



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO  
GENERALE DELLO STATO  
2022

**Memoria del Procuratore generale  
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 28 GIUGNO 2023  
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI



# CORTE DEI CONTI

---

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

## GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2022

**Memoria del Procuratore generale  
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 28 GIUGNO 2023  
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



## *Introduzione*

La memoria della Procura generale per il giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2022 si concentra su temi specifici, che trovano, solo in parte, collegamento con i capitoli della relazione al giudizio.

Si tratta di temi che parlano linguaggi tra loro lontanissimi, ma che si è cercato di dominare – con buona pace di Heidegger che sosteneva che l'uomo è dominato dal linguaggio – e di ricondurre, ad un unico “filo conduttore”, l'incidenza delle scelte legislative e amministrative sull'Erario.

Tutte le materie trattate sono di stretta attualità, riguardando riforme o modifiche normative in corso di applicazione (come per ciò che riguarda i condoni e il piano di digitalizzazione del patrimonio culturale, ma anche relativamente alle nuove norme in materia di ammortizzatori sociali e alle nuove misure di sostegno al reddito) ovvero vicende che continuano ad essere in primo piano (come purtroppo la guerra in Ucraina, a causa dell'aggressione militare da parte della Russia, nonché i debiti non pagati delle amministrazioni centrali che hanno dato luogo a condanne da parte degli organi giudiziari della UE e l'esame dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea) od anche problematiche che sono all'attento esame delle amministrazioni e che potrebbero essere oggetto di riforma o, quantomeno, di una disciplina organica nel prossimo futuro (rientrano in questa categoria il turismo e il patrimonio).

A proposito di linguaggio, anche quest'anno ci si è sforzati di raccontare nel modo più semplice possibile, la complessa macchina statale. Il popolo che, ai sensi dell'articolo 1 della Costituzione, è sovrano ha diritto di capire fino in fondo i meccanismi che muovono le amministrazioni dello Stato, nonché pure le criticità che riguardano i settori della spesa e dell'entrata, atteso che, come ricorda l'art. 53 Costituzione, esso (tutti) contribuisce al funzionamento delle amministrazioni medesime.

Nel primo capitolo della memoria, si affronta proprio il tema delle entrate tributarie e, in particolare, del costante ricorso ai condoni che potrebbe rischiare di sollecitare aspettative di ulteriori condoni futuri, resi necessari proprio dalle medesime difficoltà finanziarie. L'altro forte rischio che può derivare è che, premiando proporzionalmente di più chi si rende attore di condotte evasive, vengono implicitamente indotti anche i contribuenti onesti ad adeguarsi a tale illegittimo *modus operandi*.

Del resto, il vero obiettivo non è pagare meno tasse, ma ottenere servizi pubblici e sociali efficienti e funzionanti. Come si ricorda nel capitolo, “*la logica di mercato, ove applicata ai diritti*

*fondamentali (salute, istruzione, assistenza) difficilmente raggiunge risultati soddisfacenti: non è equa, non è efficiente, non è efficace. La spesa pubblica - finanziata con una corretta ed effettivamente equa imposizione fiscale - ha quindi la funzione fondamentale di garantire tali diritti, realizzando attraverso le scelte di politica fiscale la redistribuzione delle risorse e promuovendo così, effettivamente, i principi di solidarietà e di eguaglianza”.*

Nel secondo capitolo si analizzano le spese di investimento della Difesa nella contingenza della crisi Ucraina. Più che mai ora l'amministrazione militare ha la necessità di colmare i “gap capacitivi” generati dalla continua evoluzione tecnologica. Ciò sia per assicurare l'indipendenza, la difesa e la sovranità del Paese, ma anche per contribuire alla crescita economica e allo sviluppo dell'occupazione.

In questo ambito, fondamentali sono le iniziative europee volte a favorire la ricerca e l'innovazione tecnologica nel settore della Difesa. Ciò è avvenuto, innanzitutto, con l'istituzione dell'Agenzia europea per la difesa, con la precipua missione di aiutare il Consiglio e gli Stati Membri nello sforzo di migliorare la capacità di difesa dell'Unione nel settore della gestione delle crisi, nonché di individuare e promuovere le misure necessarie a sostenere e rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa.

È evidente che l'inasprimento del conflitto ucraino abbia generato a livello nazionale, nonché a livello europeo una maggiore consapevolezza ed attenzione, in ordine all'importanza che gli investimenti nel settore della difesa assumono sia al fine di assicurare l'idoneità dello strumento militare all'assolvimento dei propri compiti sia in termini di motore per lo sviluppo del relativo settore economico.

Il terzo capitolo affronta il grave problema dei ritardi nei pagamenti nelle amministrazioni centrali e locali. Non vi è dubbio che siano le inefficienze organizzative a pesare sul ritardo nei pagamenti del debito commerciale – talora evidenziato da indicatori di tempestività dei pagamenti decisamente fuori norma ed alimentato dalla scarsa *compliance* alle misure di contrasto apprestate dall'ordinamento – ribadendosi la necessità di superare problemi strutturali, stratificati negli anni, che sono all'origine del fenomeno.

La rapida messa a regime della riforma relativa alla creazione di una Piattaforma dei crediti commerciali (PCC), ai fini anche dell'elaborazione di un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP), appare non più procrastinabile, allo scopo sia di scongiurare procedure di infrazione, da parte degli organi di giustizia europei (in particolare, la Corte di Giustizia, grande sezione, con sentenza del 28 gennaio 2020, ha ritenuto lo Stato Italiano inadempiente agli obblighi discendenti dalla direttiva 2011/7/UE in materia di lotta contro i ritardi dei pagamenti delle

transazioni commerciali), sia di centrare l'obiettivo abilitante del PNRR connesso al superamento dei ritardi nei pagamenti.

La previsione di uno specifico obiettivo nel PNRR è sintomatica dell'assoluta centralità del tema, poiché la puntualità dei pagamenti consente, alle imprese che contrattano con la PA, di disporre di un flusso di cassa sano e della liquidità necessaria per la gestione ordinaria delle operazioni commerciali e per la creazione di valore. Ciò, appunto, che l'accumulo di ritardi va a depotenziare, con il rischio di vanificare le prospettive di rilancio dell'economia, perseguite anche con gli strumenti del PNRR.

Peraltro, l'accumulo dei ritardi nel pagamento del debito commerciale è spesso associato alla presenza di comportamenti inclini alla formazione dei nuovi residui e all'incapacità degli enti, a livello centrale e locale, di smaltire i debiti pregressi.

Il quarto capitolo sposta la prospettiva dall'ordinamento interno a quello dell'Unione attraverso l'analisi della dimensione e delle aree di impiego dei flussi finanziari tra Italia e UE, specialmente relativamente all'attuazione delle misure straordinarie di sostegno adottate dagli Organi di Governo dell'Unione. La dimensione quantitativa, assolutamente inedita, delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea ha determinato – in questi due ultimi esercizi – una significativa variazione del rapporto tra flussi finanziari da e verso l'Italia, invertendo una tendenza ormai consolidata, che ha visto il nostro Paese rivestire sempre la posizione di “contribuente netto”. L'ingente ammontare dei finanziamenti eurounitari ha determinato un saldo positivo, tra accrediti e versamenti, di circa 36 miliardi, comportando che l'Italia assuma (per il secondo anno, la posizione di “beneficiario netto”, in quanto ha ricevuto dall'Unione maggiori risorse rispetto a quelle che ha versato nelle casse comunitarie. In assenza di tale stanziamento eccezionale, il saldo accrediti/versamenti permanerebbe viceversa negativo).

I dati esposti confermano la valutazione secondo la quale si è in presenza di un mutamento nelle relazioni finanziarie tra l'Italia e l'Unione europea, che appare destinato a permanere per tutto l'arco temporale di sviluppo ed attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (2026), nella misura in cui è alimentato dalle risorse erogate a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), alle quali si aggiungono i finanziamenti addizionali provenienti, per il triennio 2021/2023, dal fondo REACT-EU.

Nel capitolo si rileva, inoltre, che il 2022 presenta un significativo miglioramento dei risultati raggiunti nel settore della cooperazione territoriale, in cui si è registrata la crescita degli impegni e, soprattutto, dei pagamenti, rispetto al 2021. In generale, si rileva la progressione della capacità di

impegno delle risorse programmate, mentre permangono risultati ancora in parte inadeguati sul versante dei pagamenti. La spesa pubblica certificata alla Commissione europea – che corrisponde alle richieste di rimborso delle spese sostenute che vengono presentate alla Commissione europea dalle Amministrazioni titolari dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali - è stata pari a 35,02 miliardi di euro, in crescita rispetto al dato di 28,6 miliardi di euro, registrato nel 2021.

Non poche sono, purtroppo, le criticità, afferenti, in particolare, al settore dell'agricoltura, sia per ciò che concerne le decisioni di rettifica (3 per un importo complessivo di 50 milioni di euro) sia riguardo alle irregolarità e alle frodi, di importo sempre molto cospicuo, con un incremento rispetto ai valori del 2021, con particolare riguardo ad alcune regioni.

In questo contesto, si inserisce – quale importante strumento di ausilio per assicurare il corretto ed efficace impiego delle pertinenti risorse – l'attività della Procura antifrode europea/EPPO, che si presenta finalizzata a rafforzare lo svolgimento delle azioni di contrasto alle frodi comunitarie, attraverso un sistema operativo integrato tra le autorità nazionali competenti.

Nel quinto capitolo, si procede ad un *focus* sulle opere pubbliche sia con riferimento alla spesa del 2022 sia con riferimento al contesto normativo caratterizzato dal nuovo codice dei contratti pubblici.

