



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

**GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
ESERCIZIO 2025**

Udienza del 30 giugno 2026



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE DEL
RENDICONTO GENERALE
DELLA REGIONE EMILIA-ROMAGNA
ESERCIZIO 2025

DOCUMENTO DI SINTESI

Presidente Marcovalerio Pozzato

componenti del Collegio:

Consigliere Tiziano Tessaro

Consigliere Cristian Pettinari

Primo Referendario Ilaria Pais Greco

Referendario Antonino Carlo

Referendario Massimo Galiero

Referendario Massimiliano Maitino



Udienza del 30 giugno 2026

Sommario

Introduzione	7
La sanità regionale.....	12
La programmazione finanziaria regionale, il bilancio di previsione e l'assestamento	35
Il Rendiconto generale dell'esercizio 2025	38
La gestione delle entrate e della spesa	46
La gestione dei residui	48
Il conto del Tesoriere	51
L'indebitamento	54
Stato patrimoniale, conto economico, piani di razionalizzazione degli spazi e di alienazione del patrimonio immobiliare non strategico.....	56
Rapporti finanziari fra Regione ed enti locali.....	60
I fondi strutturali e di investimento europei - SIE	62
Le partecipazioni regionali	67
La spesa per il personale.....	83
L'attuazione del PNRR	88
I fondi destinati all'emergenza alluvioni e alla protezione dei bacini fluviali	91
Tutela dell'ambiente e difesa della costa	93
Il trasporto pubblico locale e regionale.....	96

Introduzione

La funzione di controllo a livello territoriale della Corte dei conti viene esercitata in particolare nell'esame dei conti esposti nel Rendiconto regionale, allo scopo di determinarne l'attendibilità e l'affidabilità; in questo scenario, il rilievo non solo formale -ma di sostanza- della parificazione del Rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna si ricollega all'esigenza di continuare ad assicurare un elevato *standard* di servizi pubblici ai cittadini, giustamente attenti all'esigenza di non vedere decadere, ad esempio, tutte le prestazioni ricollegate al riconoscimento di un diritto essenziale e costituzionalmente garantito, quello alla salute.

Si consolida il "cambio di passo" dell'Amministrazione regionale (in particolare, per quanto riguarda gli esercizi finanziari fino al 2023) per quanto concerne la trasparenza, in un contesto in cui, a partire dal precedente esercizio 2024, deve essere riconosciuta la volontà di porre in luce le problematiche (tutte pregresse) connesse all'equilibrio della spesa regionale in materia di Sanità. Un riconoscimento particolare, quindi, alla coerente opera di risanamento attuata dall'attuale Presidente della Regione.

La relazione al Rendiconto, nell'odierno contesto, si salda strettamente all'esigenza di fornire un approfondito *report* sull'andamento della finanza pubblica regionale dell'Emilia-Romagna, caratterizzandosi per la sua neutralità, acclarando la veridicità e la regolarità della gestione, offrendo ai cittadini emiliano-romagnoli e al Consiglio regionale i risultati dei controlli svolti sull'attività amministrativa e sulla gestione finanziaria complessivamente considerata.

La spesa regionale è nella sua preponderanza ricollegata al funzionamento del sistema sanitario regionale, in uno scenario di particolare delicatezza dovuta sia alle conseguenze della nota emergenza pandemica, sia alle esigenze di ripresa e rilancio, sia alla ricostruzione nei territori colpiti da eventi catastrofici (in particolar modo alluvioni, ma anche tempeste sulla costa romagnola).

L'art. 1, c. 3, della L. n. 213/2017 ha intestato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni e degli Enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, nel quadro della verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.

Il Giudizio di parifica è caratterizzato dalle forme para-giurisdizionali, essendo previsto il contraddittorio con l'Amministrazione e l'intervento dell'Ufficio del Pubblico Ministero: gli esiti si cristallizzano, caratterizzandosi con i connotati della definitività e della inoppugnabilità, fornendo certezza agli elementi della rendicontazione, con specifico riferimento ai risultati contabili e gestionali del ciclo di bilancio legato alle pubbliche risorse.

La mancata parifica di taluni elementi del Rendiconto si ricollega, evidentemente, a un elemento di negatività amministrativo-contabile da parte dell'Amministrazione, pur non caducando alcun atto di spesa.

L'ottica dei controlli intestati alla Corte dei conti si è spostato dall'esame dei singoli atti alle gestioni nel loro complesso, in un contesto che vuole offrire un efficace quadro di valutazione complessiva alla Regione e ai Cittadini, valorizzando i risultati dell'azione amministrativa.

Le valutazioni di questa Corte in occasione dell'attività di parificazione coincidono con la verifica del rispetto della legalità finanziaria, a sua volta ancorata alle regole finanziarie poste sia a livello sovranazionale che nazionale e regionale.

I raffronti in ordine alla legittimità finanziaria e alla regolarità contabile si correlano a uno spazio coerente di approfondimento, connotante il giudizio di parifica e la relazione che l'accompagna.

Gli effetti della pronuncia di parificazione conferiscono certezza ai dati risultanti dal Rendiconto

predisposto dall'Amministrazione, presupposto della formale e successiva approvazione del Consiglio regionale.

Con il D.L. n. 174/2012 il giudizio di parificazione si è esteso ai Rendiconti delle Regioni a Statuto ordinario a chiusura del ciclo dei controlli annuali, in un quadro ordinamentale correlato al rafforzamento e al coordinamento della finanza pubblica, a presidio del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, costituendo il momento centrale dei controlli finanziari intestati alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Ai sensi dell'art. 1, c. 5, del D.L. n. 174/2012, in particolare, "il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 t.u. di cui al r.d. 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale".

È compito della Sezione regionale di controllo indicare le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. Le verifiche sulla regolarità contabile devono in particolare ricadere sui processi amministrativi che maggiormente incidono sulla finanza pubblica, con particolare riferimento all'attività contrattuale, alle spese per il personale, sui risultati delle politiche pubbliche (chiaramente emergenti nel Rendiconto) e sugli obiettivi programmatici indicati nei documenti di bilancio.

Il giudizio di parificazione è caratterizzato dalla obbligatorietà e dalla necessità, con cadenza annuale, differenziandosi dai controlli previsti dall'art. 3, c. 4 e 5, della L. n. 20/1994, secondo cui i raffronti si declinano con le forme tipiche del controllo di natura gestionale, con l'assenza delle forme contenziose. Giova rammentare, in questo scenario l'operatività precettiva dell'art. 1, c. 5, del D.L. n. 174/2012, che si riconnette all'esigenza di "di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa"; inserendo organicamente il giudizio di parifica in posizione centrale sistemica, nel quadro dei controlli affidati alle Sezioni regionali di controllo della Corte. Il raccordo tra la decisione di parifica e le relazioni prodotte dai collegi dei revisori fa sì che il giudizio di parificazione costituisca la base per le ulteriori verifiche aventi ad oggetto il rendiconto approvato (art. 1, c. 3 e 4, del D.L. n. 174/2012). Allo stesso tempo, la previsione del giudizio di parificazione nel contesto del rafforzamento delle verifiche sulle amministrazioni regionali e sugli organismi partecipati rende l'istituto complementare alle altre funzioni assegnate alle sezioni di controllo, le cui competenze risultano razionalizzate.

Nel corso dei suoi controlli, questa Sezione ha più volte sottolineato alla Regione l'importanza della tempestiva disponibilità e accessibilità ai dati contabili e finanziari, al fine di consentire alla Corte di svolgere sempre più efficacemente il ruolo di garante neutrale degli equilibri di finanza pubblica. Risulta quindi necessario che l'Amministrazione regionale agevoli il processo conoscitivo in tempi coerenti con raffronti contabili adeguati, realizzando, in tal modo, la piena disponibilità e accessibilità ai dati contabili e finanziari di tutte le amministrazioni regionali e delle gestioni da sottoporre al controllo. In questo quadro, per quanto concerne la tempestività dell'acquisizione dei documenti e dei flussi finanziari, si è registrato quest'anno un miglioramento dal punto di vista della disponibilità nei confronti di questa Sezione (gli atti sono stati inviati prima). Miglioramento del quale si dà atto. Vi sono tuttavia ampi margini di ulteriore progresso da parte della Regione.

Il dato che emerge anzitutto dalle analisi di questa Sezione riguarda il settore di spesa regionale più importante, il comparto sanitario: in questo quadro, caratterizzato da un delicato equilibrio di bilancio (il cui assetto è stato consentito dall'utilizzo di risparmi e risorse regionali proprie, derivanti dalla gestione straordinaria, ovvero dalle operazioni di carattere discontinuo che determinano componenti economiche non ricorrenti nella natura e nella frequenza di accadimento), va ad inserirsi un aumento della spesa.

Gli extracosti di natura strettamente sanitaria legati alla pandemia sono stati sostanzialmente riassorbiti;

analogo discorso va fatto per quanto attiene all'impatto del peso dell'approvvigionamento energetico da parte della P.A.

In questo quadro, permangono fattori problematici che fanno sì che il sistema sanitario regionale debba comunque ricercare una stabilità dal punto di vista finanziario, circostanza che imporrebbe un serio ripensamento a livello normativo. Non si può non dare atto che la qualità dei servizi, in senso tecnico, continua ad essere assicurata; tuttavia, quantunque i Livelli essenziali di assistenza (LEA) rimangano qualitativamente garantiti, i tempi di attesa per le prenotazioni risultano mediamente eccessivi.

In tale scenario, la violazione formale delle regole contabili rilevata nel rendiconto 2025, relativa all'iscrizione di circa 56 mln nella perimetrazione sanitaria ex art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, non si traduce in uno scostamento sostanziale rispetto alle finalità cui quelle risorse avrebbero dovuto essere destinate: le somme trasferite ad ARPA hanno trovato impiego effettivo nelle attività corrispondenti ai livelli essenziali di assistenza, con il correlativo raggiungimento sostanziale di questi ultimi, ancorché per vie contabilmente non ortodosse. La Regione, condividendo il rilievo della Sezione, si è impegnata ad adeguare la documentazione contabile di riconciliazione e a rendere coerente il quadro regolamentare e normativo.

Con il rendiconto 2025 si consolida il cambio di passo già registrato dall'esercizio 2024, in un contesto (a differenza del passato) di trasparente accessibilità ai dati contabili e finanziari, in un quadro collaborativo e sinergico ai fini dell'esercizio da parte di questa Sezione di controllo di garante neutrale degli equilibri di finanza pubblica.

Permangono tuttavia alcune criticità.

La grandezza del risultato di amministrazione è fortemente influenzata da tre distinti fattori, che incidono sull'attendibilità del dato finale in questione.

In primo luogo, a seguito della L. n. 199/2025, attraverso la traslazione di poste debitorie al bilancio dello Stato e la correlativa cancellazione dal Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) dal risultato di amministrazione secondo criteri di determinazione convenzionale, si verifica una modifica strutturale degli esiti stessi di tale elemento, attenuando il nesso tra responsabilità della gestione e sostenimento dell'onere finanziario che ne deriva.

Un secondo fattore concerne il Fondo rischi legali, il cui sottodimensionamento, riconducibile all'impropria qualificazione (come economicamente indeterminabili) di un grande numero di controversie produce l'effetto di liberare risorse del risultato di amministrazione, che appaiono disponibili solo in senso formale, ampliando artificiosamente la componente libera e rendendo così possibili livelli di spesa potenzialmente incompatibili con le future esigenze di copertura.

Un terzo fattore, peraltro superando opacità protrattesi sino all'esercizio finanziario 2023, (l'Amministrazione regionale si è allineata nella comunicazione tempestivamente coerente dei raffronti contabili sanitari), riguarda la compresenza di fattori strutturali e fattori contingenti, fra i quali ultimi figurano le poste *una tantum*, con particolare riferimento al disavanzo sanitario, il cui riassorbimento (è comunque apprezzabile un visibile *trend* migliorativo) non può ritenersi definitivamente consolidato in assenza di una verifica sulla natura strutturale delle misure adottate.

La quantificazione del disavanzo reale fa seguito a un articolato esame di questa Corte, ricomprendente i risultati delle aziende sanitarie e della Gestione sanitaria accentrata (GSA).

Tenuto conto dei singoli saldi, del saldo finanziario negativo (-11.858.721,29 euro) e delle imposte, il risultato di esercizio del conto economico consolidato regionale 2025, al netto del risultato positivo della GSA di 386.205,00 euro, è pari a -117.787.042,87 euro (al 31 dicembre 2025).

Le principali cause del disavanzo a consuntivo 2025 del SSR sono da ricercarsi innanzitutto, secondo quanto dalla Regione riferito, in un livello di finanziamento insufficientemente incrementato (1,8%) nel 2025 rispetto all'anno precedente. L'incremento limitato del Fondo Sanitario Nazionale rispetto alla crescita complessiva della spesa sanitaria rappresenta una problematica tuttora aperta per la Regione Emilia-Romagna, in un contesto in cui i maggiori costi di produzione sono da ricollegare in primo luogo

all'aumento della spesa farmaceutica ospedaliera, del consumo di dispositivi medici utilizzati per il recupero delle liste di attesa e per il potenziamento delle nuove tecniche chirurgiche interventistiche, nonché all'incremento del costo del personale dipendente (+3,31%) rispetto al 2024.

A fronte della criticità, più volte rappresentata da questa Sezione, relativa alla spesa per consulenze sanitarie, non sanitarie e forme affini, sostenuta nel 2025, la Regione ha rilevato di avere dato applicazione al divieto di attribuzione di incarichi di studio e di consulenza a soggetti già dipendenti e collocati in quiescenza fuori dai casi espressamente previsti dalla normativa vigente; rimangono tuttavia vaste aree d'ombra legate all'inutile duplicazione di convenzioni sanitarie da parte delle Aziende territoriali, alle rilevanti spese derivanti da chiamate "a gettone" di personale medico esterno di supporto, nonché al conferimento di incarichi legali pur potendo disporre di uffici di avvocatura pubblica. Tali elementi dimostrano in maniera inequivocabile la non ottimizzazione della spesa sanitaria.

Nelle verifiche connesse alle singole Aziende sanitarie questo Ufficio di controllo ha infatti potuto constatare la frammentazione dei servizi e l'esternalizzazione di alcune prestazioni specialistiche verso strutture accreditate, fra l'altro con tariffazioni elevate; si tratta di criticità che comportano l'ingiustificata lievitazione di costi evitabili, nel contempo non valorizzando il personale interno alle strutture pubbliche di riferimento.

Sempre nel quadro dell'esternalizzazione dei servizi, le carenze di personale hanno comportato il ricorso massiccio a medici "gettonisti", professionisti reclutati sul libero mercato, anche forniti da cooperative o agenzie privati per garantire turni altrimenti scoperti negli ospedali e nei pronto soccorso. Si comprende l'impatto economico di tali chiamate "esterne" considerando che un medico gettonista può arrivare a percepire oltre 100 euro all'ora (specie se proveniente dalle cooperative), a fronte di una retribuzione di circa 40 euro all'ora di un medico appartenente alla struttura pubblica. Il ricorso a medici esterni, di conseguenza, manifesta una carenza strutturale di personale (di ruolo) non risolta, in un quadro di diffuse preoccupazioni sulla continuità assistenziale e su turni di lavoro particolarmente usuranti (laddove, fra l'altro, la "forbice" retributiva rischia di demotivare il personale sanitario di ruolo).

Di non grande importanza monetaria, ma rilevante per un principio di economicità gestionale, è lo spreco connesso all'ingiustificato ricorso ad avvocati esterni pur in presenza di uffici legali interni alle Aziende sanitarie e alla Regione stessa, dedicati alla gestione del contenzioso.

Ribadendo quanto rilevato in occasione della parifica del bilancio consuntivo 2024, vi sono quindi certamente vaste aree di razionalizzazione e di eliminazione degli sprechi, senza sacrificare in alcun modo i servizi sanitari in favore dei cittadini e senza dover ricorrere alla leva tributaria per il ripiano del disavanzo di bilancio.

Nel quadro della difesa del territorio, facendo specifico riferimento ai molteplici eventi catastrofici che hanno interessato il territorio e che coinvolgono il bilancio regionale, tanto dal punto di vista delle tempeste che delle alluvioni, si è dedicata specifica attenzione alla spesa regionale che riguarda l'ambiente e il rilancio delle strutture di protezione. L'esame è stato introdotto per la prima volta nel contesto odierno.

Il quadro ordinamentale contempla una pluralità di soggetti attivi in questo senso: la Regione, lo Stato, le Gestioni Commissariali, gli Enti locali. Nel quadro della disamina della spesa regionale, correlata a quelle che possono definirsi come le vere e proprie politiche regionali in materia, lo scenario è caratterizzato da una funzione di indirizzo e di programma esercitata prevalentemente dalla Giunta, che, in attuazione dell'art. 19, c. 4, della L.R. n. 13/2015, realizza *in primis* la propria politica in materia tramite trasferimento delle risorse all'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile. Lo scenario è caratterizzato da una importante provvista nel fondo pluriennale vincolato dell'Agenzia (pari a 23,7 mln di euro al 31 dicembre 2025), con conseguente tendenziale sfasamento tra l'anno di impegno delle risorse regionali e l'anno di effettiva realizzazione dell'intervento connesso.

Il 2025 è stato caratterizzato da uno stanziamento – limitatamente agli interventi in ambito costiero – ammontante a 4.242.455,00 euro; il totale delle somme impegnate (e pagate) sui pertinenti capitoli di

bilancio ammonta invece ad euro 27.600.000,00 se si considerano, a tal fine, anche gli interventi di manutenzione e di potenziamento e le opere di consolidamento e sistemazione della complessiva rete idrografica regionale. Quanto alla difesa della costa, in particolare, tali interventi sono consistiti nel ripascimento dei litorali in erosione (province di Ravenna, Rimini, Forlì-Cesena), nella manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di difesa costiera (lungo l'intero litorale regionale) e nel ripristino dell'argine a difesa dell'abitato del Lido di Volano (Comune di Comacchio).

Si è registrata, in questo contesto, una particolare attenzione da parte della *governance* regionale.

Nel quadro della recente introduzione dei rilevamenti concernenti il trasporto pubblico regionale, continuano ad essere attenzionate le criticità relative alla *governance* delle aziende di trasporto. In occasione della richiesta di parere avanzata dal Comune di Cavezzo (MO) con specifico riferimento a TPER S.p.a., SETA S.r.l. ed HERM la Sezione ha avuto modo di delineare il perimetro concettuale di “società a controllo pubblico” anche nei confronti di società che hanno emesso titoli finanziari, anche diversi dalle azioni, quotati in mercati regolamentati ed alle sue partecipate. In tale scenario, TPER si manifesta entità a controllo pubblico, quantunque non soggetto alle regole TUSP, come tale meritevole di maggiore attenzione, dal punto di vista degli indirizzi gestionali, da parte della Regione. In tale scenario, deve essere segnalata l'esigenza di assicurare la trasparenza dei dati (il finanziamento di TPER è per la sostanziale totalità a carico della spesa pubblica e, quindi, dei cittadini) e il controllo (con conseguente obbligo di dotarsi di un organo di revisione legale, al pari delle sue controllate).

Per quanto concerne le Società partecipate, è consolidato orientamento di questa Sezione che il concetto di “controllo pubblico” debba essere applicato a un contesto unitario di P.A.: la partecipazione maggioritaria di capitale pubblico reca una presunzione *iuris tantum* di controllo pubblico (operante anche in caso di partecipazione pubblica frazionata), in quanto le Amministrazioni pubbliche sono accomunate dall'interesse pubblico trasfuso nell'oggetto sociale. In questo senso la Regione, recependo le indicazioni di questo Ufficio di controllo, avviando le attività propedeutiche alla definizione di patti (parasociali) finalizzati al c.d. *controllo congiunto* (pubblico): è il caso delle S.p.a. Piacenza Expo, CAAB, SAPIR.

Pur riscontrandosi sostanziali elementi migliorativi per quanto concerne BolognaFiere, permangono elementi di criticità legati a un equilibrio finanziario assicurato solo da contributi “esterni” (inseriti nel Gruppo societario), rimanendo accertati valori negativi per quanto concerne il risultato operativo in senso stretto. Da ultimo, è da segnalare la recentissima ricapitalizzazione, da ricollegare a tensioni finanziarie strutturali.

Rilevanti le problematiche legate alle perdite societarie di “Grand Tour Italia” (entità fieristica succeduta a F.I.C.O. nell'agroalimentare).

La sanità regionale

Il finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale (SSN), cui concorre ordinariamente lo Stato per l'anno 2025, ammonta a 136.540.123.830,00 euro (considerato al lordo della quota destinata al Fondo farmaci innovativi per lo stesso esercizio pari a 964.000.000,00 euro). L'aumento nominale dell'1,9 per cento rispetto al finanziamento corrente del SSN 2024 fissato in 134.017.000,00 euro si traduce, in termini di risorse reali effettive per il 2025, in una crescita piuttosto contenuta del FSR reale che tende ulteriormente a ridursi negli anni a venire come risulta dall'8° Rapporto Gimbe sul Servizio sanitario nazionale¹. La tendenza di sostanziale definanziamento del FSN è messa in luce dal ridetto Rapporto in cui si afferma che *“Nel triennio 2023-2025 il FSN è cresciuto di € 11,1 miliardi, passando da € 125,4 miliardi del 2022 a € 136,5 miliardi del 2025. Risorse, tuttavia, ampiamente erose dall'inflazione, che ha toccato il 5,7 per cento nel 2023, oltre che dall'aumento dei costi energetici, che da soli hanno assorbito € 1,4 miliardi. In termini di incidenza sul PIL al 31 dicembre 2024, il FSN è sceso invece dal 6,3% del 2022 al 6% del 2023, attestandosi al 6,1% nel biennio 2024-2025, con una contrazione che equivale complessivamente a € 13,1 miliardi: € 4,7 miliardi nel 2023, € 3,4 miliardi nel 2024 e € 5 miliardi nel 2025. A destare ulteriore preoccupazione è il crescente divario tra previsioni di spesa sanitaria sul PIL – fissate dal Documento Programmatico di Finanza Pubblica 2025 (6,4 per cento per gli anni 2025 e 2027-2028 e 6,5 per cento per il 2026) – e stime della Legge di Bilancio 2025 sul finanziamento pubblico che prevedono una riduzione del rapporto FSN/PIL dal 6,1% del biennio 2025-2026 al 5,9% nel 2027 e al 5,8 % nel 2028. Un divario che rischia di scaricarsi sui bilanci delle Regioni, aggravando i disavanzi e aprendo scenari di forte incertezza, soprattutto in un contesto di crescita economica stagnante e di instabilità economica internazionale che difficilmente permetteranno un consistente rilancio del finanziamento pubblico”*.

Il finanziamento indistinto del FSN per il 2025, ossia il finanziamento destinato ai LEA al netto della quota premiale e delle quote vincolate a favore di Regioni, Province autonome e altri enti è di 130.741.406.889,00 euro ed è stato assegnato alle Regioni e Province autonome con Intesa della Conferenza permanente Stato Regioni n. 267/CSR del 29 dicembre 2025.

L'importo complessivo delle risorse finanziarie assegnate alla Regione Emilia-Romagna, per l'anno 2025, in seguito alle Intese n. 267, n. 268 e n. 269/CSR del 29 dicembre 2025, ad ulteriori intese ed altre fonti normative, ammonta a complessivi 10.268.424.713,80 euro, di cui 9.733.923.537,00 euro di finanziamento indistinto, 8.507.630,00 euro per quota premiale, 303.650.637,61 euro di finanziamento vincolato. In particolare, il finanziamento indistinto, cui devono aggiungersi le entrate proprie correnti delle aziende sanitarie (pari a 171.955.829,00 euro) e il saldo attivo di mobilità sanitaria interregionale e internazionale (pari a 572.584.329,00 euro), si è attestato sull'importo complessivo di 10.478.463.695,00 euro dato dalla somma di 9.733.923.537,00 euro (Intesa n. 267/2025), 171.955.829,00 euro (entrate proprie correnti delle aziende sanitarie), 572.584.329,00 euro (saldo di mobilità).

Il Servizio Sanitario della Regione Emilia-Romagna ha inoltre potuto contare, nell'esercizio 2025, sulle ulteriori risorse messe a disposizione dal bilancio regionale per complessivi 491.819.843,47 euro, di cui 265.882.146,83 euro a copertura della spesa sanitaria aggiuntiva per il finanziamento dei livelli di assistenza sanitaria superiori ai LEA (art. 20, lett. b, del D. Lgs. n. 118/2011), 214.850.622,64 euro a copertura del disavanzo pregresso (lettera c dell'art. 20), 11.087.074,00 euro a copertura delle spese di investimento (lettera d dell'art. 20).

L'importo totale delle entrate accertate dalla Regione nel 2025 è di 10.911.393.429,61 euro, gli incassi sui capitoli di entrata del finanziamento ordinario corrente, nelle componenti indistinta, vincolata e *payback*, sono dell'ammontare di 10.397.140.428,19 euro.

Il valore della produzione del CE consolidato regionale, pari a 12.468.022.338,39 euro, pur essendo incrementato rispetto al valore del 2024 (pari a 12.089.629.685,00 euro) risulta tuttavia inferiore di 62.480.803,84 euro ai costi della produzione sanitaria attestatisi su 12.530.503.142,23 euro e risultanti in

¹ 8° Rapporto Gimbe sul Servizio sanitario nazionale, presentato a Roma, l'8 ottobre 2025, alla Camera dei deputati.

aumento del + 4 per cento rispetto ai costi sostenuti nel 2024 (pari a 12.048.296.908,00 euro), percentuale nettamente “*superiore* – come ricordato dalla Regione - *all’incremento del finanziamento sanitario indistinto 2025 (+1,8 per cento)*, a seguito dei notevoli incrementi attesi frutto di *dinamiche incompressibili (spesa farmaceutica ospedaliera) e/o indotte da provvedimenti di livello nazionale*. La gestione straordinaria, pari a 227.200.150,04, è quadruplicata rispetto ai 57.448.831,28 euro ² del 2024 come conseguenza di due dinamiche contrapposte ossia, da un lato, l’incremento di + 11.995.055,32 euro dei proventi straordinari (da 328.688.399,33 euro del 2024 a 340.683.454,65 del 2025), dall’altro un sensibile decremento di – 157.756.263,44 euro degli oneri straordinari (da 271.239.568,05 euro del 2024 a 113.483.304,61 euro del 2025. Fra i fattori di aumento dei proventi straordinari è stato indicato dalla Regione il rinnovo contrattuale del CCNL 2022-2024 del comparto e in particolare la corresponsione degli arretrati relativi a tale triennio per cui, con d.G.R. n. 2131/2025, sono state trasferite risorse, precedentemente accantonate, dalla GSA alle aziende sanitarie per 63.190.000,00 euro a copertura degli oneri dalle stesse sostenuti al momento della sottoscrizione degli accordi collettivi nazionali. Secondo le linee guida regionali le aziende si sono iscritte una sopravvenienza passiva pari agli arretrati corrisposti essendo stato l’impatto sui bilanci aziendali neutralizzato tramite storno del fondo accantonato dalla GSA e rilevazione, quale contropartita, del debito verso le aziende stesse le quali, corrispondentemente, hanno rilevato un credito verso la GSA e una sopravvenienza attiva. **La Sezione rileva come la contabilizzazione da parte delle aziende, prima come sopravvenienza passiva e corrispondentemente come credito verso la GSA e sopravvenienza attiva, degli arretrati del triennio 2022-2024, a seguito del rinnovo contrattuale del CCNL del comparto sanità sottoscritto il 27/10/2025, sebbene non alteri il risultato di esercizio, non costituisca una rappresentazione contabile improntata al criterio di veridicità del bilancio poiché la corresponsione degli arretrati non rappresenta per le aziende sanitarie una sopravvenienza passiva in senso proprio, in quanto precedentemente accantonata dalla GSA. L’importo da questa accantonato avrebbe dovuto essere per contro stornato dal fondo della stessa GSA al fondo delle aziende sanitarie. In merito La Regione ha rappresentato di allinearsi già dal 2026 alle indicazioni fornite non rappresentando a sopravvenienza passiva gli oneri contrattuali arretrati e a sopravvenienza attiva il relativo finanziamento.**

L’incremento dei proventi straordinari è altresì dovuto, secondo quanto dedotto in sede istruttoria, all’aumento delle altre sopravvenienze attive verso terzi (+10,626 per cento), delle insussistenze attive verso terzi relative al personale (+6,772 per cento), a convenzioni medici di base (+9,628 mln) e a convenzioni di specialistica (+2,064 mln), di altre insussistenze attive verso terzi (+67,281 mln), rilevate dalle aziende, del fondo franchigie assicurative (22,098 mln) e del fondo oneri per il personale in quiescenza (30,618 mln). A tali poste attive si è aggiunta l’eliminazione, nell’ambito della verifica analitica sul contenuto dei conti di debito esaminati nel 2023, delle partite prive dei requisiti giuridico-contabili indispensabili per mantenere in essere un debito certo e/o presunto.

Gli evidenziati incrementi dei proventi straordinari sono stati compensati da un decremento delle sopravvenienze attive per quote FS vincolato (-8.652 mln), delle sopravvenienze attive verso terzi relative al personale (-54,093 mln), a convenzioni con medici di base (-13,277 mln), all’acquisto di prestazioni sanitarie da privati accreditati (-3,495 mln), all’acquisto di beni e servizi (- 1,720 mln).

Il decremento degli oneri straordinari per – 157,756 mln deriva invece, secondo quanto riferito, dalla differenza di -59 mln fra gli arretrati relativi al rinnovo CCNL del comparto sanità corrisposti nel 2025 (63,490 mln) e gli arretrati relativi al rinnovo del CCNL della dirigenza sanitaria 2019-2021 e PTA (122 mln) nonché dalla differenza di -22 mln sul 2025 in ragione della corresponsione nel 2024 degli arretrati del rinnovo dell’accordo collettivo nazionale dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta

² Risultato aggiornato in sede di chiusura del bilancio consolidato regionale 2024 in seguito alla riclassifica contabile di alcune voci relative ad assegnazioni a valere su fondi ministeriali con d.G.R. n. 1080 del 30/06/2025 “Approvazione dei bilanci d’esercizio 2024 delle Aziende Ausl regionali modificati, approvazione del bilancio d’esercizio consolidato 2024 del servizio sanitario regionale ai sensi del D. Lgs. n. 118/2011 e ss.mm.ii. e ulteriori adempimenti”.

e specialisti 2019-2021. Minori sopravvenienze passive verso terzi (- 71,204 mln) si riferiscono all'acquisto di beni e servizi (- 6,899 mln), al conguaglio nel 2024 della mobilità extraregionale 2022 (- 79,3 mln) compensato dalla rilevazione dell'insussistenza effettuata dalla GSA di 9,727 mln pari alla quota del *payback* dispositivi medici 2015-2018 non finanziato né da fondi statali ai sensi del D.L. 34/2020 e D.L. 95/2025) né dai fornitori di dispositivi medici.

La Regione ricorda come la gestione straordinaria non dipenda esclusivamente dalle aziende sanitarie in quanto largamente influenzata dalle indicazioni ministeriali sulle modalità di contabilizzazione dei contributi vincolati e dalle risorse accantonate in GSA che sono messe a disposizione delle aziende negli esercizi successivi all'accantonamento, nel momento in cui le aziende sostengono i costi. Rammenta, in proposito, che la quota del FS vincolato contempla nel 2025 i contributi (VI riparto relativo a quota parte del 2024) per l'emersione dei rapporti di lavoro irregolari di cittadini stranieri, di cui all'art. 103, c. 24, D.L. 19 maggio 2020, n. 34, che su indicazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze sono stati contabilizzati alla voce "EA0051 – Sopravvenienze attive per quote F.S. vincolato" per un importo pari alle risorse assegnate (24.061.425,67 euro). Egualmente sono contabilizzate alla stessa voce 6.767.664,00 euro riferiti alle quote 2023 e 2024 finalizzate all'attuazione delle misure del Piano di contrasto all'antibiotico-resistenza (PNCAR) 2022-2025 di cui all'Intesa n. 52/CSR del 17 aprile 2025, 162.174,00 euro quale integrazione della quota 2024 per l'esenzione delle percentuali di sconto per le farmacie con fatturato inferiore a 150.000,00 euro a seguito dell'Intesa n. 247/CSR del 18 dicembre 2025, 3.220.757,79 quale quota del FSN 2024 assegnata alla Regione ai sensi della L. n. 218/88 quale indennità di abbattimento animali infetti da malattie epizootiche, 855.046,55 euro di assegnazioni statali per l'annualità 2024 di contributi a sostegno di sessioni di psicoterapia di cui all'art. 22 *bis* del D.L. 18 ottobre 2023, n. 145, convertito con modificazioni dalla L. 15 dicembre 2023, n. 191 (c.d. bonus psicologo), 111.162,00 euro relativi all'Intesa n. 248/CSR del 18 dicembre 2025 su riparto FSN 2024 che ha definito la quota spettante alla Regione per l'attività degli IRCCS in favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza di cui all'art. 1, c. 496, della L. 30 dicembre 2020, n. 178, 2.283.139,53 euro per il finanziamento dei trapianti allogenici riconosciuto all'Azienda ospedaliero-universitaria di Bologna dal Ministero della Salute di cui all'Intesa 240/CSR del 18 dicembre 2025. Egualmente alla voce "EA0140 – E.1.B.2.2.G) Sopravvenienze attive verso terzi" sono stati rilevati 3.305.797,79 euro relativi alla quota spettante, per il 2024, del Fondo per il Gioco d'azzardo patologico (GAP) di cui all'art. 1, c. 946 della L. 28 dicembre 2015, n. 208, interamente accantonate alla voce "BA2790 – Accantonamenti per quote inutilizzate contributi da soggetti pubblici (extra fondo)", vincolati nel bilancio della GSA in attesa dell'assegnazione alle aziende sanitarie per la realizzazione dei relativi progetti, 379.996,00 euro relativi al 2024 ai sensi del D.M. 31 agosto 2021 "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 1, c. 456 e 457, della Legge 27 dicembre 2019, n. 60, in materia di contributo per l'acquisto di sostituti del latte materno alle donne affette da condizioni patologiche che impediscono la pratica naturale dell'allattamento", interamente accantonati nel bilancio della GSA alla voce BA2790 – Accantonamenti per quote inutilizzate contributi da soggetti pubblici (extra fondo), 61.234,14 euro, relativi alle risorse di cui alla L. 22 marzo 2019, n. 29, "Istituzione e disciplina della rete nazionale dei registri dei tumori e dei sistemi di sorveglianza dei sistemi sanitari regionali e del referto epidemiologico per il controllo sanitario della popolazione", assegnati a valere sull'anno 2022, incassati in un'unica soluzione nell'esercizio 2025 e interamente accantonati nel bilancio della GSA alla voce BA2790 – Accantonamenti per quote inutilizzate da soggetti pubblici (extra fondo), 36.902,56 euro relativi al Fondo unico a sostegno dell'operatività del numero unico europeo 112 (NUE) di cui all'Accordo sancito in sede di Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano ai sensi dell'art. 4 del D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281, con il quale sono stati definiti i criteri di riparto del Fondo, interamente accantonati nel bilancio della GSA alla voce BA2790 – Accantonamenti per quote inutilizzate contributi da soggetti pubblici (extra fondo), 37.887,00 euro assegnati per il 2022 ai sensi del D.M. 2 agosto 2022 recante "Ripartizione dell'importo da assegnare tra le Regioni e le Province

autonome di Trento e Bolzano al fine di assicurare il popolamento dell’anagrafe nazionale vaccini”, interamente accantonati nel bilancio della GSA alla voce BA2790 – Accantonamenti per quote inutilizzate contributi da soggetti pubblici (extra fondo) vincolati, 10.488,57 euro quale quota del 2024 del Fondo per il sostegno economico ai proprietari di animali d’affezione di cui al D.M. 30 aprile 2025 recante “Riparto del Fondo per il sostegno economico ai proprietari di animali d’affezione nel pagamento di spese veterinarie”, interamente accantonati nel bilancio della GSA alla voce BA2790 – Accantonamenti per quote inutilizzate contributi da soggetti pubblici (extra fondo) vincolati, 610.852,84 euro di risorse 2021-2023 per la diffusione e l’utilizzo dei defibrillatori semiautomatici e automatici esterni (DAE) programma quinquennale 2021-2025 di cui al d. P.C.M. 23 ottobre 2024, 522.250,00 euro per il finanziamento di progetti di ricerca (disturbo dello spettro autistico) ai sensi dell’art. 3 Decreto del Ministero della Salute del 6 febbraio 2023.

Complessivamente quindi nel 2025, conclude la Regione, 43 mln sono da “ *riferirsi a contributi che, come da indicazioni ministeriali, sono stati rilevati alla voce delle sopravvenienze attive, pertanto la posta di sopravvenienza attiva straordinaria, da un punto di vista dei principi di contabilità economica, è gestionalmente da considerarsi corrente in quanto tale sfasamento temporale ricorre in ogni esercizio*”.

Tenuto conto dei saldi suindicati, del saldo finanziario negativo (-11.858.721,29 euro) e delle imposte, il **risultato di esercizio del CE consolidato regionale 2025**, al netto del risultato positivo della GSA di 386.205,00 euro, è pari a **-117.787.042,87 euro** come risulta dallo schema seguente:

AZIENDA SANITARIA	CONS_2025
Azienda USL di Piacenza	-8.679.088
Azienda USL di Parma	-5.227.061
Azienda Ospedaliera Parma	-7.825.061
Azienda USL di Reggio Emilia	-15.082.682
Azienda USL Modena	-13.269.634
Azienda Ospedaliera Modena	-7.956.312
Azienda USL Bologna	-9.506.021
Azienda Ospedaliera di Bologna	-4.321.593
Istituto Ortopedico Rizzoli di Bologna	-1.794.681
Azienda USL Imola	-7.968.546
Azienda USL Ferrara	-15.472.903
Azienda Ospedaliera Ferrara	-3.097.961
Azienda USL Romagna	-17.971.706
000-GSA	386.205
Totale Regione E-R	-117.787.043

Dal prospetto riepilogativo dei risultati delle aziende sanitarie e della GSA, risulta, peraltro, che le prime presentano tutte una perdita di esercizio mentre a conseguire un risultato positivo è solo la GSA.

Le principali **cause del disavanzo a consuntivo 2025** del SSR sono da ricercarsi innanzitutto, secondo quanto dalla Regione riferito, “ *in un livello di finanziamento [...] incrementato nel 2025 rispetto all’anno precedente di appena l’1,8 per cento, come rappresentato anche nel Parere, ai sensi dell’articolo 9, c. 2, lettera a) del Dlgs 281/97 espresso dalla Conferenza delle Regioni e Province Autonome sul Documento di Finanza Pubblica 2025 (prot. 25/51/CU01/C2) per cui «La spesa sanitaria è prevista in incremento del 3,6 per cento rispetto al 2024. Tuttavia, il Fondo Sanitario Nazionale aumenta solo dell’1,8 per cento, da 134,017 miliardi a 136,516 miliardi. La quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale aumenta solo dell’1,61 per cento, passando da 128,600 miliardi a 130,669 miliardi. Questo incremento limitato del Fondo Sanitario Nazionale rispetto alla crescita complessiva della*

spesa sanitaria rappresenta una sfida significativa per le Regioni, che devono gestire l'aumento dei costi senza un corrispondente aumento delle risorse disponibili»

A ciò l'Amministrazione aggiunge che, in relazione al **Fondo nazionale per non la autosufficienza 2025**, *“sono stati sostenuti e contabilizzati i costi nell'anno 2025 al fine di non interrompere l'erogazione di servizi essenziali a favore delle persone non autosufficienti, ma non si è potuto contabilizzare sul bilancio sanitario 2025 il relativo contributo statale 2025 previsto dal Piano Nazionale Non Autosufficienza, dal momento che l'Intesa in Conferenza Unificata per l'adozione del Piano Nazionale per la Non Autosufficienza 2025-2027 e per il riparto delle risorse del Fondo per le non autosufficienze relative al triennio 2025-2027 non è stata sottoscritta entro l'anno di riferimento (2025) ma è avvenuta il 18 marzo 2026 (rep. Atti n. 33/CU). Pertanto, a fronte dei costi sostenuti per i servizi e per gli interventi a favore delle persone non autosufficienti, come indicato dallo stesso Piano Nazionale per la Non autosufficienza 2025-2027 che ha espressamente richiesto alle Regioni e Province autonome di garantire la continuità degli interventi definiti nell'ambito del precedente Piano (2022-2024) nei limiti delle risorse attribuite per l'annualità 2024, le Aziende sanitarie non si sono potute iscrivere i ricavi corrispondenti a valere sui bilanci d'esercizio 2025, generando conseguentemente un disavanzo sul bilancio del fondo regionale per la non autosufficienza in esito alla mancata contabilizzazione del contributo in oggetto”*.

Le dinamiche dei costi di produzione - è stato evidenziato - sono state influenzate da *“l'incremento del 7,02 per cento dei beni sanitari dovuto principalmente all'aumento della spesa farmaceutica ospedaliera, al fine di continuare a garantire l'attuale livello assistenziale e la presa in carico dei pazienti, in misura ben superiore all'incremento del fondo sanitario ed imputabile ai maggiori dei consumi relativi ai farmaci onco-ematologici, ai nuovi farmaci per la cura di malattie rare e per le terapie avanzate, nonché all'aumento del consumo di dispositivi medici utilizzati per il recupero delle liste di attesa e per il potenziamento delle nuove tecniche chirurgiche interventistiche (quali il robot chirurgico)”*.

Altra determinante di spesa in incremento rispetto al 2024, incidente sul risultato 2025, è individuata nel **costo del personale dipendente (+3,31 per cento)** dovuto, principalmente, agli **oneri derivanti dall'applicazione del rinnovo contrattuale relativo al triennio 2022-2024 per il personale del comparto**, siglato in data 27 novembre 2025, e ai maggiori importi rilevati per corresponsione nel corso del 2025 dell'indennità di vacanza contrattuale (IVC) 2025-2027. A tale costo va a sommarsi, a livello regionale, anche l'incremento degli accantonamenti a fronte degli oneri per i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2025-2027 per personale dipendente (al netto dei costi correlati all'erogazione dell'IVC corrisposta in corso d'anno) e per il personale convenzionato, pari al 1,8 per cento, nonché all'applicazione delle misure contenute nella legge di bilancio per l'anno 2025 (art. 1, c. 121, incremento del trattamento accessorio, e c. 323, incremento dell'indennità di pronto soccorso) che sono a valere sul livello di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario, così come il trascinarsi sul 2025 degli oneri connessi al rinnovo del contrattuale 2022-2024 (5,78 per cento).

Insiste altresì sull'intero anno 2025 l'**impatto del nuovo nomenclatore tariffario per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di assistenza protesica**, entrato in vigore il 30 dicembre 2024 (D.M. 25 novembre 24), il permanere di **rilevanti costi energetici** (+33,2 per cento rispetto all'anno 2021, anno pre-crisi energetica) e l'**effetto inflattivo**, misurato dall'indice ISTAT o da altri indici specifici di settore, che determina incrementi del costo della produzione a parità di attività svolta e di volumi di acquisti effettuati (incrementi che si riflettono soprattutto sui servizi tecnici).

Concorrono in maniera negativa - aggiunge la Regione - anche gli oneri per il godimento di beni di terzi (+14,3 per cento rispetto al 2024 pari a +18,371 mln di euro), soprattutto per canoni di noleggio di attrezzature sanitarie, che risentono dell'impatto delle azioni essenziali e non comprimibili messe in campo per garantire *standard* qualitativi adeguati all'assistenza sanitaria ai pazienti.

