cassa depositi e Prestiti s.p.a.

A ciò va aggiunto il debito residuo di circa 25,1 milioni di euro relativo a due contratti di prestito stipulati con il M.E.F., aventi ad oggetto anticipazioni di liquidità di cui all'art. 3 del d.l. n. 35 del 2013, convertito nella l. n. 64 del 2013.

Le passività appena descritte sono state classificate, nello Stato patrimoniale, tra i “Debiti da finanziamento”. A tal proposito si evidenzia che il debito relativo a un'emissione obbligazionaria *bullet*, su cui è stato stipulato uno *swap* a tasso fisso con la costituzione di un *Sinking Fund* per l'accantonamento delle quote capitali, risulta iscritto al valore di emissione, ovvero al lordo del fondo accantonato; quest'ultimo, infatti, in bilancio viene rappresentato tra i “Crediti vs altri soggetti”.

Nel corso dell'esercizio 2024 la Regione non ha contratto nuovi prestiti.

Con riferimento agli strumenti derivati utilizzati, nella Relazione sulla gestione sono stati illustrati, in apposito capitolo, la struttura dell'indebitamento, nonché gli oneri e gli impegni finanziari derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati.

L'art. 62, comma 8, del d.l. n. 112 del 2008 (convertito nella l. n. 133 del 2008 e successive modificazioni) a tal fine prevede che “*gli enti di cui al comma 2 allegano al bilancio di previsione e al bilancio consuntivo una nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata*”.

Nella Relazione sopra indicata è stato specificato che i contratti utilizzati dalla Regione “*consistono in due operazioni di swap di copertura dal rischio di tasso dei prestiti*”

sottostanti, contratti a tassi variabili, e di un amortizing swap di un prestito bullet, stipulato a giugno 2007”.

Alla data del 31.12.2024 le operazioni da derivati presentano un *mark to market* (MTM) complessivamente positivo per euro 82.594.104,59 (74.516.758,01 euro al 31.12.2023). In particolare:

- il MTM dell’operazione in derivato con Bank of America Merrill Lynch presenta un valore ancora negativo per 2,9 milioni di euro, in linea con il dato al 31.12.2023 (negativo per 3,4 milioni di euro);
- il MTM dell’operazione in derivato con Nomura International presenta un segno positivo pari a 78,1 milioni di euro, superiore rispetto al dato al 31.12.2023 (positivo per 71,2 milioni di euro);
- il MTM dell’operazione in derivato con Dexia Crediop S.p.A. presenta un valore anch’esso positivo pari a 7,4 milioni di euro, maggiore del dato al 31.12.2023 (positivo per 6,8 milioni di euro);
- il MTM dell’operazione in derivato con JP Morgan Chase Bank IRS presenta un saldo negativo per 751,40 euro (negativo per 35.869,34 euro al 31.12.2023).

Il MTM alla data del 31.12.2024 comunicato dalle controparti è, per ciascuna operazione in essere, così riassunto:

<b>Controparte/Contratto</b>	<b>MtM al 31.12.2024</b>
<i>Bank of America Merrill Lynch (IRS)</i>	- 2.934.748,01
<i>JP Morgan Chase Bank (IRS)</i>	- 751,40
<i>DEXIA CREDIOP S.p.A.- Swap di ammortamento</i>	7.409.955,00
<i>Nomura International plc - Swap di ammortamento</i>	78.119.649,00
<b>Totale complessivo</b>	<b>82.594.104,59</b>

Gli *swap* di tasso, stipulati negli anni 2001 e 2003, “finalizzati ad assicurare alle sottostanti passività finanziarie a tasso variabile la copertura dal rischio di eventuale rialzo dei tassi di interesse” prevedono la stessa scadenza delle obbligazioni alle quali accedono “e i flussi ricevuti dalla Regione sono uguali a quelli pagati sul prestito a cui si riferiscono”.

I flussi derivanti dalle relative operazioni nel corso dell’esercizio 2024 sono stati così contabilizzati:

<b>Entrata</b>	
Accertati e Riscossi di competenza dell’anno	€ 18.096.893,89
<b>Spesa</b>	
Impegnati e Pagati di competenza dell’anno	€ 15.776.135,24

Dal lato dell’entrata, l’importo del 2024 è in aumento rispetto all’esercizio precedente, di 0,5 milioni di euro; per la spesa, il valore è in miglioramento sul 2023 essendosi registrata una diminuzione di 0,3 milioni di euro.

Per quanto riguarda lo *swap* di ammortamento del prestito *bullet*, è stato contabilizzato l’onere relativo all’accantonamento nel *Sinking fund* (fondo che serve a garantire il rimborso dei debiti regionali) della quota capitale annua per un importo pari a 7,1 milioni di euro.

P.Q.M.

Il sottoscritto Procuratore regionale,

VISTO il Rendiconto generale della Regione Umbria per l’esercizio finanziario 2024, nonché i conti a esso allegati;

PRESO ATTO degli accertamenti compiuti dalla Sezione regionale di controllo e dei rilievi dalla stessa formulati nella bozza di Relazione trasmessa a questa Procura in

data 20 giugno 2025;

RICHIAMATE le considerazioni e le osservazioni che precedono, nonché le proprie Note trasmesse alla Sezione di controllo in data 26 giugno 2025, alle quali si fa rinvio;

### **CHIEDE**

alla Sezione di controllo della Corte dei conti per l'Umbria di pronunciare la parificazione del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio 2024, con esclusione, integrale o parziale, delle poste relative al capitolo 02490 S, per cui si vorrà valutare la sussistenza dei presupposti per la sospensione del presente procedimento limitatamente alla medesima voce contabile, in attesa del pronunciamento della Corte costituzionale sulla questione di legittimità di cui all'ordinanza di rimessione n. 31 del 15 gennaio 2025, concernente l'art. 16 della L.R. n. 9 del 1998, nel testo antecedente alla modifica normativa, per il periodo temporale in cui lo stesso ha avuto applicazione.

## **SOMMARIO**

**Premessa.**

### **PARTE I**

#### **1. GLI ASPETTI DI CARATTERE GENERALE E GESTIONALE**

**1.1 L'andamento programmatico, il conseguimento degli obiettivi e le misure di controllo.**

**1.2 I principali aspetti gestionali dell'esercizio. La responsabilizzazione delle strutture verso la misurazione dei risultati.**

**1.3 Il comparto sanitario.**

**1.4 Gli interventi in materia di società a partecipazione regionale.**

### **PARTE II**

#### **1. L'OSSERVANZA DELLA NORMATIVA CONTABILE**

**1.1 Gli atti della manovra e le principali vicende nell'arco temporale di riferimento.**

#### **2. GLI ASPETTI FINANZIARI DELLA GESTIONE**

**2.1 Il bilancio di previsione. La gestione delle entrate e delle uscite.**

**2.2 Il risultato di amministrazione al 31.12.2024.**

**2.3 La gestione dei residui.**

**2.4 La composizione del risultato di amministrazione: parte accantonata e parte vincolata.**

#### **3. LO STATO PATRIMONIALE - IL PATRIMONIO IMMOBILIARE E LE PARTECIPAZIONI REGIONALI**

#### **4. IL CONTO ECONOMICO**

#### **5. L'INDEBITAMENTO E GLI STRUMENTI FINANZIARI DERIVATI DELLA REGIONE**