Innanzitutto, in questa materia vanno segnalate alcune deroghe previste per gli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal Piano di investimenti complementari al PNRR. Tra queste deroghe vi è l'innalzamento del limite di valore entro il quale si procede con affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori economici e, in tutti gli altri casi (ivi compresi quelli per i quali il D.Lgs. n. 50/2016 esige una procedura aperta), viene indetta una procedura negoziata senza bando, con consultazione di un numero prestabilito di operatori.

Riguardo alla spesa, dopo la gravissima fase di stallo verificatasi a causa della pandemia, il livello degli investimenti nell'ambito degli appalti pubblici sta aumentando. Solo nel secondo quadrimestre del 2022, il valore degli appalti è aumentato in modo considerevole in conseguenza del bando di circa 20 importanti appalti in ambito ferroviario, autostradale ed energetico.

Da ultimo, il capitolo si occupa del nuovo codice dei contratti pubblici, con peculiare riferimento alla nozione di colpa grave, recata dall'art. 2 del codice.

Il sesto capitolo riferisce in ordine alla previsione (legge di bilancio 2022 n. 234/2021) di un riordino della disciplina sugli ammortizzatori sociali, in un'ottica di semplificazione normativa, nel solco delle politiche finalizzate all'allargamento della platea dei destinatari delle prestazioni e al

miglioramento delle stesse, nonché al completamento del processo di universalizzazione delle tutele, avviato dalla riforma Fornero e proseguito con il *Jobs Act*.

Sul fronte della spesa, il 2022 è stato caratterizzato dal progressivo riassorbimento dell'impatto del ciclo pandemico sul sistema economico nazionale. La contrazione, rispetto al 2021, del 24% dello stanziamento definitivo di competenza che il Ministero del Lavoro ha destinato alla missione 26 "Politiche del lavoro", costituisce la dimostrazione concreta di questa fase di superamento degli effetti della crisi pandemica.

Il capitolo tratta inoltre gli istituti volti a porre in atto le tutele e le garanzie per chi perde il posto di lavoro (NASpI e DIS-COLL), nonché delle altre misure a sostegno del reddito, quali l'assegno unico universale e il reddito di cittadinanza. Riguardo a quest'ultima misura (di cui la legge di bilancio 2023 ha disposto la cessazione a far data dal gennaio 2024), è interessante rilevare la contrazione degli stanziamenti per l'anno 2022, diminuiti del 6% circa rispetto al 2021, probabilmente non solo relativamente ai casi di percettori che hanno trovato occupazione, ma anche a causa degli aumenti di controlli sulla sussistenza dei presupposti per la concessione del beneficio.

Il settimo capitolo si occupa della digitalizzazione del patrimonio culturale nel contesto del PNRR, nell'ambito di un processo di innovazione e transizione digitale del patrimonio culturale, sostenuto da una linea politica che sempre più nettamente ne asseconda lo sviluppo.

Questo processo di innovazione, tuttavia, si inserisce in un quadro critico che, per un verso, riguarda l'insufficienza della disciplina normativa nazionale, non abbastanza organica e aggiornata sia in materia di riproduzione dei beni culturali gratuita o, addirittura, svincolata da una previa autorizzazione o concessione, e per altro verso in materia di tutela dei dati personali, che, nel caso dei cataloghi digitali del Mibact, concerne non solo i soggetti riconducibili ai beni censiti (ed alle relative schede), ma anche che i dati personali degli utenti dei cataloghi.

Il capitolo, infine, esamina i programmi e le iniziative *on line*, stimolati dalla "chiusura" imposta durante la pandemia, che hanno ampliato e innovato lo scenario delle forme di fruizione del patrimonio culturale, pur con i limiti che una cosiddetta visita virtuale comporta.

L'ottavo capitolo dà conto del percorso per una piena e condivisa sensibilità nell'attuare politiche commerciali, industriali, turistiche e di mobilità nel precipuo perseguimento del principio di sostenibilità. Percorso che appare, allo stato, ancora lungo e complesso a causa della preponderanza nell'economia di mercato del fine dell'immediato guadagno, anche con il rischio di pregiudicare grandemente (e gravemente) ambiente, società e cultura.

Tuttavia, il capitolo segnala meritorie iniziative, nell'ambito delle politiche pubbliche, per mettere al centro del sistema industriale il turismo. Ad esempio, l'approvazione del Piano strategico del turismo 2023-2027, che indica il settore turistico come fondamentale per la crescita dell'economia nazionale, mediante l'individuazione di apposite linee di intervento in tema di *governance*, innovazione, qualità e inclusione, formazione e sostenibilità.

La legge di bilancio per l'anno 2022 ha destinato varie risorse proprio alla promozione dell'ecoturismo e del turismo sostenibile. Risorse che hanno lo scopo di rafforzare le grandi destinazioni culturali, attraverso la promozione di forme di turismo sostenibile, di favorire la transizione ecologica nel turismo e di sostenere le strutture ricettive, nonché le imprese turistiche nelle attività utili al conseguimento di certificazioni di sostenibilità. In questo ambito, si inserisce l'accentuata sensibilità per il c.d. ecoturismo che, peraltro, trova ulteriore manifestazione con riguardo alle politiche di fiscalità ambientale.

Infatti, lo strumento fiscale viene utilizzato al fine di incentivare comportamenti ecosostenibili da parte degli operatori commerciali, sia imponendo specifici tributi correlati a condotte inquinanti (cc.dd. "tributi ambientali"), sia riconoscendo agevolazioni fiscali a fronte di comportamenti virtuosi (si veda, ad esempio, la legge n. 178/2020 che ha previsto benefici fiscali in favore delle aziende che adoperino tecnologie a basso impatto ambientale).

Il capitolo, infine, ricorda l'emissione da parte dell'Italia del primo titolo di Stato *green*, per un valore complessivo pari ad euro 8,5 miliardi, per il finanziamento delle spese, a positivo impatto ambientale, sostenute dallo Stato, con scadenza aprile 2045 e con un tasso annuo dello 1,50%, pagato in due cedole semestrali. Tali titoli hanno la finalità di finanziare le spese statali destinate a contribuire alla realizzazione degli obiettivi ambientali di Sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 dell'ONU, completandosi, così, il progetto, ormai da tempo intrapreso, di creazione di un modello di "Stato circolare", orientato ad una economia *green*, che operi anche e soprattutto nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti.

L'ultimo capitolo concerne il patrimonio.

Si compone di due *focus*: uno sul demanio marittimo e l'altro sulle partecipazioni statali.

Si tratta di due temi caldi, specialmente perché, da una parte, si rileva una non ancora compiuta attuazione della normativa comunitaria, che richiede – tra l'altro – l'assegnazione con procedura di selezione imparziale e trasparente e divieto di rinnovo automatico delle concessioni in atto delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative e, dall'altra, nell'analisi delle

diverse categorie delle partecipazioni, ne vengono segnalate alcune per le quali non risulta dimostrata la loro utilità funzionale ovvero la loro reale natura strumentale.

**Procuratore Generale Aggiunto**

**della Corte dei conti**

*Andrea Lupi*

**Procuratore Generale**

**della Corte dei conti**

*Angelo Canale*



# INDICE

*Introduzione*

## MEMORIA DEL PROCURATORE GENERALE

### Capitolo I

#### **I CONDONI FISCALI E LA *COMPLIANCE* FISCALE. IL DIFFICILE RAPPORTO TRA ESIGENZE DI CASSA ED EQUITÀ TRA I CONTRIBUENTI: FINALITÀ PERSEGUITE E RISULTATI EFFETTIVI**

*(V.P.G. Elena Tomassini e V.P.G. Chiara Vetro)*

1. Introduzione	p. 2
2. Il <i>tax gap</i> , il contrasto all'evasione e gli strumenti di <i>compliance</i> fiscale	p. 3
2.1. Il <i>tax gap</i>	p. 3
2.2. Il contrasto all'evasione fiscale.	p. 6
2.3. La <i>compliance</i> fiscale	p. 8
3. L'istituto del condono fiscale	p. 10
3.1. Cenni storici	p. 10
3.2. I caratteri giuridici e le tipologie: le principali forme di condono fiscale	p. 11
3.3. Le finalità perseguite: i condoni impuri come strumenti per incrementare il gettito fiscale	p. 12
3.4. I risultati effettivi nel medio-lungo termine e gli effetti distorsivi	p. 13
3.5. I profili di incostituzionalità dei provvedimenti di condono	p. 17
3.6. La dimensione "sovranaazionale" della problematica	p. 23
4. Conclusioni	p. 23

## Capitolo II

### **GLI INVESTIMENTI NELLA DIFESA E LA CRISI UCRAINA**

*(V.P.G. Antongiulio Martina)*

1. Premessa	p. 25
2. I programmi nazionali relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma ed il relativo finanziamento	p. 26
3. Gli stanziamenti per le spese di investimento	p. 31
4. Le iniziative europee intese a favorire la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica nel settore della difesa	p. 39
5. Il conflitto ucraino e le implicazioni sulla politica UE degli armamenti	p. 48
6. Conclusioni	p. 60

## Capitolo III

### **I DEBITI NON PAGATI DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI: LA RESPONSABILITÀ FINALE DELLO STATO**

*(V.P.G. Adelisa Corsetti)*

1. La rilevanza della tempestività dei pagamenti ai fini del giudizio di parificazione	p. 61
2. I dati sui ritardi dei pagamenti nelle amministrazioni centrali e locali	p. 63
3. Le conseguenze giudiziarie del persistente ritardo dei pagamenti: dalla direttiva Europea n. 2011/7/UE alle sentenze di condanna della Corte di giustizia e della Corte EDU	p. 66
4. I ritardi maturati nelle amministrazioni di livello locale: riflessi sulle procedure di dissesto	p. 70
5. I rimedi apprestati dall'ordinamento per contrastare i ritardi dei pagamenti	p. 75
6. La tempestività dei pagamenti come misura abilitante del PNRR e i provvedimenti più recenti	p. 80
7. Conclusioni	p. 82