La Regione ha provveduto con d.G.R. n. 600 del 20/04/2026, ad applicare al bilancio finanziario gestionale 2026-2028, anno di previsione 2026, la quota di euro 92.186.000,00 accantonata nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2025 e già destinata al ripiano dei disavanzi sanitari relativi ad esercizio

pregresso in forza della d.G.R. n. 599 del 20/04/2026 di approvazione del progetto di legge di rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio 2025.

Con D.D. 7661 del 17/04/2026 della Direzione Generale Cura della Persona, Salute e Welfare sono state inoltre destinate le risorse impegnate con d.G.R. n. 438/2026 a copertura del disavanzo del SSR attribuibile alla mancata copertura integrale dei costi sostenuti per i servizi riferibili al Fondo nazionale non autosufficienza 2025.

Da ultimo, in sede di successiva approvazione da parte della Giunta Regionale dei bilanci di esercizio 2025 delle aziende sanitarie, sono state a queste assegnate le risorse a copertura del disavanzo definitivo accertato sulla base dei risultati effettivi evidenziati nei rispettivi bilanci aziendali approvati, per un importo complessivo di 118.173.249 euro, di cui 92,186 mln di euro attribuibili al disavanzo sanitario e la restante parte (25,9 mln) al disavanzo dei bilanci del FRNA connesso alla mancata copertura dei costi sostenuti per i servizi riferibili al fondo nazionale non autosufficienza 2025.

La Regione ha quindi fornito garanzia delle risorse assegnate a ogni azienda a copertura del disavanzo sulla base dei risultati effettivamente realizzati dai bilanci di esercizio; tuttavia, si deve rilevare una tempistica dilatata nell'assunzione degli impegni necessari a presidio degli equilibri finanziari.

In particolare, sebbene in sede di approvazione dei bilanci, il risultato di esercizio evidenzia un disavanzo effettivo inferiore (pari 118.173.249,00 euro) rispetto a quello prospettato in sede di verifica dei conti trimestrali, la Sezione rileva come la Regione, pur essendo già a conoscenza dell'emergere di un risultato negativo nel corso delle verifiche infrannuali, non abbia provveduto in modo tempestivo all'adozione delle necessarie misure di copertura, che sarebbe dovuta avvenire entro l'anno di competenza ai sensi dell'art. 1, c. 173, della L. n. 311/2004.

Perimetrazione

La verifica della perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale e all'integrale accertamento e impegno delle relative risorse ha sortito esito positivo. In particolare, la Sezione ha esaminato il prospetto del bilancio sanitario 2025 articolato secondo le voci di entrata e di spesa previste dall'art. 20 del D.Lgs. n. 118/2011, prodotto dalla Regione.

La Regione evidenzia un differenziale negativo tra entrate accertate e spese impegnate nell'ambito del perimetro sanitario di complessivi 492.475.393,71 di cui - 402.710.174,19 euro riferiti alla lettera a), +139.210.732,90 euro riferiti alla lett. b), - 214.850.622,64 euro riferiti alla lett. c) e - 14.125.329,78 euro riferiti alla lett. d) di cui euro - 513.255,78 riferiti all'edilizia sanitaria.

Come illustrato dalla Regione il differenziale di - 402.710.174,19 nella **lettera a)** trova riscontro nella somma algebrica di 402.513.200,15 euro di trasferimenti alle aziende sanitarie di risorse da *payback* farmaceutico la cui fonte di finanziamento è allocata nell'ambito delle risorse da *payback* accertate alla lett. b) delle entrate, meno 3.025.000,00 della quota di fondo sanitario indistinto accertato alla lettera a) che finanzia le spese per attività di sviluppo e manutenzione evolutiva dei sistemi informativi regionali incluse nella lett. d), più 3.221.974,04 euro relativa alle reiscrizioni dell'avanzo vincolato alla sanità effettuate nel corso del 2025 ed impegnate nel medesimo esercizio.

Il differenziale tra accertamenti di entrata pari a 477.132.478,48 euro e impegni di spesa pari a 337.921.745,58 euro di cui alla **lettera b)** è positivo per 139.210.732,90 euro e rappresenta la somma algebrica di 404.406.409,40 euro di accertamenti delle risorse da *payback* farmaceutico che non trovano corrispondenza negli impegni di spesa della lett. b) bensì negli impegni di spesa della lett. a) per un importo di euro 402.513.200,15 (**con un differenziale di euro 1.893.209,25**), meno gli impegni di spesa sanitaria aggiuntiva di cui alla lettera b) che trovano copertura in 265.667.756,35 euro di mezzi regionali (al netto di euro 214.390,48 di entrate libere) e in 1.128.809,69 euro di reiscrizioni dell'avanzo vincolato

alla sanità effettuate nel corso del 2025, più 587.074,00 euro di impegni per investimenti di cui alla lettera d) per lo sviluppo e l'evoluzione dei sistemi informativi al servizio dell'area sanità della Regione che trovano copertura in entrate accertate alla lett. b), più **1.013.815,54 euro di somme accertate e non impegnate.**

Gli accertamenti di cui alla **lettera c)** "Finanziamento regionale del disavanzo pregresso" per l'anno 2025 risultano pari a zero in quanto nel 2025 la Regione non ha ricevuto assegnazioni statali per il ripiano del disavanzo pregresso mentre gli impegni di spesa di cui alla lettera c) "Spesa sanitaria per il finanziamento di disavanzo sanitario pregresso" ammontano a complessivi 214.850.622,64 euro coperti, in parte, con 20.000.000,00 euro stanziati con la L.R. n. 24/2022 e assegnati alle aziende sanitarie con d.G.R. n. 1819/2025 per il ripiano dei disavanzi pregressi per ammortamenti non sterilizzati 2001-2011 finanziato interamente dai mezzi regionali, in parte con 194.850.622,64 euro a ripiano del disavanzo SSR anno 2024, stanziati con d. G.R. n. 604/2025, impegnati ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011 con D.D. n. 7924/2025 e successivamente assegnati alle aziende sanitarie con d. G.R. n. 818/2025.

Il differenziale tra accertamenti di entrata del finanziamento per investimenti in ambito sanitario di cui alla **lettera d)** pari a 150.985.363,05 euro e impegni di spesa per investimenti in ambito sanitario di cui alla stessa lettera d) pari a 165.110.692,83 euro è negativo per 14.125.329,78 euro e trova corrispondenza negli impegni di spesa per il trasferimento alle aziende sanitarie di risorse regionali pari a 10.000.000,00 euro a integrazione di quelle da PNRR per la realizzazione degli interventi inclusi nella Missione 6, Componente 1, Investimento 1.1 Case della Comunità e Investimento. 1.3 Ospedali della Comunità, negli impegni di spesa di 500.000,00 euro per il trasferimento alle aziende sanitarie del cofinanziamento regionale pari al 5 per cento degli investimenti per l'edilizia sanitaria, nell'impegno di spesa di 587.074,00 euro finanziato da entrate libere regionali di cui alla lett. b) inerenti alle spese di sviluppo dei sistemi informativi L.R. n. 9/18, negli impegni di spesa di cui alla lettera d) che trovano copertura nelle reiscrizioni 2025 dell'avanzo accantonato per la liquidazione di residui perenti per 13.255,78 euro, negli impegni di spesa sul capitolo U52302 finanziato dal Fondo Sanitario Indistinto di cui alla lett. a) delle entrate, per attività di sviluppo e manutenzione evolutiva dei sistemi informativi regionali per un importo di euro 3.025.000,00.

Si rileva un ammontare di 1.893.209,25 euro e di 1.013.815,54 euro di entrate accertate del perimetro sanitario 2025 e non impegnate entro il medesimo esercizio per le seguenti motivazioni:

- quanto a 1.893.209,25 euro si tratta di quote di *payback* farmaceutico accertate in bilancio regionale sulla base di determinazioni AIFA o altri provvedimenti ma non incassate entro il termine dell'esercizio 2025 e pertanto non impegnate in ossequio al principio di prudenza, secondo le indicazioni fornite dal Ministero;
- quanto a 1.013.815,54 euro si tratta di **i)** 345.059,77 confluire nell'avanzo di amministrazione e impegnati nel 2026 quali risorse trasferite a valere sul Fondo regionale di solidarietà riservato alle farmacie rurali e urbane con fatturato annuo ai fini IVA inferiore a 300.000,00 euro, la cui istituzione è prevista dall'art. 23 del nuovo ACN farmacie (Intesa n. 35/CSR del 6 marzo 2025) e i cui criteri di erogazione sono disciplinati da apposito accordo integrativo regionale (AIR) il cui schema è stato approvato solo con d. G.R. n. 226/2026 e sottoscritto in data 26 febbraio 2026; **ii)** 168.658,12 euro quali assegnazioni statali a valere sul Fondo per il finanziamento del fascicolo sanitario elettronico di cui alla L. 27 dicembre 2017, n. 205, e successivi d.P.C.M. 28 novembre 2018 e decreto MEF 23 dicembre 2019, che si è ritenuto opportuno far confluire in avanzo vincolato rinviando l'assegnazione alle aziende sanitarie a un momento successivo all'esito della valutazione da parte del MEF delle attività regionali svolte in relazione alla campagna di comunicazione del FSE; **iii)** 26.478,52 euro di trasferimenti dalle aziende sanitarie locali di quota parte delle tariffe per i controlli sanitari ufficiali di cui al Regolamento (UE) 2017/625, all'art. 12 della L. 4 ottobre 2019, n. 117, e all'art. 15, c. 2, del D. Lgs 2 febbraio 2021, n. 32, che si procederà a impegnare dopo l'esito della programmazione delle azioni a valenza regionale finalizzate al

miglioramento dei controlli ufficiali; *iv*) 500,00 euro non impegnati entro il 2025 in quanto il costo del noleggio operativo di uno spettrometro per il progetto PNC “Chemicals” (PNC PREV-A-2022-12377007 “Il sistema nazionale per il controllo e la sorveglianza dei *chemicals* a tutela della salute pubblica”), presentato da ARESS Puglia e per il quale la Regione Emilia-Romagna riveste il ruolo Unità Operativa, è risultato inferiore alle previsioni; *v*) 100.000,00 euro per la realizzazione del progetto CCM 2024 “*Strategie territoriali e multidisciplinari per rafforzare il linkage to care e la cascata di cura dell’HCV: verso l’eliminazione dell’epatite C entro il 2030*”, incassati a fine anno 2025 e impegnati nel 2026 per impossibilità di procedere con l’iter amministrativo nella fase di chiusura dell’esercizio; *vi*) 3.472,32 euro quale minore spesa, restituita a Promis nel 2026, sostenuta nelle attività di studio per l’implementazione di buone pratiche (nazionali ed europee) nell’ambito del programma mattone internazionale Salute – Promis, finanziate con assegnazioni statali per il tramite della ULSS 4 – Veneto; *vii*) 315.913,48 euro inerenti all’approvazione di un accordo di collaborazione tra Istituto Superiore Sanità e Regione Emilia-Romagna per la realizzazione del progetto “*Definizione dei criteri e modalità di utilizzo del fondo per la cura soggetti con disturbo spettro autistico 2023-2024*”, i cui atti amministrativi necessari a dare compimento al progetto sono tuttora in corso stante la difficoltà nell’utilizzo dei fondi autismo 2023-2024 comunicata da tutte le Regioni che ha portato il coordinamento dell’area tecnica Assistenza Territoriale della Commissione salute della Conferenza delle Regioni e Province Autonome a inviare, in data 24 febbraio 2026, formale richiesta al Ministero della Salute di proroga dell’utilizzo del Fondo assegnato rispetto alla scadenza attuale prevista per il 6 giugno 2026; *viii*) 52.101,75 euro di risorse finalizzate a vari progetti di ricerca di modesta entità fatte confluire in avanzo vincolato rinviando l’assegnazione alle aziende sanitarie a un momento successivo per consentire una corretta programmazione delle correlate spese; *ix*) 1.631,58 euro di risorse relative ad assegnazioni statali di modesta entità per l’attuazione delle disposizioni in materia di riscontro diagnostico sulle vittime della sindrome della morte improvvisa del lattante (SIDS) o morte inaspettata del feto di cui alla L. 2 febbraio 2006, n. 31, fatte confluire in avanzo vincolato rinviando l’assegnazione alle aziende sanitarie a un momento successivo quando le risorse complessivamente disponibili consentiranno una realistica programmazione della spesa finalizzata.

Conclusivamente quindi una quota di entrate accertate (1.893.209,25 euro e 1.013.815,54 euro), secondo quanto riferito dalla Regione, non è stata impegnata entro il 31 dicembre 2025 o perché dalla Regione non incassata (e quindi non impegnata in ossequio al principio di prudenza) o perché confluita nell’avanzo vincolato alla sanità per reinscrizione e utilizzo dal 2026, in attesa di valutazioni o proroghe dal livello ministeriale rispettivamente circa le attività regionali svolte (campagna di comunicazione del FSE) o l’uso di fondi (autismo), o per procedere a una realistica programmazione della spesa finalizzata (ricerca o assegnazioni SIDS).

La Sezione, pur rilevando che la Regione ha adempiuto all’esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale ai sensi dell’art. 20 del D. Lgs n. 118/2011, ha reiterato tuttavia le osservazioni, già espresse nel corso della parificazione degli esercizi precedenti, sul mancato impegno, entro lo stesso esercizio in cui sono state accertate, di entrate rientranti nel perimetro sanitario specie, sebbene di modesta entità, ove attinenti a progetti di ricerca o utilizzo di fondi la cui programmazione richiederebbe maggiore impulso e tempestività. La Regione, in sede di contraddittorio, ha evidenziato che non sempre è possibile impegnare le risorse nello stesso anno in cui sono accertate o perché l’accertamento avviene al termine dell’esercizio senza alcun preavviso da parte del Ministero o per la tempistica di alcune procedure o per le continue modifiche da parte dei ricercatori del cronoprogramma dei progetti che portano allo slittamento degli stanziamenti e alla richiesta della reinscrizione dell’avanzo nell’anno successivo.

Sempre in ragione della tutela dei LEA approntata dall'ordinamento, la Sezione ha esortato la Regione a indicare i parametri fissati dalla Giunta regionale genericamente richiamati dall'art. 21 L. Reg. 44 del 1995 per la determinazione della quota percentuale del Fondo sanitario regionale destinato ad ARPAE.

Nel prendere atto della rendicontazione trasmessa che mostra un contributo ordinario a valere sul FSN di 56.042.000,00 euro a fronte del fabbisogno per attività a supporto dei LEA di 58.523.404,00 euro, considera, in una lettura sostanzialmente orientata delle risultanze istruttorie, che la violazione rilevata nel 2025 circa la mancanza dei presupposti formali legittimanti la destinazione ai LEA delle risorse assegnate ad ARPA non si traduce, allo stato della documentazione prodotta, in uno scostamento sostanziale rispetto alle finalità cui quelle risorse avrebbero dovuto essere destinate. La documentazione regionale prodotta dimostra, in altri termini, che le somme trasferite ad ARPA hanno trovato impiego effettivo nelle attività corrispondenti ai livelli essenziali di assistenza, con la conseguenza che il risultato materiale - soddisfacimento dei LEA - risulta comunque conseguito, ancorché non per le vie canoniche tracciate dall'armonizzazione contabile e dalla giurisprudenza costituzionale.

Viene in rilievo, in tale prospettiva, il principio del raggiungimento dello scopo, progressivamente recepito dalla giurisprudenza contabile, da cui la Sezione muove al fine di valorizzare la circostanza che lo scopo cui un atto o una sequenza procedimentale sono preordinati risultano comunque realizzati, quand'anche con forme diverse da quelle prescritte dall'ordinamento. L'evocazione di tale principio non vale, peraltro, a elidere la rilevanza della violazione formale né a surrogare la trasparenza dei flussi finanziari che le regole di armonizzazione sono preordinate a garantire ma significa piuttosto che il rilievo della Sezione, in questa fase, più che contestazione di un risultato sostanzialmente mancato si configura come presidio di coerenza ordinamentale del cui raggiungimento, con la documentazione di riconciliazione prodotta, la Regione fornisce prova.

La Sezione, prendendo quindi positivamente atto della documentazione trasmessa e delle deduzioni della Regione circa la sostanziale corretta perimetrazione delle risorse destinate all'Agenzia e l'adeguamento formale del proprio impianto normativo alle ultime istanze giurisprudenziali, ha aggiunto ancora che, in un'ottica di maggiore trasparenza, assume importanza la distinta evidenziazione della quota riferibile al finanziamento ad ARPAE nella tabella relativa al perimetro sanitario, dettagliata per capitoli di entrata e di spesa, atteso che il capitolo U51605 reca una descrizione generica riferita ai trasferimenti di quote del Fondo sanitario regionale alle aziende del Servizio sanitario regionale per il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e l'importo ivi contabilizzato è esposto in forma complessiva, senza specifica articolazione.

Pertanto, nell'ambito delle informazioni da rendere in relazione alla perimetrazione sanitaria ai sensi dell'art. 20 del D.lgs. n. 118/2011, la Sezione, al fine di assicurare maggiore chiarezza e trasparenza nella rappresentazione dei dati contabili, ha richiamato la Regione a evidenziare distintamente la quota relativa al finanziamento ad ARPAE, adempimento che l'Amministrazione si è impegnata, in sede di contraddittorio, a impostare già nel corso dell'esercizio 2026 tramite procedura che consenta la perimetrazione di tali risorse anche a livello di registrazioni contabili di entrata a valere sulla compartecipazione regionale all'IIVA – quota destinata alla sanità e di spesa correlata alla rimessa mensile di cassa, distinguendo le registrazioni a livello di impegni e accertamenti che nel caso di specie presentano piani finanziari di quinto livello diversi e pertanto rappresentativi della distinzione così da perimetrare i fondi specifici per ARPAE.

Analogamente la Sezione ha indagato quali siano le componenti LEA finanziate con la quota del FRNA, pari a 410,39 mln di euro nel 2025, chiedendo alla Regione di illustrarle evidenziando inoltre la correlazione tra i costi sostenuti e le rispettive fonti di finanziamento nonché di illustrare le componenti LEA finanziate con la quota di 78,700 mln di euro posta a carico del bilancio regionale e destinata al FRNA, stanziata con L. R. n. 4 del 31 marzo 2025 (*“Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2025-*

2027”) e successivamente rimodulata con L.R. n. 7 del 25 luglio 2025 (“*Assestamento e prima variazione al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2025-2027*”), evidenziando anche in questo caso la correlazione tra i costi sostenuti e le relative fonti di finanziamento. Con riferimento alle componenti LEA afferenti alla non autosufficienza finanziate con il complesso delle risorse messe a disposizione a livello regionale per l’erogazione di tali attività, ovvero 410,390 mln da fondo sanitario, 78,7 mln da fondo regionale e 13,375 mln da utilizzo fondi aziendali per quote inutilizzate di anni precedenti, sono stati dalla Regione indicati, sulla base dei criteri predisposti per la rendicontazione dell’anno 2024, i costi sostenuti nel 2025 afferenti ai servizi e interventi inclusi nei LEA (valori provvisori nella composizione, in attesa di rendicontazione finale da parte degli uffici di piano distrettuali).

Residui attivi e passivi

I residui inerenti all’ambito e al perimetro sanitario, contabilizzati nell’attivo e nel passivo dello Stato Patrimoniale della GSA alla voce crediti e debiti sono raccordati - come dalla Regione assicurato - con la contabilità finanziaria del bilancio regionale.

Dall’analisi delle risultanze del rendiconto generale della Regione per l’esercizio 2025, i residui attivi appartenenti al perimetro sanitario, relativi all’esercizio di competenza, risultano essere pari a 1.555.146.103,76 euro, quelli da esercizi pregressi pari a 1.569.145.719,29 euro.

Residui attivi al 01/01/2025	2.772.005.489,55
Riscossioni in c/residui	1.158.757.307,97
Riaccertamento residui da esercizio precedente	- 44.102.462,29
Residui attivi da esercizio precedente al 31/12/2025	1.569.145.719,29
Accertamenti	13.520.137.778,74
Riscossioni in c/competenza	11.964.991.674,98
Residui attivi da esercizio di competenza al 31/12/2025	1.555.146.103,76

L’importo dei residui attivi di competenza 2025 comprende, come precisato, quote di Irap, addizionale regionale all’IRPEF e compartecipazione all’iva per complessivi 1.214.706.422,38 euro.

Anche i residui attivi derivanti da esercizi precedenti al 2025, afferenti al perimetro sanitario, includono 675.684.945,09 euro di quote dell’Irap, dell’addizionale regionale all’Irpef e della compartecipazione all’Iva.

Dall’esame complessivo dei dati è emerso un ammontare significativo di residui attivi riferibili al *payback* farmaceutico e per dispositivi medici sorti in esercizi anche piuttosto risalenti (2013-2017) i quali, sebbene di importo unitario contenuto, assumono rilievo in quanto integrano posizioni creditorie protrattesi nel tempo senza definizione e connotate da una limitata probabilità di riscossione spontanea rendendo pertanto necessaria l’adozione di iniziative di recupero più incisive che la Regione si è mostrata intenzionata a intraprendere comunicando ad AIFA, con nota del 4 giugno 2026 per la quale è atteso riscontro, la volontà di avviare una procedura coattiva sui mancati versamenti del *payback* farmaceutico. La Sezione si è soffermata inoltre su alcuni residui attivi maggiormente risalenti nel tempo e di importo più elevato, afferenti alla Missione 6 (Salute) del PNRR, rilevando in particolare la permanenza in bilancio di due residui attivi risalenti al 2022, rispettivamente pari a 50.036.423,71 euro e 16.739.079,02 euro, relativi a risorse PNRR destinate all’attuazione degli interventi della misura M6.C2.1.1 “Ammodernamento del parco tecnologico e digitale ospedaliero”, con riferimento sia alla digitalizzazione dei dipartimenti di emergenza-e di accettazione (DEA di I e II livello) sia alla sostituzione delle grandi apparecchiature.

Come evidenziato dalla Regione, tali contributi sono erogati dal Ministero della Salute a seguito della registrazione, nel sistema Re.Gi.S., dei pagamenti effettuati dalla Regione stessa a favore degli enti attuatori, ossia gli enti del Servizio Sanitario Regionale, sulla base delle rendicontazioni delle spese da

questi sostenute, caricate nello stesso sistema Re.Gi.S. e riferite a prestazioni effettivamente realizzate, in conformità alle disposizioni previste dalla circolare MEF-RGS n. 22 del 19 settembre 2025.

Con riferimento alle tempistiche di erogazione, la Regione ha precisato che le risorse saranno trasferite dal Ministero della Salute in via progressiva, a seguito delle registrazioni dei pagamenti effettuati nel predetto sistema informativo.

La Sezione ha rilevato al riguardo che trattandosi di residui risalenti al 2022, la registrazione dei pagamenti sul sistema Re.Gi.S., rappresentata quale elemento ostativo alla loro riscossione, deve essere tempestiva in quanto funzionale al recupero di anticipazioni di ingenti somme da parte degli enti sanitari per cui si raccomanda alla Regione, nella sua qualità di ente attuatore, di monitorare lo stato dei pagamenti e delle relative registrazioni individuando e sollecitando gli adempimenti connotati da maggiore lentezza.

Giacciono altresì in bilancio 16 residui attivi relativi a risorse del PNRR, di competenza 2023, di cui 13 sono relativi a interventi afferenti sia alla Componente 1 - tra cui Case della comunità, assistenza domiciliare integrata (ADI) quale primo luogo di cura, Centrali operative territoriali (COT) e Ospedali di comunità - sia alla Componente 2, concernente la digitalizzazione dei DEA³ di I e II livello e la sostituzione delle grandi apparecchiature. La Regione adduce anche in questo caso che le relative risorse saranno erogate da parte del Ministero della Salute a seguito delle progressive registrazioni dei pagamenti nel sistema Re.Gi.S.

Sul tema la Regione ha confermato di avere adottato misure per rafforzare il sistema di rendicontazione. La Regione ha inoltre trasmesso l'elenco dei residui attivi, al 31 dicembre 2025, generati dal 2009 al 2025 e parzialmente eliminati in sede di riaccertamento ordinario in quanto non esigibili o insussistenti, dando conto, con sintetica motivazione, delle ragioni della loro eliminazione.

Il riaccertamento dei residui attivi svolto dalla Regione a consuntivo 2025 ha riguardato crediti per 13.245.572,12 euro, parte dei quali, pari a 879.452,46 euro, sono stati eliminati.

La Sezione ha concentrato l'esame su residui attivi eliminati per 35.103.684,91 euro relativi al ripiano per il superamento del tetto di spesa dei dispositivi medici 2015-2018.

Si ricorda, sul punto, che il D.M. 6/07/22 ha attribuito alla Regione un ripiano di 170.380.714,00 euro del superamento dei tetti di spesa dei dispositivi medici per il periodo 2015-2018, il cui 25 per cento, dovuto dalle aziende fornitrici in base all'art. 7, c. 1, del successivo D.L. n. 95/2025, corrisponde a 42.595.179,00 euro.

Dal progetto di legge sul rendiconto, la Sezione rileva che la Regione, con determina dirigenziale n. 25612 del 31/12/2025, ha provveduto alla riduzione, in ragione della ridetta norma, dei crediti verso le aziende fornitrici per complessivi 35.103.684,91 euro (dati dalla somma di 35.010.484,49 euro quale differenziale tra la misura del 48 per cento e la misura del 25 per cento e di 93.198,42 euro quali aggiornamenti dei ripiani dovuti dal alcune aziende fornitrici), rideterminando i crediti attesi dalle aziende fornitrici in complessivi 38.091.056,05 euro dei quali, come riferito dalla stessa Regione nel progetto di legge sul rendiconto, sono stati versati nel 2025 dalle stesse aziende fornitrici 33.887.394,35 euro, risultando pertanto ancora dovuto dalle singole aziende fornitrici il residuo importo di 4.204.364,76 euro.

Per contro dal verbale della riunione del Tavolo tecnico degli adempimenti del 17 marzo 2026, anticipato dalla Regione, risulta che dei 170.380.714,00 euro spettanti alla Regione per il periodo 2015-2018 (42.595.179,00 euro a carico delle aziende fornitrici, 88.623.366,00 euro a carico del Fondo statale di cui all'art. 8, c. 1, D.L. n. 34/2023, 29.404.988,00 euro a carico del Fondo statale di cui all'art. 7, c. 3, D.L. n. 95/2025, 9.757.182,00 euro delta a carico Regione), quest'ultima ha accertato e impegnato i 170.380.714,00 euro nel bilancio 2022 e ha iscritto nel consuntivo 2022 (alla voce AA00921) 81.757.000,00 euro interamente accantonati, iscrivendo la restante quota di 88.623.000,00 euro alla voce

³ Dipartimento emergenza e assistenza (DEA).

AA0150 dello stesso consuntivo 2022 quale contributo dello Stato ex art. 8 D.L. 34/2023. A consuntivo 2023 ha svincolato 43.270.000,00 euro iscrivendoli alla voce EA0240 per cui residuavano accantonamenti per 38.487.000,00 euro (81.757.000,00 euro – 43.270.000,00 euro). A CE IV trimestre 2025, in ragione della limitazione del dovuto al solo 25 per cento prevista all'art. 7 del D.L. n. 95/2025, ha iscritto 35.388.000,00 euro alla voce EA0240 insussistenze attive corrispondenti all'insussistenza del Fondo rischi legato ai crediti verso i fornitori di dispositivi medici. Alla voce EA0550 "altre insussistenze passive verso terzi" la Regione ha iscritto 5.983.000,00 euro riferito al cosiddetto "delta a carico delle Regioni", ovvero il differenziale tra l'insussistenza dei crediti (35.388.000,00 euro) verso i fornitori di dispositivi e il contributo statale di 29.405.000,00 euro di cui all'art. 7 D.L. n. 95/2025. A parziale copertura del delta a suo carico, la Regione riporta di aver disposto, alla voce BA2750, un nuovo accantonamento rischi di 3.700.000,00 euro in ottemperanza all'art. 1, c. 1 *bis* del D.L. n. 95/2025, a fini prudenziali. La stessa Regione dichiara di avere incassato 33.887.394,35 euro sulla quota imputabile alle aziende fornitrici, medio tempore rideterminata - come detto - nel 25 per cento (42.595.179,00 euro dei complessivi 170.380.714,00 euro). Sempre secondo quanto riportato nel verbale del Tavolo tecnico la Regione dovrebbe ancora recuperare dai fornitori inadempienti, tramite compensazione, il residuo importo della quota imputabile agli stessi fornitori, recupero che al 20/02/2026 sarebbe avvenuto, secondo quanto indicato nello stesso verbale, per 1.197.000,00 euro.

Considerata quindi la differenza fra il residuo importo ancora da recuperare indicato nella proposta di legge di rendiconto fra i residui attivi anteriori al 2025 (4.204.364,76 euro) e il residuo importo indicato nel verbale del tavolo tecnico in cui si dà atto che la Regione al 20/02/2026 ha recuperato 1.197.000,00 euro, la Sezione ha chiesto alla Regione di indicare l'importo residuo che deve ancora incassare dalle aziende fornitrici nonché di chiarire le ragioni per le quali non abbia sterilizzato, con iscrizione a fondo rischi residuo SP 2025, l'intera perdita rimasta a proprio carico (5.983.000,00 euro) ma esclusivamente 3.700.000,00 euro. A riscontro di quanto sopra, la Regione ha dichiarato di aver proseguito le attività di compensazione del ripiano in ottemperanza a quanto disposto al quinto e sesto periodo dell'art. 9-ter, c. 9-bis, del D.L. n. 78 del 2015 e che le stesse sono tuttora in corso. Al 20 maggio, come affermato, risultano incassati 1.753.321,51 euro per il tramite degli enti del Servizio Sanitario Regionale oltre a 72.246,27 euro di versamenti spontanei da parte delle imprese fornitrici di dispositivi medici per complessivi 1.825.567,78 euro. Pertanto, l'ammontare dell'importo ancora da incassare è pari a 2.378.796,98 euro (4.204.364,76 euro al netto di 1.825.567,78 euro recuperati alla data del 20 maggio 2026). La Regione evidenzia di essere tra le prime ad avere avviato l'attività di recupero tramite compensazione del ripiano in oggetto, in ottemperanza ai D.L. n. 95/25 e n. 78/15. Sulle ragioni della mancata sterilizzazione, con iscrizione a fondo rischi residuo SP 2025, dell'intera perdita a proprio carico pari a 9.757.182,00 euro, ha inoltre affermato che tale operazione è stata effettuata in sede di Consuntivo 2025 essendo rinvenibile nello Stato Patrimoniale 2025 della GSA "Altri fondi rischi" - voce PBA060. Nel 2025, alla voce "Altri fondi rischi", in attuazione di quanto disposto dall'art. 7 del D.L. n. 95/2025, è stato reso insussistente l'importo di 9.757.182,00 euro a fronte dell'insussistenza passiva, rilevata nei confronti dei fornitori di dispositivi medici, pari alla quota del *payback* dispositivi medici 2015-2018 non finanziato né dai fondi statali (D.L. n. 34/2020 e D.L. n. 95/25) né dai fornitori di dispositivi medici, ai sensi di quanto previsto dall'art. 7 del D.L. n. 95/25 (rilevata alla voce EA0550 - E.2.B.4.2.G) Altre insussistenze passive v/terzi). Le motivazioni della sterilizzazione in sede di Consuntivo 2025 sono riconducibili al fatto che, della necessità di tale sterilizzazione e relativa quantificazione, si è avuta contezza solo nel corso del confronto al Tavolo di verifica ministeriale in sede di CE IV trimestre.

Dall'analisi delle risultanze del rendiconto finanziario regionale i residui passivi appartenenti al perimetro sanitario e relativi all'esercizio di competenza risultano essere pari a 1.798.602.152,06 euro mentre i residui passivi da esercizi precedenti raggiungono i 2.343.383,070,00 euro

Residui passivi al 01/01/2025	3.609.802.084,19
Pagamenti in c/residui	1.212.363.413,36
Riaccertamento residui da esercizio precedente	- 54.055.600,83
Residui passivi da esercizio precedente al 31/12/2025	2.343.383.070,00
Impegni	13.502.467.787,65
Pagamenti in c/competenza	11.703.865.635,59
Residui passivi da esercizio di competenza al 31/12/2025	1.798.602.152,06

Nei residui passivi di competenza inerenti al perimetro sanitario (1.798.602.152,06 euro) nei quali è inclusa l'anticipazione statale di 458.858.551,38 euro destinata al finanziamento del SSR che deve essere restituita al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Oltre all'anticipazione sanitaria per il finanziamento del SSR, i residui passivi di competenza del 2025 di maggiore consistenza (739.395.975,43 euro) attengono a risorse dal Fondo sanitario indistinto impegnati ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011. Tali somme sono in parte accantonate nel bilancio della GSA a Fondo rischi autoassicurazione, ai fondi rinnovi dei CCNL triennio 2022-2024 e 2025-2027 del personale dipendente e convenzionato e ai fondi oneri connessi al trasferimento in capo al SSN delle certificazioni INAIL oltre che alle politiche nazionali in tema di retribuzione individuale di anzianità. Per altra parte tali somme sono destinate alla regolazione della mobilità sanitaria extraregionale o già assegnate alle aziende sanitarie a titolo di spettanze finali di competenza 2025 o destinate al pagamento di terzi fornitori della GSA per spese da questa direttamente gestite. Ulteriori residui passivi di competenza del 2025 (40.452.514,21 euro e 1.528.497,22 euro) si riferiscono a debiti verso le aziende sanitarie per interventi in conto capitale inclusi nella Missione 6, Componenti 1 e 2, finanziati dal PNRR e dal Piano nazionale complementare (PNC). Egualmente al PNRR attengono altri debiti, ma di parte corrente (34.895.367,99 euro), verso aziende sanitarie (per borse di studio dei medici di medicina generale, potenziamento della ricerca biomedica, rafforzamento dell'infrastruttura tecnologica e incremento delle competenze digitali). Anche le risorse statali e regionali in attesa di liquidazione sulla base degli stati di avanzamento lavori degli interventi di edilizia sanitaria, ai sensi dell'art. 20 L. n. 67/88, rappresentano una cospicua porzione dei residui passivi (91.994.422,89 euro) così come le risorse da Fondo sanitario vincolato (140.497.927,46 euro) deputate a finanziare diversi obiettivi (fra cui obiettivi del Piano sanitario nazionale, formazione specifica dei medici di medicina generale, prevenzione e sicurezza sui luoghi di lavoro, piano oncologico, sanità penitenziaria e altri obiettivi). Ruolo non marginale svolgono infine, fra i residui passivi di competenza, le risorse da *payback* farmaceutico già assegnate alle aziende sanitarie (210.630.902,50 euro), quelle da *payback* da dispositivi medici 2015-2018 di cui al D.L. n. 95/2025 (29.404,988,00 euro), che saranno trasferite alle stesse aziende a conclusione delle operazioni di recupero, nonché le risorse statali relative a progetti di ricerca (34.743.295,65 euro).

Anche i residui passivi del perimetro provenienti da esercizi precedenti al 2025 risentono dell'anticipazione statale di 399.481.840,10 euro destinata al finanziamento del SSR (che va restituita al Ministero) e che pertanto va decurtata dai residui. Dei restanti residui passivi, quelli di maggiore importo (270.061.773,26 euro) si riferiscono a risorse da Fondo sanitario indistinto e quote premiali, impegnate ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011, in parte accantonate al bilancio della GSA per la successiva assegnazione alle aziende sanitarie (fondo autoassicurazione, regolazione di mobilità extra-regionale annualità 2021 e 2022, rinnovi CCNL e ACN personale dipendente e convenzionato) e in parte destinate al pagamento dei terzi fornitori della GSA in relazione alle spese direttamente gestite. Ad esse si sommano maggiori gettiti fiscali di IRAP e IRPEF 2023 e 2024 (631.338.566,96 euro) da restituire al Ministero dell'Economia e delle Finanze al ricevimento di specifica comunicazione di recupero degli stessi a fronte di entrate di competenza dell'esercizio cui la comunicazione si riferisce. Altri residui passivi pregressi attengono a risorse da Fondo sanitario vincolato (70.996.712,04 euro) impegnate ai sensi dell'art. 20 del

D. Lgs. n. 118/2011, accantonate al bilancio della GSA per la successiva assegnazione alle aziende sanitarie per le finalità individuate dalla legge (realizzazione degli obiettivi del Piano sanitario nazionale, superamento degli ex ospedali psichiatrici giudiziari, formazione specifica dei medici di medicina generale, attuazione del Piano nazionale per le malattie rare, personale degli istituti penitenziari, remunerazione delle prestazioni e delle funzioni assistenziali erogate dalle farmacie, cura della fibrosi cistica, attività degli IRCCS in favore di cittadini residenti in regioni diverse da quelle di appartenenza, abbattimento animali infetti da malattie epizootiche). Dal *payback* farmaceutico derivano residui passivi pregressi (45.000.939,36 euro) riferiti a somme accantonate nel bilancio della GSA, in parte già assegnate alle Aziende sanitarie per il sostegno al piano degli investimenti e in parte conservate per la restituzione al Ministero Economia e Finanze delle maggiori entrate ricevute dalla Regione di cui al Decreto MEF del 30 Ottobre 2019 di riparto tra le regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano dell'importo affluito sul fondo per *payback* 2013- 2017. Al *payback* di dispositivi medici di cui all'art. 9 D.L. 19 giugno 2015 e D.M. 6 luglio 2022 si riferiscono invece risorse (38.091.056,05 euro) impegnate ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n. 118/2011 a favore del SSR e accantonate nel bilancio della GSA. Allo stock dei residui passivi anteriori al 2025 appartengono anche debiti (148.200.000,00 euro) verso l'Azienda USL della Romagna per la realizzazione del nuovo Ospedale di Cesena a valere sulle risorse del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'art. 1, c. 140, L. 11 dicembre 2016, n. 232, e all'art. 1, c. 1072, legge 27 dicembre 2017, n. 205 e successivi d. P.C.M 28.11.2018 e D.M. 7.08.2019, la cui erogazione è subordinata alla presentazione della documentazione a rendiconto delle spese sostenute dall'Azienda sanitaria. Per tale intervento la Regione ha chiarito, in sede di contraddittorio, che è in corso la formalizzazione dell'accordo con l'Inail per la costruzione di parte dell'Ospedale finanziata con fondi d'investimento dell'Istituto di assistenza, avvenuta la quale si procederà con il perfezionamento della progettazione esecutiva e con l'indizione della gara d'appalto per l'affidamento dei lavori. Ulteriori residui datati ante 2025 riguardano risorse statali e regionali (111.650.900,93 euro) destinate al finanziamento di investimenti da parte delle aziende sanitarie per interventi di edilizia sanitaria ai sensi dell'art. 20 della L. n. 67/88, anch'esse in attesa di liquidazione sulla base degli stati di avanzamento dei lavori, nonché risorse statali e regionali (83.708.825,70 euro) destinate al finanziamento di investimenti da parte delle aziende sanitarie che trovano copertura in mezzi diversi da quelli dell'art. 20 L. n. 67/88. Al PNRR e al PNC attengono altri residui pregressi (rispettivamente debiti verso le Aziende sanitarie per 383.794.507,82 euro e per 258.187,78 euro per la realizzazione degli interventi finanziati dai due piani). Al PNRR di parte corrente attengono invece debiti (51.832.601,98 euro) verso le aziende sanitarie così come debiti verso le stesse aziende (63.470.468,00 euro) derivano dall'implementazione del "Piano strategico-operativo nazionale di preparazione e risposta a una pandemia influenzale (PanFlu) 2021 — 2023", di cui all'Intesa n. 234/CSR del 30 novembre 2022. Risorse statali (6.525.000,00 euro) destinate all'Azienda Usl della Romagna per interventi di ripristino di strutture a seguito degli eventi alluvionali del 2023 nonché risorse statali relative a progetti di ricerca (18.693.934,15 euro) rientrano infine fra i residui passivi ante 2025 di maggiore consistenza.

Indebitamento

Con riferimento all'attuale esposizione finanziaria, la Regione ha rappresentato che la consistenza dei mutui e prestiti, al 31 dicembre 2025, con oneri a proprio carico, è di 319.817.888,58 euro destinati alla copertura dei disavanzi pregressi della sanità come evidenziati nella seguente tavola.

Per quanto invece concerne la situazione debitoria a carico del SSR la Regione rappresenta

- debiti verso l'Istituto del tesoriere pari a 13,393 mln di euro, importo che si riferisce solo all'Azienda ospedaliero-universitaria di Ferrara che ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti verso i fornitori;
- debiti verso i fornitori per complessivi 1.658,351 mln di euro di cui **i)** debiti verso erogatori (privati accreditati e convenzionati) di prestazioni sanitarie per 421,427 mln di euro, **ii)** debiti verso altri fornitori per 1.236,924 mln di euro;
- debiti verso Stato per 634,012 mln di euro;
- debiti verso Regione (non voci RR) per 6,295 mln di euro;
- debiti verso Comuni pari a 64,113 mln di euro;
- debiti verso aziende sanitarie pubbliche extraregione pari a 6,673 mln di euro;
- debiti verso società partecipate e/o enti dipendenti della Regione pari a 141,616 mln di euro di cui **i)** verso enti regionali per 2,934 mln di euro, **ii)** debiti verso sperimentazioni gestionali per 3,935 mln di euro, **iii)** debiti verso altre partecipate per 134,746 mln di euro.

La ripartizione dei debiti verso fornitori tra scaduti e non scaduti al 31 dicembre 2025 evidenzia, su un importo complessivo a carico degli enti del SSR di 1.658.351.177,16 euro, un ammontare di debiti scaduti pari a 68.633.874,68 euro (4,13 per cento), con Ausl di Reggio Emilia e Ausl Romagna che cumulano i maggiori stock di debiti scaduti e non pagati (rispettivamente 23.594.316,57 euro e 12.917.914,08 euro), seguite da Aosp di Parma (7.916.642,13 euro), Ausl Parma (6.896.952,14 euro), Ausl Bologna (5.207.317,41 euro), Ausl Modena (4.547.232,61 euro), Ausl Piacenza (3.556.692,62 euro), Aosp Bologna (1.016.900,65 euro), Aosp Modena (800.868,39 euro), Ausl Imola (771.811,85 euro), Aosp Ferrara (565.985,77 euro, dato questo da leggersi in relazione all'importo di 13,393 mln di euro di debiti contratti verso l'Istituto del tesoriere e che si riferisce solo all'Azienda ospedaliero-universitaria di Ferrara ricorsa all'anticipazione di tesoreria al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti verso i fornitori), Ausl Ferrara (509.146,22 euro), Istituto ortopedico Rizzoli (332.094,24 euro).

Il mancato pagamento dei debiti verso fornitori, al 31 dicembre 2025, è attribuito a diversi fattori come contestazioni sulla corretta esecuzione delle forniture di beni e servizi che impediscono la liquidazione delle fatture, emissione degli ordinativi di pagamento nell'ultima decade del mese di dicembre dopo la chiusura del conto del tesoriere, ritardi dovuti alla complessità dei percorsi di liquidazione (ausili protesica, beni in conto deposito), richieste di documentazione probatoria integrativa dai servizi liquidatori ai fornitori ai fini delle verifiche di congruità, addebiti in attesa di collaudi.

Per quanto riguarda, invece, i mutui e altre forme di credito per il finanziamento di spese di investimento da parte degli enti del Sistema sanitario regionale, possibili nella misura in cui il costo del servizio del debito – in parte capitale e interessi - non superi il 15 per cento delle entrate proprie correnti dell'esercizio, questa Sezione, nell'ambito dei controlli sui bilanci di esercizio delle aziende sanitarie regionali, ha in diversi casi riscontrato il superamento dell'indicato limite di legge.