## Capitolo IV

### **LA DIMENSIONE E LE AREE DI IMPIEGO DEI FLUSSI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA**

*(V.P.G. Elena Tomassini e V.P.G. Giulia De Franciscis)*

1. L'andamento dei programmi di finanziamento dell'Unione europea: le misure per affrontare gli effetti della crisi pandemica e del conflitto Russia/Ucraina, la programmazione pluriennale 2021-2027, le risorse aggiuntive del REACT-EU p. 84
2. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2022 p. 87
3. Le aree di impiego delle risorse p. 90
  - 3.1. La Politica di coesione economica e sociale p. 90
    - 3.1.1. Lo stato di attuazione del periodo di programmazione 2021-2027 p. 90
    - 3.1.2. I risultati della gestione dei precedenti periodi di programmazione p. 92
  - 3.2. La Politica agricola comune p. 96
4. Le rettifiche finanziarie p. 101
5. Le irregolarità e le frodi. L'entrata in vigore dell'EPPO e le prospettive di collaborazione con le procure contabili p. 104
  - 5.1. Le irregolarità e le frodi segnalate nell'esercizio p. 104
  - 5.2. Il contrasto alle frodi e l'attività della Procura generale della Corte dei conti e delle Procure territoriali. La collaborazione con l'EPPO p. 107
6. Osservazioni conclusive p. 112

## Capitolo V

### **LE OPERE PUBBLICHE**

*(V.P.G. Arturo Iadecola)*

1. Il contesto normativo p. 116
2. La spesa per le opere pubbliche nel 2022 p. 122
3. Il nuovo codice dei contratti pubblici: profili di interesse giuscontabile p. 124

## Capitolo VI

### **LA RIFORMA DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI E LE ALTRE MISURE A SOSTEGNO DEL REDDITO NEL 2022**

*(V.P.G. Sabrina D'Alesio e V.P.G. Marilisa Beltrame)*

1. Verso una riforma organica degli ammortizzatori sociali: dalla legge 23 luglio 1991, n. 223 alla legge di bilancio 2022 p. 128
2. La riforma degli ammortizzatori sociali nella legge di bilancio 2022 p. 130
3. La Cassa integrazione guadagni straordinaria e le ulteriori disposizioni in materia di intervento straordinario salariale previste dalla legge di bilancio 2022 p. 132
4. Le altre novità introdotte dalla legge di bilancio. I contratti di solidarietà, i fondi di solidarietà bilaterali e il fondo di integrazione salariale p. 134
5. I dati riferiti all'anno 2022 p. 137
6. Le tutele e le garanzie per chi perde il posto di lavoro: NASpI, DIS-COLL e Programma GOL p. 139
7. Uno sguardo ai dati contabili e statistici p. 143
8. Le altre misure a sostegno del reddito: assegno unico universale e reddito di cittadinanza p. 146

## Capitolo VII

### **LA DIGITALIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NEL CONTESTO DEL PNRR E IL DIRITTO ALLA CULTURA**

*(V.P.G. Adriana Parlato)*

1. La nuova configurazione ministeriale e gli uffici a supporto della presidenza del Consiglio dei ministri pag. 151
2. Le nuove tecnologie e i beni culturali pag. 153
3. La digitalizzazione del patrimonio culturale nel PNRR pag. 154
4. Le prime analisi sul raggiungimento degli obiettivi del PNRR: i principali provvedimenti adottati pag. 158
5. La digitalizzazione nella programmazione del ciclo del bilancio pag. 159
6. I risultati della gestione 2022: i dati del rendiconto pag. 160
7. Osservazioni conclusive pag. 162

## Capitolo VIII

### **IL TURISMO E LA SOSTENIBILITÀ**

*(V.P.G. Luigi D'Angelo)*

1. La rilevanza del principio di sostenibilità nella regolazione del fenomeno turistico pag. 166
2. I recenti sviluppi nel perseguimento del principio di sostenibilità in materia turistica: la censura delle pratiche integranti *greenwashing* pag. 168
3. Le nuove soluzioni sostenibili per la ricettività e i trasporti: gli alberghi diffusi e il marchio Ecolabel UE pag. 170
4. Le politiche pubbliche tra previsioni di bilancio, fiscalità ambientale e titoli di Stato *green oriented*: conclusioni pag. 171

## Capitolo IX

### **IL CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO: I BENI IMMOBILI E LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE**

*(P.G.A. Giancarlo Astegiano e V.P.G. Marco Smioldo)*

1. Il Conto generale del Patrimonio pag. 174
2. La destinazione dei beni di proprietà pubblica al godimento del loro valore funzionale ed economico da parte della collettività pag. 175
  - 2.1. La gestione economica della proprietà pubblica: i beni del demanio marittimo e il loro affidamento in concessione per finalità turistico ricreative pag. 177
  - 2.2. Il censimento dei beni del demanio marittimo pag. 178
  - 2.3. L'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative pag. 181
  - 2.4. Le prospettive aperte dalla legge per il mercato e la concorrenza per il 2021 pag. 183
3. Le partecipazioni azionarie dello Stato pag. 184
  - 3.1. La dimensione quantitativa pag. 184
  - 3.2. La gestione e l'esercizio dei diritti sociali pag. 186
  - 3.3. Finalità ed attività delle partecipazioni dello Stato pag. 187

3.3.1. Società che concorrono al raggiungimento delle finalità di politica economica dello Stato	pag. 188
3.3.2. Servizi di interesse generale in favore di una pluralità di Amministrazioni	pag. 189
3.3.3. Società strumentali ad alcune Amministrazioni	pag. 190
3.3.4. Società di scopo	pag. 191

## **CONCLUSIONI DEL PROCURATORE GENERALE**



REPUBBLICA ITALIANA  
SEZIONI RIUNITE  
DELLA CORTE DEI CONTI

\*\*\*

MEMORIA  
DEL PROCURATORE GENERALE  
PRESSO LA CORTE DEI CONTI  
IN SEDE DI GIUDIZIO  
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO  
PER L'ESERCIZIO

**2022**

\*\*\*

**IL PROCURATORE GENERALE**

Visto l'art. 100, secondo comma della Costituzione;

Visti gli artt. 39, 40, 41 del T.U. approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000;

Vista la legge del 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004);

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stata fissata per il 28 giugno 2023 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2022

**DEPOSITA**

La presente memoria.

\*\*\*



## Capitolo I

### I CONDONI FISCALI E LA *COMPLIANCE* FISCALE. IL DIFFICILE RAPPORTO TRA ESIGENZE DI CASSA ED EQUITÀ TRA I CONTRIBUENTI: FINALITÀ PERSEGUITE E RISULTATI EFFETTIVI

(V.P.G. Elena Tomassini e V.P.G. Giulia De Franciscis)

*Sommario: 1. Introduzione. 2. Il tax gap, il contrasto all'evasione e gli strumenti di compliance fiscale. 2.1. Il tax gap. 2.2. Il contrasto all'evasione fiscale. 2.3. La compliance fiscale. 3. L'istituto del condono fiscale. 3.1. Cenni storici. 3.2. I caratteri giuridici e le tipologie: le principali forme di condono fiscale. 3.3. Le finalità perseguite: i condoni impuri come strumenti per incrementare il gettito fiscale. 3.4. I risultati effettivi nel medio-lungo termine e gli effetti distorsivi. 3.5. I profili di incostituzionalità dei provvedimenti di condono. 3.6. La dimensione "sovranaZIONALE" della problematica. 4. Conclusioni.*

#### **1. Introduzione.**

La fiscalità generale e i principi costituzionali in materia costituiscono cardini dello Stato di diritto e presupposti indefettibili per una ripartizione delle risorse della Comunità ed un riequilibrio delle diseguaglianze sociali.

Al contempo, la *compliance* dei contribuenti e la riduzione dell'evasione fiscale si pongono come elementi senza i quali tutte le politiche economiche sono destinate a fallire; infatti, non è di secondaria importanza che l'obiettivo della lotta all'evasione e il recupero delle risorse sottratte alle entrate dello Stato costituiscano altrettanti pilastri del bilancio statale e di ogni forza politica al potere.

Tuttavia, accanto a tali fondamentali principi, da molti anni, la politica fiscale del Paese è interessata da una serie di provvedimenti definiti di "condono fiscale", sotto svariate denominazioni ("rottamazione cartelle", saldo e stralcio, condono "tombale"): il fattore comune è costituito dalla sostanziale rinuncia statale all'adempimento delle obbligazioni tributarie, in tutto o in parte.

Mentre, però, nel primo periodo di osservazione, a fronte di tali rinunce, si assisteva ad un recupero consistente delle risorse e ad un abbattimento del contenzioso, nei più recenti provvedimenti il fine ultimo è il recupero immediato e a breve termine di somme molto inferiori a quelle dovute, con la rinuncia non soltanto agli accessori dei crediti, ma anche a parte della sorte



capitale; per di più, al fine di agevolare i contribuenti inadempienti, il pagamento è differito di mesi, se non di anni, a far data dai provvedimenti agevolativi.

Il risultato, se positivo in un'ottica a breve termine e di pura cassa, presenta profili di grave tensione sia con i principi costituzionali di cui agli artt. 23 e 53, che con quelli di eguaglianza sostanziale e formale di cui all'art. 3 Cost.

Infatti, i contribuenti che adempiono tempestivamente e spesso con grandi sacrifici all'obbligazione fiscale non soltanto non sono premiati, ma si vengono a trovare in posizione deteriore rispetto ai soggetti inadempienti, i quali possono comodamente pagare a distanza di molti anni dalla scadenza del termine e senza alcuna conseguenza, anzi, con una riduzione dell'importo dovuto.

A tali considerazioni, si aggiunge l'assenza, nei provvedimenti di condono, di qualsiasi analisi circa la condizione economica dei contribuenti inadempienti. In altre parole, la possibilità di adempimento differito viene offerta a *tutti*, indipendentemente dalla loro capacità contributiva.

In realtà, i provvedimenti "clemenziali", globalmente considerati, sono frutto della presa di coscienza, da parte dell'apparato pubblico, delle scarse potenzialità dell'accertamento fiscale – che spesso riguarda i piccoli contribuenti, ma non le multinazionali che evadono miliardi di euro – e che persegue più risultati statistici, che effettivi, nella lotta all'evasione fiscale e contributiva.

Appaiono, quindi, necessarie non soltanto una rivalutazione della sopportabilità, per i contribuenti onesti, della pressione fiscale, ma anche una riorganizzazione dei sistemi di accertamento e riscossione, avvalendosi, altresì, delle potenzialità dell'informatica e del ricorso all'intelligenza artificiale, nonché al *machine learning*, in modo da ridurre il c.d. "tax gap", realizzando quanto più possibile il meccanismo *ridistributivo* alla base del sistema fiscale.

## **2. Il tax gap, il contrasto all'evasione e gli strumenti di compliance fiscale.**

### **2.1. Il tax gap.**

Ai sensi dell'art. 14, comma 5, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, (legge di contabilità e di finanza pubblica), il Dipartimento delle finanze e il Dipartimento della Ragioneria generale del Ministero dell'economia e delle finanze provvedono a monitorare l'andamento delle entrate fiscali e contributive e a pubblicare un rapporto sui relativi risultati.

Il Dipartimento delle finanze provvede, altresì, a monitorare, sul lato delle entrate, gli effetti finanziari delle misure tributarie previste dalla manovra di finanza pubblica e dei principali provvedimenti tributari pubblicati in corso d'anno. Le relazioni prevedono un'analisi dei risultati

conseguiti in materia di imposte, tasse e contributi, anche regionali e locali, con indicazioni sull'attività accertativa e di riscossione. Inoltre, l'articolo 10-*bis.1*, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, come modificato dall'articolo 2 del Decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160, prevede che, contestualmente alla Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza, sia presentato un "*Rapporto sui risultati conseguiti in materia di misure di contrasto all'evasione fiscale e contributiva*", distinguendo tra imposte accertate e riscosse, nonché tra le diverse tipologie di avvio delle procedure di accertamento. Il Rapporto riporta i risultati del recupero di gettito fiscale e contributivo. Lo stesso decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160 ha previsto che, per la redazione del Rapporto, il Governo si debba avvalere della «*Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*» predisposta da una Commissione istituita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Rapporto citato si articola in una duplice direzione: da un lato, l'individuazione del c.d. "*tax gap*", ossia il divario tra imposte accertate ed imposte effettivamente dovute, nel Paese significativamente elevato in ragione del fenomeno denominato dell'"*economia sommersa*" a livello fiscale e contributivo; dall'altro, l'indagine sulla cd. "*tax compliance*", ossia la propensione dei contribuenti all'adempimento spontaneo del dovere contributivo.

Di particolare rilievo è l'impegno alla riduzione del *tax gap*, i cui obiettivi sono correlati alla riforma dell'Amministrazione fiscale nell'ambito della Missione 1, Componente 1, del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il Rapporto allegato al DEF 2022, oltre al calcolo dell'ampiezza dell'inadempimento da parte dei contribuenti, individua anche un indicatore della *propensione all'inadempimento* dei contribuenti (propensione al *gap*), come rapporto tra l'ammontare del *tax gap* e il gettito teorico; una riduzione di tale rapporto equivale a un miglioramento della *tax compliance* e viceversa.

L'articolo 10-*bis.1*, comma 4, lett. b) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, definisce una metodologia di misurazione dell'evasione tributaria e contributiva, riferita a tutti i principali tributi e contributi, basata sul confronto tra i dati della Contabilità nazionale e quelli acquisiti dall'Anagrafe tributaria e dall'INPS.

La misurazione del *tax gap* viene, quindi, presentata nella Relazione per le seguenti tipologie di imposte erariali e locali: l'IRPEF, distinguendo tra lavoratori autonomi, imprese e lavoratori dipendenti irregolari, l'IRES, l'IVA, l'IRAP, la cedolare secca sulle locazioni, il canone RAI, le accise sui prodotti energetici, le imposte immobiliari gravanti sui fabbricati diversi dall'abitazione principale e le addizionali locali IRPEF (regionale e comunale).



In relazione a tutte le imposte, dai dati dell'ultima relazione disponibile (2022) in media, per il triennio 2017-2019, per il quale si dispone di un quadro completo delle valutazioni, il *gap* complessivo risulta di quasi 103,3 miliardi di euro, di cui 91 miliardi di mancate entrate tributarie e 12,2 miliardi di mancate entrate contributive. Nel 2019, il *gap* complessivo, tributario e contributivo, risulta pari a 99,2 miliardi di euro e si colloca per la prima volta al di sotto della soglia di 100 miliardi di euro, confermando quanto già pubblicato nell'Aggiornamento alla Relazione 2021.

Sempre secondo il citato Rapporto, mentre con riguardo all'IVA la percentuale del *gap* si è ridotta, nel periodo considerato, al di sotto del 20%, per le imposte dirette la percentuale è rimasta stabile, ma non tanto per un aumento della *compliance* fiscale, quanto per la riduzione degli imponibili a seguito dello *shock* pandemico<sup>1</sup>.

Il legislatore ha previsto che le maggiori entrate stimate dalla *compliance* fiscale affluiscono in un fondo, previsto dall'art. 1, comma 3, della Legge di Bilancio 2021-2023 (30 dicembre 2020, n. 178). Il Fondo è alimentato dalle risorse stimate come maggiori entrate permanenti derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo, fermo restando il rispetto degli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Conseguentemente, il comma 6 ha abrogato i commi da 431 a 435 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, che avevano istituito il precedente "*Fondo per la riduzione della pressione fiscale*".

A differenza del previgente meccanismo, il nuovo Fondo viene alimentato con le sole entrate generate dal miglioramento dell'adempimento spontaneo dei contribuenti (*tax compliance*) e potrà essere destinato al finanziamento di interventi di riduzione della pressione fiscale. Il comma 4 della Legge di Bilancio 2021-2023 stabilisce che, ai fini della determinazione delle risorse di cui al comma 3, si considerano, in ciascun anno, le maggiori entrate derivanti dal miglioramento dell'adempimento spontaneo che sono indicate, con riferimento al terzo anno precedente alla predisposizione della Legge di Bilancio, nella "*Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*", redatta ai sensi dell'articolo 10-bis.1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, introdotto dall'articolo 2 del decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 160.

La valutazione di quest'anno deve, pertanto, fare riferimento alla variazione della *tax compliance* riferita all'anno d'imposta 2020, così come risulta dalla stima definitiva riportata nella Relazione 2023.

---

<sup>1</sup> La valutazione delle maggiori entrate strutturali derivanti dal miglioramento della *compliance* fiscale è illustrata nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza 2022, cap. IV, pag. 23.

## 2.2. Il contrasto all'evasione fiscale.

Si è già osservato che l'obiettivo di riduzione del *tax gap* costituisce per l'Italia una sfida importante, anche ai fini dell'attuazione del programma *Next Generation EU* (NGEU). Tra gli obiettivi quantitativi sottoposti a monitoraggio per tutta la fase di attuazione del PNRR, infatti, nell'ambito delle misure correlate alla “*Riforma dell'Amministrazione fiscale*” (Missione 1, Componente 1 del PNRR, M1C1-121), è stata inclusa la “*Riduzione del tax gap*”. L'obiettivo prevede che la “*propensione all'evasione*”, calcolata per tutte le imposte ad esclusione dell'IMU e delle accise, si riduca, nel 2024, del 15% rispetto al valore di riferimento del 2019 riportato nella “*Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva*”. È previsto uno *step* intermedio (M1C1-116), che assicurerà che la medesima “*propensione all'evasione*” si riduca, nel 2023, del 5% del valore di riferimento del 2019<sup>2</sup>.

Il citato NADEF 2022 ricorda che le Raccomandazioni Specifiche al Paese (*Country Specific Recommendation*) della Commissione europea per il 2019 costituiscono il fondamento delle riforme strutturali previste nell'ambito del PNRR.

La CSR 1, riferita alle politiche fiscali, indica come obiettivo prioritario il contrasto all'evasione, in particolare, nella forma dell'omessa fatturazione ed invita a potenziare i pagamenti elettronici obbligatori.

Per perseguire questi obiettivi, è stato avviato un riesame delle possibili azioni per ridurre l'evasione fiscale nella forma dell'omessa fatturazione nei settori più esposti, anche attraverso incentivi mirati per i consumatori, al fine poi di adottare provvedimenti sulla base dei suoi esiti.

In linea con tali indirizzi, nell'ambito della Riforma 1.12 (“*Riforma dell'Amministrazione Fiscale*”) nel PNRR sono esplicitamente previsti due Traguardi: i) il Traguardo M1C1-101, con scadenza entro il quarto trimestre del 2021, che prevede la pubblicazione di una “*Relazione per orientare le azioni del Governo volte a ridurre l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione, in particolare nei settori più esposti all'evasione fiscale, anche attraverso incentivi mirati per i consumatori*”; ii) il Traguardo M1C1-103, punto v), con scadenza entro il secondo trimestre del 2022, che prevede l'entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato che attuano azioni complementari efficaci, basate sul riesame di eventuali misure per limitare l'evasione fiscale dovuta alla omessa fatturazione.