A tal proposito si richiama preliminarmente quanto già osservato in occasione delle precedenti parifiche del rendiconto regionale. Nello specifico, inizialmente, il superamento del limite del 15 per cento da parte di alcune aziende sanitarie è stato ricondotto "*all'emergenza sanitaria, la quale ha comportato una riduzione delle entrate proprie correnti, rappresentate principalmente dai ticket per le visite ambulatoriali e dalla compartecipazione all'attività intramoenia*" rilevandosi che "*già nel 2021, con la graduale ripresa dell'attività ordinaria finalizzata al recupero delle liste di attesa, i livelli di produzione si sono riallineati ai volumi assicurati prima della pandemia*" (del. n. 93/2023/PARI). Successivamente, il superamento di tale limite da parte di alcune aziende anche

nell'esercizio 2022 e in particolare nell'esercizio 2023 è stato attribuito al significativo incremento dei tassi di interesse sui mutui (del. n. 99/2024/PARI)³.

In tale occasione la Sezione ha ritenuto contrario alle esigenze di bilancio e contenimento della spesa pubblica, sottese alla normativa nazionale e imposte anche dall'Unione europea, l'indebitamento oltre i limiti di legge.

Nel 2024, come emerso in sede di parifica del rendiconto di tale esercizio, alcune aziende risultavano aver superato il limite d'indebitamento, sebbene al momento di accensione dei mutui rispettavano il limite dell'indebitamento di cui all' art. 2, c. 2-*sexies*, lett. g), D.Lgs. n. 502/92 (Ausl di Ferrara 16,74 per cento), Ausl di Imola 17,18 per cento oltre all'Ausl di Reggio Emilia 19,27 per cento, il cui mutuo, come ricordato in quella sede, autorizzato con d.G.R. n. 1949/2005, giungerà a scadenza nel 2027 "consentendo pertanto all'azienda di rientrare nei parametri di legge".

Nel 2025, il limite di indebitamento (15 per cento delle entrate proprie correnti) risulta essere stato superato dall'Azienda USL di Parma (88,48 per cento), dall'Azienda USL di Reggio Emilia (17,44 per cento) e dall'Azienda USL di Imola (22,63 per cento).

Alla luce di tale circostanza, questa Sezione ha ribadito la necessità di un monitoraggio costante dell'indebitamento al fine di evitare il rischio che l'aumento degli oneri derivanti dai mutui contratti possa, nel tempo, assorbire le risorse correnti in misura eccedente il limite di legge e irrigidire i bilanci aziendali riducendo la liquidità disponibile degli stessi enti, non potendo ritenersi sufficiente il rispetto di tale limite solo in sede di autorizzazione alla contrazione del prestito ma occorrendo, al contrario, una valutazione prospettica volta a evitare lo sfioramento degli indicatori di sostenibilità per tutta la durata del mutuo. È stato pertanto raccomandato alla Regione, al fine di consentire la progressiva riduzione dell'attuale livello di indebitamento delle aziende che rappresenta una delle potenziali cause di disavanzo del SSR riverberantesi sul bilancio regionale, di monitorare costantemente tale aspetto allo scopo di evitare ulteriore ricorso al mercato del credito per le aziende sanitarie già particolarmente esposte. Su tale aspetto la Regione, in sede di contraddittorio, ha accolto l'invito della Sezione sulla necessità di effettuare una valutazione prospettica della sostenibilità del mutuo precisando che la valutazione della Regione in sede di autorizzazione del mutuo sia quantomeno triennale data la difficoltà di stimare le entrate correnti delle aziende negli anni successivi. È stato comunque precisato che, nell'autorizzare un mutuo, la Regione tiene conto non solo della richiesta dell'azienda richiedente ma anche dell'impatto del mutuo sull'intero sistema sanitario e sull'indice di indebitamento di livello regionale.

Dal quadro di sintesi fornito dalla Regione risulta che l'ammontare complessivo degli interessi passivi verso fornitori al 31 dicembre 2025 è pari a 1.463.885,99 euro, di cui quelli riferiti all'esercizio di competenza ammontano a 424.779,07 euro pressoché totalmente (oltre il 90 per cento) rappresentati da interessi di mora (424.467,09 euro) dovuti ai sensi del D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, che prevede l'automatica applicazione di interessi moratori in caso di mancato rispetto dei termini di pagamento nelle transazioni commerciali, senza necessità di costituzione in mora del debitore.

In base ai dati forniti dalla Regione, emergono oneri particolarmente elevati per alcuni enti sanitari (Ausl Reggio Emilia 190.355,78 euro, seguita da Aosp Bologna 73.720,18 euro, Ausl Bologna 57.323,55 euro), più contenuti (entro i 50.000,00 euro) per i restanti enti.

Poiché dall'esame annuale dei bilanci di esercizio (2024 e antecedenti) degli enti sanitari è emerso il frequente ricorso ad anticipazioni di tesoreria per eseguire il pagamento tempestivo delle fatture commerciali, giustificato con la corresponsione di un interesse a un tasso meno oneroso rispetto a quello applicato ai ritardi nei pagamenti delle transazioni commerciali, la

Sezione ha chiesto alla Regione di indicare l'ammontare complessivo, e il dettaglio per ciascun ente, degli interessi passivi contabilizzati nel 2025 dal Servizio sanitario regionale per l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria.

Anche in questo caso è emersa una disomogeneità significativa tra gli enti, con differenze marcate nella capacità di gestire i flussi di cassa.

Gli interessi su anticipazioni di tesoreria risultano infatti avere un peso maggiore, sul totale (81.289,51 euro) degli interessi dovuti a tale titolo dal SSR, in particolare, per l'Ausl di Ferrara (38.173,99 euro), l'Aou di Parma (26.010,96 euro) e l'Aou di Ferrara (12.289,84 euro) che assorbono una quota significativa del complessivo importo. Altre aziende presentano invece valori più contenuti, come Ausl di Parma (1.588,75 euro), Reggio Emilia (210,43 euro) e Romagna (3.015,53 euro), dove gli interessi per il ricorso alle anticipazioni appaiono di minore importo.

La Sezione ricorda che, già nel 2024 (Deliberazione n. 77/2025/PARI), in ragione del ritardo nel raggiungimento dell'Intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sulla ripartizione delle disponibilità finanziarie complessive destinate al Servizio sanitario nazionale per detto esercizio, nelle more dell'esatta definizione al 31 dicembre 2026 dell'ammontare del disavanzo pregresso SSR da ammortamenti non sterilizzati relativi agli anni 2001-2011, era stato disposto l'utilizzo del fondo accantonato per le passività potenziali per il ripiano di detto disavanzo, per competenza sull'esercizio 2024 a favore del capitolo U51644, della somma di euro 137.197.609,65, per procedere all'erogazione di un acconto dell'80 per cento delle risorse accantonate al fondo predetto, al fine di fornire liquidità alle Aziende del SSR e consentire la riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria e il rispetto dei tempi di pagamento ai fornitori di beni e servizi.

Considerata quindi la destinazione, già nel 2024, di ingenti risorse regionali all'incremento di liquidità degli enti sanitari regionali al fine di limitare il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, il dato evidenziato nel 2025 sugli interessi maturati sulle stesse anticipazioni impone un monitoraggio attento delle situazioni maggiormente critiche al fine di ridurre i relativi oneri finanziari. La Regione, in sede di contraddittorio, ha evidenziato che ogni anno le Intese sul riparto del Fondo sanitario avvengono a fine esercizio (nel 2025 l'Intesa è avvenuta il 29 dicembre) e uno dei rischi che la Regione evidenzia al Ministero competente a livello nazionale, in sede di Commissione Salute cui prende parte, è proprio quello della tardiva Intesa oltre che di mancata Intesa, con ripercussioni proprio sulla cassa il cui livello, in assenza del riparto definitivo delle risorse, è quello del secondo esercizio antecedente a quello di riferimento (ad esempio nel 2025, in cui le aziende hanno dovuto erogare le risorse relative al rinnovo del contratto del comparto 2022-2024, il livello di cassa è stato quello del 2023, più basso del 2025 in quanto nel primo esercizio ancora non vi erano le risorse riferibili al contratto). La Regione ha infine evidenziato le sollecitazioni svolte a livello nazionale a che le Intese siano anticipate rispetto alle tempistiche fino a oggi osservate per il riparto delle risorse del Fondo sanitario.

Tempi di attesa

In sede istruttoria, la Regione ha rappresentato i dati relativi alle performance sui tempi di attesa, espressi come percentuale di garanzia delle prestazioni di primo accesso in classe di priorità D, prenotate tramite il sistema CUP e prospettate *ex ante* entro i termini di 30 o 60 giorni, calcolata sul totale delle prestazioni prenotate.

I dati forniti evidenziano che il **target del 90 per cento non è stato raggiunto complessivamente a livello regionale, attestandosi il valore medio della Regione Emilia-Romagna sull'85 per cento.** Il mancato conseguimento dell'obiettivo è riconducibile principalmente alle prestazioni di visita specialistica, che presentano diffusi scostamenti negativi, mentre la diagnostica ambulatoriale risulta, nel complesso, in linea con il *target*, con una percentuale regionale pari al 92 per cento.

Per i ricoveri il quadro delle performance delle Aziende sanitarie regionali risulta articolato e non omogeneo rispetto ai *target* fissati per i ricoveri chirurgici programmati, con **criticità significative concentrate in alcune discipline e, in particolare, nella chirurgia generale** che evidenzia uno scarto medio regionale di ben 17 punti percentuali, incidendo in maniera determinante anche sul risultato complessivo (76 per cento a fronte di un target dell'80 per cento).

La Regione, in sede di contraddittorio, ha riferito di avere, anche in ragione del proprio ruolo di coordinamento svolto in Commissione Salute, un confronto molto stretto con Agenas che a livello nazionale gestisce la piattaforma per la gestione delle liste di attesa, e di cercare, con altre Regioni, di individuare sistemi di affinamento dei dati e delle rilevazioni sulle liste di attesa, in quanto una corretta conoscenza degli stessi è funzionale all'assunzione di corretti rimedi.

La prima evidenza rilevata è che l'incremento dell'offerta, che comunque incontra dei limiti, non può semplicemente rincorrere la domanda che, come risulta dalla letteratura scientifica sanitaria, è potenzialmente tendente all'infinito. Più che la domanda occorre quindi realmente verificare i bisogni. Ciò che emerge anche dal confronto nazionale, in particolare dalla rappresentazione sulla piattaforma di Agenas, è che la Regione Emilia Romagna, che pure ha margini di miglioramento, è fra quelle che classifica meglio i livelli di priorità delle proprie prestazioni a fronte di alcune Regioni che hanno riscontrato performance straordinarie ma con una classificazione di tutte le prestazioni come differibili per cui una prestazione da erogarsi entro i 120 giorni viene qualificata tardiva solo dopo il decorso di un notevole lasso di tempo. La classificazione corretta invece delle classi di priorità che sono previste dalla normativa fornisce una visione più realistica. La Regione evidenzia comunque di attendere l'effetto delle misure correttive dalla stessa adottate, rappresentando che quanto previsto nell'accordo integrativo regionale con i medici di medicina generale relativo all'incentivazione dell'appropriatezza vede il territorio modenese come un'avanguardia nell'applicazione di tali misure. A Modena – come sarà possibile darne conto in occasione della verifica sul bilancio 2026 – sono stati riferiti risultati molto buoni nella riduzione delle liste di attesa e nella migliore identificazione delle misure da adottare.

Principali componenti di costo

Si registra un aumento delle principali componenti di costo rappresentate dalla spesa farmaceutica per l'acquisto diretto di farmaci, dall'acquisto di dispositivi medici nonché dalle consulenze sanitarie e sociosanitarie in particolare da privato.

Spesa farmaceutica

La spesa farmaceutica complessiva sostenuta nel 2025 ammonta infatti a 2.123,364 mln di euro, con un incremento rispetto al 2024 pari a +3,4 per cento.

Nell'ambito di essa, la componente della spesa netta convenzionata (spesa al netto di sconti, *ticket* quota fissa e compartecipazione sul prezzo di riferimento) è stata pari a 519,556 mln di euro, con un decremento rispetto al precedente anno di 19,757 mln di euro (-3,7 per cento) determinato dalla misura di compartecipazione alla spesa applicata a carico dei cittadini emiliano-romagnoli, a decorrere dal 2 maggio 2025 con d. G.R. n. 390/2025 (*ticket* pari a 2,20 euro a confezione fino a un massimo di 4 euro a ricetta), che ha prodotto una riduzione diretta della spesa SSN e una indiretta dovuta alla flessione dei consumi, essendo le prescrizioni diminuite del -3,6 per cento nell'anno. Si precisa che nel periodo maggio-dicembre il gettito derivante del *ticket*, introdotto con il provvedimento sopracitato, è stato di 32.247.585 euro (fonte: flusso amministrativo regionale distinte contabili riepilogative).

La componente di spesa per acquisti diretti di farmaci (considerando tutte le voci di acquisto, anche se escluse dal calcolo del tetto di spesa programmato, ed esclusi i farmaci oggetto di specifici fondi) ha raggiunto 1.485,951 mln di euro con un incremento del +6,2 per cento con rispetto al 2024. La quota di essa in erogazione diretta dei farmaci di fascia A (463,887 mln di euro) è aumentata del +2,8 per cento, principalmente per la crescita dei casi trattati con farmaci per malattie croniche (cardiovascolari in

particolare ipolipemizzanti, anticorpi monoclonali antiasmatici e dermatologici), mentre la quota di spesa rappresentata dalla spesa ospedaliera (1.022,064 mln di euro) ha subito un incremento rispetto al 2024 del +7,9 per cento, ascrivibile soprattutto ai farmaci per il trattamento di malattie rare, antineoplastici e immunoglobuline.

La Regione assicura il monitoraggio eseguito nel 2025 a cadenza bimestrale sulla spesa farmaceutica, sia a livello complessivo regionale sia sulle singole aziende sanitarie, ha messo in luce un andamento in linea con le stime effettuate in fase di programmazione, favorito in particolare dal contenimento della spesa convenzionata, specificando che la verifica puntuale del rispetto dei tetti di spesa sarà effettuata dal Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'Intesa Stato-Regioni del 23/3/2005, una volta disponibili i dati di spesa nazionali al netto dei *payback* e secondo gli attuali criteri di calcolo.

D'altro canto, il monitoraggio AIFA della spesa farmaceutica relativo al periodo gennaio-ottobre 2025 (rilascio del 30 aprile 2026) evidenzia per la Regione Emilia-Romagna, al pari delle altre, il superamento del tetto complessivo di spesa farmaceutica (15,3 per cento sulla quota di spettanza del Fondo sanitario nazionale), registrando un'incidenza di detta spesa del 18,47 per cento proprio in ragione del superamento del tetto di spesa per acquisti diretti.

Infatti, la spesa convenzionata, come calcolata ai fini del monitoraggio AIFA, è risultata di 440,751 mln di euro, corrispondente ad un'incidenza del 5,15 per cento sul Fabbisogno sanitario regionale e quindi con un avanzo del -1,65 per cento rispetto al tetto del 6,80 per cento mentre la spesa per acquisti diretti di farmaci, al netto dei gas medicinali, è risultata di 1.122,743 mln di euro, corrispondente ad un'incidenza del 13,13 per cento sul Fabbisogno sanitario regionale e con un disavanzo del 4,83 per cento rispetto al tetto del 8,30 per cento. Infine, la spesa per acquisti diretti per gas medicinali è stata di 16,336 mln di euro, pari a un'incidenza dello 0,19 per cento rispetto al tetto dello 0,20 per cento.

Quali concause del superamento del tetto di spesa per acquisti diretti sono indicate la costante introduzione in commercio di nuovi farmaci con elevato costo o estensioni di indicazioni terapeutiche che rappresentano ulteriori opzioni di cura, con evidenze scientifiche che ne supportano l'uso, anche come terapia aggiuntive a trattamenti di base oppure consentono il trattamento di pazienti che in precedenza non avevano alternative terapeutiche efficaci. A ciò si aggiunge, secondo quanto riferito, l'impatto, pari a 49 mln di euro, dei farmaci innovativi che, terminata l'efficacia del periodo di innovatività, non hanno più accesso al fondo.

La Regione ribadisce quanto già in passato verificatosi ossia che il tetto di spesa farmaceutica per acquisti diretti è storicamente non capiente a livello nazionale e, nonostante la sua rimodulazione, l'assorbimento è risultato superiore all' 8,30 per cento, al netto dei gas medicinali, in tutte le Regioni, comprendendo inoltre la spesa in mobilità attiva extraregionale che, per l'Emilia-Romagna, nel 2025 è stata pari a un importo di 57,3 mln di euro (fonte: modelli CE aziendali consuntivi 2025).

Viene a tale proposito evidenziato il maggiore incasso di 4,754 mln di euro avutosi nel 2025 (superiore ai 4,116 mln di euro di incassi dei *ticket* stimati da maggio a dicembre 2025) in seguito all'introduzione, dal mese di maggio del 2025, della limitazione dell'esenzione dal *ticket* per le prime viste esclusivamente a favore dei figli a carico di età inferiore o uguale a 14 anni escludendo genitori e figli di età superiore ai 15 anni, misura ridefinita con d. G.R. 390 del 24 marzo 2025 con la modifica dei criteri precedentemente previsti con d. G.R. 2076 del 03/12/2018 che avevano comportato per l'anno 2024 uno stanziamento di mezzi regionali pari a 8,5 mln di euro a copertura del mancato incasso ticket dovuto a tale regime di esenzione.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato in sede istruttoria dalla Regione riguardo alle cause che hanno prodotto il superamento del tetto di spesa per acquisti diretti, che ha origine nella costante introduzione, in ambito ospedaliero, di nuovi farmaci con elevato costo, produttivi, quindi, di un significativo aumento della spesa complessiva. Essi, secondo quanto assunto dall'Amministrazione, rappresentano nuove opzioni di trattamento supportate da evidenze scientifiche o che consentono la cura di pazienti privi di valide alternative terapeutiche.

Viene inoltre evidenziato l'impatto che sulle risorse per acquisti diretti ha avuto nel 2024 la perdita, per alcuni farmaci con innovatività piena, di tale ultimo requisito a causa della decorrenza del periodo di innovatività e della conseguente fuoriuscita dal Fondo farmaci innovativi che ha avuto un impatto di 49 mln di euro.

Pur nella piena soddisfazione delle necessità di cura rappresentate, la Sezione raccomanda una razionalizzazione della spesa farmaceutica per acquisti diretti tramite gli strumenti che l'ordinamento appresta per un uso appropriato dei farmaci e per il loro approvvigionamento improntato a criteri di buon rapporto costo/efficacia.

Dispositivi medici

In ordine al **limite per l'acquisto di dispositivi medici, soggetti nel 2025 al tetto di spesa del 4,4 per cento del FSN** ai sensi dell'art. 15, c. 13, lett. f), del D.L. 95/2012, la Regione, al pari dello scorso anno, ha rappresentato che *“in attuazione di quanto previsto dall'articolo 9-ter, comma 8, del decreto-legge 19 giugno 2015 n. 78, come modificato dall'articolo 1, comma 557 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, il superamento del tetto di spesa a livello nazionale e regionale di cui al comma 1, lettera b), per l'acquisto di dispositivi medici, rilevato sulla base del fatturato di ciascuna azienda al lordo dell'IVA è dichiarato con decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro il 30 settembre di ogni anno. Per definire l'entità effettiva dello sfioramento a livello regionale occorre pertanto attendere il Decreto con cui [...] il Ministero della Salute certifica l'importo dell'eventuale sfioramento rispetto al tetto di spesa; **tetto di spesa che per l'anno 2025 non è ancora stato definito.** L'ultimo accordo siglato in sede di Conferenza Stato-regioni (Rep. Atti n.182/CSR del 7 novembre 2019) definisce il tetto di spesa per l'anno 2019 [...]”*.

Verosimilmente, con i dati ad oggi disponibili, sulla base di quanto desumibile dal riparto delle disponibilità finanziarie per l'anno 2025 per le Regioni e Province Autonome (Delibera CIPESS n. 4 e n. 5 del 29 gennaio 2026), il tetto stimato dalla Regione (non certificato dai Ministeri competenti in quanto è atteso il decreto ministeriale) potrebbe attestarsi su 464,3 mln di euro. Conseguentemente, a fronte di una spesa 2025 (consolidata) pari a 735,97 mln di euro (in aumento, peraltro, rispetto ai 698.044.912,00 euro del 2024 e ai 648.598.147,00 euro del 2023), il 50 per cento dello sfioramento a carico delle aziende fornitrici, in base al meccanismo del *payback*, dovrebbe attestarsi, secondo quanto riferito, su circa 135,8 mln di euro.

La Regione rammenta che, fin dalla sua istituzione, il tetto di spesa non è risultato capiente rispetto al fabbisogno reale del Sistema sanitario regionale e alla spesa dalla stessa sostenuta dato che la soglia di spesa è stata integralmente assorbita da parte della Regione che anzi ha superato stabilmente il limite fissato, registrando un + 5,3 per cento. Secondo quanto ricordato *“Il tetto di spesa per l'acquisto dei dispositivi medici, come definito dalla sua istituzione, non tiene conto delle differenti modalità organizzative regionali né della quota di mobilità attiva generata dalle strutture pubbliche della regione: le regioni che operano principalmente in regime pubblico, come l'Emilia-Romagna, sostengono direttamente i costi per l'acquisto dei dispositivi medici, a differenza delle regioni che operano in regime di convenzione acquisiscono prestazioni in misura prevalente dal privato accreditato, dove tali costi sono inclusi nella tariffa della prestazione (DRG) e non ricadono direttamente sulla voce degli acquisti diretti di dispositivi (BA0210) oggetto di tetto”* gravando sul bilancio regionale.

A giudizio della Regione l'andamento della spesa per dispositivi medici nel 2025 *“presenta una crescita complessivamente moderata, coerente con l'evoluzione dell'attività assistenziale e con il progressivo consolidamento dei livelli di erogazione delle prestazioni sanitarie. **L'incremento registrato è in parte ascrivibile a una riclassificazione contabile dei beni destinati all'assistenza protesica (a seguito dell'approvazione del DM 25.11.2024 recante nuovo nomenclatore tariffario per le prestazioni di specialistica ambulatoriale e di assistenza protesica entrato in vigore il 30 dicembre 2024), che fino all'anno precedente risultavano prevalentemente gestiti mediante meccanismi di rimborso, mentre dal 2025 sono acquisiti attraverso procedure di gara regionale, in coerenza con il quadro normativo dei cosiddetti nuovi LEA”**.*

Accanto all'entrata in vigore del nuovo nomenclatore tariffario, l'andamento della spesa è dalla Regione collegato al **rafforzamento delle attività assistenziali a maggiore complessità**, in particolare in ambito ospedaliero specialistico, con un incremento concentrato in specifici capitoli a elevato contenuto tecnologico, quali il **settore cardiovascolare e interventistico**, in stretta relazione con i volumi e con la tipologia delle prestazioni effettuate. Viene **altresi** indicata la parallela evoluzione della spesa per **dispositivi destinati alla gestione delle patologie croniche, in particolare del diabete**, in connessione con l'estensione dell'accesso a soluzioni tecnologiche innovative e con una maggiore diffusione dell'assistenza in ambito territoriale.

Per quanto riguarda l'ambito ortopedico e protesico, la spesa complessiva risulta sostanzialmente stabile nel confronto interannuale, pur a fronte di variazioni interne alle singole tipologie di dispositivi e ai diversi contesti di utilizzo, riconducibili alla varietà di attività svolte, all'evoluzione delle casistiche trattate e ai processi di riassetto delle modalità di fornitura.

Nel complesso, la Regione giudica le dinamiche registrate nel 2025 coerenti con l'assetto programmatorio regionale e con le politiche di razionalizzazione degli acquisti e di governo dei fattori produttivi, orientate a garantire l'equilibrio tra sostenibilità economica, appropriatezza d'uso e qualità dell'assistenza, nel rispetto della cornice normativa di riferimento.

In coerenza con quanto previsto nelle Linee di programmazione 2025 (par. 3.2 "Percorso chirurgico") e con l'esigenza di contenere l'incremento della spesa per i dispositivi consumabili connessi alla chirurgia robotica, si evidenzia che le azioni adottate dalle aziende sanitarie e i benefici della contrattazione regionale di fine 2024, successivamente rinegoziati a settembre e a dicembre 2025 per l'allineamento alle migliori condizioni di mercato nazionale (tra cui la gara Consip) hanno consentito di contenere l'aumento della spesa al +2 per cento a fronte di un incremento dei pazienti trattati pari a circa +20 per cento.

La Sezione, in continuità con quanto già rappresentato in sede di parificazione del rendiconto degli esercizi precedenti, raccomanda la selezione di dispositivi medici dotati di un buon rapporto costo-efficacia isolando i dispositivi maggiormente dispendiosi rispetto alla loro funzionalità, ai fini del recupero di maggiori margini di efficienza nella gestione della relativa spesa.

Sul punto la Regione ha assicurato che la dinamica relativa a detta componente di spesa è già oggetto di governo attivo nell'ambito di un sistema di governance che si basa sulla Commissione regionale dispositivi medici con funzioni di indirizzo in ordine all'introduzione delle tecnologie e ai criteri di appropriatezza, su sistemi strutturati di monitoraggio (flusso regionale Di.Me e attività di Gruppo regionale dispositivi medici) che consentono analisi per classi omogenee e individuazione dei driver di incremento, sulla centralizzazione degli acquisti tramite l'Agenza Intercent-ER con strategie di gara, accordi quadro e rinegoziazioni periodiche delle condizioni economiche, e infine sulla definizione di linee guida di indirizzo regionali a supporto delle decisioni di introduzione e utilizzo di dispositivi medici.

Personale

Dall'analisi dei dati emerge nel 2025, rispetto al 2024, una riduzione complessiva del personale, pari a 4 unità a tempo indeterminato e 81 unità a tempo determinato.

La Sezione rinnova l'invito alla Regione a prestare particolare attenzione affinché la riduzione del personale, specie se a tempo indeterminato, non incida, nel presente e in prospettiva, sull'erogazione dei LEA, indebolendo il Servizio sanitario pubblico.

Circa il limite di spesa, dopo aver premesso di essere in attesa della formalizzazione, da parte del Tavolo degli adempimenti del Mef, del rispetto del vincolo ancora per il 2024, prima che per il 2025, e che l'art. 11 del Decreto Calabria, richiamando le disposizioni di cui all'art. 2, c. 73, della L. 23 dicembre 2009, n. 191, ultimo periodo, dispone che *"La Regione è giudicata adempiente ove sia accertato l'effettivo conseguimento degli obiettivi previsti. In caso contrario la Regione è considerata adempiente solo ove abbia comunque assicurato l'equilibrio*

economico”, stima che, in base ai dati contabili disponibili a Consuntivo 2025, che dovranno comunque essere integrati dalle risultanze del conto annuale 2025 a oggi non ancora disponibile, la spesa riferita alle risorse umane programmata per l’anno 2025 rispetti il vincolo di cui all’art 11 del Decreto Calabria, come modificato dal c. 269 della L. n. 234/2021 e dall’art. 5 del D.L. n. 73/2024.

Nello schema seguente, in coerenza con il dato rappresentato negli anni precedenti, viene indicata la consistenza del personale a tempo indeterminato e determinato alla data del 31 dicembre 2025.

2023	2024	2025
67.787	68.103	68.018

(unità)

Dall’analisi dei dati risulta che nel 2025 si è verificata, rispetto al 2024, una riduzione di 85 unità di personale.

Dal lato dei costi, l’andamento complessivo, desunto dal modello CE consolidato consuntivo 2025, registra un aumento della spesa del personale dipendente quantificato in termini assoluti in +118.880 mln rispetto al costo esposto a consuntivo 2024.

2023	2024	2025
3.502.468	3.589.218	3.708.098

(migliaia di euro)

escluso IRAP

Quale parametro di riferimento ai fini della verifica del rispetto del vincolo di spesa definito dalla ridetta disciplina, è stata dalla Regione utilizzata la spesa sostenuta nel 2021, certificata positivamente dal Ministero dell’Economia e delle Finanze in sede di adempimenti. Considerando la spesa a consuntivo 2025 al netto di tutte le voci non rientranti nel calcolo della stessa ai fini del rispetto del limite (oneri da rinnovi dei contratti collettivi nazionali ai sensi dell’art. 11, c. 2, D.L. n.35/2019 successivi al 2021, fondi stanziati dall’art. 1, c. 435, L. n.205/2017 per il trattamento economico accessorio della dirigenza medica, sanitaria, veterinaria e delle professioni sanitarie successivi al 2021, finanziamenti connessi all’emergenza Covid ai sensi del D.L. n.34/2020, L. n.178/2020, D.L. n.41/2021 e D.L. n. 73/2021, l’aumento del Fondo sanitario regionale del 10 per cento successivo al 2021 ai sensi dell’art. 11, c. 1, D.L. n. 35/2021), il totale del costo del personale al netto delle spese escludibili risulta di 3.188.914.534,60 euro rispetto al costo di 3.328.102.799,82 euro sostenuto nel 2021, con un delta quindi di – 139.188.265,22 euro.

Quanto al rispetto del limite di **spesa del personale a tempo determinato** ai sensi dell’art. 9, c. 28, del D.L. n.78/2010 decimo periodo, a norma del quale “Per ciascun anno del triennio 2024-2026 la spesa complessiva per gli enti del Servizio sanitario nazionale di cui al settimo periodo [personale della dirigenza medica e personale non dirigenziale appartenente ai profili sanitario e socio-sanitario] non può essere superiore al doppio di quella sostenuta per la stessa finalità nell’anno 2009” la Regione ha affermato di aver fornito indicazioni in ordine al limite di spesa previsto, così come modificato dall’art. 44-*ter* del D.L. n.19/2024 (convertito con L. n. 56/2024), nell’ambito delle attività volte a regolare i Piani triennali dei fabbisogni di personale delle aziende sanitarie.

Alla richiesta della Sezione di confermare il rispetto del limite è emerso che la spesa del personale/flessibile a tempo determinato appartenente ai profili sanitari e sociosanitario nel 2025, pari a 109.782.352,00 euro, escluso dal vincolo del 50 per cento della omologa spesa del 2009, è inferiore al doppio dell’omologa spesa 2009 (pari a 123.823.445,00 euro). Tale spesa 2025 risulta quindi rispettosa del tetto in deroga stabilito dalla norma di legge.

Riguardo invece alla spesa del personale a tempo determinato/flessibile non escluso dal vincolo, pari nel 2025 a 19.120.454,00 euro, la stessa appare superiore al limite di legge (50 per cento della corrispondente spesa del 2009 attestatasi su 34.125.697,00 euro) evidenziando una eccedenza pari a + 2.057.605,50 euro.

La Sezione si è inoltre soffermata inoltre sul lavoro “atipico” prestato presso gli enti del Servizio sanitario regionale rilevandone un aumento progressivo dal 2022 (1232 unità), al 2023 (1172 unità), al 2024 (1355 unità) fino al 2025 (1398 unità).

Conclusivamente, nel biennio 2024-2025, dal raffronto tra i dati relativi al personale dipendente, sia a tempo indeterminato sia a tempo determinato, e quelli concernenti il personale atipico emerge, da un lato, una diminuzione del personale dipendente (-85 unità), dall’altro, un incremento di personale impiegato con forme contrattuali atipiche (+43 unità).

La Sezione raccomanda alla Regione che, nell’ambito delle misure di contenimento della spesa per il personale entro i limiti previsti dalla normativa vigente, non si determinino fenomeni di sostituzione del personale dipendente con personale reclutato mediante forme contrattuali atipiche, atteso che tali scelte organizzative potrebbero incidere negativamente sulla qualità e sulla continuità dell’assistenza sanitaria.

Consulenze

In ordine alla spesa per consulenze sanitarie, non sanitarie e forme affini, sostenuta nel 2025, la Regione ha confermato, come nel precedente esercizio a quello in esame, l’applicazione del divieto, fuori dai casi espressamente previsti dalla legge, di attribuzione di incarichi di studio e di consulenza a soggetti già dipendenti e collocati in quiescenza fuori dai casi espressamente previsti dalla normativa vigente.

La consistenza del **personale “atipico”** registra, al 31 dicembre 2025, 1.398 unità, 43 in più rispetto alle 1.355 unità del 2024 e 226 più delle 1.172 unità del 2023. Prosegue quindi il trend incrementale di tale tipologia di personale nell’ambito della quale **crece, rispetto al 2024, in particolare del +10,62 per cento la spesa delle altre consulenze sanitarie e sociosanitarie da privato** (conto BA1400 voce B.2.A.15.3.B) e del + 10,28 per cento la spesa per lavoro interinale - area sanitaria (BA1430 voce B.2.A.15.3.E), componente, quest’ultima, che aveva registrato un aumento già nell’esercizio precedente rispetto al 2023 (+ 34,18 per cento) e che, secondo quanto chiarito dalla Regione, ha riguardato, nel rispetto dei presupposti previsti dalla normativa di riferimento, lo svolgimento di attività istituzionali con mansioni quasi esclusivamente rivolte all’assistenza.

Cresce anche la spesa per consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie (14.784.011,74 euro) **del +10,39 per cento rispetto al 2024**, pressoché replicando l’andamento che già aveva avuto in tale esercizio (+ 14,60 per cento) rispetto all’anno precedente (2023), trainata dalla spesa per consulenze, collaborazioni, interinale e altre prestazioni di lavoro non sanitarie da privato (conto BA1780 voce B.2.B.2.3 pari a 14.510.791,62 euro) che varia in aumento del +10,67 per cento rispetto al 2024 in cui era peraltro già cresciuta del 14,71 per cento rispetto al 2023. **Si richiama pertanto l’Ente a monitorare tale ultima voce di costo, verificandone l’effettiva necessità al fine di contenerne la progressiva espansione anche in ragione delle manifeste tensioni di bilancio.**

La programmazione finanziaria regionale, il bilancio di previsione e l'assestamento

Per quanto concerne la finanza regionale, tra i principi contabili contenuti nel D.Lgs. n. 118/2011, quello della “programmazione”, di cui all’art. 36, come ulteriormente declinato dal relativo principio contabile applicato di cui all’allegato 4/1 al decreto, assume specifico rilievo in relazione all’individuazione del ciclo di bilancio e trova coerente collocazione all’interno dell’attività di parifica annuale del rendiconto costituendo, quest’ultimo, l’atto conclusivo dell’intero processo.

Il Documento di economia e finanza regionale (DEFR), rappresenta l’atto fondamentale di programmazione in quanto definisce gli obiettivi della manovra di bilancio.

In coerenza con il dettato normativo, il DEFR 2025-2027 è stato definito con delibera di Giunta regionale n. 1285 del 24 giugno 2024 e presentato all’Assemblea legislativa per la successiva approvazione, intervenuta con delibera n. 191 del 24 settembre 2024.

Come chiarito nelle premesse delle citate delibere di Giunta, stante il contesto istituzionale caratterizzato dalla conclusione della XI Legislatura i contenuti del Documento si limitano alla sola Parte I (di contesto) rinviando la definizione dei profili programmatici all’avvio dei lavori della XII Legislatura. Successivamente con deliberazione della Giunta regionale n. 231 del 17 febbraio 2025 è stato proposto il DEFR 2025-2027 approvato dall’Assemblea legislativa con delibera n. 15 del 25 marzo 2025, quest’ultimo Documento integra e completa il DEFR 2025-2027 e la relativa nota di aggiornamento con l’aggiunta delle parti programmatiche.

La Parte I si apre con una rappresentazione dello scenario economico e finanziario di riferimento (internazionale, nazionale, regionale, provinciale). Una specifica sezione è dedicata agli eventi alluvionali che hanno colpito il territorio regionale nel maggio 2023 e ottobre 2024 con una rappresentazione sintetica delle risorse disponibili e delle attività di ricostruzione pubblica e privata con uno specifico focus sul ruolo della Regione. Il Documento prosegue con un’analisi del contesto europeo, in relazione al mandato 2024-2029 della nuova Commissione europea e della programmazione regionale dei Fondi strutturali europei 2021-2027. Contiene inoltre un quadro di sintesi in merito al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) con particolare riferimento alle risorse attratte dal sistema regionale.

Nella Parte II sono rappresentati, per missione e programma di bilancio, gli obiettivi strategici dell’Ente. Da ultimo la Parte III è dedicata agli organismi partecipati, sono definite le linee di indirizzo destinate alle società *in house* come disposto dalla L.R. 16 marzo 2018, n. 1, agli enti strumentali e alle società controllate e partecipate e alle Fondazioni regionali.

Come già evidenziato l’esercizio 2024 è stato caratterizzato dalla fine della legislatura e dalle consultazioni elettorali del mese di novembre. A far data dal mese di luglio 2024 e fino al mese di dicembre, in seguito alle dimissioni del Presidente della Regione, Giunta regionale e Assemblea legislativa hanno continuato ad operare in regime di ordinaria amministrazione, in coincidenza con il periodo transitorio che ha preceduto l’insediamento ufficiale dei nuovi, conseguente al rinnovo elettorale. Per evitare discontinuità nella gestione, ai sensi dell’art. 43 del D.Lgs. n. 118/2011, è stato autorizzato con L.R. 30 settembre 2024, n. 13 dal 1° gennaio 2025 e fino al momento dell’entrata in vigore della legge di approvazione del Bilancio di previsione 2025-2027, e comunque non oltre il 30 aprile 2025, l’esercizio provvisorio del bilancio sulla base degli stanziamenti di spesa previsti per l’esercizio 2025 nel bilancio di previsione 2024-2026 come modificato dai provvedimenti di variazione adottati nel corso dell’anno 2024.

Nell’ambito della manovra di bilancio 2025-2027 particolare rilievo assumono le misure fiscali adottate nell’ottica di un rafforzamento strutturale delle entrate tributarie regionali. Dopo anni di invarianza la L.R. n. 1/2025 è intervenuta sull’addizionale regionale all’IRPEF (a decorrere dal 2025 incremento delle aliquote per il III e IV scaglione di reddito), sull’IRAP (a decorrere dal 2026 incremento di 0,30 punti

percentuali per alcune categorie economiche) e sulla tassa automobilistica regionale (a decorrere dal 2026 incremento del 10 per cento).

Un ulteriore intervento di particolare rilievo è la cosiddetta manovra sui ticket in vigore dal 2 maggio 2025 (compartecipazione alla spesa farmaceutica, modifica delle disposizioni sull'esenzione dal ticket per visite specialistiche ambulatoriali).

Con riferimento al ciclo di bilancio 2025, in coerenza con le previsioni del D.Lgs. n. 118/2011, nella medesima sessione, in data 31 marzo 2025, sono state adottate, la L.R. n. 3/2025 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2025-2027 Legge di stabilità regionale 2025), la L.R. n. 2/2025 (Disposizioni collegate alla Legge regionale di stabilità per il 2025) e la L.R. n. 4/2025 (Bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2025-2027).

La Legge di stabilità regionale 2025 ha disposto il rifinanziamento delle leggi regionali di spesa nel triennio 2025-2027 per un importo complessivo di 25,17 mln di euro (8,2 mln di euro nel 2025, 8,48 mln di euro nel 2026 e 8,48 mln di euro nel 2027). Le autorizzazioni al rifinanziamento sono state successivamente modificate dall'art. 8 della Legge regionale 25 luglio 2025, n. 7 (prima variazione generale al bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2025-2027) per un importo complessivo di 1,2 mln di euro.

Il Bilancio di previsione 2025-2027 è stato redatto secondo le regole dell'armonizzazione contabile. In termini di competenza pareggia per 18.902,78 mln di euro nell'esercizio 2025, per 17.991,63 mln di euro nell'esercizio 2026 e per 17.595,29 mln di euro nell'esercizio 2027.

Per il 2025 le previsioni di cassa ammontano a 19.778,91 mln di euro in entrata, comprensive del Fondo cassa iniziale, e a 19.744,78 mln di euro in uscita; il Fondo cassa presunto a fine esercizio è pari a 34,12 mln di euro. Il Fondo di riserva di cassa, destinato a far fronte al maggior fabbisogno che si dovesse manifestare nel 2025, è stato determinato in 800 mln di euro.

La nota integrativa al bilancio (punto j) chiarisce che il disavanzo complessivo stimato è di 1.113,99 mln di euro di cui 375,68 mln di euro corrispondente a debito autorizzato e non contratto e 738,32 mln di euro derivante dall'accantonamento al fondo anticipazioni di liquidità e ne indica le modalità di copertura negli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

Nel corso dell'esercizio provvisorio, nel rispetto delle norme recate dal D.Lgs. n. 118/2011 e dalle disposizioni in materia di variazioni di bilancio in esercizio provvisorio, sono state apportate variazioni di bilancio relative alle spese per il personale, all'iscrizione di fondi statali PNRR stante l'urgenza di avviare le attività previste, e variazioni compensative fra capitoli di spesa del medesimo aggregato. Con L.R. 25 luglio 2025, n. 7 è stato approvato l'assestamento del bilancio di previsione 2025-2027 entro il termine (31 luglio), previsto dall'art. 50 del D.Lgs. n. 118/2011, dopo l'approvazione del Rendiconto 2024 da parte dell'Assemblea legislativa (L.R. 25 luglio 2025, n. 6).

Per effetto delle variazioni apportate, l'ammontare dello stato di previsione delle entrate e delle spese dell'esercizio 2025 risulta diminuito di 81,72 mln di euro quanto alla previsione di competenza, e aumentato di 299,22 mln di euro quanto alla previsione di cassa. Lo stato di previsione delle entrate e delle spese risulta diminuito di 205,06 mln di euro per l'esercizio 2026 e di 284,86 mln di euro per l'esercizio 2027 quanto alla previsione di competenza.

Nel corso dell'esercizio ulteriori variazioni agli stanziamenti previsionali sono stati apportati con atti amministrativi (complessivamente n. 132). L'utilizzo dell'avanzo di amministrazione - al netto del Fondo anticipazioni di liquidità - è stato di 306,83 mln di euro.

Nell'esercizio 2025, dopo il 30 novembre, sono state adottate otto delibere di Giunta e cinque determinazioni dirigenziali nel rispetto delle eccezioni previste dall'art. 51, c. 6, del D.Lgs. n. 118/2011. Le variazioni al Bilancio 2025 sono rappresentate analiticamente negli allegati al Rendiconto generale per l'esercizio 2025 (allegato n. 34 - Elenco delle variazioni apportate al Bilancio di previsione - Parte Entrata e allegato n. 35 - Elenco delle variazioni apportate al Bilancio di previsione - Parte Spesa). Sulla base dei dati esposti, acquisiti nel corso dell'istruttoria, comprensivi di tutte le variazioni apportate in corso di

esercizio ed anche oltre l'assestamento, il bilancio di previsione pareggia in termini di competenza per 21.227,90 mln di euro nell'esercizio 2025.

Con riferimento al bilancio di cassa, le previsioni di entrata definitive, escludendo il fondo di cassa dell'esercizio precedente, evidenziano una variazione positiva netta delle previsioni di entrata di 1.154 mln di euro con un aumento di circa il 6,27 per cento sull'ammontare di 18.403 mln di euro delle previsioni iniziali. Per la parte spesa la variazione positiva netta delle previsioni ha determinato un aumento di circa il 5,84 rispetto al dato iniziale di 19.745 mln di euro.