Per ridurre l'evasione, negli anni sono stati posti in essere numerosi accorgimenti. Tra questi

---

<sup>2</sup> Cfr. NADEF 2022, cit., pag. 27.



acquistano particolare rilevanza il meccanismo dello “*split payment*” nei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni e, soprattutto, la fatturazione elettronica obbligatoria.

La prima misura, introdotta dalla Legge di Stabilità del 2015 per le transazioni nei confronti della Pubblica Amministrazione, ha previsto che il versamento dell’IVA sia effettuato direttamente dal cliente, cioè dalla stessa Pubblica Amministrazione e non dal venditore. Tale meccanismo è stato successivamente esteso, nel 2017, alle società controllate dalla Pubblica Amministrazione e alle società quotate nell’indice FTSE-MIB.

La fatturazione elettronica obbligatoria, introdotta con la Legge di Bilancio per il 2018 – a decorrere da luglio 2018 – per i subappalti e il settore degli oli minerali e generalizzata per tutti i soggetti residenti o stabiliti in Italia a partire dal 2019, ha contribuito a generare un significativo aumento di gettito fiscale, con un effetto più marcato per le imprese di minori dimensioni.

Nonostante questi miglioramenti, l’evasione tributaria resta comunque elevata nel confronto europeo. Se si valuta l’evasione dell’IVA, per la quale è possibile effettuare un confronto della propensione al *gap* a livello europeo utilizzando i dati pubblicati dal Report della Commissione europea, nel 2019 l’Italia risultava al quinto posto tra i paesi a più alta evasione IVA, dopo Lituania, Malta, Grecia e Romania<sup>3</sup>.

In questa direzione, si è cercato di orientare gli spostamenti patrimoniali il più possibile verso modalità tracciabili sia mediante incentivi (il c.d. “*cashback*” nel caso di pagamenti digitali) sia mediante l’implementazione delle sanzioni per la mancata accettazione di tali modalità di pagamento, già previste, a decorrere dal 1° gennaio 2023, dall’articolo 19-*ter* del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152. In particolare, la norma, confluita nell’articolo 18, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. Decreto PNRR-*bis*), anticipa la decorrenza della previsione in materia di sanzioni per mancata accettazione dei pagamenti elettronici al 30 giugno 2022.

Inoltre, con l’articolo 18, comma 4, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, è stato esteso l’ambito soggettivo della norma che ha previsto l’obbligo della trasmissione telematica all’Agenzia delle entrate, da parte degli operatori finanziari, dei dati identificativi degli strumenti di pagamento elettronico messi a disposizione degli esercenti, nonché l’importo complessivo delle transazioni giornaliere effettuate mediante gli stessi strumenti (articolo 22, comma 5, ultimo periodo, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124). Tale obbligo è stato dapprima introdotto dall’articolo 5-*novies* del decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, per le transazioni effettuate a favore dei soli

---

<sup>3</sup> NADEF 2022, cit., pag. 28.

operatori che effettuano cessioni di beni o prestazioni di servizi al consumo finale (B2C); la norma ora estende l'obbligo con riferimento alle transazioni effettuate a favore di *tutti* gli operatori economici, compresi, quindi, gli operatori B2B e B2G.

Tuttavia, sia l'obbligo di accettare i pagamenti digitalizzati, sia le sanzioni, sono stati modificati, limitatamente agli importi fino a trenta euro, dalla manovra 2023, a seguito delle proteste dei commercianti con riguardo alle spese fisse per la dotazione degli apparecchi e delle commissioni esatte dalle banche e dagli intermediari del circuito carte di credito. Sui generi di monopolio, poi, è intervenuta una specifica circolare del direttore dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli, che ha rilevato l'assenza di rischio di evasione al riguardo.

In generale, nella Relazione di Parifica al Rendiconto Generale dello Stato per lo scorso esercizio (2021), le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno rilevato che la riduzione dell'evasione fiscale attraverso la fatturazione elettronica *non* ha raggiunto i risultati sperati, sia perché vi è un'ampia platea di contribuenti (coloro che adottano il regime *forfettario* fino a 65.000 euro di ricavi), per i quali è facoltativa sia perché la fattura non contiene tutte le indispensabili informazioni (anche a seguito di alcuni provvedimenti del Garante della *privacy*) per procedere a controlli incrociati, con conseguente necessità di acquisire le fatture cartacee<sup>4</sup>. Peraltro, ai sensi dell'art. 18 del D.L. 30 aprile 2022, n. 36, sono obbligati alla fatturazione elettronica, a partire dal 1° luglio 2022, i contribuenti in regime *forfettario* che abbiano conseguito, nell'anno precedente, ricavi superiori a euro 25.000, con conseguente allargamento della platea.

### 2.3. Gli strumenti di *compliance* fiscale.

La legge 11 marzo 2014, n. 23, contenente la delega al Governo per la realizzazione di un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita, si è proposta l'ambizioso obiettivo di semplificazione del rapporto fisco-contribuente, cercando di stimolare cooperazione e collaborazione reciproca, incentivando in tal modo l'assolvimento spontaneo degli obblighi tributari e favorendo l'emersione spontanea delle basi imponibili.

La riforma della *compliance* fiscale, nelle intenzioni del legislatore, dovrebbe infatti portare ad una serie di vantaggi, primo tra tutti la riduzione del contenzioso tributario, con la possibilità di concentrare l'azione di contrasto ai fenomeni più gravi di evasione fiscale, quali le frodi, agendo sulle banche dati e su più intense sinergie tra le istituzioni coinvolte, nazionali e internazionali.

---

<sup>4</sup> Sezioni Riunite della Corte dei conti, Le entrate dello Stato, 3.4, 173.

Il legislatore si è mosso in una triplice direzione: l'introduzione di nuove forme di comunicazione tra fisco e contribuente; la previsione di più ampie possibilità di correzione spontanea degli errori e delle omissioni da parte del contribuente (ciò, in particolare, è divenuto possibile grazie alla revisione dell'istituto del cosiddetto "ravvedimento operoso"), nonché la riforma di alcuni istituti deflattivi del contenzioso.

Per quanto riguarda il primo profilo, sono stati previsti la redazione ed il successivo invio di comunicazioni con le quali l'Agenzia delle entrate mette a disposizione dei contribuenti gli elementi di cui è in possesso nei loro confronti, in modo da consentire un corretto adempimento degli obblighi dichiarativi o per porre rimedio a eventuali errori o omissioni, mediante l'istituto del ravvedimento operoso; con provvedimenti del direttore dell'Agenzia delle entrate sono state successivamente individuate le modalità con cui le predette informazioni sono messe a disposizione del contribuente e della Guardia di finanza, così da evitare duplicazioni o sovrapposizioni operative, conferendo maggiore efficacia ed efficienza all'azione dell'Amministrazione finanziaria.

La finalità di queste nuove forme di comunicazione, quindi, è quella di assicurare a ciascun cittadino la possibilità di adempiere in maniera corretta e completa ai propri obblighi fiscali, non soltanto con riferimento agli aspetti oggetto di segnalazione, ma anche con riguardo alle eventuali ed ulteriori irregolarità commesse nel tempo.

Sotto il secondo profilo, era stato già introdotto il *ravvedimento operoso*, nel caso di errori od omissioni del contribuente, con l'art. 13 del D.Lgs. n. 472/97, che prevedeva consistenti riduzioni di interessi e sanzioni. L'istituto è stato modificato dall'articolo 1, comma 637, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Legge di stabilità 2015) che, da un lato e limitatamente ai tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, ha previsto che non è più inibito dall'inizio di un controllo fiscale, ma solo dalla notifica dell'atto impositivo, dall'altro, ha introdotto nuovi limiti temporali entro cui il *ravvedimento* può avvenire, alcuni dei quali operanti solo per i tributi amministrati dall'Agenzia delle entrate, ove la riduzione della sanzione decresce con l'aumentare del tempo entro cui la violazione viene sanata.

La medesima legge di stabilità ha previsto alcuni istituti deflattivi del contenzioso, che però si differenziano dal ravvedimento, perché nel primo caso è necessaria l'accettazione integrale dei rilievi dell'Erario su *tutte* le imposte e tutte le annualità oggetto dell'atto che si definisce, mentre nel *ravvedimento* è il contribuente che decide *quali e quante* violazioni sanare.

L'Agenzia delle entrate, con la circolare n. 6/E del 2015, par. 10.4, ha chiarito che la preclusione al ravvedimento opera solo con riferimento alle irregolarità riscontrabili nell'ambito dei



controlli automatici e formali delle dichiarazioni.

Nella medesima circolare n. 6/E del 2015, par. 10.5, l'Agenzia ha ritenuto che, nel novero delle cause ostative al nuovo ravvedimento, vadano ricompresi anche gli avvisi di recupero di crediti di imposta e gli avvisi di irrogazione di sanzioni.

Ulteriori ipotesi di *compliance* fiscale sono rinvenibili nell'adempimento collaborativo, nella *voluntary disclosure*<sup>55</sup> e, per le imprese con attività internazionali, nella cooperazione internazionale.

### 3. L'istituto del condono fiscale.

#### 3.1. Cenni storici.

Il primo caso di condono, in ambito tributario, risale a pochi mesi dopo l'unità d'Italia: si trattava della rinuncia, da parte dello Stato, all'inflizione delle pene pecuniarie per omissioni relative alla tassa sui beni appartenenti agli enti morali. Ad esso seguirono, fino alla fine dell'800, numerosi provvedimenti di "grazia", sempre riguardanti le sole sanzioni e non il pagamento delle imposte. Anche in questa forma limitata, il condono, fin dall'origine, ricevette critiche per il suo carattere derogatorio, non motivato in modo convincente.

La prassi, tuttavia, continuò anche nei decenni successivi: con la legge n. 825 del 9.10.1971 venne introdotta l'Imposta sul Reddito delle Persone Fisiche, che costituì la prima riforma tributaria, accompagnata dal primo vero e proprio condono di debiti d'imposta.

Con il passar del tempo l'uso dello strumento fu intensificato, come pure il suo utilizzo, non più solo nei confronti delle sanzioni e delle pene, ma anche dei debiti d'imposta. All'inizio di ogni decade, dal 1970 in poi, ha avuto luogo il cd. condono "tombale" (cfr. *infra*), che si traduce nella sanatoria dei rapporti d'imposta – accertati e non – con l'utilizzo sistematico dell'istituto quale strumento per raccogliere risorse e per alleggerire il contenzioso tributario.

Le conseguenze di tali politiche fiscali sulla "*compliance*" (intesa quale attitudine allo spontaneo adempimento del debito tributario) dei contribuenti non sono state positive: oltre agli intuitivi costi finanziari, costituiti dall'effettiva, matematica riduzione del gettito, si sono registrate ricadute negative di carattere sociale (perdita di consenso da parte di chi, abituale pagatore, vede svalutato il proprio sforzo volto ad una corretta condotta adempitiva), etico-legale (effetto "diseducativo" nei confronti del soggetto pagatore più pigro od indeciso), economico (distorsioni alla concorrenza) e politico (rinuncia a risultati di scelte alternative ai condoni), oltre ad una

<sup>55</sup> La *voluntary disclosure* è stata prevista dalla legge n. 186 del 2014 ed ha agito anche sulla punibilità di numerosi delitti, tra cui quello di riciclaggio (art. 648-bis c.p.)



evidente ingiustizia sostanziale derivante dalla disparità di trattamento tra quei contribuenti che aderiscono alle definizioni agevolate e quelli che, invece, assolvono gli oneri tributari in modo ordinario.

L'atteggiamento mentale dei cittadini nei confronti della prassi dei condoni spazia allora tra coloro che la ritengono ingiusta *tout court* e coloro che, pur considerandola ingiusta, la giustificano alla stregua di una scelta "inevitabile".

### 3.2. I caratteri giuridici e le tipologie: le principali forme di condono fiscale.

Il condono fiscale è l'istituto che consente di definire in modo agevolato i rapporti tributari non ancora esauriti, mediante la corresponsione di un *quantum* inferiore al dovuto a titolo di tassazione ordinaria, con rinuncia alla pretesa sanzionatoria da parte del creditore: esso, tradizionalmente, presenta i caratteri della temporaneità, eccezionalità e retroattività.

A differenza della depenalizzazione, con la quale il legislatore *rivaluta* una determinata condotta togliendole definitivamente il connotato di illiceità e che opera, per sua natura, per il futuro, il condono non opera una rivalutazione della condotta illecita, che mantiene il suo carattere antigiusdittico, limitandosi a "cancellare" le sanzioni per l'illecito commesso nel periodo determinato dalla legge.

Dopo un iniziale utilizzo, caratterizzato dai predetti connotati (temporaneità, eccezionalità e retroattività), però, l'evoluzione legislativa dell'istituto lo ha portato ad interessare non solo i profili sanzionatori, ma anche la fase della determinazione del *quantum* dovuto, traducendosi nella possibilità, per il contribuente, di rendere definitiva l'obbligazione tributaria con il versamento di una somma determinata attraverso criteri automatici, disallineati rispetto alla ricchezza effettiva. Successivamente ad una iniziale logica improntata alla "clemenza" (che caratterizza il c.d. "condono fiscale puro" applicato nel periodo post-bellico, in cui non esistevano gli attuali istituti che consentono di alleviare le conseguenze sanzionatorie amministrative in relazione ad un atteggiamento collaborativo del contribuente), si è, quindi, passati all'obiettivo di procurare entrate immediate per l'erario (il cd. "condono impuro", caratterizzato dall'effetto sostitutivo dei normali parametri di determinazione della prestazione tributaria, ampiamente utilizzato dopo la riforma tributaria degli anni Settanta).

La più diffusa forma di condono fiscale è la **definizione automatica di annualità pregresse**, nota anche come "condono tombale", con il quale si rende definitiva ed incontestabile l'obbligazione tributaria per i periodi oggetto di condono, con conseguenze non solo per il fisco,



che non può espletare l'attività di accertamento per gli anni condonati, ma anche per il contribuente, che non può rimettere in discussione il tributo dovuto per quelle annualità, essendo preclusa la richiesta di rimborsi pur se connessi ad eventi futuri quali, ad esempio, il sopravvenuto riconoscimento di un'agevolazione chiesta prima del condono.

Uno dei punti di maggiore criticità di questo tipo di condono è rappresentato dal criterio di calcolo dell'imposta dovuta per usufruire del beneficio; essa è quantificata applicando delle percentuali incrementative all'imposta dichiarata originariamente, con l'inevitabile conseguenza che viene concessa maggiore premialità a chi dichiara di meno (e quindi evade di più) ed, in prospettiva, incoraggia il contribuente all'evasione per il futuro, in relazione alle aspettative di un nuovo condono strutturato con simili caratteristiche.

Per questi motivi, tale sistema di calcolo ha subito nel tempo degli "aggiustamenti" risultando, in seguito, agganciato – con riferimento ai lavoratori autonomi – a criteri diversi, quali i ricavi e compensi stimati in base agli studi di settore.

Un'ulteriore forma di condono fiscale è rappresentata dalla **dichiarazione integrativa semplice**, mediante la quale il contribuente ha la possibilità di far emergere nuova materia imponibile e così regolarizzare specifiche violazioni, limitatamente ad alcune annualità di imposta, evitando il pagamento di sanzioni.

Con finalità prettamente deflative del contenzioso tributario aperto, c'è poi la **chiusura delle liti fiscali pendenti**, volta all'acquisizione immediata di almeno una parte dei tributi accertati, con commisurazione del *quantum* dovuto parametrata al grado in cui la controversia pende ed all'esito favorevole o meno al fisco della sentenza non definitiva. La convenienza per il contribuente, oltre che nella esiguità degli importi richiesti, risiede quindi nell'abbandono della pretesa sanzionatoria.

Infine, la **rottamazione dei ruoli** ha ad oggetto posizioni debitorie certe, risultanti da un titolo esecutivo divenuto ormai incontestabile. Sempre a fini di un più sicuro e rapido incameramento delle somme, è previsto che il contribuente, effettuando il versamento di un quarto della somma dovuta, comprensiva di tributo e sanzioni, possa estinguere l'intero debito fiscale iscritto a ruolo.

### 3.3. Le finalità perseguite: i condoni impuri come strumenti per incrementare il gettito fiscale.

Come sopra accennato, con l'andar del tempo l'utilizzo dei condoni è stato giustificato, più che da esigenze contingenti e straordinarie, dalla finalità di incamerare somme non diversamente introitabili, a causa dell'aumento dei meccanismi di infedele dichiarazione tributaria e sottrazione al pagamento delle imposte dichiarate/accertate.



Il condono è, quindi, divenuto uno strumento di politica fiscale previsto pressoché in via “ordinaria”, con risultati “di cassa” positivi solo nel breve periodo (cfr. *infra*): spesso, infatti, gli introiti effettivi provenienti dai condoni sono stati superiori rispetto alla media degli incassi da accertamenti.

Gli introiti complessivi da condono raggiungono risultati ben lontani dal totale delle imposte evase. Sebbene nel breve periodo, dal punto di vista strettamente economico, l’introduzione dei condoni fiscali potrebbe essere considerata una scelta ragionevole, tuttavia in un’ottica di medio-lungo periodo gli effetti distorsivi di tale scelta non tardano a manifestarsi<sup>6</sup>.

#### **3.4. I risultati nel medio-lungo termine e gli effetti distorsivi.**

Nel lungo periodo, il condono conduce ad un approccio *distorsivo* all’attività economica: dal lato-contribuente, l’evasione inizia ad essere percepita come una strategia vincente, nella consapevolezza che, a cadenza periodica, vi sarà un nuovo condono; dal lato-Stato, la lotta all’evasione viene perseguita in modo sempre meno intenso.

In altre parole, diminuisce la tendenza dei contribuenti onesti alla *tax compliance*; quelli disonesti e quelli disinteressati non hanno alcun incentivo al ravvedimento, trovandosi in una situazione a loro favorevole. Tutto ciò si traduce in risorse sottratte ogni anno allo Stato, (recuperate solo in parte con il condono), risorse altrimenti utilizzabili per finanziare istruzione, sanità, ricerca, infrastrutture, investimenti.

Lo ha sostenuto, solo di recente, la Corte costituzionale con la sentenza n. 66 dell’11 marzo 2022, che, nel richiamare recenti precedenti, ha invitato il legislatore ad evitare interventi di “rottamazione” o “stralcio” contrari al valore costituzionale del dovere tributario e tali da recare pregiudizio al sistema dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione<sup>7</sup>.