Il Rendiconto generale dell'esercizio 2025

Il giudizio di parificazione: inquadramento istituzionale

Il giudizio di parificazione costituisce una delle forme più qualificate di controllo contabile nell'ordinamento italiano, riconducibile all'art. 100, secondo comma, della Costituzione. La sua collocazione al vertice del sistema dei controlli esterni non è casuale: la norma costituzionale assegna alla Corte dei conti la funzione di verificare la regolarità del rendiconto pubblico e di riferire al Parlamento – e, nelle sezioni regionali, all'Assemblea legislativa regionale – sui risultati della gestione finanziaria.

La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente chiarito la natura di questo istituto, distinguendola dalla funzione giurisdizionale pur nel riconoscimento delle caratteristiche procedurali che la contraddistinguono, tra cui la presenza dell'udienza pubblica e del pubblico ministero contabile. Tali caratteristiche non mutano la sostanza del giudizio, che rimane funzionalmente orientato alla verifica della regolarità contabile e alla tutela degli equilibri di finanza pubblica, nonché all'esercizio di quella funzione ausiliaria nei confronti dell'Assemblea legislativa regionale che rappresenta il fondamento della legittimazione democratica dell'istituto.

La Sezione ha sviluppato, nella relazione allegata al presente giudizio, un'articolata ricognizione teorica del fondamento costituzionale della parificazione, della natura della relativa pronuncia e delle questioni concernenti la sua eventuale impugnabilità. Ai fini della presente sintesi, interessa tuttavia concentrarsi sui profili sostanziali dell'analisi, vale a dire sui risultati della gestione finanziaria regionale dell'esercizio 2025 e sulle questioni sistemiche che essi sollevano.

I risultati della gestione finanziaria: i principali saldi

La Giunta regionale ha approvato il progetto di legge di Rendiconto per l'esercizio 2025 con deliberazione n. 599 del 20 aprile 2026. Il Collegio dei revisori ha espresso parere favorevole, attestando la corrispondenza delle risultanze contabili ai dati della gestione.

I principali saldi dell'esercizio 2025 evidenziano un quadro finanziario complessivamente positivo. Le entrate accertate nel corso dell'esercizio ammontano a 17.245,85 mln di euro, mentre gli impegni risultano pari a 16.995,96 mln di euro. La gestione di competenza evidenzia pertanto un saldo attivo di 249,89 mln di euro, che si riduce a 223,75 mln di euro se si considera la variazione del Fondo pluriennale vincolato mentre il risultato di competenza, comprensivo dell'avanzo di amministrazione applicato, si attesta su un valore di 530,58 mln di euro.

Il prospetto di cui all'allegato 10 al D. Lgs. n. 118/2011 evidenzia un equilibrio di bilancio di 270,49 mln di euro e un equilibrio complessivo di 844,77 mln di euro.

Il fondo di cassa finale risulta pari a 1.592,09 mln di euro. Significativa è la circostanza che nel corso dell'esercizio non siano stati contratti nuovi prestiti e non sia stato necessario ricorrere ad anticipazioni di tesoreria: entrambi gli elementi attestano il permanere di condizioni di liquidità pienamente adeguate alle esigenze della gestione corrente.

Si tratta di valori che, considerati nella loro dimensione quantitativa, attestano una situazione di apparente solidità finanziaria. Tuttavia, come la stessa Sezione evidenzia con particolare insistenza nella relazione, una lettura meramente aritmetica di tali saldi sarebbe fuorviante. I risultati dell'esercizio 2025 risultano infatti profondamente influenzati da una modifica normativa di rilievo straordinario, introdotta dalla L. n. 199 del 2025 in materia di Fondo anticipazioni di liquidità, della quale è necessario comprendere appieno la portata per valutare correttamente la qualità degli equilibri raggiunti.

Occorre quindi distinguere, come fa la Sezione, tra equilibrio formale – quello risultante dalle nuove regole di contabilizzazione – ed equilibrio sostanziale – quello che emerge una volta neutralizzati gli effetti della cancellazione del Fondo anticipazioni di liquidità. In tale prospettiva assume rilievo determinante il dato evidenziato dalla Regione secondo cui, eliminando l'effetto prodotto dalla nuova

disciplina del Fondo, persiste comunque un equilibrio complessivo positivo pari a 128,59 mln di euro. Ciò consente di affermare che il miglioramento degli equilibri trova fondamento anche nella gestione sostanziale dell'esercizio e non dipende esclusivamente dall'effetto contabile della riforma legislativa.

Il risultato di amministrazione e la dinamica del disavanzo

Tra i profili di maggiore interesse emersi dall'analisi della Sezione assume rilievo centrale la dinamica del risultato di amministrazione e, soprattutto, la qualità delle componenti che ne determinano la formazione.

La Corte costituzionale ha costantemente affermato che il bilancio pubblico costituisce un “bene pubblico” e che la corretta rappresentazione del risultato di amministrazione svolge una funzione essenziale per la tutela degli equilibri finanziari e per la salvaguardia dei diritti delle generazioni future. In questa prospettiva il principio dell'equilibrio di bilancio non può essere inteso in senso meramente contabile, ma richiede una verifica sostanziale della capacità dell'Ente di sostenere nel tempo gli impegni assunti. Il risultato di amministrazione non è quindi una mera risultante aritmetica delle operazioni di chiusura dell'esercizio, ma rappresenta il punto di convergenza dell'intero sistema degli equilibri finanziari regionali.

L'art. 9 del progetto di legge sul Rendiconto 2025 accerta il risultato di amministrazione nell'importo di 1.521,51 mln di euro, in aumento rispetto a quello registrato nell'esercizio precedente (1.260,86 mln di euro).

Tuttavia, la considerazione delle componenti accantonate, vincolate e destinate agli investimenti conduce a una lettura assai più articolata del quadro finanziario dell'Ente: le risorse accantonate risultano pari a 1.052,51 mln di euro, le risorse vincolate ammontano a 634,07 mln di euro e a queste si aggiungono le risorse destinate agli investimenti, pari a 6,77 mln di euro. La somma di tali componenti determina una situazione nella quale la quota disponibile del risultato di amministrazione assume valore negativo, pari a 171,84 mln di euro (interamente corrispondente a debito autorizzato e non contratto).

Nel corso dell'esercizio non si è determinata alcuna nuova formazione di disavanzo da debito autorizzato e non contratto, e la componente negativa del risultato di amministrazione si è ridotta in misura particolarmente significativa. La riduzione del disavanzo raggiunge 155,09 mln di euro, differenziale largamente superiore ai 48,75 mln registrati nell'esercizio precedente.

Tale valore è il prodotto dell'interazione di quattro componenti principali: il risultato positivo dell'equilibrio complessivo nettizzato dell'impatto del Fondo anticipazioni di liquidità; il risultato positivo della gestione dei residui; la variazione delle quote vincolate; la variazione delle quote accantonate. La consistenza di questo valore conferma come il miglioramento registrato nell'esercizio non sia riconducibile ad un singolo fattore contingente ma costituisca il risultato di una gestione sostanzialmente equilibrata.

Il Fondo anticipazioni di liquidità: il tema sistemico centrale del rendiconto 2025

L'intervento della Legge n. 199 del 2025

Il tema di gran lunga più rilevante emerso nel giudizio di parificazione riguarda il Fondo anticipazioni di liquidità. L'accantonamento presenta una consistenza a inizio esercizio pari a 716,18 mln di euro e rappresenta, di gran lunga, una delle componenti maggiormente significative dell'intero risultato di amministrazione regionale.

La Legge 30 dicembre 2025 n. 199 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028) ha introdotto una modifica di rilievo disponendo che, a decorrere dal rendiconto 2025, il Fondo anticipazioni di liquidità non venga più contabilizzato nel risultato di amministrazione secondo le modalità precedentemente vigenti. Contestualmente, la normativa ha previsto un articolato sistema di versamenti regionali allo Stato destinato a protrarsi sino

al 2051, accompagnato da specifici limiti all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione da parte delle Regioni interessate – tra le quali figura la Regione Emilia-Romagna. La Sezione dedica a tale intervento sette distinti paragrafi di analisi, sviluppando una riflessione che trascende il piano strettamente contabile per investire i fondamenti costituzionali del sistema della responsabilità finanziaria pubblica.

Neutralità contabile e neutralità sostanziale: una distinzione necessaria

Il primo e più importante elemento evidenziato dalla Sezione riguarda la differenza tra neutralità contabile e neutralità sostanziale dell'operazione.

Sebbene il nuovo meccanismo mantenga formalmente il principio della restituzione delle somme allo Stato attraverso il meccanismo dei versamenti pluriennali, la sostanza economica dell'intervento produce un effetto di traslazione del rischio finanziario: ciò che in precedenza gravava integralmente sull'ente territoriale viene ricondotto entro una più ampia logica di redistribuzione del rischio all'interno della finanza pubblica complessiva. L'operazione è contabilmente neutra nel senso che non determina la cancellazione dell'obbligo restitutorio; è invece sostanzialmente non neutra perché modifica la distribuzione degli oneri tra livelli di governo.

L'anticipazione di liquidità era stata originariamente configurata come uno strumento eccezionale, finalizzato a consentire il pagamento dei debiti commerciali accumulati dagli enti territoriali. In questa prospettiva l'onere finanziario relativo costituiva il riflesso diretto delle scelte gestionali che avevano generato l'indebitamento: chi aveva speso di più avrebbe sostenuto costi maggiori. L'intervento legislativo del 2025 modifica in misura significativa tale impostazione, poiché attenua il nesso tra responsabilità della gestione e sostenimento dell'onere finanziario che ne derivava.

Gli effetti asimmetrici e il rischio del “premio per l'inefficienza”

La Sezione sottolinea il rischio che possano prodursi effetti asimmetrici tra enti maggiormente virtuosi ed enti che avevano fatto più intenso ricorso alle anticipazioni di liquidità, come problema di coerenza sistemica rispetto ai principi costituzionali che governano la responsabilità finanziaria.

Se l'ordinamento tende normalmente a premiare i comportamenti virtuosi e a responsabilizzare gli enti che generano squilibri, il nuovo assetto rischia di produrre effetti inversi, attribuendo benefici più consistenti proprio ai soggetti che avevano accumulato maggiori tensioni finanziarie. È in questo senso che la relazione fa riferimento al possibile “premio per l'inefficienza”: un effetto redistributivo suscettibile di alterare il rapporto tra virtuosità finanziaria e distribuzione degli oneri pubblici, con conseguenze sulla stessa capacità del sistema di incentivare comportamenti gestionali responsabili. Il principio di responsabilità finanziaria – che costituisce uno dei pilastri del sistema di coordinamento tra Stato e autonomie territoriali – rischia di risultare indebolito nella sua funzione orientativa.

L'equità intergenerazionale e il parametro dell'art. 81 Cost.

Ancora più rilevante, nella prospettiva della Sezione, appare il tema dell'equità intergenerazionale.

La dilatazione degli effetti finanziari sino al 2051 determina uno spostamento dell'onere su esercizi molto lontani nel tempo, con la conseguenza che una quota significativa del costo viene trasferita a contribuenti che non hanno beneficiato delle risorse originariamente impiegate. Il problema viene pertanto letto alla luce dell'art. 81 Cost. e della giurisprudenza costituzionale che ha progressivamente elaborato il principio di sostenibilità intertemporale della finanza pubblica. La responsabilità finanziaria non riguarda soltanto l'equilibrio dell'esercizio corrente, ma anche la distribuzione degli oneri nel tempo: un'operazione che produce benefici immediati e trasferisce costi agli esercizi futuri solleva questioni di coerenza con il principio dell'equilibrio di bilancio inteso come principio dinamico e intergenerazionale.

La Sezione richiama in proposito le considerazioni già espresse dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nell'ambito dell'audizione svolta durante l'iter parlamentare della legge (del. n. 20/2025/AUD). Tali

considerazioni evidenziavano il rischio che un intervento di portata così ampia potesse trasformarsi da misura straordinaria in strumento strutturale di finanza pubblica, producendo effetti permanenti sui sistemi di incentivazione alla virtuosità finanziaria: il meccanismo utilizzato dal legislatore è accostabile alle caratteristiche individuate dall'art. 119, settimo comma, Cost.

Il raccordo con gli artt. 81, 97 e 119 Cost. costituisce pertanto la verifica della coerenza di una scelta legislativa con i vincoli fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

La Sezione sottolinea al riguardo che il settimo comma dell'art. 119 Cost. esclude in termini perentori “ogni garanzia dello Stato sui prestiti” contratti dagli enti territoriali, sancendo il principio per cui il rischio finanziario generato dalle scelte di gestione sub-statale non è trasferibile sulla finanza pubblica nazionale e deve restare definitivamente in capo all'ente che quelle scelte ha compiuto. Nella affermazione della simmetria costituzionalmente necessaria tra autonomia finanziaria e responsabilità, che l'intera struttura dell'art. 119 Cost. presuppone e garantisce per le sue conseguenze, non si può fare a meno di notare tuttavia che la disciplina introdotta dai c. 638–643 della Legge n. 199/2025 — attraverso la cancellazione del debito regionale derivante dalle anticipazioni di liquidità e l'assunzione dei relativi oneri a carico dello Stato — realizza precisamente l'effetto che la norma costituzionale intende vietare, ancorché il meccanismo non assuma la forma civilistica della fideiussione o dell'avallo: nella fattispecie, lo Stato si fa carico di un'esposizione finanziaria altrui, estinguendo il nesso causale tra scelta di gestione regionale e sua conseguenza patrimoniale, con ciò producendo un effetto economico-sostanziale equivalente alla garanzia che il settimo comma dell'art. 119 Cost. espressamente esclude. La natura dell'operazione non muta per il fatto che le anticipazioni di liquidità sono state costantemente qualificate dalla Corte costituzionale come strumenti ontologicamente neutri, di mero riallineamento temporale tra cassa e competenza (sentenze nn. 181/2015, 4/2020, 80/2021): il problema costituzionale non attiene alla loro natura originaria, di cui veniva esclusa la riconducibilità al fenomeno dell'indebitamento (Corte cost sentenza n. 181/2015) bensì alla trasformazione *ex post* del rischio ad esse connesso, che cessa di essere rischio territoriale per diventare rischio statale e a tutti gli effetti e soprattutto, vero e proprio indebitamento. L'effetto concreto dell'operazione — la liberazione di spazi nel risultato di amministrazione della Regione, per effetto dell'eliminazione del FAL dal novero degli accantonamenti obbligatori — conferma che l'accollo non è operazione finanziariamente neutra: produce redistribuzione effettiva di capacità di spesa, trasferendo sulla collettività nazionale il costo di scelte assunte in regime di autonomia regionale, e per ciò stesso si pone in contrasto con il presidio costituzionale che quella redistribuzione intende impedire. La stessa formulazione del c. 642 — laddove dichiara di intervenire “al fine di limitare gli effetti sui saldi di finanza pubblica derivanti dalla cancellazione del fondo” — rivela la consapevolezza legislativa della capacità espansiva della soppressione e conferma, indirettamente, che il risultato nominalmente accertato non coincide necessariamente con quello disponibile né con quello effettivamente programmabile: la dimensione apparente del saldo può infatti indurre valutazioni di capienza finanziaria non corrispondenti alla realtà delle risorse liberamente utilizzabili, con il conseguente rischio di compromissione di quegli equilibri strutturali che l'art. 81 Cost. e il sistema dell'armonizzazione contabile impongono di preservare non già in termini meramente formali, bensì nella loro sostanza economica effettiva.

La posizione della Regione Emilia-Romagna

La Regione ha fornito in sede istruttoria elementi volti a dimostrare che la tenuta degli equilibri non dipende esclusivamente dalla nuova disciplina legislativa. Come già evidenziato, l'equilibrio complessivo depurato degli effetti della cancellazione del Fondo anticipazioni di liquidità rimane positivo per 128,59 mln di euro.

L'Ente sostiene pertanto che gli equilibri raggiunti nel 2025 non rappresentino il semplice effetto di una modifica normativa *in tantum*, ma trovino fondamento anche nella gestione sostanziale dell'esercizio.

La Sezione prende atto di tale rappresentazione, che contribuisce a qualificare positivamente il quadro finanziario complessivo, pur mantenendo ferma la necessità di una riflessione sistemica sugli effetti della nuova disciplina sul piano dei principi costituzionali.

Il Fondo rischi legali e la corretta rappresentazione delle passività potenziali

La funzione costituzionale degli accantonamenti

La seconda grande area di approfondimento sviluppata dalla Sezione riguarda il Fondo rischi legali. L'interesse della Corte per questo profilo deriva dalla circostanza che il fondo rischi rappresenta uno dei principali presidi posti a tutela della veridicità del risultato di amministrazione.

La giurisprudenza costituzionale ha progressivamente attribuito ai fondi accantonati una funzione che trascende il piano meramente contabile. Essi costituiscono uno strumento di garanzia della genuinità del bilancio e rappresentano il principale argine contro il rischio di formazione di quote disponibili soltanto apparenti. Come più volte affermato dalla Consulta, l'errata determinazione degli accantonamenti determina inevitabilmente una distorsione del risultato di amministrazione e consente livelli di spesa superiori a quelli effettivamente sostenibili, con ricadute che si manifestano negli esercizi successivi attraverso la necessità di coperture ex post di passività non adeguatamente presidiate.

La corretta determinazione del Fondo rischi legali non ha pertanto una funzione meramente prudenziale, ma costituisce una componente essenziale dell'equilibrio di bilancio. Ogni sottostima del rischio processuale determina inevitabilmente una sovrastima della quota disponibile del risultato di amministrazione e produce, conseguentemente, la possibilità di autorizzare livelli di spesa che potrebbero rivelarsi incompatibili con le future esigenze di copertura.

L'attività istruttoria e i profili critici

La Sezione ha svolto un'articolata attività istruttoria su questo profilo, sviluppata attraverso l'esame delle verifiche condotte dall'Organo di revisione, delle metodologie di classificazione del contenzioso e delle modalità di stima delle passività potenziali. L'analisi ha riguardato in particolare: il contenzioso pendente nella sua consistenza complessiva; la metodologia di classificazione del rischio di soccombenza; la congruità degli accantonamenti rispetto all'evoluzione delle controversie; la corretta individuazione delle sentenze esecutive; il raccordo tra fondo rischi e gestione dei debiti fuori bilancio.

La criticità principale individuata dalla Sezione riguarda la presenza di un elevato numero di controversie qualificate come economicamente indeterminabili. La relazione evidenzia come tale qualificazione non possa trasformarsi in un meccanismo idoneo a sottrarre il relativo rischio all'obbligo di accantonamento. La natura prudenziale del fondo impone, al contrario, che l'Amministrazione proceda a una specifica attività estimativa, volta a individuare il possibile impatto economico delle controversie pendenti, anche quando il danno non sia immediatamente quantificabile in modo preciso.

Diversamente opinando, la quota disponibile del risultato di amministrazione potrebbe risultare artificiosamente ampliata attraverso una sottostima sistematica delle passività future. La corretta costruzione del fondo rischi costituisce pertanto una delle condizioni essenziali per garantire la genuinità del risultato di amministrazione e la sostenibilità degli equilibri futuri. La Sezione non si limita a segnalare l'esigenza di una metodologia estimativa più rigorosa, ma ne ricostruisce il fondamento nella funzione costituzionale degli accantonamenti quali strumenti di garanzia della veridicità del bilancio.

Gli altri fondi accantonati e la struttura del risultato di amministrazione

Il Rendiconto 2025 presenta, accanto al Fondo anticipazioni di liquidità e al Fondo rischi legali, un articolato sistema di accantonamenti che concorre a definire la struttura del risultato di amministrazione.

La Sezione ha verificato la congruità di ciascuna delle componenti accantonate, con particolare riguardo al Fondo crediti di dubbia esigibilità, che presidia il rischio di mancata riscossione delle entrate accertate e la cui corretta determinazione è condizione necessaria per evitare la formazione di residui attivi che potrebbero non trovare corrispondenza in effettivi flussi di cassa futuri. Ulteriore oggetto di analisi è stato il Fondo per le passività potenziali sanitarie, di particolare rilevanza per un ente che gestisce una spesa sanitaria di primaria grandezza nel quadro del sistema di finanziamento del Servizio sanitario nazionale.

L'analisi rileva come il sistema degli accantonamenti presenti nel complesso caratteri di adeguatezza, ma rimarca la necessità che le valutazioni sottostanti siano supportate da elementi istruttori rigorosi e da una motivazione coerente con l'evoluzione delle singole posizioni. La Corte costituzionale ha più volte ricordato che la corretta quantificazione delle quote accantonate rappresenta uno strumento essenziale per evitare che il bilancio trasferisca sugli esercizi futuri oneri che avrebbero dovuto trovare copertura nell'esercizio di competenza: il principio di competenza finanziaria, nella sua versione potenziata introdotta dall'ordinamento contabile armonizzato, assolve precisamente a questa funzione di protezione intertemporale degli equilibri.

Assume rilievo specifico anche il Fondo obiettivi di finanza pubblica, istituito in attuazione dei vincoli derivanti dal quadro della *governance* economica europea. La sua presenza nel sistema degli accantonamenti testimonia come la relazione tra equilibri regionali e vincoli sovranazionali non sia mediata esclusivamente dai meccanismi di coordinamento verticale, ma trovi riscontro diretto nella struttura del rendiconto regionale.

La gestione di cassa e la solidità della liquidità

La gestione di cassa del 2025 conferma il mantenimento di adeguati livelli di liquidità. Il fondo di cassa finale, come già ricordato, è pari a 1.592,09 mln di euro, valore che attesta la piena capacità dell'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni di pagamento senza ricorrere a strumenti di finanziamento straordinario.

L'assenza di ricorso ad anticipazioni di tesoreria è, sotto questo profilo, un indicatore significativo. Le anticipazioni di tesoreria costituiscono infatti uno strumento di copertura delle temporanee carenze di liquidità: il mancato utilizzo attesta che i flussi di cassa in entrata sono risultati sufficienti a coprire le esigenze di pagamento nel corso dell'intero esercizio, senza tensioni che richiedessero il ricorso a tale strumento.

La verifica prospettica degli equilibri: sostenibilità oltre il Rendiconto

L'ultima parte del capitolo è dedicata alla verifica dinamica e prospettica degli equilibri finanziari regionali. È questo, forse, il contributo metodologicamente più innovativo che la Sezione apporta nel giudizio di parificazione: il superamento della tradizionale lettura statica del rendiconto in favore di una metodologia di analisi dinamica, orientata a verificare la capacità dell'ente di mantenere nel tempo gli equilibri raggiunti.

Il fondamento teorico di questa impostazione si rinviene nella giurisprudenza costituzionale che ha elaborato il principio dell'equilibrio di bilancio come principio dinamico e intergenerazionale. Il bilancio pubblico non è uno strumento di rappresentazione del passato, ma uno strumento di governo del futuro: la verifica della sua regolarità non può pertanto arrestarsi alla fotografia dell'esercizio chiuso, ma deve estendersi alla valutazione della sostenibilità delle tendenze in atto.

In tale contesto la Sezione individua come principali elementi di attenzione per gli esercizi futuri i seguenti profili: l'evoluzione della spesa sanitaria, che continua a rappresentare la componente strutturalmente più rilevante della finanza regionale e che è soggetta a pressioni demografiche e tecnologiche difficilmente comprimibili nel breve periodo; la consistenza degli accantonamenti e la loro

adeguatezza rispetto alla dinamica delle passività potenziali; l'andamento del contenzioso e le relative ricadute sul Fondo rischi legali; gli effetti di lungo periodo della nuova disciplina del Fondo anticipazioni di liquidità, con particolare riguardo ai vincoli sull'utilizzo dell'avanzo di amministrazione destinati a permanere sino al 2051; i futuri obiettivi di finanza pubblica derivanti dalla governance economica europea.

La conclusione complessiva della Sezione è positiva. Il rendiconto 2025 evidenzia un rafforzamento della struttura finanziaria regionale, una riduzione significativa del disavanzo da debito autorizzato e non contratto e il mantenimento di saldi ampiamente positivi. La Regione Emilia-Romagna presenta una condizione finanziaria che può essere qualificata come solida, almeno nella misura in cui i dati disponibili consentono una valutazione fondata.

Tuttavia, la Sezione sottolinea con chiarezza che la stabilità di tali risultati dipenderà dalla capacità di mantenere adeguati livelli di prudenza nella costruzione dei fondi accantonati, di monitorare sistematicamente le passività potenziali e di governare gli effetti di lungo periodo derivanti dalla nuova disciplina delle anticipazioni di liquidità. La sostenibilità finanziaria non è una condizione acquisita una volta per tutte, ma il risultato di scelte gestionali continue che devono essere orientate da criteri di prudenza, trasparenza e coerenza con il quadro costituzionale dei vincoli di bilancio.

Riflessioni conclusive: la parificazione come strumento di orientamento sistemico

Al termine di questa sintesi, è opportuno richiamare la funzione che il giudizio di parificazione assolve nel sistema istituzionale e che la relazione del 2025 contribuisce a valorizzare in modo particolarmente netto.

La parificazione non è soltanto un giudizio di conformità contabile. È, nel suo significato profondo, uno strumento di orientamento della funzione finanziaria pubblica regionale: attraverso la sua pronuncia la Corte non si limita a certificare che i numeri del rendiconto sono corretti, ma svolge una funzione nomofilattica e sistemica, indicando i parametri costituzionali e ordinamentali ai quali la gestione finanziaria deve uniformarsi nel tempo.

In estrema sintesi conclusiva, la positività dei dati contabili non esaurisce il giudizio che la Corte è chiamata a formulare, risultando indispensabile verificare i presupposti su cui tali risultati si fondano: se essi rispecchino condizioni strutturali ovvero fattori meramente contingenti, se le passività potenziali risultino adeguatamente coperte e, soprattutto, se gli equilibri finanziari mostrino una reale capacità di tenuta nel tempo, a cui la Sezione ha riservato uno specifico approfondimento in termini analitici e puntuali, di carattere prospettico, analogamente a quanto avvenuto nello scorso giudizio.

Il controllo della Corte dei conti non si arresta, pertanto, alla ricognizione del risultato conseguito, ma si estende necessariamente alla sua solidità prospettica, poiché l'equilibrio di bilancio non costituisce una condizione statica da accertare con riferimento al singolo esercizio finanziario, bensì un valore dinamico che deve essere costantemente preservato rispetto alle scelte future, all'evoluzione della spesa, all'insorgenza di nuovi rischi e alla sostenibilità degli impegni già assunti.

Per questa ragione, la valutazione rimessa all'Assemblea legislativa regionale e, per il suo tramite, alla collettività dei cittadini ha ad oggetto non soltanto se i conti presentino oggi un assetto equilibrato, ma anche se tale equilibrio sia concretamente in grado di mantenersi nel tempo senza compromettere la stabilità finanziaria dell'Ente e la continuità delle funzioni pubbliche ad esso affidate.

All'esito di ciò la corretta determinazione del risultato di amministrazione che ne costituisce il presupposto logico e giuridico indefettibile, nella sua articolazione tra quota libera, quota vincolata e quota accantonata, e nella sua dinamica temporale, oggetto come detto di specifica analisi sul piano cronologico è incisa da quattro potenziali, distinti, profili perturbativi che, con intensità e natura diversa, concorrono a esprimere la predetta valutazione.

Il primo profilo riguarda l'accertato sottodimensionamento del fondo rischi da contenzioso, determinato con metodologie non conformi ai criteri della sentenza Corte cost. n. 279/2016 e ai principi contabili OIC n. 31 e IAS 37, con la conseguenza che la quota libera del risultato incorpora una componente di rischio non adeguatamente presidiata.

Il secondo profilo concerne la soppressione del FAL, che produce una dissociazione tra risultato nominale e risultato effettivamente disponibile la cui entità dipende dalla corretta quantificazione dell'importo da vincolare, profilo sul quale le istruttorie della Sezione hanno evidenziato margini di incertezza non trascurabili circa la dinamica del meccanismo dei c. 638–643 della L. n. 199/2025: la cancellazione del debito residuo del FAL con accollo a carico dello Stato produce effetti economico-sostanziali che si misurano criticamente con il divieto sancito dall'art. 119, settimo comma, Cost., il quale incorpora il principio di non trasferibilità del rischio finanziario territoriale; la natura ontologicamente neutra delle anticipazioni di liquidità — chiarita dalla Corte costituzionale nelle sentenze nn. 181/2015, 4/2020 e 80/2021 — non vale a escludere l'incostituzionalità dell'accollo, poiché il problema non risiede nella qualificazione originaria dello strumento, bensì nella ridefinizione ex post della distribuzione del rischio.

Il terzo profilo attiene alla violazione formale delle regole di perimetrazione la quale non sembra tuttavia tradursi, allo stato della documentazione disponibile, in un corrispondente scostamento sostanziale rispetto al soddisfacimento dei LEA — circostanza che induce a valorizzare il principio del raggiungimento dello scopo, di origine processualcivilistica e progressivamente recepito dalla giurisprudenza contabile — in cui, peraltro, la conformità sostanziale non elide il rilievo formale, che rimane produttivo di conseguenze sul piano della corretta rappresentazione del saldo.

Il quarto profilo investe i flussi finanziari verso gli organismi partecipati, che postula la loro mappatura analitica in termini di distinzione tra trasferimenti sinallagmatici e trasferimenti unilaterali *sine causa* rilevanti ai fini dell'art. 107, par. 1, TFUE.

Il raccordo sistematico tra i quattro profili descritti evidenzia come il risultato di amministrazione del rendiconto 2025, nella sua componente libera, debba offrire alla funzione di programmazione finanziaria quella base cognitiva stabile e attendibile che la tutela costituzionale degli equilibri di bilancio, letta alla luce degli artt. 81 e 97 Cost., esige quale presupposto indefettibile di ogni successiva valutazione in sede di parifica.

La gestione delle entrate e della spesa

La ricostruzione sistematica prende avvio dall'assetto costituzionale dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, declinato attraverso l'art. 119 Cost. nella versione risultante dalle leggi costituzionali n. 3/2001 e n. 1/2012. Il disegno originario del federalismo fiscale — basato sulla legge delega n. 42/2009 e orientato al superamento della spesa storica a favore di costi e fabbisogni standard — è rimasto sostanzialmente inattuato, per effetto delle manovre di consolidamento fiscale che hanno impedito la "fiscalizzazione" dei trasferimenti statali e compresso gli spazi di manovra tributaria regionale. La tendenza all'accentramento finanziario è stigmatizzata anche dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 13/SEZAUT/2023/FRG). La legge sull'autonomia differenziata (L. n. 86/2024) ha tentato un'inversione di rotta, ma la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 ha dichiarato incostituzionale la delega per la determinazione dei LEP, ritenendola priva di criteri direttivi adeguati, con conseguente ulteriore stasi del processo federalista.

Per quanto specificamente riguarda la Regione Emilia-Romagna come già evidenziato, dopo un lungo periodo di invarianza della pressione fiscale con L.R. n. 1/2025, è stata approvata una manovra fiscale strutturale, intervenendo sull'addizionale regionale all'IRPEF (a decorrere dal 2025 incremento delle aliquote per il III e IV scaglione di reddito), sull'IRAP (a decorrere dal 2026 incremento di 0,30 punti percentuali per alcune categorie economiche) e sulla Tassa automobilistica regionale (a decorrere dal 2026 incremento del 10 per cento).

Le entrate di competenza accertate per l'esercizio 2025 ammontano a 17.245,85 mln di euro, a fronte di previsioni definitive pari a 19.417,68 mln di euro (tasso di realizzazione: 88,82 per cento). Le riscossioni in conto competenza si attestano a 14.242,32 mln di euro (82,58 per cento dell'accertato), con residui attivi dell'esercizio per 3.003,52 mln di euro (17,42 per cento).

I minori accertamenti netti (2.172 mln di euro rispetto alle previsioni) derivano principalmente da reimputazioni sui titoli 2 e 4, dalla mancata contrazione di mutui (titolo 6, -419 mln di euro) e da minori anticipazioni dello Stato per il finanziamento sanitario (titolo 9, -1.154 mln di euro). Quest'ultimo dato è significativo: la Regione non ha avuto effettive esigenze di cassa e, nel corso del 2025, la giacenza di cassa regionale è sempre stata non inferiore a 872 mln di euro.

Nella composizione per titoli, il Titolo 1 (entrate tributarie, contributive e perequative) rappresenta l'82,83 per cento del totale degli accertamenti, con 12.495 mln di euro, di cui 10.307 mln di euro destinati al finanziamento della sanità.

La tassa automobilistica regionale costituisce un osservatorio privilegiato sull'efficienza della riscossione. Il tasso di adempimento spontaneo, per il periodo 2019-2024, si colloca stabilmente oltre l'85 per cento del gettito atteso; peraltro, oltre il 30 per cento dei pagamenti spontanei risulta effettuato in ritardo, fenomeno persistente e già segnalato dalla Sezione nelle precedenti parificazioni. La riscossione complessiva per le annualità che possono considerarsi consolidate in ragione del tempo trascorso (2019-2020) si attesta tra il 90 e il 93 per cento del gettito atteso, ma la riscossione coattiva rimane strutturalmente deficitaria: per l'annualità 2020, a distanza di cinque anni, essa ha conseguito poco più del 30 per cento del tributo iscritto a ruolo.

Per quanto concerne l'attività di prevenzione e repressione delle violazioni tributarie, in sede istruttoria l'Amministrazione riferisce di aver rafforzato, nel 2025, il coordinamento con l'ACI (accordo di cui alla d.G.R. n. 887/2025), potenziato gli strumenti digitali di gestione (applicativo RACI, integrazione con ANPR) e intensificato le azioni di controllo. Rimangono tuttavia aperte le criticità strutturali della fase coattiva, legate alla natura delle posizioni affidate all'agente della riscossione — contribuenti irreperibili, cessati o con ridotta capacità contributiva — e ai tempi fisiologicamente dilatati del recupero.

Sul piano dei principi, la Sezione ribadisce il rilievo costituzionale del dovere tributario, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenze nn. 51/1992, 51/2019, 66/2022) e la deliberazione

delle Sezioni riunite n. 4/2021: l'inefficienza della riscossione non è soltanto una perdita di gettito, ma una lesione del principio di capacità contributiva (art. 53 Cost.) e dei doveri inderogabili di solidarietà (art. 2 Cost.), con effetti distorsivi sull'equità del sistema impositivo.

Le entrate a destinazione vincolata incidono per il 14,94 per cento sulle previsioni definitive (in lieve aumento sul 2024), e per il 10,40 per cento sugli accertamenti. L'indice di accumulazione dei residui attivi evidenzia un trend in peggioramento rispetto ai due esercizi precedenti, profilo che merita attenzione nella prospettiva della sostenibilità finanziaria del ciclo di bilancio.

La gestione della spesa

A fronte di previsioni definitive per **20.879 mln** di euro, gli impegni di competenza ammontano a **16.996 mln** di euro (81,40 per cento delle previsioni); i pagamenti si attestano a **14.483 mln** di euro (85,22 per cento degli impegni), con residui passivi di 2.513 mln di euro (14,78 per cento). La gestione risulta sostanzialmente in linea con gli esercizi precedenti, con la Missione 13 "Tutela della salute" che assorbe la quota più consistente di stanziamenti, impegni e pagamenti.

La **tempestività dei pagamenti** registra valori positivi: l'indicatore annuale è pari a -14,29 giorni per la gestione ordinaria e a -12,85 giorni sull'intero bilancio regionale, a conferma di una prassi sistematica di pagamento anticipato rispetto alla scadenza. L'importo pagato oltre i termini di legge si riduce a 4.073.620,77 euro, con un residuo scaduto e non pagato al 31 dicembre 2025 di appena 615,87 euro.

Il quadro complessivo restituisce un'Amministrazione regionale caratterizzata da adeguata capacità gestionale sul versante della spesa, ma esposta a fragilità strutturali nella riscossione delle entrate proprie — in particolare coattiva — che richiamano la Sezione ad un monitoraggio continuativo, nella consapevolezza che l'efficienza della riscossione costituisce presidio ineludibile degli equilibri di bilancio e, in ultima analisi, condizione di effettività dei diritti costituzionalmente garantiti.

La gestione dei residui

Con riguardo alla gestione dei residui, l'art. 3, c. 4, del D.Lgs. n. 118/2011 dispone che, annualmente, prima della predisposizione del rendiconto che ne recepisce le risultanze, gli enti provvedano ad effettuare il riaccertamento dei residui attivi e passivi, verificando le ragioni del loro mantenimento nelle scritture contabili.

Il riaccertamento (avviato con nota del 10 febbraio 2026) è stato approvato con d.G.R. n. 451 del 30 marzo 2026. Le variazioni di bilancio conseguenti sono state approvate con d.G.R. n. 452 del 30 marzo 2026. Il Fondo pluriennale vincolato costituito o incrementato in sede di riaccertamento ammonta complessivamente a 481,34 mln di euro (226,42 mln di euro in parte corrente; 254,92 mln di euro in conto capitale).

Residui attivi

A seguito del riaccertamento sono stati eliminati residui attivi per 58,11 mln di euro (inesigibili o insussistenti), riaccertati per maggiore riscossione 15,88 mln di euro e reimputati agli esercizi successivi 562,19 mln di euro.

I residui attivi provenienti da esercizi precedenti ammontavano a **5.141,23 mln di euro**; le riscossioni nel 2025 sono state pari a **2.161,57 mln di euro** (42,04 per cento del totale). I residui attivi formati nell'esercizio di competenza 2025 ammontano a **3.003,52 mln di euro**. I residui attivi complessivi al 31 dicembre 2025 sono pari a **5.940,45 mln di euro**, con un incremento di **800 mln di euro** rispetto al dato di chiusura 2024. I residui attivi con anzianità superiore a cinque anni ammontano a 364,67 mln di euro, in aumento di oltre 80 mln rispetto al dato di fine 2024 (283,77 mln di euro). Al riguardo la Regione chiarisce che tale andamento è dovuto principalmente a due motivi:

- la mancata effettuazione da parte dello Stato della regolazione contabile di 40.771.006,95 euro tra il credito IRAP destinato al finanziamento della sanità regionale per il 2019 e la restituzione delle anticipazioni mensili per il SSN, che risultano ancora tra i residui passivi delle partite di giro;
- l'inclusione, a partire dal 2021, tra i residui degli accertamenti non riscossi registrati dal 2015, primo anno di applicazione dell'obbligo di accertare per competenza anche le entrate di difficile e incerta esazione, che in precedenza la Regione Emilia-Romagna accertava per cassa.

Complessivamente, fra i residui attivi al 31 dicembre 2025 (con anzianità superiore a cinque anni) quelli relativi al recupero coattivo della Tassa automobilistica regionale sono pari a 197,77 mln di euro. Una quota di residui consistente, pari a 30 mln di euro è costituita dalla disponibilità presso la Cassa Depositi e Prestiti per la realizzazione di opere infrastrutturali. Di rilievo, inoltre, i residui derivanti da contributi agli investimenti da Amministrazioni pubbliche, pari a complessivi 74,47 mln di euro, tra i quali spiccano le assegnazioni per l'acquisto di veicoli per il trasporto pubblico locale per 35,70 mln di euro e per interventi di edilizia sanitaria per 32,80 mln di euro.

Residui passivi

I residui passivi provenienti dalle gestioni precedenti ammontavano a inizio esercizio a **4.491,33 mln di euro**; i pagamenti effettuati nel 2025 sono stati pari a **1.704,60 mln di euro** e le eliminazioni per insussistenza a **79,13 mln di euro**, con una riduzione del 39,71 per cento dell'importo iniziale. L'ammontare complessivo dei residui passivi al 31 dicembre 2025 è di **5.220,31 mln di euro** (51,87 per cento da gestioni precedenti, 48,13 per cento dalla competenza 2025). I residui passivi con anzianità superiore a cinque anni ammontano a 210,60 mln di euro (7,78 per cento del totale), di cui 73,85 mln di euro in parte corrente, 88,42 mln di euro in conto capitale, 3,65 mln di euro per incremento di attività finanziarie e 44,68 mln di euro per partite di giro.

Residui perenti

La consistenza dei residui perenti al 31 dicembre 2025 è pari a 11,91 mln di euro, in diminuzione di 2,19 mln rispetto all'esercizio precedente. Le reiscrizioni nel 2025 sono state pari a 2,47 mln di euro. Il margine di copertura adottato dalla Regione è del 100 per cento, superiore alla soglia minima del 70 per cento prevista dall'art. 60 del D.Lgs. n. 118/2011.

Risultanze della gestione dei residui

La gestione si chiude con un **saldo positivo di 36,9 mln di euro**.

Fondo pluriennale vincolato

Il FPV al 1° gennaio 2025 era di 765,08 mln di euro (221,70 mln in parte corrente; 543,38 mln in conto capitale). Nel corso dell'esercizio è stato utilizzato per 259,61 mln di euro e sono state registrate economie per 24,28 mln di euro. La quota del FPV 2024 rinviata agli esercizi 2026 e successivi è pari a 481,19 mln di euro. Gli impegni assunti nel 2025 con imputazione al 2026 e anni successivi ammontano a 310,03 mln di euro. Il FPV al 31 dicembre 2025 è pari a 791,22 mln di euro (303,60 mln in parte corrente; 487,62 mln in conto capitale), con un incremento di 26,14 mln di euro rispetto al valore iniziale.

Verifiche istruttorie sui residui attivi vetusti conservati

La Sezione ha indirizzato le proprie verifiche sul residuo di maggior rilievo conservato in bilancio fra quelli con anzianità superiore a cinque anni e sui residui attivi eliminati dalle scritture contabili analizzando un campione di voci selezionate per rilevanza (con esclusione dei capitoli relativi alla gestione sanitaria).

Il sistema idroviario Padano Veneto

Prosegue l'analisi avviata nel 2020 sui fondi assegnati per la realizzazione del sistema idroviario Padano Veneto. Si tratta di opere di notevole rilevanza per un valore originario complessivo di 220 mln di euro che hanno trovato copertura in tre mutui accessi presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP), con oneri a carico del bilancio dello Stato. L'erogazione delle somme alla Regione è subordinata all'avanzamento dei lavori.

In sede di riaccertamento 2020 era stata eliminata una posta di 55,28 mln di euro, corrispondente a risorse non rimosse di uno dei tre mutui (POS 4496532/00), il cui piano di ammortamento era giunto a scadenza al 31 dicembre 2020 con conseguente trasferimento delle risorse al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti. Di questi solo uno risulta completamente esaurito, un secondo di importo pari a 119,67 mln di euro risulta utilizzato al 31 dicembre 2025 per l'importo di 89,65 mln di euro e per la differenza risulta iscritto in bilancio un residuo attivo (formatosi nell'esercizio 2004) pari a 30 mln di euro. L'avanzamento finanziario nell'esercizio 2025 è stato di 5,66 mln di euro, dato che conferma le perplessità espresse a più riprese dalla Sezione in merito al prolungarsi dei tempi di realizzazione degli investimenti

Il terzo mutuo pari a 71,95 mln di euro è stato utilizzato per 16,67 mln di euro e per la differenza (55,28 mln di euro) revocato per mancata attivazione delle spese in un arco temporale superiore al decennio. Il finanziamento è stato riassegnato alla Regione nel 2022 con un vincolo di utilizzo in tempi piuttosto contingentati (31 dicembre 2027 decorso il quale CDP provvederà a riversare al MIT la somma residua non erogata) con possibilità di proroga per cause non imputabili alla Regione, opportunamente motivate. Per quanto riguarda le somme oggetto di riassegnazione a seguito della revoca, la documentazione istruttoria evidenzia che, per una parte non trascurabile degli interventi previsti nell'accordo, è in corso la fase di progettazione, mentre si registra un non trascurabile avanzamento dei lavori solo per uno degli interventi, passato dal 14 per cento rilevato nella relazione di febbraio 2025 al 60 per cento a maggio

2026. Le somme richieste alla CDP e corrisposte alla Regione nell'annualità 2025 ammontano a 541.556,30 euro, per un totale di richieste ad oggi pari a 1,85 mln di euro. La Regione ha rappresentato che l'accordo con CDP consente di richiedere una proroga del predetto termine (31 dicembre 2027) per cause non imputabili alla Regione, opportunamente motivate. La Sezione non riscontra la maggiore efficienza e rapidità nella esecuzione dei lavori previsti che il nuovo termine assegnato richiederebbe. Medesime considerazioni valgono anche per i lavori a valere sul finanziamento ancora in essere dal 2004, affinché le ingenti risorse messe a disposizione vengano utilmente impiegate senza che si rinnovi la revoca dei mutui concessi. Le percentuali di realizzazione appaiono ancora non soddisfacenti.

Verifiche istruttorie sui residui attivi eliminati in occasione del riaccertamento ordinario

La verifica è stata condotta a campione sull'allegato A2 alla d.G.R. n. 451 del 30 marzo 2026, selezionando i capitoli con eliminazioni di importo più elevato e, nell'ambito di ciascun capitolo, gli accertamenti più consistenti. Le eliminazioni di maggiore entità riguardanti il perimetro sanitario non hanno formato oggetto di esame in questa sede.

La Sezione ha verificato in particolare crediti iscritti a fronte di assegnazioni di fondi statali cancellati a seguito dell'eliminazione, di pari importo, del corrispondente residuo passivo per effetto di revoche, rinunce, mancate rendicontazioni etc. etc. La Regione, nel rappresentare le specificità di ciascun progetto finanziato, ha riferito che per numerose poste oggetto di esame i crediti eliminati corrispondono a risorse che torneranno nuovamente disponibili per la reinscrizione sul bilancio regionale.

Il conto del Tesoriere

a) Il conto del Tesoriere regionale per l'**esercizio finanziario 2025** – reso ai termini del c. 2 dell'art. 63 della L.R. n. 40/2001 (ordinamento contabile della Regione Emilia-Romagna) e trasmesso alla Regione da Unicredit S.p.A. in data **11 febbraio 2026** – è stato riscontrato regolare ed è stato approvato con determinazione **n. 5892 del 25 marzo 2026** del Responsabile del Settore Bilancio e Finanze.

b) Al **31 dicembre 2025** la gestione di cassa della Regione presenta un saldo positivo di **1.592,09 mln** di euro.

L'andamento del fondo cassa nel biennio **2024-2025** risulta caratterizzato da un aumento della giacenza del **15,7 per cento (216,04 mln** di euro) rispetto al fondo cassa rilevato alla chiusura del precedente esercizio 2024 (**1.376,05 mln** di euro).

c) La situazione di cassa, in chiusura dell'esercizio finanziario 2025, così come riportata dall'art. 8 del progetto di legge sul rendiconto 2025, corrisponde alle risultanze del conto del Tesoriere.

Il saldo risulta composto dalle somme rivenienti dalla gestione ordinaria e da quelle della gestione sanitaria, destinate – queste ultime – a confluire su conti separati a norma dell'art. 21 del D.Lgs. n. 118/2011.

Nei conti intestati alla sanità sono registrate esclusivamente le operazioni di incasso e pagamento operate sui capitoli di entrata e di spesa ricompresi nella perimetrazione “sanità” afferenti alla GSA, in funzione della gestione sanitaria accentrata in capo a uno specifico centro di responsabilità nell'ambito del “Servizio Programmazione Economico-Finanziaria” (ora Settore Gestione Finanziaria ed economica del SSR).

d) Sulla base della documentazione in atti, per la determinazione dell'**effettiva situazione di cassa** della Regione è necessario tenere conto, oltre che del fondo cassa dell'ente al 31 dicembre 2025, anche delle somme depositate sul conto corrente acceso dalla Regione Emilia-Romagna presso la Tesoreria Centrale dello Stato, nonché dei depositi postali regionali.

Quanto al fondo cassa, alla fine dell'**esercizio 2025** lo stesso, come già anticipato, presentava una consistenza pari a **1.592,09 mln** di euro.

Relativamente alla seconda componente della cassa (somme depositate sul conto corrente acceso presso la Tesoreria Centrale), dal prospetto acquisito agli atti (mod. 56 T unificato T.C.), indicativo delle somme in deposito sul conto corrente acceso presso la Tesoreria Centrale dello Stato–Contabilità speciale, risulta che le **somme depositate presso la Tesoreria centrale, al 31 dicembre 2025**, ammontavano a **29,55 mln** di euro.

Agli importi risultanti nel fondo cassa dell'Ente e nella contabilità speciale della Tesoreria centrale, si aggiungono, infine, le **somme depositate sui conti correnti postali regionali**, somme che, al 31 dicembre 2025, ammontavano a **17,22 mln** di euro.

Complessivamente, pertanto, le disponibilità di cassa della Regione, in chiusura dell'esercizio finanziario 2025, sono pari a **1.638,86 mln** di euro.

e) In merito alla verifica della concordanza delle risultanze della gestione di cassa del conto del Tesoriere con le scritture contabili della Regione, risulta esservi corrispondenza fra il saldo finale di cassa dell'esercizio 2024 e il saldo iniziale di cassa dell'esercizio 2025, nonché fra il totale dei pagamenti e delle riscossioni, in conto competenza ed in conto residui, risultanti dal verbale di verifica di cassa del Tesoriere ed i corrispondenti dati contabili riportati nella proposta del Rendiconto generale della Regione per l'esercizio finanziario 2025 di cui alla **d.G.R. n. 599 del 20 aprile 2026**.

In entrambi i documenti – conto del tesoriere e proposta di rendiconto – risulta infatti un ammontare complessivo delle riscossioni pari a **16.403,89 mln** di euro e un totale dei pagamenti pari a **16.187,85 mln** di euro, il cui saldo positivo, pari a **216,04 mln** di euro, sommato al fondo cassa iniziale al 1° gennaio

2025, pari a **1.376,05 mln** di euro, determina un fondo cassa al 31 dicembre 2025 pari, appunto, a **1.592,09 mln** di euro.

La situazione di cassa, secondo le risultanze del conto reso dal Tesoriere, risulta, in chiusura dell'esercizio 2025, così sintetizzata:

Fondo cassa al 31 dicembre 2024	1.376.052.735,69
Riscossioni	16.403.886.294,54
Pagamenti	16.187.847.969,29
Fondo cassa al 31 dicembre 2025	1.592.091.060,94

Dal riepilogo di cassa del Tesoriere emerge la conciliazione, distintamente per entrate e uscite, fra conto di diritto e conto di fatto.

f) Il Collegio dei revisori, nella verifica riportata nel **verbale n. 5 del 17 marzo 2026**, ha riscontrato, alla fine dell'esercizio 2025, l'emissione di n. **90.659 reversali** d'incasso e n. **43.968 mandati** di pagamento, in possesso, sulla base dei controlli effettuati a campione, di tutti gli elementi costitutivi per la registrazione a bilancio degli stessi. Vengono in particolare asseverati dal Collegio dei revisori la conformità a legge delle procedure di contabilizzazione delle entrate e delle spese, il rispetto del principio della competenza nella rilevazione degli accertamenti e degli impegni, l'emissione dei mandati di pagamento in forza di provvedimenti esecutivi.

g) La Sezione, inoltre, ha verificato la corrispondenza dei suindicati valori – relativi al fondo cassa iniziale, finale, nonché alle riscossioni e ai pagamenti intervenuti nel corso della gestione – con quanto esposto nello Stato patrimoniale al 31 dicembre 2025, nella voce “Disponibilità liquide” dell'attivo circolante.

h) Quanto alla richiesta di **anticipazioni di liquidità** al proprio tesoriere, **la Regione dichiara di non avervi fatto ricorso nell'esercizio 2025**. Le corrispondenti voci di bilancio del rendiconto (titolo 7 delle entrate e titolo 5 delle spese) sono in effetti valorizzate a zero.

i) Il Sistema Informativo sulle Operazioni degli Enti Pubblici (SIOPE), realizzato in attuazione dall'art. 28 della L. n. 289/2002, consente la rilevazione telematica degli incassi e dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche secondo una codifica uniforme a livello nazionale dei rispettivi titoli, codifica che individua altresì la natura economica dell'operazione. Alla trasmissione alla banca dati SIOPE dei dati concernenti tutti gli incassi e i pagamenti effettuati, codificati con i suddetti criteri uniformi, le amministrazioni pubbliche provvedono tramite il Tesoriere, a norma dell'art. 14, c. 6, della L. n. 196/2009. Secondo quanto disposto dall'art. 77-*quater*, c. 11, del D.L. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla L. n. 133/2008, i **prospetti dei dati SIOPE** e delle disponibilità liquide costituiscono un **allegato obbligatorio del Rendiconto**. Tale obbligo risulta confermato dall'art. 11, c. 4, lett. l) del D.Lgs. n. 118/2011, a norma del quale al rendiconto della gestione deve essere allegato il prospetto dei dati SIOPE.

Nell'anno in esame, l'obbligo di allegazione del prospetto degli incassi e dei pagamenti per codici gestionali (prospetto SIOPE) relativi alla gestione sanitaria e non sanitaria risulta regolarmente assolto dalla Regione (**All. n. 29 alla proposta di Rendiconto**).

Gli incassi e i pagamenti risultanti dal prospetto SIOPE, allegato al rendiconto, sono corrispondenti a quelli riportati nella proposta di Rendiconto e nel conto del Tesoriere.

l) Secondo quanto comunicato dall'ente, **al 31 dicembre 2025** sono presenti nel **deposito titoli** intestato alla Regione i seguenti strumenti finanziari, corrispondenti a quelli risultanti dall'estratto conto titoli alla medesima data:

- **Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A.** - n. azioni **735.655**;
- **Banca popolare Etica S.c.p.A.** – n. azioni **1.000**;
- **Piacenza expo S.p.A.** – n. azioni **708.198**;

- **Porto intermodale Ravenna S.p.A. S.A.P.I.R.** - n. azioni **2.596.291**;
- **Bologna Fiere S.p.A.**– n. azioni **14.844.537**.

m) Con riferimento all'esercizio 2025, dai verbali dei revisori trasmessi alla Sezione, ai sensi dell'art. 72, c. 5, del citato D.Lgs. n. 118/2011, risultano effettuate le **verifiche di cassa trimestrali**, da cui non sono emerse criticità relativamente alla gestione finanziaria.

Quanto alla verifica, da parte del Collegio dei revisori, del conto giudiziale del Cassiere economo centrale della Giunta regionale, il medesimo collegio, nella relazione redatta ai sensi dell'art. 139, c. 2, del D.Lgs. n. 174/2016, rileva che la **Cassa economale centrale ha avuto una dotazione di euro 600.000,00** e che, al termine dell'esercizio finanziario 2025, il fondo economale anticipato per l'espletamento dell'attività del dirigente competente è stato riversato in tesoreria – per la parte anticipata e non spesa – entro il 31 dicembre dell'anno.

n) Ulteriore funzione intestata, ai sensi della L.R. n. 18/2012, al Collegio dei revisori è quella di “Terzo certificatore” della GSA, come previsto dall'art. 22 del D.Lgs. n. 118/2011; ciò in sede sia di rendicontazione trimestrale sia di rendicontazione annuale.

La Regione conferma l'esecuzione di puntuale verifica e controllo dei dati di cassa relativi ai conti di tesoreria intestati alla sanità, dando conto che si è provveduto alla predisposizione del prospetto di raccordo dei dati di cassa della GSA con i movimenti finanziari del conto di tesoreria regionale intestato alla sanità.

L'indebitamento

Il quadro normativo e i vincoli costituzionali

Il sesto comma dell'art. 119 Cost. riserva il ricorso all'indebitamento al solo finanziamento di spese di investimento, con contestuale predisposizione di piani di ammortamento e nel rispetto dell'equilibrio di bilancio del complesso degli enti di ciascuna Regione. L'art. 3, c. 16, della L. n. 350/2003 ha dato concretezza applicativa a tale precetto, definendo al c. 17 la nozione di indebitamento — comprensiva di mutui, prestiti obbligazionari, cartolarizzazioni, operazioni di leasing finanziario dal 1° gennaio 2015, nonché dell'eventuale importo incassato a titolo di *upfront* in operazioni derivate di swap — e al c. 18 quella di spesa di investimento, da intendersi in senso letterale e restrittivo, con esclusione dei trasferimenti in conto capitale che non accrescono il patrimonio pubblico.

L'art. 62 del D.Lgs. n. 118/2011 disciplina organicamente il ricorso al debito regionale, subordinandolo al rispetto degli artt. 81 e 119 Cost. e degli artt. 9 e 10 della L. n. 243/2012, nonché all'avvenuta approvazione del rendiconto dei due esercizi precedenti e all'esistenza di autorizzazioni contenute nella legge di approvazione del bilancio, le quali decadono al termine dell'esercizio di riferimento.

Il limite quantitativo alla capacità di indebitamento

L'art. 62, c. 6, del D.Lgs. n. 118/2011 fissa il limite del 20 per cento delle entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa — al netto delle tipologie destinate al finanziamento della sanità — quale soglia entro cui devono contenersi le annualità di ammortamento per capitale e interessi del debito complessivamente in estinzione. Concorrono al limite anche le rate relative alle garanzie prestate, salvo accantonamento integrale del debito garantito.

La Sezione ha verificato il rispetto di tale limite sia in sede di previsione sia di assestamento. Il livello massimo di spesa annuale disponibile per nuove rate di ammortamento è risultato pari a 279,99 mln di euro per il 2025, a 310,92 mln di euro per il 2026 e a 307,92 mln di euro per il 2027; le rate di indebitamento autorizzate si sono attestate rispettivamente a 11,36, 42,52 e 50,53 mln di euro. A seguito delle modifiche introdotte dalla L.R. n. 7/2025, il prospetto aggiornato ha rideterminato il livello massimo in 287,52 mln di euro per il 2025, 310,82 mln di euro per il 2026 e 307,82 mln di euro per il 2027, con rate autorizzate pari a 38,03 mln di euro per il 2026 e a 46,95 mln di euro per il 2027.

La Regione non ha acceso nel corso del 2025 nuovo indebitamento.

Lo stock di indebitamento

Il debito regionale complessivo, costituito interamente da mutui contratti per il finanziamento della spesa sanitaria — con Crediop per 190,70 mln di euro e con la Cassa depositi e prestiti per 129,11 mln di euro — è passato da 350,50 mln di euro al 1° gennaio 2025 a 319,82 mln di euro al 31 dicembre 2025, con una riduzione di 30,68 mln di euro. La parte prevalente del debito (190,70 mln di euro) è gravata da tasso fisso; la restante da tasso variabile. Non sono state effettuate operazioni di ristrutturazione del debito preesistente.

Gli oneri complessivi assunti nell'esercizio 2025 per il servizio del debito — interessi passivi e restituzione della quota capitale — ammontano a 42,06 mln di euro, con esclusione degli oneri relativi all'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013 e agli strumenti derivati.

Gli strumenti di finanza derivata

La Regione ha in essere una sola operazione di *interest rate swap*, collegata al mutuo trentennale di 516,46 mln di euro contratto con la Cassa depositi e prestiti nel maggio del 2002. L'operazione, ripartita su tre controparti bancarie (JP Morgan, Dexia Crediop e Unicredit Bank AG), è stata conclusa il 17 settembre

2004 con scadenza 30 giugno 2032, su un nozionale di 473,42 mln di euro. Prevede per il periodo 2010-2032 uno scambio tra tasso variabile ed un tasso fisso del 5,25 per cento a carico della Regione, a fronte del pagamento da parte delle banche dell'Euribor a sei mesi. Nel 2025 l'operazione ha generato un *netting* complessivo a carico della Regione di 3,5 mln di euro (1,6 mln di euro alla scadenza del 30 giugno e 1,9 mln di euro alla scadenza del 31 dicembre). Il *mark to market* al 31 dicembre 2025 è pari a 10,54 mln di euro.

Sul piano del contenzioso, le cause avviate nei confronti di JP Morgan e Dexia Crediop sono state definite con accordi conciliativi rispettivamente nel 2024 e nel 2023; rimane pendente dinanzi al Tribunale di Bologna il giudizio relativo a Unicredit Bank AG, attualmente sospeso in attesa dell'esito del regolamento di giurisdizione promosso dalla controparte dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione.

Le garanzie prestate a favore di terzi

Nel 2025 non sono state rilasciate nuove garanzie fideiussorie né lettere di *patronage*. Permane la lettera di *patronage* sottoscritta il 20 novembre 2009 in via solidale con il Comune di Salsomaggiore Terme e la Provincia di Parma, a garanzia di obbligazioni derivanti da un contratto di locazione finanziaria immobiliare della Società Terme di Salsomaggiore e di Tabiano Spa. Il contratto di *leasing* è stato sciolto nel 2016, con restituzione del compendio immobiliare, successivamente alienato il 30 ottobre 2023 per un corrispettivo di 2,5 mln di euro. In data 2 ottobre 2025 il *pool* di banche ha promosso atto di citazione anche nei confronti della Regione. I potenziali oneri sono prudentemente accantonati nel risultato di amministrazione, con diritto di rivalsa nei confronti degli altri coobbligati.

I debiti a breve termine

Il debito totale a breve termine al 31 dicembre 2025 ammonta a 2.720,45 mln di euro, costituito per il 92 per cento da posizioni nei confronti di Stato, Comuni e altri enti pubblici. La componente preponderante è riferibile agli impegni del perimetro sanitario.

Il debito autorizzato e non contratto

L'art. 40, c. 2-*bis*, del D.Lgs. n. 118/2011 — introdotto dalla L. n. 145/2018 — consente alle Regioni che rispettino i tempi di pagamento di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 231/2002 di autorizzare finanziamenti degli investimenti tramite debito, da contrarre solo al verificarsi di effettive esigenze di cassa. Il disavanzo da mancata contrazione può essere ripianato nell'esercizio successivo con le medesime modalità.

Con il bilancio 2025 la Regione ha autorizzato spese di investimento per 92,089 mln di euro. Nel corso dell'esercizio sono stati impegnati 59,028 mln di euro. Non essendosi verificate reali esigenze di cassa, il debito non è stato contratto e non si è determinato nuovo disavanzo. Il disavanzo da debito autorizzato e non contratto originatosi nel 2015 — allora pari a 1.781 mln di euro — ha registrato nel 2025 una riduzione di 155,09 mln di euro, confermando il tendenziale costante riassorbimento del periodo 2016-2025.

Stato patrimoniale, conto economico, piani di razionalizzazione degli spazi e di alienazione del patrimonio immobiliare non strategico

Il quadro contabile delle amministrazioni regionali è caratterizzato da una duplice contabilità: finanziaria ed economico-patrimoniale. Questa duplicità, sancita dal D.Lgs. n. 118/2011, mira a fornire una rappresentazione completa e dettagliata della gestione pubblica.

Il conto economico della Regione Emilia-Romagna presenta nel 2025 un risultato positivo, di 279,5 mln di euro evidenziando un significativo incremento rispetto all'esercizio precedente per cui si era accertato un risultato di 157,69 mln di euro che pure era risultato lievemente in crescita rispetto ai due esercizi precedenti. Le principali entrate derivano da tributi, trasferimenti e contributi e da proventi della vendita di beni e servizi. Tra le spese, risultano di maggior significanza quelle per prestazioni di servizi (soprattutto sanitarie), i trasferimenti (principalmente aziende sanitarie locali ed aziende ospedaliere, a titolo di finanziamento del servizio sanitario nazionale e ad enti locali) e le spese per il personale.

Le variazioni più rilevanti rispetto all'anno precedente sono dovute principalmente a fattori quali l'andamento dei tributi, l'entità dei trasferimenti statali, l'entità dei ricavi delle vendite e prestazioni di servizi pubblici e l'evoluzione della spesa per i servizi e i trasferimenti.

In sintesi, il conto economico della Regione evidenzia una situazione finanziaria complessivamente positiva, sebbene con alcune dinamiche in evoluzione, legate principalmente all'andamento dei trasferimenti e alle politiche di spesa.

Lo stato patrimoniale della Regione mostra un consolidamento del patrimonio netto che fa registrare un incremento di 295,16 mln di euro rispetto all'esercizio 2024 passando da 403,998 mln del 2024 a 699,160 mln, sostenuto anche per il 2025 da un risultato d'esercizio, come si è appena visto, positivo, dall'incremento di valore delle partecipazioni e dalle operazioni di giroconto delle variazioni della riserva indisponibile per beni demaniali.

Nell'ambito delle "Riforme abilitanti" del Piano nazionale di ripresa e resilienza trova collocazione la Riforma 1.15: "Dotare le Pubbliche amministrazioni di un sistema unico di contabilità economico-patrimoniale *accrual*" basato sugli IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) in coerenza con la normativa europea (Direttiva 2011/85/UE).

Gli adempimenti relativi alla fase pilota sono disciplinati dall'art. 10, c. da 3 a 12, del D.L. n. 113/2024. In dettaglio, gli enti coinvolti nella "fase pilota" devono predisporre, in sede di Rendiconto 2025, in aggiunta ai prospetti della contabilità economico-patrimoniale secondo la normativa vigente, i prospetti del conto economico e dello stato patrimoniale utilizzando i nuovi modelli di raccordo tra piani dei conti economico-patrimoniale e il piano dei conti multidimensionale.

La Regione Emilia-Romagna risulta compresa nell'elenco degli enti soggetti agli adempimenti della fase pilota, di cui alla milestone M1C1-118 della Riforma 1.15 del PNRR (art. 10, c. 3 e 4, del D.L. n. 113/2024) approvato con determina del Ragioniere generale dello Stato n. 259 del 26 novembre 2024.

L'Ente rappresentando che il percorso di adozione della contabilità *accrual* ITAS si articola in tre macro-fasi, che conducono progressivamente dalla redazione extra-contabile del primo bilancio ITAS, attraverso una fase transitoria di coesistenza dei due modelli contabili sul sistema informativo-gestionale, fino all'adozione a pieno regime.

Fase 1 – Chiusura del rendiconto 2025 e primo bilancio di esercizio su base ITAS

In merito a questa prima fase la Regione riferisce che "una volta conclusa la simulazione degli schemi ITAS sui dati di rendiconto 2024 e una volta approvato il rendiconto dell'esercizio 2025, la Regione procederà alla redazione del conto economico e dello stato patrimoniale secondo i principi ITAS, utilizzando gli strumenti extra-sistema messi a disposizione dal MEF: *i modelli di raccordo*. L'attività comprende la compilazione dei fogli di raccordo con le eventuali rettifiche che dovessero rendersi necessarie e la successiva chiusura del bilancio ITAS con invio dei dati alla piattaforma dedicata".

Fase 2 – Implementazione ITAS sul sistema informativo-gestionale

In questa fase, riferisce l'Ente “è programmata l'implementazione sul sistema informativo-gestionale di un'architettura contabile a registri paralleli che garantiscono registrazioni conformi al D.Lgs. n. 118/2011 e ai principi ITAS:

Il modello garantisce la produzione di un doppio set di rendicontazione (*dual reporting*): le due modalità contabili, pur esistendo sullo stesso sistema e sugli stessi fatti gestionali, rimangono logicamente separate, così da assicurare la coerenza dei dati e la piena trasparenza e verificabilità delle scritture riconducibili a ciascun principio contabile.

Le attività previste in questa fase sono:

- analisi dei principi contabili ITAS e progettazione della soluzione da implementare sul sistema informativo-gestionale;
- configurazione del sistema, con recepimento del piano dei conti ITAS e sviluppo delle corrispondenze (*mapping*) tra le voci del piano dei conti attuale e quelle previste dagli schemi ITAS;
- sviluppo degli strumenti applicativi e della reportistica necessari alla gestione e al controllo delle registrazioni ITAS;
- test e validazione della soluzione su un ambiente dedicato, distinto da quello di produzione;
- avvio in esercizio delle registrazioni contabili ITAS per il bilancio 2026, con ricostruzione delle registrazioni relative al periodo intercorrente dal 1° gennaio 2026 alla data di effettiva attivazione del sistema;
- chiusura dell'esercizio in doppio regime contabile (D.Lgs. n. 118/2011 e ITAS”).

Fase 3 – ITAS a regime

La terza fase prevede l'implementazione a pieno regime di un sistema in grado di gestire la contabilità su base ITAS sulla base delle indicazioni e tempistiche che saranno riportate nell'atto legislativo previsto dalla milestone M1C1-118.

Con riferimento alla razionalizzazione degli spazi, la Regione rappresenta che, con d.G.R. n. 156 del 29 gennaio 2024, è stato approvato l'aggiornamento del Piano di Razionalizzazione degli Spazi per gli anni 2024-2026 in seguito interamente sostituito con d.G.R. n. 1433 del 1° luglio 2024. In sede istruttoria la Regione ha riferito che, nel corso del 2025, sono state realizzate diverse attività per il raggiungimento degli obiettivi indicati dal Piano di Razionalizzazione degli Spazi 2024-2026.

- “Avvio delle complesse attività per la chiusura della sede di Viale Silvani, in particolare attraverso le seguenti attività propedeutiche:
 - Revisione logistica della sede di Moro 30 e compattazione del personale della DG Ambiente e territorio già presente.
 - Trasloco del personale della DG Ambiente e Territorio collocato presso la sede di Viale della Fiera 8, che ha permesso la liberazione degli spazi occupati necessari per il successivo trasloco dell'Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione civile. Nella ricompattazione e nello spostamento sono stati applicati tutti i principi previsti dal PDR ovvero modello di utilizzo degli spazi SMART, rotazione nell'utilizzo delle postazioni di lavoro (rif. 80 per cento di scrivanie rispetto al 100 per cento del personale), uso sistematico dell'App dAPPERTutto per la prenotazione di postazioni e sale riunioni, limitazione delle postazioni fisse per consulenti rimpiazzate dall'utilizzo di spazi di Co-working;

- Progettazione delle modifiche degli uffici e delle sale operative presso la sede di Fiera 8, funzionali al successivo trasferimento dell’Agenzia Regionale per la Sicurezza Territoriale e la Protezione Civile e di ARPAE. Tale attività è stata affidata mediante

i. Determina n. 17285 del 15/09/2025 di affidamento dell’incarico per la progettazione di fattibilità tecnico ed economica della manutenzione straordinaria della sede regionale sita in Bologna, Viale della Fiera 8 per la realizzazione delle sale operative e uffici per il trasferimento di Protezione Civile, ARPAE ed altre strutture;

ii. Determina n. 24871 del 17/12/2025 di approvazione Progetto di fattibilità tecnico economica dell’intervento complessivo di Manutenzione straordinaria della sede regionale sita in Bologna, Viale della Fiera 8 per la realizzazione delle sale operative e uffici per il trasferimento di Protezione Civile, ARPAE ed altre strutture necessario per l’adeguamento della suddetta sede alle nuove distribuzioni logistiche;

iii. Determina n. 25391 del 23/12/2025 di approvazione del contratto Rep. RSPPG n. 76 del 23/12/2025

- Vista la grande complessità, l’intera progettazione degli impianti di telecomunicazione e dati per le nuove sale operative dell’agenzia regionale di protezione civile è stata affidata a Lepida ScpA mediante il contratto di servizio 2024-2026. Durante il 2025 è stata avviata la progettazione, sulla base dello studio di fattibilità redatto nel 2024 (prot. 1393742 del 24/12/2024), con attività di mappatura delle esigenze di Protezione Civile e ARPAE, integrazione impiantistica con i progettisti incaricati del progetto di manutenzione straordinaria della sede di Via della Fiera 8 e sviluppo del progetto esecutivo in corso di completamento;
- Revisione logistica delle sedi di Moro 38 e 44 per l’applicazione dei principi del piano di razionalizzazione funzionali alla liberazione di 3 piani presso la sede di Moro 38 necessari per rispondere alle esigenze logistiche concordate con i Carabinieri Forestali, attualmente ospitati in Viale Silvani, definite formalmente mediante la Convenzione tra Regione Emilia-Romagna e il Ministero dell’Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, approvata con DGR n. 2110 del 15/12/2025;

- Realizzazione di spazi di coworking all’interno delle proprie sedi, sia a Bologna che sul territorio regionale, con l’apertura dei Coworking nelle sedi Faenza, Rimini, Ravenna, Forlì, Parma, Piacenza e Pavullo, per un totale di 68 nuove postazioni di lavoro a disposizione dei colleghi;

- Sottoscrizione del titolo giuridico per la sede di Vergato, Piazza Pace: la proprietà dell’immobile è detenuta dallo Stato, che ne cura la gestione tramite l’Agenzia del Demanio. In data 11/12/2025, la Regione Emilia-Romagna ha sottoscritto con quest’ultima un contratto di comodato gratuito (Rep. RSPPG 11/12/2025.0000065) della durata iniziale di sei anni, rinnovabile per pari periodo;

- Sottoscrizione del titolo giuridico della sede di Pavullo, Via Giardini 15: la proprietà dell’immobile è detenuta dall’Unione dei Comuni con la quale si è provveduto a stipulare un contratto di Comodato gratuito (Rep. RSPPG 28/05/2025.0000031);

- Chiusura della sede di Codigoro, Via Riviera Cavallotti, 17. Gli spazi sono stati poi concessi alla Provincia di Ferrara (rif. Rep. RSPPG 11.06.2025.0000032 - Convenzione Provincia di Ferrara) che ha temporaneamente collocato nell’edificio un ufficio della Polizia Provinciale per il controllo del territorio;

- Chiusura della sede di Modena, Via delle Costellazioni, sede la cui titolarità giuridica era collegata alla convenzione con le Province, dove erano presenti 4 collaboratori spostati presso la sede di Modena, Via della Scaglia. Dal 2026 non sarà più previsto il contributo previsto alla Provincia di Modena con un risparmio pari a 20.508 euro all’anno”.

In attuazione dell’art. 58 del D.L. n. 112/2008, convertito, dalla L. n. 133/2008, con d.G.R. n. 324 del 10 marzo 2024 è stato approvato il piano di alienazione e valorizzazione del patrimonio non strategico della Regione Emilia-Romagna (PAV) per l’annualità 2025 nell’ambito del quale sono stati individuati

tutti i beni immobili di proprietà della Regione Emilia-Romagna al momento insuscettibili di utilizzazione per propri fini istituzionali e pertanto non strategici, suddivisi nel documento in tre sezioni: beni da alienare, beni da valorizzare e beni progetto FER.

Il monitoraggio di attuazione del predetto Piano è inserito in un apposito capitolo nell'ambito del Piano di alienazione e valorizzazione 2026 approvato con d.G.R. n. 2050 del 9 dicembre 2025.

Rapporti finanziari fra Regione ed enti locali

La Sezione ha esaminato i rapporti finanziari tra la Regione Emilia-Romagna e il sistema degli enti locali, collocandoli nella cornice costituzionale degli artt. 114, 118 e 119 Cost., dai quali discende che autonomia territoriale, responsabilità istituzionale ed equilibrio finanziario sono dimensioni complementari: l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio, e il sostegno di un livello di governo in favore di un altro incontra precisi limiti costituzionali, non potendo trasformarsi in finanziamento ordinario sostitutivo delle entrate proprie dell'ente né in strumento di deresponsabilizzazione gestionale.

L'attività di controllo condotta negli ultimi esercizi ha consentito di identificare tre ordini di criticità strutturali. Il primo riguarda la dilatazione della spesa: in diversi casi accertati, la spesa consolidata comune-Unione ha registrato incrementi rispetto alla fase di gestione autonoma, in violazione del principio di invarianza di cui all'art. 32, c. 5, TUEL, con particolare evidenza nelle voci di personale. Il secondo concerne la mancata riconciliazione delle partite creditorie e debitorie tra comuni e Unione: non mera irregolarità formale, ma violazione del principio — di rango costituzionale — di rappresentazione simmetrica e tempestiva delle partite intersoggettive, con conseguente vulnus all'attendibilità delle risultanze di bilancio. Il terzo, sistematicamente il più rilevante, è la proliferazione di Unioni formalmente costituite ma prive di reale integrazione organizzativa, che continuano ad accedere agli incentivi regionali e statali senza produrre le economie di scala che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 33/2019, ha qualificato come condizione di legittimità dell'istituto.

A queste criticità si aggiunge un profilo di diseconomicità strutturale: l'istruttoria ha documentato la diffusa presenza di convenzioni con le quali le Unioni beneficiarie di contributi regionali affidano alle Province l'effettivo svolgimento delle funzioni loro conferite, con conseguente duplicazione di strutture e costi. Interpellata al riguardo, la Regione ha rappresentato di non disporre di specifici strumenti di controllo su tale fenomeno, circostanza che attesta l'erogazione di risorse pubbliche in assenza di verifica sistematica della loro effettiva destinazione.

Nell'esercizio 2025 le risorse regionali destinate alle Unioni ammontano a circa 10,9 mln di euro, cui si aggiungono circa 9,2 mln di euro di fondi statali, valori sostanzialmente allineati all'esercizio precedente. In risposta alle osservazioni della Sezione, la Regione ha relazionato in ordine alle misure adottate: l'introduzione nel PRT 2025 dell'attestazione della riconciliazione debiti/crediti mediante apposito modello, la sperimentazione del bilancio consolidato Unione-comuni, l'avvio di percorsi formativi con ANCI. La Sezione prende atto di tali interventi, rilevando tuttavia che il sistema si fonda ancora in misura prevalente su autodichiarazioni e compilazione di modelli, in assenza di verifiche dirette sull'effettiva consistenza operativa delle forme associative.

Il fatto nuovo dell'esercizio è la delibera di Giunta regionale n. 571 del 20 aprile 2026, con la quale è stato formalmente avviato il processo di riordino del sistema di governo territoriale, orientato alla revisione delle Leggi regionali n. 21/2012 e n. 13/2015. Il disegno prevede l'articolazione del sistema su quattro livelli istituzionali e la possibilità di ridisegnare gli ambiti delle Unioni non funzionanti o di conferire le relative funzioni al livello superiore. La Sezione apprezza l'avvio del percorso, rilevando che esso è allo stato nelle sue fasi iniziali — ascolto territoriale e approfondimento tecnico — e che nessun atto normativo è stato ancora adottato. Il giudizio sulla sua idoneità a risolvere le criticità strutturali resta pertanto sospeso. La Sezione sottolinea che il periodo di transizione non sospende l'operatività dei principi costituzionali di equilibrio e buon andamento: le risorse destinate a Unioni che non producono economie di scala non trovano giustificazione ordinamentale, indipendentemente dall'avanzamento del processo riformatore.

Il capitolo si chiude con la verifica sull'applicazione della L.R. n. 20/2022, istitutiva di un fondo regionale a sostegno dei comuni in squilibrio finanziario. Il meccanismo della condizionalità — contributo vincolato alla sottoscrizione di un accordo di programma con impegni specifici di risanamento —

costituisce un elemento positivo. I beneficiari nel periodo esaminato sono stati cinque comuni, per importi complessivi contenuti; la Commissione tecnica regionale ha attestato il raggiungimento degli obiettivi per tre di essi. La Sezione segnala tuttavia il rischio che, ove il fondo si trasformi in strumento ordinario di compensazione degli squilibri gestionali, esso finisca per attenuare gli incentivi al tempestivo ricorso alle misure di risanamento previste dall'ordinamento, producendo un effetto di deresponsabilizzazione incompatibile con il principio di autonomia finanziaria e con i limiti che l'art. 117 Cost. pone alla competenza regionale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

I fondi strutturali e di investimento europei - SIE

L'analisi della Sezione ha avuto ad oggetto sia la programmazione 2014-2020, in via di conclusione per effetto delle proroghe intervenute nel corso degli esercizi precedenti, sia la nuova programmazione 2021-2027-

La programmazione 2014-2020 dei Fondi strutturali e di investimento europei (SIE) destinati alla Regione Emilia-Romagna ha potuto contare su una dotazione finanziaria complessiva superiore a 1,29 md di euro. A seguito delle proroghe concesse, il termine ultimo per l'ammissibilità delle spese è stato fissato al 31 dicembre 2024.

Dall'analisi dei dati emerge una gestione complessivamente efficace delle risorse disponibili, caratterizzata da elevati livelli di attuazione sia sotto il profilo finanziario sia da quello procedurale. La Regione ha infatti fornito un quadro sintetico e dettagliato dello stato di avanzamento dei diversi programmi, evidenziando anche le movimentazioni finanziarie intervenute nella fase conclusiva della programmazione.

Per quanto riguarda il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), il 2025 ha rappresentato l'anno finale della programmazione e si è contraddistinto per il completamento dei progetti finanziati e la liquidazione dei saldi. Nel corso dell'anno sono stati erogati oltre 231 mln di euro, con una significativa concentrazione di risorse provenienti proprio dal FEASR.

L'avvicinarsi della chiusura del programma ha richiesto un'intensa attività amministrativa finalizzata alla verifica della corretta conclusione degli interventi, al pagamento degli aiuti e alla riallocazione delle economie residue. In questo contesto la Regione ha incrementato i tassi di cofinanziamento comunitario per alcune misure, contribuendo così ad accelerare il ritmo della spesa.

Il Programma di sviluppo rurale (PSR) è stato oggetto di numerose revisioni, a dimostrazione della necessità di adattare la programmazione alle diverse emergenze che hanno caratterizzato il periodo, tra cui la pandemia da Covid-19, le crisi internazionali e gli eventi climatici estremi. È stata inoltre introdotta una misura straordinaria di sostegno destinata agli agricoltori colpiti da calamità naturali.

Sotto il profilo finanziario e attuativo, il PSR ha registrato risultati particolarmente positivi. Sono stati pubblicati bandi per un valore complessivo di circa 2,1 md di euro e sono state presentate oltre 164.000 domande, delle quali circa 152.000 sono state ammesse al finanziamento. I contributi impegnati hanno raggiunto circa 1,6 md di euro, mentre i pagamenti effettuati hanno rappresentato il 98,4 per cento degli impegni assunti. Le risorse non utilizzate sono risultate limitate e riconducibili principalmente a fondi aggiuntivi o a economie residue.

Gli effetti del programma sul sistema economico e sociale regionale sono stati rilevanti. Un importante risultato è stato il sostegno al ricambio generazionale nel settore agricolo, con circa 2.000 giovani agricoltori beneficiari degli interventi. Parallelamente, sono stati realizzati significativi investimenti per l'ammodernamento delle aziende agricole, che hanno determinato un incremento della produttività pari al 37 per cento e un aumento del valore aggiunto del 46 per cento.

Anche sul piano ambientale i risultati sono stati significativi. Le misure adottate hanno favorito la diffusione di pratiche agricole sostenibili su circa il 29 per cento della superficie agricola utilizzata, contribuendo alla riduzione dell'impiego di input chimici, alla diminuzione delle emissioni e alla crescita dell'agricoltura biologica. Ulteriori interventi hanno riguardato la prevenzione del dissesto idrogeologico e la tutela del suolo.

Dal punto di vista territoriale e sociale, il programma ha favorito lo sviluppo di servizi pubblici e infrastrutture, la diffusione della banda ultra-larga e il rafforzamento delle attività formative, promuovendo il trasferimento dell'innovazione alle imprese.

Per quanto concerne il Fondo sociale europeo (FSE), il programma si è sviluppato attorno a tre priorità fondamentali: l'occupazione, l'inclusione sociale e l'istruzione e formazione. La dotazione finanziaria complessiva ammontava a circa 786 mln di euro.

Anche in questo caso il programma è stato completamente attuato e chiuso nel 2025. I risultati ottenuti evidenziano la conclusione di circa 5.000 operazioni e il coinvolgimento di oltre 843.000 partecipanti, più della metà dei quali donne. Le risorse disponibili sono state pienamente utilizzate, con livelli di impegno e pagamento superiori alla dotazione inizialmente prevista.

Tutti gli indicatori fisici e finanziari programmati sono stati raggiunti o addirittura superati. In particolare, il programma ha favorito il coinvolgimento di persone inattive e disoccupate, ampliato le opportunità formative e incrementato in modo significativo il numero dei beneficiari di percorsi educativi e professionalizzanti. Un elemento particolarmente rilevante è stata la capacità di adattamento dimostrata dal programma, che ha saputo ampliare l'offerta formativa anche in risposta alle esigenze emerse durante la crisi pandemica.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) disponeva invece di una dotazione complessiva pari a circa 482 mln di euro, finanziata con il contributo dell'Unione europea, dello Stato e della Regione.

Anche il FESR è stato completamente attuato e chiuso nel corso del 2025, registrando livelli di impegno e pagamento superiori al 100 per cento della dotazione disponibile grazie al meccanismo dell'overbooking. Sono stati completati oltre 2.500 progetti e tutti i target programmati sono stati raggiunti. Gli interventi realizzati hanno sostenuto la crescita economica regionale, con particolare attenzione ai processi di innovazione, al rafforzamento della competitività e allo sviluppo del sistema produttivo.

Nel contesto dell'emergenza sanitaria da Covid-19, una parte degli interventi inizialmente finanziati attraverso i programmi FESR e FSE è stata trasferita al Fondo di sviluppo e coesione (FSC), che ha beneficiato di una dotazione complessiva di circa 250 mln di euro. L'attuazione del fondo ha interessato centinaia di progetti e ha registrato un significativo avanzamento sia sul piano della realizzazione degli interventi sia su quello dei pagamenti. Tuttavia, il processo ha risentito di alcuni ritardi legati all'evoluzione del quadro normativo e all'adeguamento dei sistemi informativi. Nonostante tali criticità, nel 2025 si registravano comunque elevati livelli di impegno e di avanzamento finanziario.

Infine, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) è stato attuato nell'ambito di una dotazione nazionale superiore a 537 mln di euro. Nel corso del 2025 il programma ha sostenuto interventi di compensazione connessi a diverse situazioni di crisi, tra cui quella derivante dal conflitto in Ucraina, e ha effettuato pagamenti legati alla definizione di contenziosi. Grazie anche all'utilizzo delle economie interne, le risorse disponibili sono state pienamente impiegate. La chiusura definitiva del programma è stata tuttavia posticipata al 2026.

L'analisi evidenzia una gestione complessivamente efficace, con elevati livelli di attuazione sia sul piano finanziario sia su quello procedurale. La Regione ha fornito un quadro sintetico dello stato di avanzamento dei diversi fondi, nonché delle eventuali movimentazioni finanziarie intervenute a chiusura della programmazione.

Per quanto riguarda la programmazione europea 2021-2027, essa si inserisce in un contesto normativo profondamente rinnovato rispetto al ciclo precedente. Le nuove disposizioni introdotte dall'Unione europea sono orientate a garantire una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse e una semplificazione delle procedure amministrative, con l'obiettivo di rendere gli interventi più efficaci e maggiormente rispondenti alle esigenze dei territori.

Il nuovo quadro strategico si articola attorno a cinque grandi obiettivi di policy che guidano l'utilizzo dei fondi europei. In particolare, si punta alla costruzione di un'Europa più competitiva e intelligente, capace di sostenere l'innovazione, la digitalizzazione e la crescita economica; di un'Europa più verde, orientata alla transizione ecologica e alla sostenibilità ambientale; di un'Europa più connessa, attraverso il

potenziamento delle infrastrutture e delle reti di trasporto e comunicazione; di un'Europa più sociale, in grado di promuovere inclusione, occupazione e pari opportunità; e infine di un'Europa più vicina ai cittadini, che valorizzi lo sviluppo locale e rafforzi il rapporto tra istituzioni e comunità territoriali.

In questo contesto, la Regione Emilia-Romagna ha definito la propria strategia di sviluppo attraverso il Documento Strategico Regionale 2021-2027, che rappresenta il principale strumento di indirizzo per l'attuazione delle politiche finanziate dai fondi europei. Il documento individua come priorità fondamentali il rafforzamento della competitività del sistema economico regionale, la promozione della sostenibilità ambientale, il consolidamento della coesione territoriale e sociale e la valorizzazione del capitale umano, considerato un elemento essenziale per favorire uno sviluppo duraturo e inclusivo.