Ogni condono, nel lungo periodo, presenta inoltre il negativo effetto di ridurre l’equità verticale e orizzontale del sistema fiscale. L’equità verticale è ridotta perché viene consentito di non pagare le imposte a contribuenti la cui capacità contributiva non necessariamente è inferiore a quella di altri che, invece, pagano regolarmente quanto dovuto. Inoltre, decresce anche l’equità orizzontale, perché contribuenti che sono nella stessa condizione sono trattati diversamente, risultando

---

<sup>6</sup> Peraltro, i dati a consuntivo del bilancio dello Stato con riferimento al Titolo I (Entrate tributarie) presenta a consuntivo una diminuzione di oltre 10,9 miliardi in sede di competenza e di 5,2 miliardi in sede di cassa (Fonte: Nota integrativa al rendiconto generale dello Stato di previsione delle entrate ai sensi dell’art. 35, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196)

<sup>7</sup> Nello stesso senso, Corte cost., sentenza n. 288 del 2019.



danneggiati quelli che hanno già pagato rispetto a coloro che non l'hanno fatto, magari proprio nella prospettiva di un prossimo, futuro condono.

Risulta ridotto anche il gettito, perché quanto si ottiene, rinunciando alle ordinarie attività di riscossione, è inferiore a quanto si sarebbe ricevuto dall'ordinario adempimento, nonché agli introiti che si sarebbero ottenuti dalle rottamazioni precedenti. La circostanza che l'annullamento dei carichi più antichi consente all'agente riscossore di concentrare le proprie attività di recupero su crediti più recenti e, quindi, riscuotibili con maggiore grado di probabilità, non costituisce beneficio tale da compensare gli effetti negativi costituiti, tra l'altro, da quell'impatto negativo sulla propensione ad adempiere conseguente ai condoni, cui *sovra* si accennava.

Anche con riferimento agli ultimi provvedimenti di condono, è stato rilevato proprio dal direttore dell'Agenzia delle entrate, nell'audizione alla Camera dei deputati in data 17 maggio 2023, che, nonostante le tante sanatorie sulle cartelle esattoriali il magazzino dei crediti fiscali non riscossi continua a salire e, al 31 dicembre 2022, ha toccato il *record* di 1.153 miliardi, contro i 1.099 miliardi del 2021, i 999 del 2020, i 955 del 2019. I provvedimenti di rottamazione e di saldo e stralcio non hanno, quindi, fermato la crescita delle tasse, dei contributi e delle multe non pagate che lo Stato non riesce a riscuotere e che in gran parte non riuscirà a riscuotere, perché in molti casi i crediti sono in capo a soggetti falliti, deceduti, nullatenenti o per i quali le azioni di riscossione, compresi sequestri e pignoramenti, si sono rivelate inefficaci<sup>8</sup>.

Sono ancora 114 miliardi i crediti riscuotibili da Agenzia delle entrate e riscossione, contro un totale di crediti archiviati al 31 dicembre arrivato a 1.153,38. Solo il 9,9% di questi, dunque, potrebbe, potenzialmente, essere riscosso. I 114 miliardi tengono conto dei ruoli affidati dal 2000, mentre per il 2021 la somma ammonta a 31,35. La tabella aggiornata è stata depositata lo scorso 17 maggio in Commissione Finanze, a corredo dell'audizione sulla legge delega di riforma fiscale.

L'aggiornamento delle cifre evidenzia il recupero della forbice tra magazzino e crediti aggredibili: nell'ultima relazione della Corte dei conti, a fronte di un magazzino a poco più di mille miliardi di crediti, si dava come ancora recuperabile una percentuale ancora minore, che non superava i 96 miliardi. Questi sono, invece, frutto di una sottrazione delle voci dei crediti che dimostrano a tutti gli effetti una resa della riscossione: 168,40 miliardi è, infatti, il valore delle cartelle attribuite a soggetti deceduti e ditte cessate, 159,59 di quelle relative ai soggetti falliti e 37,99 di quelle di coloro il cui carico risulta sospeso. I nullatenenti devono, invece, saldare conti per

---

<sup>8</sup> Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate Ernesto Maria Ruffini, "Delega al Governo per la riforma fiscale", in [www.camera.it](http://www.camera.it), pag. 13 e tabelle 1-2.

136,68 miliardi, mentre i contribuenti sottoposti ad azione cautelare o esecutiva avrebbero da versare 515,03 miliardi.

A tali profili si accompagna l'aspetto, non meno importante e deleterio, della cancellazione d'ufficio di un gran numero di partite iscritte nei ruoli. Come posto in rilievo dalle Sezioni Riunite di questa Corte nella Relazione sul Rendiconto del Bilancio dello Stato dell'anno scorso<sup>9</sup>, con l'art. 1 della legge n. 228 del 2012 è stato stabilito, per la generalità dei ruoli resi esecutivi fino al 31 dicembre 1999, l'abbandono delle attività di competenza dell'Agente della riscossione con disapplicazione delle disposizioni concernenti il discarico per inesigibilità previste dagli artt. 19 e 20, del D.Lgs. n. 112 del 1999 (comma 528), nonché l'annullamento automatico dei crediti fino a duemila euro iscritti nei ruoli resi esecutivi fino alla stessa data (comma 527).

Più recentemente, con l'art. 4 del D.L. 23 ottobre 2018, n. 119, è stato previsto l'annullamento automatico dei debiti di importo residuo fino a mille euro, comprensivo di capitale, interessi di ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni, risultanti dai singoli carichi affidati agli agenti della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2010. Da ultimo, con l'art. 4, comma 4, del D.L. 22 marzo 2021, n. 41, è stato previsto l'annullamento d'ufficio dei "singoli carichi" di importo residuo fino a 5.000 euro affidati agli agenti della riscossione nel periodo 2000-2010, limitatamente alle persone fisiche e agli altri soggetti con reddito imponibile nel 2019 fino a 30 mila euro.

La cancellazione delle partite fino a mille euro ha interessato circa 12,5 milioni di contribuenti per un complessivo valore nominale dei crediti di circa 32 miliardi di euro (pari, all'incirca, al 3,5% del valore complessivo del magazzino residuo di ruoli da riscuotere). A sua volta, una prima sommaria valutazione degli effetti del provvedimento del 2021, che non tiene conto dei requisiti soggettivi previsti dalla disposizione, porta a stimare in quasi 25 miliardi di euro il valore nominale delle partite cancellate, dei quali oltre 12 miliardi relativi a ruoli INPS. Secondo l'analisi della magistratura contabile, l'effettivo importo delle partite fino a 5.000 euro che hanno formato oggetto di cancellazione si aggira intorno ai 20 miliardi di euro.

Le cancellazioni unilaterali dei crediti iscritti a ruolo confermano le gravi difficoltà in cui si trova da tempo il sistema di riscossione coattiva dei crediti pubblici, in un sistema perverso che si autoalimenta: più i contribuenti sono consapevoli di una sostanziale impunità fiscale, tramite cancellazioni e condoni, più si allarga la platea degli evasori parziali o totali, o comunque di coloro che, a seguito delle possibilità offerte dallo stesso legislatore, adempiono in ritardo e senza

---

<sup>9</sup> Le entrate dello Stato, pag. 125.



corrispondere né interessi, né sanzioni. Del resto, con riguardo all'inadeguata azione della riscossione, più volte la Corte costituzionale ha sollecitato il legislatore ad un riordino del sistema con il ripristino della doverosa efficienza per garantire il rispetto dei principi costituzionali in materia tributaria<sup>10</sup>. Anche questa Corte, da tempo, ha manifestato le proprie perplessità in ordine alla cancellazione delle somme dai ruoli, atteso che l'importo complessivo dovuto dal medesimo debitore è ben superiore alle soglie individuate. È stato così osservato che la rinuncia, nel caso del provvedimento del 2021, ha riguardato perfino posizioni "vive" interessate a procedure di rateazione in essere per "rottamazione" e "saldo e stralcio", finendo per accordare un beneficio a un vastissimo numero di soggetti, molti dei quali non colpiti sul piano economico dalla crisi.<sup>11</sup>

Nonostante le criticità sopra evidenziate, non rappresenta un cambio di passo il più recente provvedimento di condono, né per quanto riguarda le tensioni con i principi costituzionali di capacità contributiva e progressività dell'imposta, né in ordine all'incentivazione della *compliance* fiscale, anche tramite il meccanismo dell'adesione volontaria del contribuente.

Al riguardo, la legge di Bilancio 2023 ha introdotto una nuova definizione agevolata per i debiti contenuti nei carichi affidati all'Agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 giugno 2022, anche se ricompresi in precedenti misure agevolative di cui si è determinata l'inefficacia.

La disposizione prevede la facoltà, per il contribuente, di estinguere i debiti iscritti a ruolo senza corrispondere le somme affidate all'Agente della riscossione a titolo di interessi e sanzioni, interessi di mora, nonché il c.d. aggio. Sono da considerare, nell'importo dovuto, le somme a titolo di capitale e le spese per le procedure esecutive e i diritti di notifica.

Il contribuente può scegliere, addirittura, di pagare gli importi dovuti, con le esclusioni sopra menzionate, in un'unica soluzione oppure in un numero massimo di 18 rate (5 anni), di cui le prime due con scadenza il 31 luglio e il 30 novembre 2023. Le restanti 16 rate, ripartite nei successivi 4 anni, andranno saldate il 28 febbraio, 31 maggio, 31 luglio e 30 novembre di ciascun anno a decorrere dal 2024, con un interesse del 2% annuo, a decorrere dal 1° agosto 2023.

La legge di Bilancio 2023 prevede, inoltre, l'annullamento automatico, alla data del 31 marzo 2023, senza alcuna richiesta da parte del contribuente, dei singoli debiti affidati all'Agente della riscossione dalle amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali,

<sup>10</sup> Corte cost., sentenze nn. 51/2019 e 66/2022, cit, e. n. 288/2019.

<sup>11</sup> SS.RR. in sede di controllo, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019, vol. I, tomo I, pag. 124, e deliberazione n. 4/AUD/21, Memoria sul decreto-legge n. 41/2021, n. 7, pag. 14 e seg. Per un'analisi della situazione e per l'indicazione di possibili interventi riformatori si veda il Rapporto per il coordinamento della finanza pubblica 2021. Riflessioni per una riforma della riscossione coattiva, pag. 139 e segg.



dal 1° gennaio 2000 al 31 dicembre 2015, di importo residuo fino a mille euro (importo comprensivo di capitale, interessi per ritardata iscrizione a ruolo e sanzioni).