Nell'ambito della programmazione europea 2021-2027, la Regione Emilia-Romagna dispone di una rilevante dotazione finanziaria proveniente dai principali fondi dell'Unione europea. In particolare, al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) sono destinati oltre 1,02 md di euro, mentre una dotazione di pari entità è prevista per il Fondo sociale europeo Plus (FSE+). Anche il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) può contare su risorse pari a circa 1,02 md di euro. A questi strumenti si aggiunge il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), finanziato attraverso una dotazione nazionale all'interno della quale è riservata una quota specifica alla Regione. Il finanziamento dei programmi si basa su un sistema di cofinanziamento in cui il contributo dell'Unione europea si attesta intorno al 40 per cento, integrato da risorse provenienti dallo Stato e dalla Regione.

Per quanto riguarda il Programma FESR 2021-2027, esso è stato ulteriormente potenziato grazie all'introduzione della piattaforma STEP, che ha ampliato le opportunità di intervento attraverso nuove priorità dedicate allo sviluppo delle tecnologie strategiche. Nel corso del 2025 sono stati pubblicati numerosi bandi e risulta già impegnato circa il 79 per cento delle risorse complessivamente disponibili. Gli interventi finanziati hanno interessato oltre 5.000 progetti e il volume dei pagamenti continua a crescere progressivamente, a conferma dell'avanzamento dell'attuazione del programma.

Un aspetto particolarmente innovativo riguarda l'attivazione di strumenti finanziari specifici destinati a sostenere il tessuto produttivo regionale. Tra questi assumono particolare importanza il Fondo Rotativo Multiscopo di Finanza Agevolata, il Fondo di Garanzia Minibond e il Fondo Centrale di Garanzia per le Piccole e Medie Imprese, strumenti pensati per facilitare l'accesso al credito e favorire la realizzazione di nuovi investimenti da parte delle imprese.

Il Programma FSE+ 2021-2027 si sviluppa invece attorno a quattro priorità fondamentali: il sostegno all'occupazione, l'istruzione e la formazione, l'inclusione sociale e la promozione dell'occupazione giovanile. Nel 2025 sono state approvate oltre 4.000 operazioni e il numero dei partecipanti ha superato le 218.000 unità. Sul piano finanziario, gli impegni assunti hanno superato il 70 per cento della dotazione complessiva del programma, mentre gli obiettivi intermedi fissati in fase di programmazione sono stati ampiamente raggiunti e superati. Un'attenzione particolare è stata rivolta ai giovani, alle donne e alle persone in condizioni di svantaggio, confermando il ruolo centrale del programma nel promuovere l'inclusione sociale e le pari opportunità.

La nuova programmazione FEASR si inserisce nel quadro del Piano Strategico della Politica Agricola Comune (PAC), caratterizzato da un approccio integrato a livello nazionale. In questo contesto la Regione Emilia-Romagna attua il proprio Complemento di programmazione per lo sviluppo rurale (CoPSR), articolato in un ampio insieme di interventi e misure rivolti al settore agricolo e alle aree rurali. Nel corso del 2025 sono stati pubblicati trenta bandi e, dall'avvio della programmazione, sono stati concessi contributi per un valore complessivo di circa 456 mln di euro. I pagamenti risultano ancora in fase di avanzamento, in linea con il progressivo sviluppo delle attività finanziate. Le principali linee di intervento riguardano la sostenibilità ambientale, l'innovazione tecnologica nel settore agricolo e il rafforzamento dello sviluppo economico e sociale delle aree rurali.

Infine, il Programma FEAMPA 2021-2027 è dedicato al sostegno del settore della pesca e dell'acquacoltura. Nel corso del 2025 sono state avviate diverse iniziative a favore delle imprese operanti nel comparto e sono stati realizzati interventi finalizzati a migliorarne la resilienza e la sostenibilità. Nonostante i risultati raggiunti, l'attuazione del programma ha registrato alcuni ritardi, principalmente dovuti all'avvio tardivo delle attività rispetto alle tempistiche originariamente previste.

L'attuazione della programmazione europea 2021-2027 evidenzia uno stato di avanzamento differenziato tra i diversi fondi. In particolare, i programmi FESR e FSE+ mostrano un livello di attuazione già significativo, sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello procedurale, mentre i programmi FEASR e FEAMPA si trovano ancora in una fase iniziale del loro percorso di realizzazione. Nonostante tali differenze, il quadro complessivo risulta coerente con la tempistica prevista dalla programmazione e sostanzialmente allineato agli obiettivi e ai target stabiliti.

Dal punto di vista dei flussi finanziari, nel corso del 2025 si registra il regolare afflusso delle risorse provenienti dall'Unione europea, dallo Stato e dalla Regione. Parallelamente, si osserva un progressivo incremento degli impegni e dei pagamenti relativi ai diversi programmi, a conferma dell'avanzamento delle attività finanziate. Le risorse comunitarie risultano pienamente integrate nel bilancio regionale, contribuendo in modo significativo al finanziamento delle politiche di sviluppo economico, sociale e territoriale.

Particolare attenzione è stata dedicata agli aspetti amministrativi e ai sistemi di controllo che accompagnano la gestione dei fondi europei. L'attuazione dei programmi è infatti supportata da un costante monitoraggio realizzato attraverso sistemi informativi dedicati, che consentono di seguire l'avanzamento fisico e finanziario degli interventi. A ciò si affiancano controlli di primo e secondo livello e attività di audit indipendenti, finalizzati a garantire la corretta gestione delle risorse e il rispetto delle normative nazionali ed europee.

I risultati delle verifiche effettuate evidenziano un quadro complessivamente positivo, caratterizzato da tassi di errore contenuti e dall'assenza di criticità particolarmente rilevanti. Le eventuali irregolarità riscontrate risultano infatti limitate e vengono gestite tempestivamente attraverso procedure correttive e di recupero delle somme eventualmente non dovute. Anche i casi segnalati agli organismi europei competenti, tra cui l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), sono numericamente ridotti e oggetto di specifiche procedure di recupero e controllo.

Parallelamente, la Regione Emilia-Romagna ha proseguito il proprio percorso di rafforzamento amministrativo, finalizzato a migliorare ulteriormente l'efficacia della gestione dei fondi europei. Tale processo si è concretizzato nella semplificazione delle procedure amministrative, nel continuo perfezionamento dei sistemi di gestione e controllo e nel potenziamento delle competenze e delle capacità operative delle strutture coinvolte nell'attuazione dei programmi.

Nel complesso, l'analisi della gestione dei Fondi strutturali e di investimento europei evidenzia risultati ampiamente positivi. La programmazione 2014-2020 ha consentito un utilizzo pressoché totale delle risorse disponibili. Allo stesso tempo, emerge una significativa capacità di adattamento alle numerose situazioni di crisi che hanno caratterizzato gli ultimi anni, dalle emergenze sanitarie alle difficoltà economiche e climatiche.

Anche l'avvio della programmazione 2021-2027 presenta elementi incoraggianti, in particolare per quanto riguarda i programmi FESR e FSE+, che mostrano livelli di avanzamento già rilevanti. Inoltre, il sistema dei controlli e degli audit conferma un elevato grado di affidabilità amministrativa e finanziaria, senza evidenziare problematiche significative.

In conclusione, la gestione dei Fondi SIE da parte della Regione Emilia-Romagna si conferma solida, efficiente ed efficace. I risultati conseguiti testimoniano la capacità dell'amministrazione regionale di utilizzare le risorse europee come leva strategica per promuovere la crescita economica, rafforzare la coesione sociale e sostenere la transizione verso modelli di sviluppo sempre più sostenibili e inclusivi.

Le partecipazioni regionali

Il “portafoglio delle partecipazioni regionali” costituito, complessivamente, da società, fondazioni, agenzie, istituti ha l’obiettivo di perseguire l’interesse generale della comunità regionale secondo i parametri del buon andamento declinati nell’efficacia, efficienza ed economicità nell’uso delle risorse pubbliche.

Anche in questa occasione la Sezione intende affrontare il tema in una prospettiva globale tenuto conto delle risorse relativamente consistenti che l’Amministrazione regionale alloca nel settore delle “partecipazioni regionali”.

Preliminarmente, anche se la portata normativa delle novità legislative si rivelerà nel contesto del giudizio di parificazione del prossimo anno, va dato conto dell’introduzione nell’art. 20 del D. Lgs. n. 175 del 2016, ad opera dell’art. 1, c. 967, L. 30 dicembre 2025, n. 199, del c. 9-*bis*, a tenore del quale “Le disposizioni del presente articolo non si applicano con riferimento alle partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche in società quotate, ivi comprese quelle di cui all’articolo 26, commi 5 e 5-bis, e alle partecipazioni da queste ultime detenute” e del D.Lgs. 27 marzo 2026, n. 47 recante “Attuazione della delega di cui all’articolo 19 della legge 5 marzo 2024, n. 21, per la riforma organica delle disposizioni in materia di mercati dei capitali recate dal testo unico di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, e delle disposizioni in materia di società di capitali contenute nel codice civile, nonché per la modifica di ulteriori disposizioni vigenti al fine di assicurarne il miglior coordinamento”, testo che, tra le altre disposizioni, all’art. 9, ha introdotto novità in materia di diritto societario.

In continuità con i precedenti referti e pronunce, la Sezione concentra la propria attenzione sul modello societario pubblico e, anche in questo contesto, intende soffermarsi sul concetto di “controllo pubblico”, problematica centrale nella trattazione delle società a partecipazione pubblica.

La Sezione conferma il proprio orientamento che è incentrato sull’attribuzione di un significato unitario alla Pubblica amministrazione, soggetto complesso che, seppur organicamente separato, va considerato (tendenzialmente) indivisibile quando è armonicamente orientato alla cura dell’interesse generale della collettività.

Tale orientamento trova oramai una convergenza nella giurisprudenza amministrativa (da ultimo, C.d.S. sent. n. 436/2026) che, unitamente alla giurisprudenza contabile maggioritaria, accoglie tale nozione ai fini della ricorrenza delle fattispecie di cui all’art. 2359 c.c.

Va preliminarmente riaffermato che la partecipazione societaria dell’ente pubblico è legittima solo ove l’oggetto sociale sia strettamente funzionale al perseguimento delle finalità istituzionali.

In tale ottica, la Sezione ha costantemente sostenuto che la partecipazione maggioritaria di capitale pubblico fonda una presunzione *iuris tantum* di controllo pubblico, operante anche nei casi di partecipazione pubblica frazionata, in quanto le amministrazioni pubbliche, pur nella loro autonomia soggettiva, risultano accomunate dall’interesse pubblico trasfuso nell’oggetto sociale. Tale presunzione può essere superata solo mediante una puntuale dimostrazione contraria, fondata su specifici assetti di *governance* – anche di fonte statutaria o parasociale (art. 2341-bis c.c.) – idonei ad escludere una capacità effettiva di indirizzo unitario. Il controllo pubblico, qui inteso in senso sostanziale, non richiede quindi necessariamente atti formali, potendo emergere anche da comportamenti concludenti e da prassi deliberative convergenti, ma si misura sulla effettiva capacità della compagine pubblica di incidere sulle decisioni strategiche e gestionali della società, nel rispetto dell’autonomia imprenditoriale e senza imposizione di scelte antieconomiche.

L’interesse pubblico costituisce, così, il collante funzionale tra amministrazione e società e il parametro di legittimità della partecipazione e dell’assetto di controllo, nonché il criterio per verificare eventuali fenomeni elusivi dei vincoli pubblicistici.

Va ribadito (ancora una volta) che detta presunzione opera anche nel caso di compagine maggioritaria pubblica frazionata, ossia quando la maggioranza del capitale sociale è ripartita tra più amministrazioni pubbliche ritenendole accomunate come un unico centro d'interessi operanti unitariamente come "Pubblica amministrazione".

Ai fini di una nozione di "controllo pubblico" congiunto è, come detto, irrilevante l'assenza di patti parasociali o di vincoli statutari.

Tra l'altro, sulla base di un criterio ermeneutico di tipo letterale, l'art. 2359 c.c. fa riferimento ai patti parasociali o a vincoli statutari solo ai fini dell'ipotesi di cd. controllo negoziale senza porre, al riguardo, alcuna condizione aggiuntiva alla diversa ipotesi di c.d. controllo di diritto che si ritiene unicamente soddisfatta con la detenzione della "maggioranza dei voti esercitabili nell'assemblea ordinaria". Dal punto di vista logico-sistematico, diversamente opinando, infatti, dovremmo concludere che nell'ipotesi di società interamente partecipata da soci pubblici, le c.d. società in house, in assenza di patti parasociali o di vincoli statutari, tale società non sarebbe a controllo pubblico (del. n. 163/2025/PAR di questa Sezione reg. di controllo).

Il modello societario, pertanto, può (e deve) essere "integrato da una componente pubblicistica."

La causa societaria (che "colorerà" l'oggetto sociale) realizza l'effettiva relazione tra l'interesse al lucro e l'interesse generale (declinato nel vincolo di scopo e di attività) e rende legittima la partecipazione pubblica nella società "commerciale" (arg. art. 4 D.Lgs. n.175/2016).

In questo senso si comprende perché il perimetro della partecipazione pubblica è tracciato attraverso l'individuazione del fine tipico dell'amministrazione, fine che si ricollega, fondamentalmente, alla produzione di un servizio di interesse economico generale ovvero per all'esercizio di una attività che fornisce un'utilità espressiva, comunque, di un interesse generale che giustifica la partecipazione al capitale della società.

Il fine pubblico è, quindi, un elemento strutturale della causa societaria e della concreta attività delineata nell'oggetto sociale: è l'interesse pubblico (declinato in forme, intensità e contenuti diversi) trasfuso nella società a partecipazione pubblica.

Come segnalato nell'ultimo giudizio di parificazione (del. n. 77/2025/PARI), la Regione aveva dato avvio ad un percorso dialogico con i soci pubblici volti a condividere le regole comuni per il controllo congiunto che vede i patti parasociali o altri strumenti negoziali (nella prospettiva della Regione) quali indispensabili strumenti organizzatori degli interessi degli enti pubblici partecipanti alla società.

Più nello specifico, la Regione aveva comunicato che l'effettivo avvio della prima fase sperimentale del nuovo assetto organizzativo riferito al presidio sulle partecipate dell'Ente è iniziato dal 1° ottobre 2024, in ragione della fine della precedente Legislatura ed è proseguito dopo le elezioni di novembre 2024 e l'insediamento della nuova Giunta a seguito della consultazione elettorale. Il completamento del modello, inizialmente previsto entro il 2025, risulta tuttavia rallentato, oltre che da fattori esogeni non controllabili come i gravi eventi calamitosi che hanno colpito il territorio, dalla riorganizzazione dell'Ente e dal progressivo riassetto del personale.

Allo stato, quindi, il livello di conseguimento dell'obiettivo corrisponde a quello realizzato nella fase sperimentale; il dispiegamento delle iniziative programmate è ancora in via di attuazione.

Il DEFR (2025-2027), approvato con d.G.R. n. 231 del 17 febbraio 2025, dopo la presentazione del Programma di Mandato del Presidente in Assemblea Legislativa il 10 gennaio 2025, conferma quanto già anticipato dall'Amministrazione regionale circa "l'attivazione (nel corso del 2025) dei tavoli con i soci pubblici delle società a prevalente capitale pubblico finalizzati alla predisposizione dei Patti parasociali".

Il DEFR (2026-2028), approvato con d.G.R. n. 961 del 16 giugno 2025 specifica che nell'anno 2026 è prevista la conclusione dell'"Attivazione dei tavoli istituzionali con i soci pubblici delle società a prevalente capitale pubblico finalizzati alla predisposizione dei Patti Parasociali per l'esercizio del controllo congiunto".

Alla luce di quanto precede, con uno specifico quesito in sede istruttoria, nel contesto delle fasi del presente giudizio di parificazione, il Magistrato istruttore ha chiesto all'Amministrazione regionale se abbia concluso le riconfigurazioni delle società a capitale pubblico maggioritario attraendole alla categoria delle "società a controllo pubblico".

La Regione, sul piano operativo, ha avviato interlocuzioni con i soci pubblici, individuando alcune società "pilota" (in particolare è stata scelta Piacenza Expo S.p.A.), per le quali è in fase avanzata la definizione di un patto finalizzato al controllo congiunto.

Per altre partecipazioni, il percorso risulta ancora in fase iniziale o condizionato da elementi specifici (assetti societari, liquidazioni, posizioni dei soci).

Permane quindi una fase di progressiva attuazione: da un lato si registra l'avanzamento del modello di *governance* e delle iniziative di coordinamento; dall'altro il completamento del sistema unitario e la diffusione degli strumenti di controllo congiunto restano ancora in corso.

La Sezione, nel prendere atto del percorso avviato, invita l'Amministrazione a proseguire lungo la strada tracciata coerentemente con gli impegni assunti e con le indicazioni più volte formulate, al fine di pervenire ad una compiuta revisione dell'assetto delle partecipazioni pubbliche nel segno "pubblicistico" sostenuto dal Collegio.

Passando al piano particolare, per ciò che riguarda l'esposizione dei dati, delle note e delle argomentazioni, la Sezione segue il tradizionale principio di continuità nella descrizione dei fatti di gestione per offrire al Consiglio regionale una integrale intelligibilità degli andamenti gestionali.

Dopo gli interventi di razionalizzazione completati nel 2019, nel corso del 2025 si deve evidenziare che si è concluso il percorso liquidatorio della società Infrastrutture Fluviali S.r.l., mentre per quanto concerne la società Terme di Castrocaro S.p.A., la Regione ha comunicato, in sede istruttoria, la conclusione del procedimento di dismissione della partecipazione conclusa in data 7 febbraio 2025 e che la società Aeradria S.p.A. è stata cancellata dal registro delle imprese in data 17 novembre 2025.

La Regione, pertanto, detiene partecipazioni dirette in 18 società (di cui cinque in house e tre con titoli quotati) operanti nei seguenti settori:

mobilità e trasporti: Ferrovie Emilia-Romagna S.r.l., TPER S.p.a., Porto Intermodale Ravenna S.p.a. - S.A.P.I.R., Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a.;

tecnologie dell'informazione e della comunicazione: Lepida S.c.p.a.;

crescita sostenibile: Art-ER S.c.p.a., Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.a. in liquidazione;

promozione turistica: Apt Servizi S.r.l.;

tutela della salute: in particolare, ricerca e cura in campo oncologico (I.R.S.T. S.r.l.) e cure termali (Società di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione, già Terme di Salsomaggiore e Tabiano S.p.a.);

fieristico: BolognaFiere S.p.a., Fiere di Parma S.p.a., Italian Exhibition Group S.p.a. (già Rimini Fiera S.p.a.), Piacenza Expo S.p.a.;

agroalimentare: C.A.L. – Centro Agro-Alimentare e Logistica S.r.l. consortile (con sede a Parma), C.A.A.R. - Centro Agro Alimentare Riminese S.p.a., CAAB - Centro Agro Alimentare di Bologna S.c.p.a.;

finanza etica: Banca Popolare Etica Società cooperativa per azioni.

Tra le partecipazioni dirette la differenza rispetto ai precedenti giudizi di parificazione è legata a quanto precedentemente esposto per Terme di Castrocaro, Infrastrutture Fluviali e Aeradria. In merito a quest'ultima società, si rammenta che da un accertamento d'ufficio effettuato mediante accesso alla banca dati gestita da InfoCamere risultava che il portafoglio delle partecipazioni dirette, così come comunicato in sede istruttoria dalla Regione, non contemplava la società Aeradria S.p.a. e il Consorzio Energia Fiera District in liquidazione e nemmeno venivano indicate nell'applicativo Partecipazioni del Portale Tesoro del Dipartimento del Tesoro. Il tema era stato oggetto di contraddittorio nel giudizio di parificazione sul rendiconto regionale esercizio 2023 ed in quella sede la Regione era stata invitata ad

inserire Aeradria nel proprio Piano *ex art.* 20 del T.U.S.P. e, conseguentemente, nella tavola delle Partecipazioni dirette. Ad oggi, come risulta dalla banca dati testé citata, Aeradria è stata cancellata dal registro delle imprese in data 17 novembre 2025.

Il numero complessivo delle partecipazioni indirette di primo livello al 31 dicembre 2025, per il tramite di organismi societari, come riferito dalla Regione, è pari a 153. Al 31 dicembre 2024 erano n. 148, 31 dicembre 2023 erano n. 138, al 2022 erano n. 131 e al 31 dicembre 2021 n. 121.

L'Ente segnala alcune modifiche a livello di partecipazioni indirette per il tramite di Italian Exhibition Group S.p.A., Fiere di Parma S.p.A., Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione, Tper S.p.a., Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a., Banca Popolare Etica S.c.p.A., Centro Agro-Alimentare di Bologna S.p.a., Centro Agro-Alimentare Riminese S.p.a., Cal Centro Agro Alimentare e Logistica S.r.l. consortile e Bolognafiere S.p.A. La situazione aggiornata è rappresentata nel capitolo Partecipazioni regionali nelle tavole dalla n. 4 alla n. 13 alle quali si rinvia per gli approfondimenti.

La Regione, con L. R. 30 luglio 2015, n. 13, ha scelto la forma dell'Agenzia per l'esercizio di alcune funzioni regionali qualificate come "di elevata complessità" (art. 3, c. 4).

Per l'anno 2025, l'Ente conferma la partecipazione in dodici organismi.

Per quanto concerne l'intervento della Regione nelle Fondazioni si registra lo stesso numero di partecipazioni (n. 17) anche per il 2025. A tal proposito, si ricorda che le partecipazioni in fondazioni era passato da 14 così come registrate alla data del 31 dicembre 2023 alle 17 al 31 dicembre 2024.

Le suddette Fondazioni sono le seguenti: 1) Emilia Romagna Teatro Fondazione – Teatro Stabile Pubblico Regionale; 2) Fondazione Arturo Toscanini; 3) Fondazione centro ricerche marine; 4) Fondazione Collegio europeo di Parma; 5) Fondazione Emiliano – romagnola per le vittime dei reati; 6) Fondazione istituto sui trasporti e la logistica; 7) Italy China Council Foundation – ICCF ETS; 8) Fondazione Marco Biagi; 9) Fondazione Nazionale della danza; 10) Fondazione Scuola di pace Monte Sole; 11) Fondazione Scuola interregionale di polizia locale; 12) Fondazione Teatro comunale di Bologna; 13) Fondazione Ater; 14) Fondazione Museo nazionale dell'ebraismo italiano e della Shoah – MEIS; 15) Fondazione Cineteca di Bologna; 16) Fondazione M.I.C. – Museo Internazionale delle Ceramiche in Faenza – O.N.L.U.S.; 17) Fondazione Museo per la Memoria di Ustica.

Nella relazione si tratta diffusamente degli interventi di razionalizzazione programmati dalla Regione e degli esiti di tali processi alcuni dei quali in corso da tempo e le cui dinamiche vengono approfondite nella parte del capitolo dedicato all'argomento.

Di seguito, si riportano alcune considerazioni relative ai casi più significativi.

Con riferimento alla società Infrastrutture Fluviali, l'Ente riferisce che, a seguito dell'avvio del percorso di dismissione ai sensi dell'art. 24, c. 5, del TUSP, l'*iter* liquidatorio si è concluso nel corso del 2025. In particolare, dopo la vendita nel febbraio 2024 dell'unico cespite societario (la Motonave Padus) e l'espletamento delle attività propedeutiche alla liquidazione, l'Assemblea straordinaria del 20 maggio 2025 ha deliberato lo scioglimento della Società e la nomina del liquidatore. Con successiva Assemblea del 23 luglio 2025 è stato approvato il bilancio finale di liquidazione e il relativo piano di riparto. La Regione ha incassato la quota spettante in data 4 settembre 2025 e la Società è stata definitivamente cancellata dal Registro delle Imprese il 2 ottobre 2025. In merito alla riconfigurazione delle società a capitale pubblico maggioritario la Regione ha comunicato di non aver adottato per Infrastrutture Fluviali nessun tipo di intervento in quanto la Società, come detto, è stata cancellata dal Registro delle imprese.

Con riferimento alla Società di Salsomaggiore S.r.l. in liquidazione e concordato preventivo, la Sezione continua a riservare attenzione alla vicenda, con particolare riguardo alla definizione della fase liquidatoria, alla scissione del ramo aziendale "miniera" e agli sviluppi del contenzioso connesso alla lettera di patronage del 12 novembre 2009. Al riguardo, sono stati richiesti aggiornamenti alla Regione in ordine allo stato della procedura e all'evoluzione del contenzioso. In data 27 maggio 2026, la Regione ha dichiarato che "allo stato attuale, non si registrano aggiornamenti significativi in merito al

procedimento in oggetto. La prima udienza, inizialmente fissata per il giorno 18 febbraio 2026, è stata rinviata una prima volta al 12 marzo 2026 e successivamente ulteriormente differita al 16 giugno 2026, data ad oggi prevista per la trattazione. Successivamente, la Regione, con riferimento all'udienza del 16 giugno 2026, ha rappresentato che il Giudice si è riservato di decidere sulle istanze istruttorie formulate dalle parti; allo stato, non risultano ancora adottati provvedimenti né sono emersi ulteriori sviluppi processuali.

In merito alla riconfigurazione delle società a capitale pubblico maggioritario, anche in questo caso, la Regione ha ritenuto di non iniziare alcun percorso diretto alla stipulazione di patti fra i soci pubblici della società in quanto detta Società è in fase di concordato liquidatorio.

Con riferimento alla partecipazione nella società Terme di Castrocaro S.p.A., la Regione riferisce che si è concluso il procedimento di dismissione mediante la cessione delle quote, formalizzata con atto del 14 gennaio 2025 e perfezionata, ai fini dell'iscrizione nel Registro delle Imprese, in data 1° agosto 2025, con conseguente uscita dell'Ente dalla compagine sociale. L'operazione ha riguardato la cessione di n. 45.514 azioni, pari al 2,743 per cento del capitale sociale, a favore della società LongLife Formula S.r.l., articolata in un pagamento rateizzato, di cui una prima quota incassata nel febbraio 2025 e una seconda, con relativi interessi, nel gennaio–febbraio 2026, assistita da idonea garanzia fideiussoria. Residua una ulteriore rata con scadenza nel gennaio 2027.

Per quanto concerne Piacenza Expo S.p.A., permangono profili di discontinuità nei risultati della gestione, fortemente influenzati, dichiara l'Ente regionale, dalla cadenza biennale della manifestazione fieristica Geofluid. In relazione all'esercizio 2025, la Regione riferisce che è previsto il conseguimento di una perdita pari a euro 351.123,00 già prevista in sede di programmazione, in ragione dell'assenza dell'evento fieristico di maggiore rilevanza economica (Geofluid appunto), programmato negli anni pari a partire dal 2026. L'Ente evidenzia che il raggiungimento di un equilibrio economico strutturale resta subordinato alla capacità della società di diversificare il portafoglio di iniziative, attraverso l'acquisizione e la gestione diretta di nuove manifestazioni e la valorizzazione del quartiere fieristico. In tale contesto, la Regione ha dichiarato l'intenzione di rafforzare l'attività di *governance* e monitoraggio, anche mediante la definizione di patti parasociali tra i soci pubblici, al fine di realizzare un controllo congiunto e promuovere il rilancio della Società.

Quanto al mantenimento della partecipazione, la Regione, in sede di istruttoria propedeutica all'emissione del precedente giudizio di parifica sull'esercizio 2024, precisava che ogni valutazione sarà assunta nell'ambito del prossimo Piano di razionalizzazione, ribadendo, tuttavia, l'impegno al presidio della gestione e al miglioramento della redditività, anche mediante raccomandazioni volte a rendere strutturale l'equilibrio di bilancio. La Regione, nell'analisi dell'assetto delle società partecipate al 31 dicembre 2024 (d.G.R. n. 2247 del 29 dicembre 2025), afferma che “intende, quindi, esercitare i nuovi diritti acquisiti per la promozione dei propri fini istituzionali e il rilancio della società al servizio delle filiere produttive. In particolare, si sta monitorando la corretta e sostanziale esecuzione del piano industriale incentrato sugli investimenti di riqualificazione del quartiere fieristico. Inoltre, particolare attenzione verrà data al rafforzamento della *governance* della società, anche attraverso la stipula di patti parasociali, che potranno così vedere effettivamente realizzato il controllo sostanziale e congiunto sulla società da parte di tutti i soci pubblici che fanno parte della compagine sociale” e conferma ulteriormente che “[la Regione] tramite la sottoscrizione di apposito patto parasociale tra i soci pubblici intende consolidare la partecipazione e il controllo da parte degli stessi”. L'Ente regionale ha successivamente confermato che il bilancio 2025 di Piacenza Expo si è chiuso con una perdita di 351.123,00 euro, nonostante ricavi superiori alle previsioni, attribuendo tale risultato principalmente alla nota assenza della manifestazione Geofluid; al contempo sottolinea alcuni elementi positivi, quali l'aumento del margine di contribuzione, la progressiva riduzione delle perdite negli anni privi dell'evento e le ulteriori prospettive di miglioramento indicate nel budget 2026-2028, evidenziando inoltre la necessità, emersa in sede

assembleare, di rafforzare la gestione caratteristica e di predisporre un nuovo piano industriale volto a ridurre la dipendenza strategica dalla manifestazione fieristica più volte citata e a garantire l'equilibrio economico.

In merito alla riconfigurazione delle società a capitale pubblico maggioritario, la Regione ha individuato nelle società CAAB S.p.A., Piacenza Expo S.p.A. e SAPIR S.p.A. i soggetti capofila per avviare il percorso di riqualificazione delle società a capitale pubblico maggioritario, in ragione della presenza di una compagine pubblica ampia e diversificata.

A tal fine, nel giugno 2025 è stata avviata un'interlocuzione con i soci pubblici.

L'unico riscontro positivo è pervenuto con riferimento a Piacenza Expo S.p.A., consentendo l'avvio di un confronto politico-tecnico che ha portato all'elaborazione condivisa di una proposta di patto parasociale per l'esercizio del controllo pubblico congiunto. A seguito di incontri istituzionali e tecnici, il testo è stato condiviso nel maggio 2026 e risulta in corso di approvazione da parte degli enti coinvolti. La Regione ha quindi manifestato l'intenzione di qualificare Piacenza Expo S.p.A. quale società a controllo pubblico congiunto, una volta concluso l'iter di sottoscrizione dell'accordo, anche quale modello di riferimento per analoghe iniziative su altre partecipazioni.

Ulteriormente, la Regione segnala che lo schema di accordo per il controllo congiunto sulla società è stato approvato dal Consiglio comunale di Piacenza in data 8 giugno 2026 e dalla Giunta della Regione Emilia-Romagna in data 15 giugno 2026 (d.G.R. n. 976). Una volta concluse tutte le operazioni di approvazione da parte degli enti competenti, si procederà con la stipula dell'accordo.

La Sezione, pur prendendo atto di tali elementi e delle iniziative prospettate, rileva tuttavia che l'andamento storico dei risultati di esercizio rimane caratterizzato da significativa variabilità, con alternanza di utili e perdite e un nuovo risultato negativo nel 2025, circostanza che evidenzia il mancato consolidamento di condizioni di stabile equilibrio economico e rende, pertanto, opportuno proseguire con particolare attenzione nel monitoraggio della società.

La Sezione prende positivamente atto della prossima conclusione del percorso di stipula dei patti parasociali tra i soci pubblici in relazione alla società Piacenza Expo.

Con riferimento alla partecipazione nella società Finanziaria Bologna Metropolitana S.p.A. in liquidazione, la Regione riferisce che la procedura liquidatoria, avviata nel 2018, è tuttora in corso ed è subordinata all'alienazione degli ultimi cespiti societari. Nel corso del 2025 e nei primi mesi del 2026 sono state dismesse tre autorimesse, mentre permane la proprietà del bene principale, costituito da un terreno sito nell'area Lazzaretto-Bertalia di Bologna. Le procedure di vendita del suddetto cespite, poste in essere mediante aste pubbliche con progressivi ribassi, non hanno finora avuto esito positivo, risultando deserte anche le gare bandite nel settembre e novembre 2025, nonché quella del 17 aprile 2026. La procedura di alienazione è stata temporaneamente sospesa per valutazioni dei soci di maggioranza ma è successivamente ripresa. L'Ente rappresenta che si procederà alla pubblicazione di una nuova asta, con ulteriore ribasso del prezzo, al fine di consentire la conclusione del percorso liquidatorio. Successivamente, la Regione ha confermato che il 25 maggio 2026 si è svolta la gara, andata deserta e che conseguentemente la Liquidatrice valuterà le prossime azioni da intraprendere. La Regione, ulteriormente, in sede di contraddittorio, dichiara che la liquidatrice ha adottato in data 4 giugno 2026 una determina, avente ad oggetto la sospensione temporanea, per 30 giorni, degli esperimenti d'asta per l'alienazione del suddetto terreno, e l'avvio della fase di raccolta di manifestazioni di interesse. Decorso tale termine, in presenza di offerte congrue, si procederà mediante trattativa privata nel rispetto dei criteri dell'ultimo bando, con prezzo minimo inderogabile non inferiore a 5.576.400,00 euro. Il provvedimento, dichiara la Regione, è stato pubblicato in data 5 giugno 2026 sul sito istituzionale del Comune di Bologna, nella sezione Bandi e Gare della pagina dedicata a FBM S.p.A. in liquidazione. Dello svolgimento della suddetta procedura verrà data informativa ai soci da parte della liquidatrice nella Assemblea della società prevista per il giorno 9 luglio 2026.

In riferimento al progetto di aggregazione delle società BolognaFiere S.p.A. e IEG S.p.A., la Regione riferisce che l'operazione, inizialmente prospettata nel 2020 con l'obiettivo di realizzare un operatore fieristico di rilievo nazionale e internazionale, è stata successivamente sospesa e non risulta più di interesse da parte dell'Amministrazione regionale. L'Ente evidenzia, infatti, che le attuali politiche regionali sono orientate al rafforzamento e allo sviluppo del sistema fieristico attraverso il consolidamento delle attività esistenti e la valorizzazione delle specifiche vocazioni territoriali, privilegiando un modello fondato sulla specializzazione dei singoli comparti piuttosto che su processi di integrazione societaria. La Sezione prende atto che l'operazione di aggregazione non riveste più interesse per l'Amministrazione regionale.

Per ciò che concerne al progetto di integrazione tra i Centri agro-alimentari regionali (CAAB, CAAR, CAL e FOR), la Regione riferisce la prosecuzione del percorso di collaborazione avviato mediante la costituzione, nel 2021, della rete di imprese "Emilia-Romagna Mercati", quale strumento funzionale allo sviluppo di iniziative comuni e al consolidamento delle sinergie tra i soggetti coinvolti.

L'Ente evidenzia che, superato l'originario orientamento alla dismissione delle partecipazioni, è stato progressivamente valorizzato il ruolo dei Centri quali strumenti rilevanti per il perseguimento delle finalità pubbliche nel settore agro-alimentare, anche attraverso iniziative coordinate in materia di internazionalizzazione e logistica solidale. Permane, in tale contesto, l'obiettivo di una possibile futura aggregazione, allo stato non ancora definita, a fronte di un rafforzamento delle attività comuni e del progressivo consolidamento del rapporto tra la Regione e la rete di imprese.

In merito alla riconfigurazione delle società a capitale pubblico maggioritario, la Regione, ha riferito che, relativamente alle società Centro Agroalimentare e Logistica Consortile di Parma – CAL S.r.l. cons. e Centro Agroalimentare Riminese S.p.A., la Regione non ha ancora dato avvio a nessun iter specifico, confermando l'impegno ad attivarsi nel secondo semestre del 2026.

In relazione al Centro Agroalimentare di Bologna S.c.p.A, la Regione dichiara che "il Comune e la Città metropolitana hanno risposto che si tratta di società in loro controllo pubblico, evidenziando dunque che non sarebbe necessaria la stipula di un patto tra tutti i soci pubblici. La quota di partecipazione detenuta dalla Regione pari al 6,1 per cento e l'indisponibilità registrata da parte degli altri soci pubblici di addivenire alla sottoscrizione di un patto parasociale, non può che portare la Regione, pertanto, a confermare la qualificazione già assunta per tale società quale società a mera partecipazione pubblica".

Per quanto concerne, più in particolare, il Centro Agroalimentare di Bologna la Sezione fa riferimento alla propria recente pronuncia (del. n. 48/2026 VSGO) in merito ai controlli *ex art.* 20 D.Lgs. n. 175 del 2016 svolti sul documento di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2023 e al 31 dicembre 2024 del Comune di Bologna le cui considerazioni qui devono essere integralmente partecipate.

È stato, infatti, rilevato che nel bilancio della Società risulta essere presente - nell'ambito delle immobilizzazioni finanziarie - la voce B.III.3 "Altri titoli" pari a 43.299.012 euro al 31 dicembre 2024 e corrispondente al Fondo Immobiliare PAI Comparto A e Comparto B.

Il Fondo Pai - Parchi Agroalimentari Italiani - è dedicato all'investimento in aree e immobili destinati a progetti di valorizzazione delle eccellenze enogastronomiche italiane, in particolare al progetto F.I.CO. A questo riguardo, il Collegio sindacale di CAAB, ha invitato "l'Organo amministrativo a monitorare costantemente l'andamento della gestione del Fondo Comparto A considerato che le previsioni formulate e basate sul Business Plan 2024 del Fondo, approvato dalla SGR a dicembre 2024, sono soggette alle incertezze tipiche del settore e di ogni attività previsionale, che potrebbero influenzare le valutazioni dell'investimento".

Gli stessi Amministratori della Società, nella nota integrativa, in considerazione della trasformazione del *format* dall'originale F.I.C.O. al nuovo progetto imprenditoriale "Grand Tour Italia" sottolineano l'importanza di continuare a monitorare con attenzione la *performance* dell'investimento evidenziando

come il valore complessivamente iscritto a bilancio al 31 dicembre 2024 sia il risultato di “un processo di valutazione particolarmente complesso e soggetto a significativi elementi di stima”.

Anche in questa sede la Sezione, preso atto delle prospettazioni provenienti dal Collegio sindacale e dagli Amministratori della Società (rese, come riportato, con riferimento, nello specifico, al c. d. progetto F.I.C.O.), pur rilevando come non siano del tutto chiarissime nelle loro manifestazioni espressive, non può non rilevare come, in realtà, le stesse convergono nel lasciar intendere uno scenario prospettico non del tutto rassicurante.

Ciò premesso, il Collegio formula uno specifico invito anche all'Amministrazione regionale affinché adotti tutte le iniziative necessarie finalizzate alla salvaguardia delle risorse pubbliche.

In tale direzione auspica che vengano impartite, nell'immediato, direttive agli stessi rappresentanti pubblici presenti nei consessi decisionali affinché, nell'esercizio dei diritti societari, tutelino il valore della partecipazione ed intervengano immediatamente qualora ne ravvisino la necessità a tutela dell'integrità della medesima partecipazione pubblica.

In secondo luogo, la Sezione invita anche la Regione a valutare, in termini più generali, l'impegno (o i contenuti specifici dell'impegno) nella stessa compagine societaria con riferimento a progetti che non manifestino una reale capacità attrattiva di investimenti e reali potenzialità reddituali e, per tali via, non soddisfino l'interesse pubblico generale alla partecipazione societaria pubblica. Va da sé, infatti, che l'Ente deve costantemente riscontrare la stessa permanenza dell'interesse generale all'intervento pubblico coerentemente con le norme che regolano la legittimità delle scelte discrezionali in materia di società a partecipazione pubblica. Occorre non perdere di vista la fondamentale corrispondenza che deve intercorrere tra l'utilizzo di risorse pubbliche e la prestazione di servizi essenziali in favore dei cittadini, esigenza che non può essere pregiudicata da opachi piani di rilancio industriale.

Con riferimento alla società Lepida S.c.p.A., la Regione riferisce che la compagine societaria al 31 dicembre 2025 è composta da 453 soci, in lieve diminuzione rispetto all'anno precedente per effetto del recesso dell'Unione Terre Verdiane e dell'Unione dei Comuni Bassa Val Trebbia e Val Luretta, entrambe uscite a seguito del loro scioglimento; nei primi mesi del 2026 si registra l'ingresso di un nuovo socio. Risulta inoltre pienamente operativa la Convenzione per l'esercizio del controllo analogo congiunto, sottoscritta dalla totalità dei soci. La Regione, in riscontro alla deliberazione n. 37/2026/VSGO, ha fornito chiarimenti sui costi dei compensi degli amministratori di Lepida, distinguendo le diverse voci. In particolare, per il 2013 è stato comunicato un costo complessivo pari a 49.812,44 euro, comprensivo del compenso del Presidente e degli oneri previdenziali a carico della società, ma al netto dei rimborsi spese.

Per il 2023, il costo sostenuto (40.785,60 euro) ha superato il limite normativo dell'80 per cento del valore 2013, generando un'eccedenza di 935,65 euro, poi recuperata mediante restituzione; analoghe restituzioni, per complessivi 2.806,95 euro, sono state effettuate in via prudenziale anche per gli anni 2021-2023. Per il 2024, invece, il costo (38.521,63 euro) risulta conforme ai limiti di legge. Inoltre, nel prospetto relativo al 2025 è riportato il recupero delle eccedenze pregresse.

La Regione evidenzia che tutti gli importi sono stati certificati e determinati secondo le indicazioni MEF, escludendo i rimborsi con natura meramente restitutoria.

La Sezione prende atto di tali elementi, riservandosi tuttavia ulteriori valutazioni nell'ambito delle verifiche sul prossimo Piano di razionalizzazione delle partecipazioni.

In merito alla riconfigurazione delle società a capitale pubblico maggioritario, con riguardo alla società Porto Intermodale Ravenna S.p.a. - S.A.P.I.R., la Regione ha riferito che sono in corso approfondimenti tra gli amministratori dei diversi soci pubblici.

L'attenzione della Sezione, in continuità con i precedenti giudizi di parificazione, si è nuovamente concentrata sulle vicende afferenti all'aumento di capitale sociale di BolognaFiere S.p.A., intervento di

rilevante ampiezza volto al rafforzamento patrimoniale e finanziario della società, già compiutamente descritto nella relazione allegata al precedente giudizio (del. n. 77/2025/PARI).

In relazione agli sviluppi più recenti, con riferimento al risultato operativo negativo conseguito nell'annualità 2024, il Magistrato istruttore ha richiesto aggiornamenti circa l'adozione di misure volte al miglioramento dei margini operativi. Sul punto, la Regione ha rappresentato di aver richiesto alla Società un'analisi dettagliata delle cause, sia gestionali che contabili, del risultato negativo, nonché informazioni sulle misure adottate o programmate e aggiornamenti sull'andamento dell'esercizio 2025.

Gli Amministratori della Società hanno comunicato che anche per il 2025 il risultato operativo permane negativo, per circa 7 mln di euro, sebbene in miglioramento rispetto ai 7,4 mln del 2024. Tale andamento viene ricondotto all'assetto organizzativo del Gruppo, che prevede l'affidamento di attività operative a società controllate, con conseguente traslazione della redditività dalla capogruppo sotto forma di dividendi, in luogo della marginalità operativa diretta.

Con riguardo alle dinamiche connesse alla quotazione del titolo azionario sul mercato Euronext Growth Milan – Segmento Professionale, l'Ente non segnala aggiornamenti per l'annualità 2025, confermando quanto già rappresentato nel precedente giudizio di parificazione. Permangono, pertanto, elementi che richiedono attenta valutazione, sia con riferimento alla persistenza di risultati operativi negativi in capo alla capogruppo, sia in ordine alla piena trasparenza degli effetti dell'assetto di gruppo sulla rappresentazione della redditività complessiva.

Particolare attenzione è stata quindi dedicata all'analisi dell'andamento reddituale di Bolognafiere S.p.a. che, per l'esercizio 2025 consegue un risultato positivo di 7.928.308,00 euro e a livello di Gruppo euro 13.430.559,00.

Tuttavia, va evidenziato che, dall'esame del documento contabile della singola società Bolognafiere e non a livello di Gruppo, emerge come il risultato positivo derivi dai proventi da partecipazioni per 17.226.715,00 euro a fronte di un risultato operativo negativo per 6.957.517,00 euro.

Nel 2025 la situazione aggiornata da bilancio di esercizio è la seguente: i ricavi operativi sono pari a 99.155.367 euro, i costi operativi sono pari a 106.112.844 euro. Pertanto, il risultato operativo è pari a - 6.957.517 euro. La perdita operativa è ancora presente ma si è ridotta di 473.587 euro rispetto a quella riferita al 2024. Guardando invece il bilancio consolidato 2025: I ricavi operativi sono pari a 306.679.039 euro, i costi operativi sono pari a 290.867.217 euro. Pertanto, il risultato operativo è pari a 29.074.142 euro.

L'Amministrazione regionale evidenzia che, nel bilancio 2025 di BolognaFiere S.p.A., il risultato positivo conseguito dalla capogruppo è determinato in misura prevalente dai proventi derivanti dalle partecipazioni, in crescita rispetto all'esercizio precedente. Tale andamento, dichiara la Regione, è coerente con il modello organizzativo del Gruppo, che prevede la concentrazione delle attività operative nelle società controllate e il trasferimento dei relativi risultati economici alla capogruppo principalmente attraverso la distribuzione di dividendi. In questo contesto, infatti, mentre il risultato operativo della capogruppo permane negativo, a livello consolidato il Gruppo presenta una situazione economico-finanziaria positiva, con un significativo risultato operativo e un utile netto rilevante, accompagnati da una crescita dei ricavi e da un rafforzamento della capacità di generare cassa.

La Regione ritiene che la dinamica del risultato sia quindi coerente con l'assetto organizzativo adottato; tuttavia, evidenzia che la sostenibilità di tale modello è strettamente legata alla capacità delle società controllate di mantenere nel tempo risultati positivi e di distribuire utili. Ne consegue che la redditività della capogruppo risulta fortemente condizionata dall'andamento complessivo del Gruppo, piuttosto che da una autonoma capacità operativa.

Il Collegio, pur comprendendo le scelte di politica aziendale, non può non rilevare nuovamente, nonostante il risultato positivo, come vi sia una forte dipendenza dell'organismo societario in parola da altri soggetti esterni che, seppure afferenti al medesimo Gruppo societario, costituiscono, pur sempre,

unità giuridiche distinte e con sede (in alcuni casi) in Paesi stranieri, anche extracomunitari. Tutto ciò potrebbe essere foriero di potenziali negatività societarie derivanti da una (non sempre controllabile e prevedibile) volatilità dei risultati di esercizio.

Inoltre, la Sezione ha provveduto ad analizzare la consistenza del valore della immobilizzazione patrimoniale iscritta nel documento contabile regionale il cui valore, con riferimento alla percentuale di possesso e alla consistenza del Patrimonio netto societario, da un importo di 23.387.775,49 euro (pari all'11,56 per cento) nel 2019 (ante perdite di esercizio da Covid e operazioni societarie) risulta a fine 2025 pari a 20.340.799,58 euro (pari al 7,62 per cento), seppure in lieve aumento rispetto al 2024 dove il valore era pari a 19.742.303,21 euro.

La Regione, si rammenta, ha aderito all'aumento di capitale sociale di 2.500.000,00 euro.

La Sezione, alla luce dei dati come sopra esposti, prende atto della strategia aziendale come sopra brevemente descritta. Tuttavia, svolge una raccomandazione affinché l'Amministrazione continui a monitorare costantemente la situazione aziendale anche per valutare l'eventuale adozione di azioni di salvaguardia a tutela della dell'integrità della partecipazione pubblica.

Per le ulteriori, specifiche valutazioni si fa rinvio alle dettagliate analisi svolte nella relazione.

In merito alla riconfigurazione delle società a capitale pubblico maggioritario, per BolognaFiere, la Regione ha riferito l'intenzione di intraprendere con gli altri soci pubblici un percorso che possa addivenire alla stipula di accordi che formalizzino il controllo pubblico dagli stessi esercitato, compatibilmente con le attività della società e le valutazioni degli altri soci.

Infine, con riguardo alla riconfigurazione delle società a capitale pubblico maggioritario, per TPER S.p.A., la Regione ha dichiarato che la società, partecipata in misura significativa da enti pubblici (Regione Emilia-Romagna per il 46,13 per cento, Comune di Bologna per il 30,11 per cento, Città Metropolitana di Bologna per il 18,79 per cento, ed il restante 4,79 per cento posseduto da altri soci pubblici), è attualmente qualificata dalla Regione come società a partecipazione pubblica non in controllo.

Tale inquadramento discende dall'applicazione dell'art. 26, c.5 e 5-bis, del D.Lgs. n. 175/2016, in quanto TPER ha proceduto all'emissione di strumenti finanziari di debito quotati su mercati regolamentati, circostanza che ne comporta l'esclusione dall'ambito di applicazione del TUSP, mantenuta anche a seguito di successive emissioni effettuate in continuità con quelle originarie.

La Regione ha ricostruito il percorso societario evidenziando che la prima emissione obbligazionaria è stata avviata nel 2016 e completata nel 2017, mentre una nuova emissione è stata deliberata dall'Assemblea dei soci in data 31 luglio 2024, in linea con la strategia di finanziamento della società orientata all'utilizzo di debito quotato quale fonte di approvvigionamento delle risorse.

La Sezione – con del. n. 163/2025 e con la del. n. 37/2026 – ha affermato che l'esclusione del TUSP non incide sulla configurabilità del controllo pubblico in senso sostanziale ai sensi dell'art. 2359 c.c., rilevando che, in presenza di una compagine interamente pubblica e di finalità riconducibili all'interesse pubblico, la Società deve comunque essere qualificata come società a controllo pubblico. In particolare, la Sezione ha chiarito che l'emissione di strumenti finanziari quotati non esclude l'esistenza di un'influenza dominante pubblica né la riconducibilità della società alle logiche di indirizzo e finalità proprie degli enti partecipanti.

La Regione, pur prendendo atto dell'orientamento della magistratura contabile, ritiene che, sul piano formale, non sia giuridicamente possibile modificare la qualificazione della società ai fini dell'applicazione del TUSP, stante il permanere delle condizioni di esclusione previste dall'art. 26 del D. Lgs. n. 175 del 2016.

Sotto un diverso profilo, l'Ente evidenzia che un'eventuale qualificazione di TPER quale società a controllo pubblico potrebbe incidere negativamente sulla capacità della stessa di operare nel mercato concorrenziale del trasporto pubblico locale, in quanto la partecipazione alle gare richiede condizioni di neutralità tra operatori economici, non compatibili con un unico centro decisionale o direzione unitaria

suscettibili di determinare fenomeni di eterodirezione o di alterazione della par condicio. Tale impostazione, dichiara la Regione, risulta coerente con il quadro normativo statale e regionale, che individua nelle procedure ad evidenza pubblica lo strumento ordinario di affidamento dei servizi pubblici locali, nonché con i principi di separazione tra funzioni di regolazione e gestione sanciti dal D.Lgs. n. 201/2022.

La Regione sottolinea altresì che, indipendentemente dalla qualificazione formale, TPER è comunque inclusa nel perimetro delle analisi condotte nell'ambito dei piani di razionalizzazione ex art. 20 TUSP ed è assoggettata ai controlli della Corte dei conti, in conformità agli orientamenti della Sezione delle Autonomie.

Infine, viene rappresentato che la Società adotta un articolato sistema di *governance* e *compliance*, comprendente l'applicazione delle norme in materia di trasparenza, anticorruzione, responsabilità amministrativa, sostenibilità e controlli interni, nonché ulteriori strumenti volontari (rating di legalità, certificazioni, modelli organizzativi e sistemi di gestione), idonei a garantire elevati *standard* di correttezza gestionale e presidio dei rischi.

In conclusione, la Regione evidenzia che sono in corso valutazioni strategiche volte alla riorganizzazione del settore del trasporto pubblico locale, anche mediante possibili operazioni di aggregazione societaria, nell'ambito delle quali saranno eventualmente considerati ulteriori strumenti di coordinamento e *governance* tra i soci pubblici.

Quanto sostenuto dalla Regione consente al Collegio di chiarire ulteriormente il contenuto del “controllo pubblico sostanziale” così come declamato nella propria giurisprudenza e di riportare in un quadro di coerenza sistematica le “diverse” nozioni di controllo pubblico offerte dal legislatore “civilistico e pubblicistico”.

Ancora una volta, il punto di partenza da cui partire non sono gli effetti “disciplinari” della riconduzione della Società al controllo pubblico quanto, invece, l'interesse pubblico che mediante la Società in questione il soggetto pubblico ha inteso (e deve) perseguire.

In questa prospettiva TPER S.p. A. non può essere considerata alla stregua di un “corpo estraneo” rispetto agli Azionisti pubblici e in tale ottica i soggetti pubblici sono tenuti in ragione di una doverosità imposta dall'assetto normativo generale di sistema dell'uso delle risorse pubbliche fondato sull'art. 97 e sull'art. 81 della Costituzione ad esercitare un “controllo societario effettivo”.

Non del tutto comprensibili appaiono le affermazioni in base alle quali le regole pubblicistiche in materia societaria altererebbero le potenzialità aziendali di TPER privandola di possibilità di successo nelle competizioni di mercato e nelle gare per l'affidamento dei servizi pubblici tenuto conto anche delle dichiarazioni rese dalla Regione quando si evidenzia che – di fatto – la Società adotta un sistema di *governance* e di *compliance* del tutto sovrapponibile a quello disciplinato dal T.U.S.P.

Ed è qui che, forse inconsapevolmente, la Regione rafforza quanto sostenuto dalla Sezione nella sua plurima produzione giurisprudenziale.

Il tema del controllo pubblico (così come arricchito anche dai contenuti di cui al D.Lgs. n. 201 del 2022, pure richiamato da codesta Regione) non può essere ridotto ad una mera applicazione aprioristica e formalistica delle regole del Testo unico delle società a partecipazione pubblica che, peraltro, come noto, si applicano alle società “quotate” o alle società emittenti strumenti finanziari diversi dalle azioni quotate in mercati regolamentati simili solo se espressamente previsto.

Si tratta di esercitare un reale controllo pubblico (si ribadisce, in senso sostanziale) affinché gli interessi generali delle comunità trasfusi nella Società (nel senso descritto prima) siano realmente e costantemente perseguiti.

Più volte, in questo quadro, il Collegio ha infatti sostenuto che la società partecipata da enti pubblici in misura maggioritaria deve operare secondo criteri di autonomia negoziale e, di conseguenza, la Pubblica amministrazione non può mai indirizzare o governare la società imponendo prescrizioni antieconomiche

o diametralmente contrastanti con l'interesse alla stessa vitalità sociale (Corte conti, Sez. reg. controllo Emilia-Romagna, del. n. 78 e n. 79 del 2025 laddove si fa un cenno all'eventualità della presenza di interessi disfunzionali; Cass., Sez. V, sent. n. 9199 del 2023).

Ma, tenuto conto dell'interesse pubblico sotteso alla partecipazione, non vi può essere dubbio alcuno che il "gruppo" degli enti pubblici possa (e debba in presenza delle circostanze più volte descritte dalla giurisprudenza) influire sul funzionamento della società mediante strumenti di diritto societario.

Non si tratta quindi da parte dei soggetti pubblici di svolgere una (dissonante) eterodirezione ma di esercitare una doverosa convergenza nell'esercizio di un controllo necessitato dal perseguimento delle medesime finalità di cura dell'interesse pubblico.

Per quanto riguarda i patti parasociali, nella relazione, alla quale si rinvia, si rappresentano per ogni Società gli aggiornamenti rispetto all'anno precedente. Su diciotto compagini societarie censite (sono escluse dal conteggio Terme di Castrocaro S.p.A. e Infrastrutture Fluviali S.r.l.), per otto non risultano sottoscritti patti o accordi parasociali vigenti.

La Sezione, come accennato sopra, continua a seguire con speciale interesse le azioni che la Giunta regionale ha intrapreso per rafforzare la governance sul proprio sistema di società, agenzie e fondazioni controllate e partecipate.

Si rammenta che la Giunta regionale, già a partire dal 2021, ha valutato l'opportunità di rafforzare la *governance* del proprio sistema di società, agenzie e fondazioni controllate e partecipate, prevedendo nel Documento di economia e finanza regionale (DEFR 2022), approvato con d.G.R. n. 891 del 14 giugno 2021 e con deliberazione dell'Assemblea legislativa n. 50 del 21 luglio 2021, l'obiettivo strategico di realizzare una regia unitaria del sistema delle partecipate regionali. Tale obiettivo è stato confermato nei successivi DEFR 2023 e DEFR 2024.

Più recentemente, anche la Giunta insediatasi a seguito del rinnovo elettorale, con il primo DEFR di Legislatura (approvato con la già citata d.G.R. n. 231 del 17 febbraio 2025), ha confermato ulteriormente l'obiettivo di attuare un nuovo modello di *governance*.

L'implementazione dell'obiettivo strategico delineato con i Documenti di Economia e Finanza regionale è stata iniziata progressivamente già a partire dal 2022. Coerentemente con tale indirizzo, con d.G.R. n. 325 del 7 marzo 2022, la Giunta regionale ha avviato un primo intervento di riorganizzazione, ridefinendo le attribuzioni in materia di partecipate e individuando, attraverso modifiche alle declaratorie, un presidio politico-istituzionale presso il Gabinetto della Giunta ed un presidio strategico-gestionale presso la Direzione generale "Risorse, Europa, Innovazione e Istituzioni", pur mantenendo competenze diffuse nelle diverse Direzioni generali.

A seguito di un'analisi organizzativa approfondita, con d.G.R. n. 756 del 15 maggio 2023 è stato adottato un atto di indirizzo che individua nel cosiddetto "Modello temperato" l'assetto di governance verso cui tendere. Tale modello prevede una struttura organizzativa centrale, titolare del complesso delle responsabilità giuridiche, amministrative ed economiche, affiancata da un organismo di supporto a composizione variabile, chiamato a contribuire ai processi istruttori in relazione alle specifiche materie trattate.

La scelta del Modello temperato, in luogo di un modello pienamente accentrato, è stata motivata dalla preesistente frammentazione delle competenze, che nel 2023 coinvolgeva 44 strutture organizzative (pari a circa l'80 per cento delle strutture regionali), e dalla necessità di valorizzare le competenze diffuse nelle diverse Direzioni, garantendo al contempo un presidio centrale qualificato.

Con d.G.R. n. 2359 del 22 dicembre 2023, la Giunta ha quindi approvato il nuovo modello di *governance*, esteso all'insieme delle società ed enti partecipati o controllati dalla Regione. Il modello prevede un'attuazione graduale, articolata in una prima fase sperimentale di accentramento, a partire dal 30 giugno 2024, e in una successiva fase di completamento da realizzarsi entro il 2025.

La prima fase, inizialmente prevista, come detto, dal 30 giugno 2024 e avviata effettivamente dal 1° ottobre 2024 al fine di garantire adeguate condizioni organizzative, ha riguardato l'accentramento dei tre macro-processi principali: processi di elevata strategicità, processi strategico-gestionali e processi relativi alle nomine degli organi di governo e controllo delle società. Tale fase è stata accompagnata dalla ridefinizione delle declaratorie organizzative (d.G.R. n. 876 del 20 maggio 2024) e dal progressivo rafforzamento della dotazione della struttura centrale.

Gli esiti della fase sperimentale, valutati positivamente e coerenti con gli obiettivi attesi, sono stati condivisi in Giunta, presentati alle Commissioni assembleari competenti il 7 ottobre 2025 e discussi nel Comitato di Direzione il 13 ottobre 2025.

Il percorso di rafforzamento della *governance* è stato ulteriormente confermato nel Programma di mandato della XII legislatura e nel DEFR 2025-2027. Tuttavia, il completamento del modello, previsto entro il 2025, è stato temporaneamente sospeso in relazione al più ampio processo di riorganizzazione delle strutture organizzative dell'Ente.

Con d.G.R. n. 1559 del 29 settembre 2025 sono state approvate le linee di indirizzo per la riorganizzazione complessiva, che confermano, tra gli obiettivi prioritari, il superamento della frammentazione anche nel presidio delle partecipate. Successivamente, con d.G.R. n. 2224 del 22 dicembre 2025 è stato definito il nuovo assetto macro-organizzativo, attribuendo alla Direzione generale competente la responsabilità della *governance* unitaria delle partecipate.

Il processo relativo ai controlli non è stato oggetto di riorganizzazione, le competenze sono a tutt'oggi allocate presso le diverse direzioni generali, salvo i controlli sulle società *in house* unificati nell'ambito della Struttura centrale già a partire dal 2016.

Con d.G.R. n. 100 del 30 gennaio 2026 è stata definita la seconda fase della riorganizzazione, che ha previsto il trasferimento alla Struttura centrale – ridenominata Settore della Governance delle Partecipate e DEFR – delle competenze relative ai macro-processi già individuati.

In particolare, anche con i successivi provvedimenti è stato previsto l'estensione del presidio in un unico punto organizzativo per le aziende, agenzie, consorzi e fondazioni controllate e partecipate dell'Ente, oltre che per le società. Inoltre, è stato previsto l'accentramento del quarto macro-processo relativo alle attività finalizzate alla *compliance* per le società. Tra le attività previste in quest'ultimo macro-processo rientrano lo sviluppo di Modelli di controllo e vigilanza e la relativa produzione di *report* di controllo.

Permangono tuttavia elementi di gradualità nell'attuazione, in quanto il trasferimento delle risorse umane necessarie, (l'effettiva applicazione della seconda fase è però subordinata al trasferimento delle risorse umane, valutate nell'ambito dell'analisi svolta (d.G.R. n. 2359, sezione 1.6 1.6 "Il quadro delle risorse umane che operano sul Sistema delle Partecipate"), decurtate del 50 per cento - come previsto dalla d.G.R. n. 2359 con l'obiettivo di razionalizzare i costi amministrativi dell'attività) non è ancora stato completato e richiederà tempi non ancora pienamente determinabili. Pertanto, allo stato attuale, il livello di accentramento effettivamente realizzato corrisponde a quello conseguito con l'avvio della prima fase, dal 1° ottobre 2024, mentre il pieno completamento del modello resta subordinato al progressivo adeguamento delle risorse organizzative.

Nella relazione viene trattata anche una parte relativa alla fissazione degli obiettivi specifici, annuali e pluriennali, nonché sull'attività di monitoraggio e vigilanza esercitata dalla Regione sugli organismi partecipati.

In continuità con quanto fatto lo scorso anno, la Sezione ha riservato un approfondimento ai flussi finanziari tra la Regione e le Società partecipate, sottolineando che il loro fondamento deve trovare "causa" in linea con il disposto dell'art. 14, c. 5, del D.Lgs. n. 175/2016 che disciplina il divieto di soccorso finanziario, tema di grande rilevanza perché influisce potenzialmente gli equilibri di bilancio. Si rinvia alla relazione per la disamina specifica dell'argomento.

Inoltre, sempre in tema di risorse finanziarie che dall'Ente si indirizzano verso gli organismi partecipati, la Sezione ha analizzato i trasferimenti finanziari che dalla Regione migrano verso il "sistema delle partecipazioni", riferiti a determinate tipologie di spesa ovverosia "acquisto di beni e servizi", "contributi agli investimenti", "imposte e tasse a carico dell'Ente", "investimenti fissi lori e acquisto terreni", "acquisto abbonamenti per i dipendenti", "trasferimenti correnti" e "altro".

Come rappresentato dalle tavole contenute nella relazione e descritto nella parte dedicata alle ragioni giuridiche che legittimano il trasferimento di risorse finanziarie dalla Regione al "Sistema partecipate regionale", dal controllo della Sezione è emersa la circostanza che dall'Ente emigrano risorse finanziarie al suddetto sistema per un valore totale pari a 784.691.223,15 euro pari al 4,55 percento delle entrate accertate in parte competenza nell'esercizio 2025 pari a 17.245.845.478,47 euro, come da rendiconto regionale. Medesima percentuale è rinvenibile anche confrontando il dato di 784.691.223,15 euro con il totale delle spese impegnate nel 2025 che risultano pari a 16.995.955.383,73 euro.

La Sezione ritiene possa essere interessante descrivere ed illustrare - anche attraverso una serie di rappresentazioni grafiche - i "valori" (verso e dal) sistema delle partecipazioni nell'obiettivo di fornire - sia pur empiricamente - un quadro sinottico utile per una prima, immediata visione di quanto la Regione "investe" nel "mondo" delle partecipate e di quanto "riceve" da tali investimenti.

Nella medesima prospettiva della trasparenza, come già previsto nel precedente giudizio di parificazione, anche l'inserimento di una parte dedicata all'analisi dei metodi di rendicontazione realizzati dalla Regione in tema di migrazione di risorse finanziarie al "Sistema partecipazioni regionali".

Più nel dettaglio, alla Regione è stato chiesto di riferire in ordine alle modalità di rendicontazione e verifica del raggiungimento degli obiettivi individuati in fase programmatica con riferimento ai trasferimenti finanziari [...] e ai flussi finanziari [...]. In particolare, di riferire sui processi di verifica eventualmente previsti dalla Regione circa il conseguimento dell'obiettivo o del risultato atteso e con riferimento ai quali gli enti partecipati sono stati destinatari di specifici finanziamenti, indicando la tipologia di controllo e, nel caso in cui venga in concreto riscontrato il mancato conseguimento dell'obiettivo, quali siano le azioni conseguenti ad eventuali accertamenti in negativo.

Attesa la particolare complessità della questione, non può non rinviarsi al capitolo per l'approfondimento della tematica.

Per ciò che riguarda il procedimento di conciliazione dei rapporti credito/debito la Regione riferisce che per l'esercizio finanziario 2025 la conciliazione dei rapporti creditori/debitori ex art. 11 c. 6 lett. j) del D.Lgs. n. 118/2011 riguarda 47 Enti partecipati: 7 Agenzie; 4 Consorzi fitosanitari; 1 Ente parco; 18 Società e 17 Fondazioni. La Regione precisa che alla data del 30 marzo 2026 i saldi contabili riferiti a n. 18 Enti risultavano conciliati e per n. 1 di questi risultava già acquisita l'asseverazione prodotta dai rispettivi e competenti organi di revisione. Con ulteriore aggiornamento l'Ente segnala che alla data del 4 maggio 2026 i saldi contabili riferiti a 43 Enti risultano essere concordi e per 32 di questi risulta già acquisita l'asseverazione prodotta dai competenti organi di revisione delle Partecipate. Di questi per 21 risulta acquisita anche l'asseverazione da parte del Collegio dei Revisori della Regione Emilia-Romagna. La Regione riferisce che, alla data del 25 maggio 2026, i saldi contabili riferiti al complesso di enti e società partecipate dalla Regione risultano conciliati (47 totali). Per 42 enti su 47 risulta, inoltre, già acquisita l'asseverazione prodotta dai rispettivi e competenti organi di revisione e per 37 risulta acquisita anche l'asseverazione da parte del Collegio dei Revisori della Regione Emilia-Romagna.

Infine, in sede di contraddittorio, la Regione comunica che per tutti risulta acquisita l'asseverazione prodotta sia dai rispettivi e competenti organi di revisione che dal Collegio dei Revisori dell'Emilia-Romagna (alla data del 22 giugno 2026).

Con riferimento ai proventi dal sistema partecipazioni, nel documento Conto Economico di cui al Rendiconto generale per l'esercizio 2025, trova iscrizione la posta contabile "proventi da partecipazioni" per un importo di 948.048,63 euro (nel 2024 il valore era di 1.863.876,81 euro, nel 2023 di 387.275,37

euro, nel 2022 di 285.592,01 euro, nel 2021 di 259.629,10 euro, nel 2020 di 285.592,01 euro, nel 2019 di 2.989.906,77 euro e nel 2018 di 3.158.229,90 euro).

In Nota integrativa, la Regione tratta dei “Proventi da partecipazioni: tale voce, complessivamente pari a euro 948.048,63, corrisponde ai dividendi distribuiti dalla società partecipate Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.a., Porto Intermodale Ravenna S.p.a. S.A.P.I.R., Italian Exhibition Group S.p.a.”. Si precisa che i proventi 2025 derivano dall’attività svolta dalle società nel 2024, poiché utili distribuiti dalle società nel 2025.

Nel corso dell’istruttoria preliminare al giudizio di parificazione dello scorso esercizio 2024, la Sezione rilevava che la società IRST S.r.l. presenta elementi potenzialmente critici sotto il profilo dell’equilibrio economico-finanziario. Per tale ragione il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti alla Regione. La Regione, in sede di contraddittorio, ha dichiarato che l’analisi economico-finanziaria dell’IRST per l’esercizio 2025, condotta sulla base di dati riclassificati, evidenzia un risultato netto sostanzialmente in pareggio (48.787 euro), a fronte di un risultato operativo negativo (-3,99 mln di euro), compensato da proventi straordinari pari a circa 4,9 mln di euro. Tali componenti straordinarie derivano, dichiara la Regione, in prevalenza dalla corretta imputazione, secondo il principio di competenza, dei ricavi da *grant* maturati su attività di ricerca.

Rispetto al 2024 si registra un miglioramento della gestione, con incremento dei ricavi operativi e contenimento dei costi, pur permanendo uno squilibrio strutturale legato, tra l’altro, all’aumento dei costi sanitari e del personale, al disallineamento tra attività e finanziamenti, nonché agli effetti tariffari.

Gli indicatori finanziari evidenziano condizioni di sostenibilità nel breve periodo, sebbene subordinate alla piena attuazione del Piano di risanamento 2025-2027, che ha già prodotto risultati significativi sul contenimento dei costi, ma presenta ancora scostamenti su alcune voci di ricavo e sulle azioni strutturali, i cui effetti sono attesi nel medio periodo. Nel complesso, afferma la Regione, il quadro rappresenta un miglioramento congiunturale degli equilibri economici, pur in assenza, allo stato, di un consolidamento strutturale degli stessi. Infatti, si sostiene, sono in corso eventi che potrebbero avere ripercussioni sull’equilibrio economico finanziario della predetta Società sulla cui natura e dimensioni la Regione si riserva di riferire. Ulteriormente, viene esposto dalla Regione che il progetto di estensione del carattere di IRCCS alle attività di Oncologia e Onco-ematologia della Romagna, nella prospettiva di affidare a IRST, di concerto con l’AUSL della Romagna e secondo il perimetro e il modello di *governance* in via di definizione nelle sedi istituzionali competenti, la gestione dell’*asset* oncologico romagnolo, presumibilmente contribuirà garantire una maggior sostenibilità nel medio-lungo periodo.

La Sezione raccomanda di proseguire nel monitoraggio dell’attuazione del Piano di risanamento, al fine di assicurare il consolidamento strutturale degli equilibri economico-finanziari, riducendo la dipendenza da componenti straordinarie.

Concludendo, con i dati relativi ai risultati d’esercizio per il 2025 relativi al complesso del sistema “partecipate” (situazione come da trasmissione dati del 22 giugno 2026) può riassuntivamente evidenziarsi che essi sono per lo più positivi.

Più nel dettaglio, precisando che i dati si riferiscono alle informazioni trasmesse dalla Regione alla data del 22 giugno 2026:

- n. 14 Società conseguono un risultato economico positivo, per un totale, complessivamente, di 74.343.798,00 euro, di cui 10.533.040,00 euro sono l’utile d’esercizio di Banca Popolare Etica, 2.987.640,00 della società Porto Intermodale Ravenna s.p.a. S.A.P.I.R., 48.787,00 euro della società IRST S.r.l., 163.751,00 euro della società Centro Agro-Alimentare Riminese, 53.406,00 euro della società Lepida, 96.940,00 euro della società Art-Er, 18.205,00 euro della società APT Servizi, 16.215,00 euro della società Centro agro-alimentare e logistica (Cal) s.c.r.l., 71.725,00 euro della società FER, 5.065.737,00 euro della società Fiere di Parma, 23.262.217,00 euro della società IEG,

23.478.775,00 euro della società Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna, 619.052,00 della società Centro agro - alimentare di Bologna S.p.A. e 7.928.308,00 della società Bolognafiere;

- n. 2 Società in perdita per un totale di -878.805,00 di cui -351.123,00 euro fa riferimento al risultato negativo conseguito da Piacenza Expo S.p.A. e -527.682,00 con riferimento a Finanziaria Bologna metropolitana s.p.a. in liquidazione.
- n. 2 società non presentano il bilancio di esercizio ovverosia TPER (la Regione dichiara che la società chiude il 2025 in utile, ma non precisa ancora l'importo) e Società di Salsomaggiore in liquidazione.

In ordine ai risultati delle Fondazioni si evidenzia che, nell'esercizio 2025, sono tutti positivi, salvo quelli di:

- Italy China Council Foundation - ICCF ETS, in perdita di 782.836,00 euro;
- Fondazione emiliano-romagnola per le vittime dei reati, in perdita per 53.919,76 euro;
- Emilia-Romagna Teatro Fondazione - Teatro Stabile Pubblico Regionale, in perdita per 357.108,00 euro;
- Fondazione scuola di pace di Monte Sole per 31.251,00 euro

e che non risultano pervenuti i bilanci 2025 relativi a:

- Fondazione collegio europeo di Parma,
- Fondazione Cineteca di Bologna.

Come di consueto, per gli approfondimenti e le analisi dettagliate riferite ad ogni soggetto giuridico si fa rinvio alla relazione complessiva.

La spesa per il personale

a) La spesa di personale rappresenta uno dei principali aggregati di spesa corrente e, per tale motivo, risulta regolamentata sotto diversi profili, attesa la sua rilevanza ai fini degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli di finanza pubblica (cfr., *ex multis*, Corte cost., sentenze nn. 145/2021, n. 18 del 2013 e n. 173/2012).

La disciplina vincolistica oggi vigente ruota intorno al rapporto tra la spesa di personale e l'accertamento delle entrate correnti degli ultimi tre rendiconti approvati, quale condizione necessaria – attesa la strutturale rigidità di tale tipo di spesa – per garantire la sostenibilità delle nuove assunzioni a tempo indeterminato (cfr. l'art. 33, c. 1, del D.L. n. 34/2019).

b) La spesa deve essere inoltre coerente con la pianificazione del fabbisogno di personale, operata sulla base ad un'analisi in funzione programmatica ed alla rappresentazione delle esigenze dell'amministrazione sotto il profilo quantitativo e qualitativo.

In quest'ottica, la Regione, con d.G.R. n. 110 del 27 gennaio 2025, successivamente all'entrata in vigore della L.R. n. 13/2024 (relativa all'autorizzazione all'esercizio provvisorio del bilancio di previsione per l'anno 2025), ha aggiornato la programmazione dei fabbisogni relativa al biennio 2025/2026, approvando l'Aggiornamento 2025, in regime di esercizio provvisorio, del Piano integrato di attività e organizzazione per il triennio 2024/2026 (PIAO 2024/2026). Successivamente, con d.G.R. n. 1440 del giorno 8 settembre 2025, in seguito all'approvazione della legge regionale di assestamento 25 luglio 2025, n. 7, ha approvato l'aggiornamento 2025 del Piano integrato delle attività e dell'organizzazione (di seguito PIAO) riferito al triennio 2025-2027, rideterminando la dotazione organica teorica, che corrisponde, nel 2025, ad un valore finanziario di **103.097.553,93** euro, cifra inferiore di **7.445,82** euro rispetto alla consistenza precedente, e ad una consistenza numerica di **4.088 unità**. Infine, con d.G.R. n. 1769 del 27 ottobre 2025, è stato approvato l'aggiornamento del “Piano occupazionale per il triennio 2025/2027” della d.G.R. n. 1440/2025, a seguito della necessità, emersa in sede di monitoraggio, di adeguare – a saldi assunzionali, oneri finanziari e dotazione organica invariati – le modalità di reclutamento.

Il Piano dei fabbisogni ed il successivo aggiornamento risultano corredati del parere favorevole del Collegio dei revisori dei conti, che ha altresì dato atto della sussistenza di tutti i requisiti necessari per procedere alle assunzioni.

c) Nel 2025 sono state effettuate assunzioni per complessivi n. **551** unità di personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, **di cui 204 assunzioni dall'esterno** e n. **347 assunzioni, per progressioni tra le aree**, di dipendenti regionali. Le **assunzioni da concorso pubblico** per titoli ed esami sono state **130** e i relativi bandi di reclutamento hanno avuto ad oggetto figure professionali delle categorie “istruttori” e “funzionari”.

Dal raffronto dei dati si registra una diminuzione del personale in servizio effettivo, al 31 dicembre 2025, di **37** unità rispetto all'anno precedente.

Al riguardo, la Regione ha riferito che il leggero decremento delle assunzioni registratosi nel corso del 2025 è imputabile al rallentamento delle assunzioni nel primo quadrimestre, a causa dell'esercizio provvisorio, e nel secondo semestre, a causa della riorganizzazione dell'Ente in corso a seguito dell'insediamento della XII consiliatura.

Tuttavia, il suddetto piano assunzionale ha determinato, quale effetto ulteriore, l'aumento, rispetto alla dotazione organica teorica, della percentuale del personale effettivo in servizio, percentuale cresciuta dall'89,24 per cento nel 2021 al 92,56 per cento nel 2025.

In quest'ottica, l'acquisizione di nuovo personale non rileva tanto sotto il profilo quantitativo, ma, soprattutto, per gli aspetti della qualificazione professionale e organizzativa, che, con riferimento al personale del comparto, fanno registrare una progressiva diminuzione della dotazione organica

(fabbisogno) delle categorie più basse, con corrispondente graduale incremento delle categorie più elevate.

d) Questa Sezione ha svolto un'analisi della consistenza dell'organico della Regione e, al riguardo, evidenzia i seguenti aspetti:

- il personale che opera presso le strutture speciali di Giunta e Assemblea è pari a 303 unità ed è integralmente computato nella dotazione organica dell'Ente (in numero superiore di 17 unità rispetto al 2024); di questi, 156 unità sono con contratto a tempo determinato ai sensi dell'art. 63 dello Statuto regionale;
- in totale, il personale a tempo determinato ammonta a n. 320 unità; rispetto al 2024, che registrava la presenza di n. 374 unità di personale a tempo determinato, i contratti in essere al 31 dicembre 2025 sono dunque diminuiti di n. 54 unità, riprendendo il *trend* in diminuzione già rilevato negli anni 2022 e 2023 ed interrottosi nel corso dell'anno 2024;
- la Dirigenza, articolata ai sensi della L.R. n. 43/2001 in un'unica qualifica, ma con distinzione tra Direttori generali e Dirigenti, consta, alla fine del 2025, di n. **160** unità dirigenziali (14 in meno rispetto al precedente esercizio), al netto di n. 11 unità indisponibili perché collocate in aspettativa o comandate presso altri enti, a fronte della relativa dotazione organica di 200 unità; la percentuale dei **dirigenti a tempo indeterminato** rappresenta il **52,5 per cento** della dotazione organica (105 su 200), quella dei dirigenti **a tempo determinato il 6,5 per cento, inferiore a quella dell'anno precedente** che ammontava all'8 per cento (13 su 200 posti in dotazione organica), ai quali devono aggiungersi 13 dirigenti **alle dipendenze degli organi di governo**, ai sensi dell'art. 63 dello Statuto (**6,5 per cento** della dotazione organica), e i **n. 29** dirigenti comandati dall'esterno (**14,5 per cento** della dotazione organica);
- nessun comando o distacco risulta in essere per il personale non dirigenziale;
- quanto al personale necessario all'attuazione del PNRR, per cui il Legislatore ha consentito assunzioni a tempo determinato ed il conferimento di incarichi di collaborazione a professionisti ed esperti, per il supporto agli enti nella gestione dei relativi procedimenti amministrativi, non si è proceduto ad alcuna assunzione di personale per la realizzazione di progetti, ma ci si è avvalsi della possibilità di utilizzare professionisti ed esperti a supporto dell'azione degli enti interessati. In relazione all'anno 2025, in particolare, la Regione, confermando quanto già riferito nei precedenti giudizi di parifica, ha dedotto che sono state completate le procedure di selezione (le prime espletate nel 2021 e altre nell'annualità 2023) con la sottoscrizione di **n. 62 contratti di collaborazione** ai sensi dell'art. 1, c. 5 e art. 9, c. 2 e 2 -bis del D.L. n. 80/2021. La Regione riporta, in particolare, l'elenco degli incarichi rinnovati, fino al 30 giugno 2026, per l'anno 2025, ai sensi dell'art. 1, c. 5 e art. 9, c. 2 del D.L. 80/2021; essi ammontano complessivamente a **n. 26**.

In merito ai dati sopra riportati e ai principali contenuti del Piano dei Fabbisogni, emerge invece che:

- il piano assunzionale ha determinato un lieve incremento del valore percentuale del personale effettivo in servizio rispetto alla dotazione organica teorica, cresciuto dal 90,94 per cento nel 2023 al **92,56 per cento** nel **2025** (considerando anche il personale indisponibile – n. 101 unità – la suddetta percentuale, per l'anno 2025, sale al 95,03 per cento);
- è progredita, anche nel 2025, la realizzazione del Piano pluriennale di superamento del precariato, con **n. 58 stabilizzazioni**, disposte secondo la disciplina legislativa speciale attualmente vigente;
- è diminuito il numero dei Dirigenti a tempo determinato, mantenendo e migliorando, nel 2025, lo specifico obiettivo di rientro nel limite di legge.

e) La spesa di personale è stata poi monitorata, nel suo andamento, in ragione della normativa vincolistica vigente, con particolare riguardo al rispetto della capacità assunzionale dell'Ente e del tetto per il Fondo del trattamento accessorio dei dipendenti.

Per l'anno 2025 la spesa di personale complessivamente sostenuta dalla Regione è stata pari a **211.843.261,49** euro (importo superiore di 8.059.165,91 euro rispetto a quello del 2024). In tal modo si è rispettato:

- per il personale a tempo indeterminato, il valore soglia di cui all'art. 33 del D.L. n. 34/2019, non essendo stati utilizzati tutti gli spazi finanziari consentiti per le assunzioni a tempo indeterminato, come certificato dal Collegio dei Revisori dei conti;
- il limite, di cui al D.L. n. 78/2010, in materia di lavoro flessibile, risultando la spesa per tali tipi di contratto, computata secondo i criteri di legge, inferiore a quella del 2009;
- il limite di finanza pubblica previsto dall'art. 1, c. 557-*quater*, della L. n. 296/2006, attestandosi la spesa complessiva per il personale ad un importo inferiore alla media della spesa nel triennio 2011-2013.

La Sezione prende favorevolmente atto dell'avvenuto superamento anche per l'anno 2025 della criticità, riscontrata in occasione della parifica anno 2023, in merito alla necessaria asseverazione del rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio ai fini dell'applicazione dell'art. 33, c. 1, del D.L. n. 34 del 2019, da parte dell'organo di revisione, asseverazione regolarmente resa dal Collegio dei revisori, nel caso di specie, tempestivamente, con il parere espresso in occasione dell'adozione del PIAO e del successivo relativo aggiornamento con riferimento alla Sezione del Piano dei fabbisogni del personale e alla relativa spesa ivi programmata.

La Regione ha proceduto alla costituzione del Fondo unico delle risorse decentrate per il personale del comparto e della dirigenza per l'anno 2025.

Con d.G.R. n. 2217 del 22 dicembre 2025 è stato fissato in via provvisoria un fondo complessivo di 60.899.888,08 euro, di cui 37.929.116,50 euro per il comparto, 14.637.587,55 euro per il fondo dirigenti e 8.333.184,03 euro per il Fondo delle Elevate professionalità, dandosi atto che detti importi trovano copertura negli appositi capitoli della gestione di competenza del bilancio di previsione 2025 e delle annualità 2026 e 2027.

Con d.G.R. n. 2219 del 22 dicembre 2025, è stata autorizzata, per il Comparto, la sottoscrizione dell'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo per l'anno 2025, siglato il precedente 16 dicembre 2025. In merito alla Dirigenza, con d.G.R. n. 2218 del 22 dicembre 2025, è stata autorizzata la sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di contratto collettivo decentrato integrativo per il personale dirigenziale dell'area funzioni locali – anno 2025, siglato il precedente 2 dicembre 2025.

Le suddette delibere sono state tutte adottate previo parere dell'Organo di revisione, il quale (v. gli All. A, B e C al verbale n. 33 del 19 dicembre 2025) si è espresso sia sulla proposta di costituzione provvisoria del Fondo unico delle risorse decentrate per il personale del comparto e dirigente anno 2025 sia sull'aggiornamento del Fondo medesimo, certificando, da un lato, *“la compatibilità dei costi del Fondo unico delle risorse decentrate per il personale del comparto e della dirigenza dell'anno 2025 con i vincoli di bilancio pluriennale e quelli derivanti dall'applicazione delle norme di legge inerenti i contratti collettivi decentrati integrativi”* e, dall'altro, *“la veridicità dei contenuti della Relazione tecnico-finanziaria predisposta dal Responsabile del Settore “Sviluppo delle risorse umane, Organizzazione e Comunicazione di servizio”*.

Quanto sopra premesso, **la Sezione prende positivamente atto sia dell'avvenuta sottoscrizione del contratto collettivo decentrato integrativo per la dirigenza entro l'esercizio di riferimento sia dell'assolvimento, da parte del Collegio dei revisori, dell'obbligo di certificazione della provvisoria costituzione del Fondo unico delle risorse decentrate per il personale del comparto**

e della dirigenza in relazione alla corretta costituzione dello stesso, alle risorse stanziare in bilancio ed all'osservanza, infine, dei vincoli di finanza pubblica e contrattuali⁴,

f) Ampliandosi in ultimo l'indagine al "gruppo-Ente pubblico", va rilevato che la spesa di personale delle Società partecipate e a controllo pubblico ammonta nel 2025 a circa **233.253.567,04 euro**, anche se, al riguardo, bisogna considerare sia che TPER S.p.A., Cal – Centro agro-alimentare e Logistica S.r.l. non hanno comunicato il dato sia che, per alcune società, si tratta ancora di dati provvisori in quanto, al tempo dell'istruttoria, i bilanci relativi al 2025 erano ancora in corso di approvazione.

In tale quadro, la Regione, circa l'andamento della spesa negli ultimi cinque anni riferisce, in particolare, che:

- il costo totale per il personale sostenuto dalle società partecipate della Regione ammonta ad euro 1.491.607.087, con una media annua pari a euro 298.321.417;
- le variazioni dell'importo totale annuo della spesa determinano un incremento complessivo nel quinquennio nell'ordine del 30 per cento;
- tale incremento risente ancora in parte del protrarsi dell'emergenza da Covid19, che ha caratterizzato soprattutto l'anno 2020: dal 2019 al 2020, infatti, si osserva un forte decremento – corrispondente a - 4,3 per cento – dovuto agli effetti pandemici; successivamente si è registrata invece una ripresa (dell'1,7 per cento nel 2021, dell'8,3 per cento nel 2022, del 6,2 per cento nel 2023, del 9,2 per cento nel 2024 e, infine, del 4,5 per cento nel 2025).

Le società che evidenziano un costo medio di personale più alto, nei cinque anni considerati, sono: Tper S.p.A (96,2 mln di euro); IRST S.r.l. (34,7 mln di euro); Banca Popolare Etica S.c.p.A (31,7 mln di euro); Lepida S.c.p.A (29,5 mln di euro); Aeroporto Guglielmo Marconi di Bologna S.p.A (28,9 mln di euro).

Infine, la Regione ha rappresentato che, estendendo l'analisi al decennio 2016 – 2025, si evidenzia un incremento del costo del personale, in termini di percentuale media annua, pari al 3,4 per cento. Le variazioni percentuali annue, a parte un sensibile rialzo tra il 2016 e il 2017 (+13,6 per cento) e il decremento tra il 2019 e il 2020 (-14,3 per cento), si muovono tra un minimo di -6 per cento nel 2018 ed un massimo di +9,2 per cento nel 2024.

La Regione ha rappresentato di svolgere l'attività di controllo analogo sulle Società *in house* attraverso modelli di vigilanza aggiornati annualmente.

In sede istruttoria la Regione ha riferito che la Regione acquisisce annualmente, mediante una rilevazione condotta tramite il supporto di SIP – Sistema Informativo Partecipate, i dati relativi ai costi di personale, nonché ai movimenti del personale (assunzioni e cessazioni). Le società sono invitate, con apposita comunicazione, ad inserire e a certificare i dati di competenza. Le società TPER S.p.a., Cal – Centro agro-alimentare e Logistica S.r.l. consortile, come si è detto, non hanno provveduto alla trasmissione del dato relativo al costo del personale. Per tali società si assume dunque, ai fini dell'analisi, che gli importi del 2025 siano uguali a quelli del 2024.

⁴ Sul punto, la Sezione osserva altresì che l'allegato n. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011, punto 5.2, lett. a) prevede quanto segue: «*alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate*».

La Sezione rammenta, inoltre, che la giurisprudenza della Corte dei conti ha più volte sottolineato "l'importanza fondamentale di ogni fase, che deve essere completa in tutti i passaggi, ivi compreso quello della certificazione da parte del revisore", precisando che "(l)a seconda fase consiste nell'adozione dell'atto di costituzione del fondo, che ha la funzione di costituire il vincolo contabile alle risorse e svolge una funzione ricognitiva in quanto è diretta a quantificare l'ammontare delle risorse. Tale atto [...] deve essere formale e di competenza del dirigente e, inoltre, deve essere sottoposto a certificazione da parte dell'organo di revisione" (cfr. Sez. contr. Friuli-Venezia Giulia 29/2018/PAR, Sez. contr. Molise n.15/2018/PAR e n. 218/2015/PAR, Sez. contr. Veneto del. n. 263/2016, Sez. contr. Liguria, del. n. 20/2021 e Sez. contr. Piemonte del. n. 71/2023/PRSE)

Infine, la Sezione richiama la prevalente giurisprudenza della Corte dei conti che ha affermato, in relazione al citato punto 5.2 dell'Allegato 4/2 del principio contabile, che esso «leva ad ulteriore elemento costitutivo anche la certificazione dei revisori relativa sia alla corretta costituzione del fondo, in relazione alle risorse stanziare in bilancio e all'osservanza dei vincoli normativi di finanza pubblica e contrattuali, sia della conseguente proposta, alle parti sindacali, della bozza di ripartizione» (Sez. contr. Veneto, n. 263/2016; in senso conforme, Sez. contr. Friuli-Venezia Giulia n. 29/2018, Sez. contr. Marche, n. 40/2020, Sez. contr. Piemonte, del. n. 71/2023/PRSE).

g) Conclusivamente, la Sezione prende atto di quanto acquisito in istruttoria in relazione alla spesa del personale della Regione Emilia-Romagna nell'e.f. 2025.

La Sezione prende altresì atto del mantenimento dei descritti comportamenti virtuosi, constatando come il Collegio dei revisori abbia reso tempestivamente l'asseverazione del rispetto dell'equilibrio pluriennale di bilancio, contestualmente all'adozione di ciascun PIAO, con riferimento alla Sezione del Piano dei fabbisogni del personale e alla relativa spesa ivi programmata.

Osserva tuttavia *in primis* la funzione gestionale dei fondi per il personale ed esorta quindi, in tal senso, l'Amministrazione ad imprimere un'accelerazione nel processo di costituzione dei fondi medesimi.

Quanto al Fondo risorse decentrate, invita in particolare la Regione ad una attenta valutazione circa le risorse – in termini assoluti – ivi appostate.

L'attuazione del PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è uno strumento chiave per l'accesso ai fondi europei del *NextGenerationEU* ed è stato più volte oggetto di modifica fino alla versione attualmente vigente risultante dalla Decisione del 18 novembre 2018 del Consiglio UE. Nel corso del 2025 il Piano nazionale di ripresa e resilienza è stato oggetto di ulteriori interventi di modifica, articolati in due distinti cicli di revisione: una revisione tecnica, approvata dal Consiglio "Affari economici e finanziari" (Ecofin) il 20 giugno 2025, e una successiva rimodulazione complessiva del Piano, approvata con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 27 novembre 2025, che ha interessato un numero significativo di misure (circa 170). Sono altresì intervenuti definanziamenti di alcuni interventi e riallocazioni di risorse anche su progetti già esistenti.

Le revisioni hanno inciso anche sulla distribuzione temporale degli obiettivi, determinando una progressiva concentrazione dei traguardi nei semestri conclusivi del Piano, in funzione del completamento degli interventi entro la scadenza europea del 30 giugno 2026.

Ulteriori aggiornamenti del Piano sono intervenuti nel 2026, con Decisione del Consiglio dell'Unione europea del 30 marzo 2026, di carattere tecnico e correttivo, connessa alle esigenze di adeguamento emerse nella fase attuativa finale.

In tale contesto, la fase finale del Piano risulta orientata al "completamento" degli interventi e alla "chiusura operativa" del Piano, con particolare attenzione alla corretta "rendicontazione" dei risultati, in funzione del rispetto della scadenza del 2026, anche attraverso interventi di revisione "mirati e selettivi" (cfr. delibera n. 12/2026/SSRRCO).

La Corte dei conti ha approvato il 27 maggio 2026 la Relazione semestrale sullo stato di attuazione del PNRR, riferita al secondo semestre del 2025. La Relazione esamina gli effetti della revisione del Piano intervenuta tra novembre 2025 e marzo 2026, il monitoraggio degli obiettivi europei, l'andamento della spesa, i flussi finanziari e il processo di rendicontazione.

Sotto il profilo attuativo, risultano conseguiti tutti i 50 obiettivi europei previsti per il secondo semestre 2025, con un avanzamento complessivo del 72 per cento, in aumento rispetto al semestre precedente. Il grado di completamento risulta più elevato per le milestone rispetto ai target, mentre le riforme e gli investimenti registrano avanzamenti rispettivamente pari all'85 per cento e al 67 per cento.

La Regione Emilia-Romagna, nell'attuale assetto di governance cd. multilivello, ha esercitato un duplice ruolo: quello di soggetto attuatore e quello di soggetto coordinatore di progetti che vedono, invece, gli enti locali come soggetti attuatori. In quest'ultima veste, la Regione si è dotata di un piano territoriale il quale individua gli obiettivi da realizzare, le risorse da impiegare, le modalità di attuazione, i tempi di intervento ed i risultati attesi, puntando ad assicurare un rafforzamento amministrativo a livello territoriale attraverso unità operative multidisciplinari con il compito di affiancare gli enti locali, per velocizzare gli investimenti a valere sul PNRR, e mira altresì a potenziare la capacità dell'intero sistema territoriale di pianificare ed attuare in modo sinergico gli interventi, attraverso l'attivazione di un sistema di monitoraggio unitario dello stato di avanzamento fisico e finanziario.

In particolare, nella fase più recente di attuazione, il Piano territoriale è stato progressivamente orientato dal rafforzamento delle attività di *capacity building* verso forme di supporto tecnico-operativo diretto agli enti locali, anche in relazione all'ampliamento delle attività consentite agli esperti e alla necessità di accompagnare la fase di realizzazione degli interventi finanziati dal PNRR.

Tra tali interventi sicuramente ha una significativa rilevanza il progetto sulla reingegnerizzazione dei processi che ha riguardato 16 (originariamente ne erano 17) procedimenti amministrativi autorizzatori. Alla realizzazione di tale intervento, ha inoltre contribuito un altro progetto, cd. "Mille esperti", mediante il quale, la Regione ha reclutato una *task force* di esperti mettendola a disposizione, mediante un'omogenea distribuzione territoriale, degli enti locali coinvolti nell'attuazione degli interventi PNRR. Con riferimento

alla fase più recente di attuazione (2025–2026), il modello organizzativo del progetto è stato significativamente rimodulato. In particolare, la Regione si è avvalsa della facoltà di proroga degli incarichi degli esperti nell'ambito del Sub-investimento 2.2.1, con estensione del progetto fino al 30 giugno 2026, nel rispetto delle risorse assegnate e delle disposizioni normative intervenute. Con determinazione dirigenziale n. 26444 del 3 dicembre 2024 sono stati rinnovati gli incarichi a 26 esperti, con decorrenza 1° gennaio 2025 e termine al 30 giugno 2026, mentre con successivo provvedimento sono stati quantificati gli oneri finanziari per il 2025, pari a 2.524.278,90 euro.

Gli incarichi hanno previsto un impegno indicativo di 150 giornate annue per esperto, con compenso pari a 500 euro per giornata, subordinato alla rendicontazione delle attività e alla verifica dei risultati conseguiti.

L'azione congiunta di entrambi i progetti ha contribuito alla riduzione dei tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi da parte degli enti locali ed alla conseguente riduzione del relativo arretrato con un calo medio superiore al 50 per cento rispetto alla *baseline*.

Nel complesso, a dicembre 2025, quasi tutti i target intermedi previsti sono stati raggiunti. Va detto inoltre che i *target* intermedi non sono stati oggetto di modifiche rispetto alla precedente versione del Piano territoriale, mentre i *target* finali sono stati modificati anche in ragione degli eventi alluvionali che hanno colpito una quota consistente del territorio regionale nel 2023.

La Regione, come soggetto attuatore, è direttamente impegnata nell'attuazione dei progetti del Piano territoriale i cui ambiti d'intervento spaziano, dalla digitalizzazione alla mobilità sostenibile, dalla cultura all'agricoltura, dall'ambiente e alle tematiche del lavoro.

Da quanto emerge dalla documentazione trasmessa dalla Regione, lo stato di attuazione del PNRR (ma anche del relativo Piano Nazionale Complementare) risulta complessivamente positivo per il 2025 ferma restando, in ogni caso, la necessità di continuare a monitorare attentamente l'avanzamento dei lavori, adottando tempestivamente le azioni correttive all'uopo ritenute adeguate laddove, in sede di monitoraggio, dovessero emergere criticità in grado di compromettere il raggiungimento degli obiettivi finali previsti dal PNRR.

Nel rendiconto 2025, le risorse PNRR sono stanziare in appositi capitoli, al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico. Risultano istituiti per la parte entrata 50 capitoli per interventi/riforme PNRR e 10 capitoli per attività complementari finanziate nell'ambito del PNC, per la parte spesa 77 capitoli per interventi/riforme PNRR e 16 per attività PNC.

Complessivamente per la parte entrata risultano residui attivi al 1° gennaio 2025 pari a 678.724.924,76 euro, previsioni di competenza pari a 416.551.928,74 euro accertamenti pari a 314.621.609,24 euro, riscossioni in conto competenza pari a 177.293.704,65 euro (44.344.947,80 euro nel 2024), riscossioni in conto residui pari a 171.187.323,50 euro (20.606.978,06 euro nel 2024).

Per la parte spesa: residui passivi al 1° gennaio 2025 pari a 613.721.530,29 euro, previsioni di competenza pari a 416.974.446,50 euro, impegni pari a 237.262.140,55 euro (di cui 20.063.498,95 euro impegni su FPV), pagamenti in conto competenza pari a 110.545.418,25 euro (87.024.894,65 euro nel 2024) e pagamenti in conto residui pari a 142.227.217,35 euro (69.560.452,49 euro nel 2024).

La componente più numerosa dei progetti finanziati nell'ambito del PNRR/PNC e la quota più rilevante delle risorse che transitano nel bilancio regionale sono ascrivibili alla Missione 6, in relazione alla quale si forniranno solo brevi cenni facendo rinvio al capitolo della relazione relativo alla Sanità regionale.

Complessivamente, si conferma innanzitutto che, anche nell'esercizio 2025, le previsioni superano gli accertamenti i quali, a propria volta, superano le riscossioni.

Ciò testimonia una incorretta modalità di contabilizzazione, sul bilancio pluriennale, delle risorse in esame, sebbene tale incorretta contabilizzazione di per sé non alteri i saldi di bilancio e gli equilibri finali.

Ai sensi dell'art. 15, c. 4, del D.L. n. 77/2021, le risorse PNRR possono essere accertate già alla delibera di assegnazione, ma devono essere correttamente imputate anno per anno, rispettando i principi contabili, senza anticipare l'iscrizione di fondi.

Tale disposizione, come già da tempo evidenziato da questa Sezione regionale di controllo (*ex multis* del n. 37/2024/PRSE), non può essere interpretata come una deroga ai principi dell'armonizzazione contabile i quali impongono che, per la parte a rendicontazione, la contabilizzazione dei contributi PNRR segua l'imputazione dell'entrata anno per anno – quindi non nell'esercizio in cui risultano previamente assegnati i fondi con provvedimento ministeriale. Per le anticipazioni già oggetto di riscossione occorre procedere all'attivazione del Fondo Pluriennale Vincolato per la copertura delle spese imputate agli esercizi successivi.

Non appare quindi conforme ai detti principi contabili l'iscrizione – sia in parte entrata che in parte spesa – di fondi destinati ad essere movimentati solo in esercizi successivi in base allo stato di avanzamento dei lavori. Vero è che, come già osservato, l'iscrizione effettuata per l'intero da parte della Regione, in quanto di pari importo in entrata ed in spesa, non altera i principali saldi di bilancio.

Tuttavia, una rappresentazione contabile basata sull'iscrizione delle entrate e delle spese nel periodo pluriennale previsto per l'implementazione dell'intervento, tenendo conto dei progressi compiuti, risulta essere in linea con i principi contabili fondamentali, quali la veridicità (il bilancio deve riflettere correttamente le reali condizioni delle operazioni economiche, patrimoniali e finanziarie), l'affidabilità (le previsioni devono essere basate su aspettative solide riguardo all'acquisizione e all'utilizzo delle risorse) e la comprensibilità (la struttura del sistema di bilancio deve essere concepita in modo da agevolare la comprensione e la consultazione, evidenziando chiaramente le informazioni relative alle previsioni, alla gestione e alla rendicontazione).

D'altra parte, tale corretta modalità di contabilizzazione è seguita dai maggiori comuni della Regione (come accertato con del. n. 37 e n. 46 del 2024 di questa Sezione regionale di controllo); pertanto, la rappresentazione contabile sui due bilanci regionale e comunale, in relazione ad interventi per i quali i fondi transitano nel bilancio regionale per poi finanziare gli enti locali attuatori (ad es. M2C2 Inv.4.1), risulta disomogenea e ciò rappresenta una criticità per ogni attività di monitoraggio e controllo esterno, nella misura in cui non consente il confronto di dati contabili omogenei tra i bilanci dei due livelli di governo.

È dunque importante sottolineare, in via generale, che l'imputazione pluriennale adeguata rappresenta il riflesso contabile di una pianificazione accurata degli interventi.

I fondi destinati all'emergenza alluvioni e alla protezione dei bacini fluviali

Come noto, nel corso del 2023 e del 2024 il territorio dell'Emilia-Romagna è stato interessato da eventi meteorologici di eccezionale intensità che hanno prodotto effetti particolarmente gravi sul territorio regionale. Le precipitazioni, caratterizzate da elevata intensità e persistenza, hanno provocato numerose esondazioni dei corsi d'acqua, fenomeni di dissesto idrogeologico e diffuse situazioni di rischio per la popolazione. Le conseguenze di tali eventi si sono manifestate attraverso ingenti danni al patrimonio pubblico e privato, alle infrastrutture, alle attività produttive e all'assetto complessivo del territorio regionale.

In questo contesto si inserisce l'analisi svolta nell'ambito delle verifiche sul rendiconto regionale, finalizzata a esaminare le modalità di gestione delle risorse destinate sia alla fase emergenziale sia agli interventi di ripristino e di riduzione del rischio idrogeologico.

Il sistema delle competenze in materia di difesa del suolo e gestione delle risorse idriche trova il proprio fondamento normativo nel D.Lgs. n. 112 del 1998, che ha attribuito alle Regioni e agli enti locali importanti funzioni relative alle opere idrauliche, alla polizia idraulica e alla gestione delle acque. In Emilia-Romagna tali competenze sono esercitate nell'ambito di un articolato quadro normativo che disciplina le attività di prevenzione, manutenzione e intervento sul territorio. La Regione svolge prevalentemente funzioni di indirizzo, programmazione e finanziamento, mentre l'attuazione operativa degli interventi è affidata a organismi tecnici e amministrativi specializzati.

L'assetto organizzativo regionale si caratterizza infatti per la presenza di una pluralità di soggetti coinvolti. Un ruolo significativo è svolto da ARPAE, cui competono attività di autorizzazione, controllo e vigilanza in materia ambientale. AIPO è invece responsabile della gestione unitaria del bacino del fiume Po e delle attività di pianificazione e realizzazione degli interventi idraulici. L'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile provvede alla progettazione e all'esecuzione delle opere di difesa del suolo, oltre a garantire il servizio di piena e la gestione degli interventi urgenti. A tali soggetti si affiancano i Consorzi di bonifica, che operano principalmente nella gestione del reticolo idrografico minore e nelle attività di bonifica e irrigazione. La Regione assicura il finanziamento delle attività mediante specifici capitoli di bilancio destinati alla manutenzione ordinaria e straordinaria, agli interventi urgenti e alla realizzazione di nuove opere infrastrutturali.

A seguito degli eventi alluvionali verificatisi nel 2023, il Governo ha dichiarato lo stato di emergenza nazionale e ha attivato il sistema di protezione civile, nominando il Presidente della Regione quale Commissario delegato. Successivamente sono stati adottati diversi provvedimenti normativi finalizzati a disciplinare sia la gestione dell'emergenza sia la successiva fase di ricostruzione. In particolare, sono state stanziati consistenti risorse economiche a favore di lavoratori, famiglie e imprese colpite dagli eventi calamitosi; è stata istituita una struttura commissariale straordinaria; sono stati introdotti strumenti di coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte e sono stati programmati interventi pluriennali finalizzati alla riduzione del rischio idrogeologico. Tale quadro normativo è stato successivamente integrato e ampliato attraverso ulteriori disposizioni che hanno prorogato lo stato di emergenza e rafforzato le misure di sostegno.

Le verifiche effettuate evidenziano come le risorse confluite nel bilancio regionale rappresentino soltanto una parte del più ampio sistema di interventi finanziari attivati a livello nazionale. Le principali fonti di finanziamento sono costituite dai trasferimenti statali, destinati soprattutto al sostegno delle imprese agricole e alla ripresa delle attività produttive, dalle risorse regionali rivolte al funzionamento degli enti attuatori e alla realizzazione degli interventi infrastrutturali, nonché dalle erogazioni liberali provenienti da soggetti privati, utilizzate prevalentemente per finalità sociali e di sostegno diretto alla popolazione colpita. La gestione delle risorse statali si è sviluppata attraverso articolati meccanismi contabili di impegno, pagamento e reimputazione su più esercizi finanziari, determinando una significativa distribuzione temporale delle operazioni.

Una parte rilevante delle risorse disponibili è stata destinata al sostegno delle imprese agricole danneggiate dagli eventi alluvionali. Il procedimento amministrativo prevede la presentazione delle domande di contributo da parte delle imprese interessate, l'istruttoria effettuata dalle strutture regionali competenti, la concessione del contributo e, infine, la liquidazione delle somme attraverso AGREA, l'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura. Dall'analisi delle risultanze emerge che il numero delle domande ammesse al finanziamento risulta inferiore rispetto alle richieste presentate. Le riduzioni degli importi concessi sono dovute principalmente alla necessità di evitare fenomeni di sovracompenso derivanti dalla contemporanea percezione di altri indennizzi, come quelli assicurativi o erogati dalle Camere di commercio. Tale circostanza evidenzia, in alcuni casi, una sovrapposizione di strumenti e competenze che può riflettere criticità organizzative e di coordinamento. Inoltre, la liquidazione dei contributi è strettamente collegata allo stato di avanzamento degli interventi realizzati dalle imprese beneficiarie. Sono stati inoltre rilevati ritardi nelle procedure relative ai danni provocati dalle frane, riconducibili alla complessità delle istruttorie e alla gestione dei flussi informativi necessari.

Ulteriori risorse, provenienti in particolare da raccolte pubbliche e donazioni, sono state utilizzate per sostenere famiglie e imprese colpite dagli eventi calamitosi. Tali fondi sono stati destinati principalmente all'assistenza delle famiglie in condizioni di fragilità economica e sociale, attraverso contributi economici diretti, buoni spesa e misure di sostegno abitativo. Sono stati inoltre finanziati interventi a favore delle imprese danneggiate, spesso realizzati tramite il coinvolgimento delle Camere di commercio. L'attuazione delle misure è avvenuta mediante trasferimenti ai Comuni e ad altri soggetti intermedi, con modalità di erogazione che prevedevano anticipazioni iniziali e successivi saldi subordinati alla rendicontazione delle spese sostenute. Tra gli ulteriori interventi realizzati rientrano anche i contributi per la riparazione o la sostituzione di veicoli danneggiati e specifiche iniziative finalizzate alla prevenzione del rischio, come il finanziamento di dispositivi di protezione delle abitazioni.

Dal punto di vista contabile, la gestione delle risorse è stata caratterizzata da alcuni elementi ricorrenti. In particolare, si osserva un frequente ricorso alla reimputazione degli impegni su esercizi successivi, fenomeno strettamente collegato ai tempi necessari per la realizzazione degli interventi. Permangono inoltre residui attivi e passivi derivanti dalla complessità delle procedure amministrative e dalla necessità di coordinare l'azione di molteplici soggetti istituzionali coinvolti. Tra le principali criticità segnalate figurano i tempi prolungati necessari per la conclusione delle istruttorie e per la liquidazione dei contributi, le difficoltà nella raccolta e gestione dei dati a causa dell'utilizzo di sistemi informativi differenti e la necessità di un costante coordinamento tra le diverse fonti di finanziamento per evitare duplicazioni negli indennizzi concessi.

Nel complesso, il quadro che emerge è quello di un sistema particolarmente articolato e complesso, caratterizzato dalla presenza di molteplici fonti di finanziamento, numerosi soggetti attuatori e un ampio insieme di strumenti normativi e amministrativi. Nonostante le difficoltà operative e contabili legate alla straordinarietà degli eventi, l'intervento pubblico ha consentito di fornire risposte tempestive nella fase emergenziale e di avviare concretamente i processi di ricostruzione e ripristino del territorio.

Resta tuttavia evidente l'esigenza di rafforzare ulteriormente i meccanismi di coordinamento istituzionale, semplificare le procedure amministrative e migliorare gli strumenti di programmazione e monitoraggio degli interventi. In tale prospettiva, assumono particolare importanza le attività di controllo e verifica, indispensabili per garantire un utilizzo efficace e trasparente delle risorse pubbliche e per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di ricostruzione, sicurezza e resilienza del territorio regionale.

Tutela dell'ambiente e difesa della costa

a) Nell'ambito delle verifiche svolte sul rendiconto della Regione Emilia-Romagna, uno specifico approfondimento ha riguardato, nell'anno in esame, l'analisi delle politiche regionali inerenti alla **difesa della costa** ed al **contrasto dei fenomeni di erosione costiera**. La relativa spesa è risultata essere stata effettuata dalla Regione principalmente tramite l'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, per interventi rivolti alla riduzione del rischio di dissesto idrogeologico e del dissesto della rete idrografica superficiale, come si avrà modo di specificare nel prosieguo.

b) Il vigente quadro normativo (art. 72, c. 1, del D.Lgs. n. 152/2006; art. 88, c. 1, lett. b, del D.Lgs. n. 112/1998), in particolare, configura un riparto di competenze in materia che attrae al livello statale sia la programmazione ed il finanziamento degli interventi di difesa del suolo sia attività di manutenzione ed esercizio delle opere idrauliche, di bonifica e di miglioria fondiaria. La Regione può comunque concorrere, *in subiecta materia*, a specifici interventi, mediante stanziamenti di bilancio propri, ai sensi dell'art. 61 del D.Lgs. n. 152/2006: il c. 1 di tale articolo, alla lettera h), demanda infatti alle Regioni l'assunzione di "ogni altra iniziativa ritenuta necessaria in materia di conservazione e difesa del territorio, del suolo e del sottosuolo e di tutela ed uso delle acque nei bacini idrografici di competenza". Tale disposizione trova poi una specifica corrispondenza nell'art. 89, c. 1, lett. h), del D.Lgs. n. 112/1998, il quale demanda fra l'altro anche alle Regioni compiti in materia di programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri.

In materia, è intervenuta anche la legislazione regionale, che ha specificamente disciplinato, fra l'altro, proprio gli "interventi ed opere di difesa della costa" (art. 29 della L.R. 28 luglio 2004, n. 17).

Al riguardo, con la L.R. n. 7/2016 e con la deliberazione di Giunta n. 618 del 15 aprile 2019 – recante: "Coordinamento ed aggiornamento di disposizioni organizzative relative all'Agenzia regionale per la Sicurezza territoriale e la Protezione civile ed al finanziamento delle attività previste dalla L.R. n. 1/2005 e ss.mm.ii. e della L.R. n. 13/2015 e ss.mm.ii." – si è, tra l'altro, precisato che:

i) in attuazione del programma regionale di cui all'art. 6 della L.R. n. 7/2016 – con il quale la Regione definisce il quadro strategico degli interventi di prevenzione e di sicurezza del territorio in coerenza con la pianificazione di distretto e sulla base delle priorità e delle disponibilità finanziarie –, l'Agenzia adotta il programma definitivo dei lavori, e dei servizi connessi, e lo propone alla Giunta regionale per la relativa approvazione;

ii) la Regione provvede all'impegno di spesa ed al trasferimento delle risorse regionali destinate al funzionamento dell'Agenzia con le seguenti tempistiche e modalità:

- entro 45 giorni dall'approvazione del programma annuale dell'Agenzia, la struttura regionale competente provvede all'impegno e alla liquidazione dell'intero importo imputato ai capitoli di spesa del bilancio di previsione della Regione;

- entro 20 giorni dall'approvazione, immediatamente dopo l'approvazione del bilancio di previsione della Regione, del programma regionale di cui all'art. 6 della L.R. n. 7/2016, la struttura regionale competente provvede all'impegno e alla liquidazione dell'intero importo imputato ai capitoli di spesa del bilancio regionale.

c) Con riferimento all'e.f. 2025, oggetto della presente relazione, gli interventi *de quibus* sono stati contemplati nella **programmazione dei lavori del triennio 2023/2025** (delibera di Giunta regionale n. 196 del 13/02/2023; delibera di Giunta regionale n. 458 del 27/03/2023), **2024/2026** (delibera di Giunta regionale n. 1209 del 24/06/2024) e **2025/2027** (delibera di Giunta regionale n. 1233 del 28/07/2025). Con tali delibere, in particolare, la Giunta ha definito il quadro complessivo delle risorse finanziarie recate dai capitoli di spesa del bilancio finanziario gestionale di previsione, in relazione ai finanziamenti per gli interventi in materia di difesa del suolo e della costa e di navigazione interna, da trasferire all'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, nonché il programma degli interventi di prevenzione e sicurezza del territorio da realizzare nel triennio della programmazione dei lavori.

d) In riferimento all'annualità 2025 la Regione rappresenta di aver previsto, a difesa della costa, interventi di:

- ripascimento dei litorali in erosione (province di Ravenna, Rimini, Forlì-Cesena);
- manutenzione ordinaria e straordinaria delle opere di difesa costiera lungo l'intero litorale regionale;
- ripristino dell'argine a difesa dell'abitato del Lido di Volano (Comune di Comacchio).

Tali interventi sono stati orientati alla riduzione del rischio costiero ed alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, in coerenza con le politiche regionali di adattamento ai cambiamenti climatici.

e) Detti interventi, in particolare, sono stati generalmente realizzati, contabilmente, come s'è detto, tramite trasferimenti dal bilancio della Regione a quello dell'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile, afferendo su capitoli di quest'ultima operanti come collettori di risorse – anche eventualmente di diversa provenienza – per i singoli interventi attuati.

Premesso quanto sopra, in sede istruttoria la Regione ha indicato i seguenti principali **capitoli di spesa del bilancio regionale** destinati alla difesa della costa, tutti finanziati con **mezzi propri**, distinguendo tra spese correnti (capitolo U39193) e spese di investimento (relative alla manutenzione straordinaria: capitoli U47125 e U47129). La Regione ha precisato altresì che, trattandosi di risorse proprie, i capitoli di spesa (di trasferimento all'Agenzia) non trovano corrispondenza in specifici capitoli di entrata.

L'**importo totale stanziato** dalla Regione per l'anno 2025 – limitatamente agli **interventi in ambito costiero** – ammonta a **4.242.455,00 euro**.

Il totale delle **somme impegnate** (e pagate) sui tre capitoli indicati – se si considerano, a tal fine, anche gli **interventi di manutenzione e di potenziamento e le opere di consolidamento e sistemazione della complessiva rete idrografica regionale** – ammonta a **27.600.000,00 euro**.

f) In risposta alla richiesta della Sezione di voler fornire un elenco dettagliato degli interventi in corso di realizzazione, conclusi ovvero in fase di progettazione/esecuzione, inerenti a dette attività, con specifico riferimento ai fenomeni di erosione costiera, la Regione ha fornito un analitico elenco, aggiornato alla data del 31 dicembre 2025. Si rinvia, sul punto, alla relazione.

Descrittivamente, dai dati raccolti emerge che su dodici interventi contemplati nell'anno solo uno risulta terminato: “Interventi di difesa della costa mediante ripascimento dei litorali in erosione e manutenzione ordinaria delle opere in provincia di Rimini”, dell'importo di 320.000,00 euro, previsto dalla d.GR n. 458 del 27/03/2023, avente CUP F48H21000120002.

Dei restanti 11 interventi riportati in elenco, 4 risultano sospesi e 2 in corso di progettazione. Gli altri sono invece in corso.

La Sezione, nella propria istruttoria, si è concentrata sugli interventi che – seppur descritti come “in linea” rispetto alla programmazione – risultavano al contempo sospesi. È emerso che tali interventi riguardano in particolare le province di Ravenna e Forlì-Cesena, cioè i due territori maggiormente e documentatamente colpiti dai rilevanti eventi alluvionali del maggio 2023 e dell'autunno 2024, a fronte dei quali la Regione ha sospeso gli interventi ordinari programmati per concentrarsi sull'emergenza, al fine della messa in sicurezza del territorio.

g) In risposta alla richiesta della Sezione circa le modalità con cui vengono effettuati i controlli sull'Agenzia in merito allo svolgimento delle attività demandate, la Regione ha precisato che, per quanto concerne le attività di monitoraggio — indispensabili ai fini della verifica dello stato di avanzamento degli interventi, sotto il profilo sia fisico sia finanziario —, con riferimento ai finanziamenti regionali, **i soggetti titolari dei CUP provvedono all'alimentazione della BDAP** ai sensi del D.Lgs. n. 229/2011.

Considerato che l'alimentazione della BDAP avviene con cadenza bimestrale, cui si aggiungono i tempi necessari per la validazione dei dati trasmessi, la Direzione, al fine di disporre di un sistema di monitoraggio aggiornabile e consultabile in tempo pressoché reale, **si avvale di un ulteriore software**, sviluppato appositamente per **la raccolta delle informazioni necessarie all'adempimento degli**

obblighi di monitoraggio verso le diverse banche dati nazionali, collegate alle varie fonti di finanziamento.

h) Con riferimento al ciclo di programmazione e gestione delle spese afferenti agli interventi indicati, nell'esercizio 2025 la Regione, come s'è detto, ha operato un trasferimento integrale dei relativi importi. L'Agenzia ha conseguentemente accertato le connesse entrate e contestualmente stanziato in spesa sul proprio bilancio le medesime risorse, con le corrispondenze analizzate analiticamente nella relazione.

Al riguardo, la Regione ha specificato che, tra i capitoli di spesa interessati al tema della manutenzione della costa, il **capitolo U15020 (spesa corrente)** è stato destinato al finanziamento di diversi interventi di difesa costiera: in particolare, tali risorse hanno sostenuto attività di ripascimento dei litorali soggetti a fenomeni di erosione e interventi di manutenzione ordinaria delle opere di difesa costiera.

Gli interventi risultano localizzati principalmente nella provincia di Rimini, nella provincia di Forlì-Cesena, nei comuni di Rimini e Bellaria-Igea Marina, nonché nel comune di Comacchio, con specifico riferimento alla manutenzione ordinaria delle opere di difesa del litorale ferrarese.

Gli altri due capitoli del bilancio dell'Agenzia interessati risultano invece relativi a spese di investimento e sono i seguenti:

- **Capitolo U28052:** nell'esercizio finanziario 2025 ha avuto ad oggetto opere di manutenzione straordinaria sulla costa; è stato inizialmente stanziato per un importo pari a € 1.800.000,00 ed è stato oggetto, nel corso dell'esercizio, di due variazioni di bilancio; a seguito di tali modifiche, lo stanziamento complessivo del capitolo, al 31 dicembre 2025, risulta pari a € 2.492.367,98, di cui € 1.773.529,93 iscritti nel fondo pluriennale vincolato;
- **Capitolo U28054:** nell'esercizio finanziario 2025 ha avuto ad oggetto attività di redazione e approvazione dei progetti relativi ad interventi di ripristino arginale a difesa degli abitati rivieraschi; tali interventi hanno riguardato, in particolare, l'abitato di Lido di Volano, nel comune di Comacchio.

Infine, nelle deduzioni istruttorie della Regione viene altresì specificato che tutti gli impegni di spesa e gli atti sottostanti sono stati adottati **nel rispetto della normativa vigente in materia di contratti pubblici**, mediante l'utilizzo di **procedure ad evidenza pubblica**, tra cui il ricorso ad accordi quadro.

i) La soluzione amministrativo-gestionale prescelta dalla Regione, innanzi analiticamente descritta, permette di avere, da un punto di vista strettamente giuscontabile, un rapporto impegnato/pagato eccellente, dato che, nel bilancio regionale, l'intero stanziamento dell'anno consta esser costantemente impegnato, liquidato, ordinato e pagato nell'anno di competenza dello stesso (ciò anche grazie alla tempistica recata dalla deliberazione n. 618 del 15 aprile 2019).

Tuttavia, la descritta dinamica impone di evidenziare come tale sistema abbia potenzialmente l'effetto di disancorare il cronoprogramma della spesa della Regione rispetto a quello effettivo dei singoli interventi, che, pur realizzati, almeno *pro quota*, con risorse regionali dell'anno, seguono tuttavia una tempistica propria e diversa; prova ne sia, nel bilancio dell'Agenzia, l'alta incidenza di risorse iscritte – in riferimento a detti capitoli – nel fondo pluriennale vincolato (pari a 23,7 mln/€ al 31/12/2025).

Quanto agli interventi concretamente portati avanti, essi in generale rispondono ad un criterio di equilibrio fra le diverse aree costiere regionali e risultano coerenti – quanto agli interventi esaminati – con la natura delle risorse stanziare.

Come s'è detto, sono state fornite razionali giustificazione in relazione alle sospensioni dell'avanzamento lavori rilevate in alcuni casi.

Il trasporto pubblico locale e regionale

Il trasporto pubblico locale e regionale (TPL) rappresenta un settore di primaria importanza sotto il profilo economico, sociale e territoriale, in quanto costituisce uno strumento essenziale per garantire il diritto alla mobilità e favorire la coesione sociale. Esso rientra tra i servizi pubblici di interesse economico generale: pur essendo potenzialmente erogabile sul mercato, necessita dell'intervento pubblico per assicurare livelli adeguati di accessibilità, continuità, qualità e sicurezza.

La Sezione ha ritenuto opportuno includere anche quest'anno il presente capitolo nell'ambito della decisione di Parifica alla luce del ruolo centrale rivestito dal settore dei trasporti, qualificabile come servizio pubblico essenziale, nonché in considerazione della significativa incidenza finanziaria derivante dall'elevato volume di risorse pubbliche ad esso destinate.

Il capitolo intende fornire un quadro complessivo dell'attuale assetto del servizio di trasporto pubblico regionale e locale della Regione Emilia-Romagna, delle modalità organizzative e di gestione del servizio, dello stato degli investimenti, nonché delle risorse impiegate per il suo finanziamento.

Il quadro normativo di riferimento si presenta particolarmente articolato, derivando dall'intreccio di disposizioni europee, nazionali e regionali. A livello dell'Unione europea, il Regolamento (CE) del 23 ottobre 2007, n. 1370, disciplina le modalità di affidamento dei servizi e le compensazioni agli operatori, con l'obiettivo di garantire servizi efficienti e accessibili. A livello nazionale, il D.Lgs. 19 novembre 1997, n. 422, ha segnato una svolta fondamentale, trasferendo alle Regioni ampie competenze in materia di programmazione e organizzazione del trasporto pubblico, mentre a livello regionale, la L. R. 2 ottobre 1998, n. 30, recante la "Disciplina generale del trasporto pubblico regionale e locale", ha definito un sistema organico improntato a criteri di integrazione, sostenibilità ed efficienza.

Sotto il profilo organizzativo, il modello adottato in Emilia-Romagna si fonda su una netta distinzione tra funzioni di programmazione e funzioni di gestione. La Regione esercita competenze di indirizzo strategico, finanziamento e gestione del trasporto ferroviario, mentre agli enti locali, tramite le Agenzie per la mobilità, spetta l'organizzazione e il controllo dei servizi su gomma. I servizi vengono affidati mediante contratti di servizio a operatori pubblici o a partecipazione mista. In particolare, il trasporto ferroviario regionale è gestito dalla società Trenitalia Tper, mentre la rete infrastrutturale è affidata a Ferrovie Emilia-Romagna (FER).

Per quanto concerne il trasporto ferroviario, la Regione svolge un ruolo centrale nella pianificazione, nel finanziamento e nello sviluppo della rete, che si estende complessivamente per circa 1.400 chilometri, comprendendo sia linee statali sia regionali. La Regione ha rappresentato che la gestione dei servizi alle imprese ferroviarie è regolata mediante un Contratto di servizio tra FER per conto dell'Amministrazione regionale e l'impresa ferroviaria Trenitalia Tper, a cui è stato affidato il servizio con gara. Il nuovo contratto di servizio per il trasporto regionale in Emilia-Romagna, avviato nel giugno 2019, ha una durata di 15 anni con la possibilità di proroga per altri 7,5 anni. Il servizio è stato affidato mediante gara in un unico lotto a una società (Società ferroviaria provvisoria) partecipata al 70 per cento da Trenitalia e al 30 per cento da Tper. Un elemento qualificante è rappresentato dalla partecipazione degli utenti attraverso il Comitato consultivo regionale (CRUFER), che consente di acquisire osservazioni e proposte finalizzate al miglioramento del servizio.

Il sistema del trasporto pubblico regionale si avvale inoltre di un insieme articolato di operatori, prevalentemente a partecipazione pubblica, tra cui FER, Tper, Trenitalia Tper, SETA, Start Romagna e TEP. Tale assetto riflette un processo di integrazione e razionalizzazione volto a migliorare l'efficienza complessiva e a garantire una gestione coordinata dei diversi servizi di mobilità.

In tale contesto, la Regione ha avviato un percorso volto alla possibile costituzione di un'Azienda unica del trasporto pubblico locale, con finalità di razionalizzazione, efficientamento e rafforzamento della capacità di investimento, sebbene il progetto sia ancora in fase preliminare di approfondimento.

Particolare rilievo assumono gli investimenti, che si articolano in tre principali ambiti: il rinnovo del parco autobus, il rinnovo del materiale rotabile ferroviario e il potenziamento delle infrastrutture. In tale contesto, la Regione ha promosso numerosi programmi finanziati attraverso risorse statali, regionali e fondi europei, con l'obiettivo di ammodernare i mezzi, ridurre l'impatto ambientale e migliorare la qualità del servizio. Gli interventi includono l'acquisto di autobus a basse emissioni, l'introduzione di treni a combustibile pulito e l'elettrificazione di tratte ferroviarie strategiche.

Dal punto di vista finanziario, il sistema si fonda su una combinazione di risorse statali e regionali. La principale fonte di finanziamento è costituita dal Fondo Nazionale Trasporti, istituito nel 2013, le cui risorse vengono integrate annualmente dal bilancio regionale per coprire il fabbisogno complessivo. Per l'anno 2025, le risorse complessive destinate al settore ammontano a oltre 529 mln di euro, a fronte di una quota del Fondo pari a circa 411 mln. Tuttavia, il meccanismo di riparto del Fondo continua a basarsi prevalentemente su criteri storici, rendendo necessaria una costante integrazione da parte della Regione. Questa Sezione ha proceduto ad una verifica dei dati contabili relativamente al trasporto pubblico: nel bilancio regionale, la spesa per il TPL è allocata nella Missione 10 – Trasporti e diritto alla mobilità, Programmi 1 (Trasporto ferroviario) e 2 (Trasporto pubblico locale). I dati del 2025 mostrano per il trasporto ferroviario oltre 266 mln di euro impegnati, e per il trasporto su gomma quasi 360 mln di euro impegnati.

Rispetto al totale delle previsioni definitive di competenza del 2025 relative ad entrambi i programmi di spesa, di 656.131.477,50 euro, il 43,13 per cento (282.958.395,17 euro) risulta essere stato destinato al trasporto ferroviario ed il 56,87 per cento (373.173.082,33 euro) al trasporto su gomma.

La spesa impegnata nel 2025 per entrambe le tipologie di trasporto (impegni definitivi più imputazioni al FPV) risulta essere di 625.281.711,52 euro, pari al 95,30 per cento delle previsioni definitive.

Complessivamente, dunque, il sistema del TPL in Emilia-Romagna si presenta come un modello ben strutturato, sostenuto da una solida base normativa, una governance multilivello e un forte impegno finanziario. Le politiche regionali risultano orientate alla sostenibilità ambientale, all'integrazione modale e all'innovazione, come dimostrato anche dalle sperimentazioni nel campo della mobilità condivisa.

Quanto sopra esposto, consente alla Sezione di esprimere un giudizio tendenzialmente positivo in merito alla programmazione ed alle previsioni definitive delle complessive risorse dirette a finanziare per il 2025 entrambe le tipologie di trasporto, ed altresì in merito all'assunzione dei complessivi impegni di spesa, avvenuta, come già evidenziato, per la quasi totalità delle previsioni definitive, nella misura del 95,30 per cento. Permangono, tuttavia, alcuni profili meritevoli di attenzione: in particolare, la necessità di consolidare in modo strutturale le innovazioni introdotte in via sperimentale (quali i servizi di mobilità integrata e flessibile), di proseguire nel percorso di rinnovo delle flotte in chiave sostenibile e di migliorare ulteriormente il rapporto tra risorse impiegate e qualità dei servizi erogati. In tale prospettiva, assume rilievo anche il rafforzamento dei sistemi di monitoraggio delle performance e della domanda di mobilità, al fine di orientare in maniera più efficace le future scelte programmatiche.