Infine, la legge di conversione del decreto “Milleproroghe” n. 14/2023 ha disposto il differimento dal 31 gennaio al 31 marzo 2023 del termine entro il quale gli enti creditori diversi dalle Amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali possono deliberare la non applicazione dello stralcio parziale. Inoltre, ha introdotto, per gli enti creditori diversi dalle Amministrazioni statali, dalle agenzie fiscali e dagli enti pubblici previdenziali, la possibilità di deliberare, entro il 31 marzo 2023, lo “stralcio” integrale (precedentemente previsto solo per gli enti statali). Pertanto, l’eliminazione dei carichi indicati interesserà, con tutta probabilità, anche gli enti locali, che non hanno affidato la riscossione all’*Agenzia delle Entrate-Riscossione*, con un ulteriore ampliamento dei tributi che non verranno riscossi.

### **3.5. I profili di legittimità costituzionale dei provvedimenti di condono.**

Appare chiaro che la ricorrenza dei provvedimenti di condono e la loro inefficacia, nel medio periodo, per risolvere problemi di cassa (anzi, a seguito della posizione assunta dai giudici di legittimità e della Corte costituzionale, le disposizioni premiali sono state applicate anche a coloro che non le hanno richieste nei termini, ma successivamente hanno fatto valere il loro diritto al rimborso), suscitano evidenti tensioni con numerosi principi costituzionali.

Al riguardo, la dottrina, al fine di verificare la compatibilità dei condoni fiscali con la Costituzione e, segnatamente, con gli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., ha elaborato una distinzione fondata sulla natura delle disposizioni agevolative.

È stata, così, individuata una categoria di condoni c.d. “puri” (cfr. *infra*, § b.2.), che obbediscono ad una *ratio* squisitamente *clemenziale* in quanto, con essi, vengono eliminate le sanzioni amministrative irrogate dagli Uffici finanziari, presupponendo, quindi, l’adempimento integrale del debito tributario da parte del contribuente.

La creazione di questa categoria<sup>12</sup> è dovuta all’assenza, prima della riforma del diritto tributario del 1986 e soprattutto delle sanzioni tributarie con il decreto legislativo n. 472 del 1997, della possibilità di alleviare le sanzioni a seguito della collaborazione o dell’adempimento fiscale del contribuente; non erano, inoltre, previste, sul piano legislativo, ipotesi che consentivano all’Amministrazione finanziaria di abbandonare la pretesa sanzionatoria in presenza di determinate

---

<sup>12</sup> Su cui G. Ingraio, voce Condono tributario, in *Diritto on line*, Enciclopedia giuridica Treccani, [www.treccani.it](http://www.treccani.it).



circostanze, tra cui l'obiettiva incertezza della norma violata. Le sanzioni amministrative erano, quindi, sempre applicate in misura piena ed in modo automatizzato: in questo contesto, si riteneva che, al verificarsi di circostanze eccezionali, lo Stato potesse abbandonare la pretesa sanzionatoria.

Nel descritto contesto, i cd. condoni "puri" rientrerebbero nel generale potere di clemenza, previsto dall'art. 79 Cost. in materia penale, ma estensibile a tutte le conseguenze sanzionatorie. Ne deriva che lo Stato, a seguito di una legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, può abbandonare la pretesa punitiva al verificarsi di determinate ed eccezionali circostanze, secondo una valutazione del legislatore, sindacabile in relazione al parametro della ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Tali circostanze possono individuarsi nell'avvento di profondi mutamenti del sistema impositivo, che rendono iniqua l'applicazione delle sanzioni.

Diversa natura hanno i condoni "impuri" (che, come *infra* evidenziato, si caratterizzano per l'effetto sostitutivo dei normali parametri di determinazione della prestazione tributaria), nei quali si prescinde dall'accertamento della fondatezza della pretesa tributaria. Essi si "giustificano" per il fatto di rendere definitiva ed incontestabile la pretesa tributaria relativa ad un dato periodo. La finalità di questa tipologia di provvedimenti è quella di acquisire rapidamente risorse a favore dell'erario<sup>13</sup>.

La compatibilità costituzionale dei relativi provvedimenti legislativi è stata posta in dubbio dalla parte maggioritaria della dottrina, non rispondendo ad alcuna *ratio* tutelata dalla carta fondamentale. Al contrario, essi si pongono in contrasto con i principi costituzionali di solidarietà economica, capacità contributiva, giustizia distributiva ed uguaglianza fiscale, che rappresentano i capisaldi della c.d. costituzione fiscale.

In particolare, è stato rilevato il contrasto con il principio di "eguaglianza tributaria", fondata sugli artt. 3 e 53 della Costituzione, per cui "a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi e, correlativamente, a situazioni diverse un trattamento tributario diseguale"<sup>14</sup>; è stato, così, sottolineato che "la legge tributaria deve trattare in modo uguale i fatti economici che esprimono pari capacità contributiva in misura diversa"<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Di natura diversa è l'istituto dell'accertamento per adesione, il quale, mediante l'esatta ricostruzione della fattispecie imponibile attraverso la partecipazione del contribuente, consente una quantificazione del tributo più favorevole al contribuente; in tal caso la riduzione del quantum del tributo ha una sua giustificazione in relazione alle risultanze del contraddittorio endoprocedimentale: cfr. A. Fantozzi, *Concordati, condoni e collette*, in *Riv. dir. trib.*, 2003, I, 199.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. 6 luglio 1972, n. 120.

<sup>15</sup> L. Paladin, *Il principio di eguaglianza tributaria nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in *Riv. Dir. Trib.* 1997, I, 305. Tuttavia, l'attuale legislazione fiscale non riflette i principi costituzionali. In particolare, con riferimento all'IRPEF, imposta cardine della legislazione fiscale attuale, è stato rilevato che "La progressività delle aliquote nominali, infatti, appare più funzionale a sostenere una forma di illusione della progressività effettiva, piuttosto che a prendere atto di un



In tale contesto, è indubbio che i condoni cd. “impuri” minano il principio di eguaglianza tributaria, concedendo il trattamento premiale indipendentemente dalla situazione economica del contribuente e, soprattutto, discriminando coloro che hanno adempiuto diligentemente al dovere contributivo in favore di altri, con una riduzione delle entrate che si riflette sull’intera platea dei contribuenti<sup>16</sup>.

Per una parte radicale della dottrina, «*il condono fiscale, prima che essere incostituzionale, è la negazione del diritto tributario, in quanto contraddice la funzione stessa dell’ordinamento tributario*»<sup>17</sup>. A tal proposito, si è autorevolmente aggiunto che «*la norma che fissa i criteri di ripartizione dei carichi pubblici è la base di un diritto soggettivo di ciascun contribuente non verso lo Stato ma verso tutti i restanti concorrenti al riparto*»: esiste dunque un diritto costituzionalmente garantito all’invarianza del criterio già adottato con le leggi istitutive dei tributi<sup>18</sup>.

La disparità di trattamento, che provoca il condono tra contribuenti che hanno regolarmente adempiuto agli obblighi fiscali e contribuenti che beneficiano del condono, è evidente.<sup>19</sup> A titolo esemplificativo, si cita il caso della cd. *rottamazione* dei ruoli: il contribuente che non ha corrisposto per tempo il tributo, a prescindere dal fatto che potesse o meno versare in situazione di crisi finanziaria, risulta nettamente avvantaggiato (dalla possibilità della definizione della pendenza mediante un pagamento parziale) rispetto a chi ha puntualmente versato i tributi in modo integrale. Non a caso, qualche contribuente che non ha beneficiato del condono ha presentato istanza di restituzione della differenza tra il debito estinto in modo ordinario e quanto avrebbe pagato usufruendo della definizione agevolata.

La questione è stata esaminata dalla giurisprudenza di legittimità (Cass. civ., Sez. V, 1.10.2007,

---

sistema fiscale che si dirige verso un modello di progressività selettiva, limitata negli effetti, che deriva dal diverso trattamento tributario riservato ai contribuenti in ragione della diversa tipologia di reddito percepito. Concentrare l’attenzione sulla scala delle aliquote, immaginando profili di progressività a carico di specifiche categorie di contribuenti, trascura le numerose violazioni dell’equità orizzontale che costituiscono il vero vulnus dell’Irpef e dell’intero sistema tributario”: Corte dei conti, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2023, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>16</sup> Più recentemente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 209 del 2022, ha dichiarato l’illegittimità dell’art. 13, comma 2, quarto periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l’equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, come modificato dall’art. 1, comma 707, lettera b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014, per contrasto con gli artt. 3, 31 e 53 Cost. nella parte in cui subordinavano l’esenzione dall’imposta municipale propria, per i contribuenti uniti in matrimonio, con la dimostrazione dell’aver adibito ad abitazione principale del nucleo familiare e non del solo contribuente singolo l’immobile oggetto di esenzione.

<sup>17</sup> E. De Mita, Il condono fiscale tra genesi politica e limiti costituzionali, in *Il fisco*, 2003, 7313.

<sup>18</sup> G. Falsitta, I condoni fiscali, cit., 794.

<sup>19</sup> G. Tinelli, Condono tributario e principio di uguaglianza, in *Riv. giur. trib.*, 2008, 15.



n. 20641), la quale ha riconosciuto al contribuente il diritto al rimborso<sup>20</sup>. Tale conclusione è forzata rispetto al tenore letterale delle norme sul condono, che negano il diritto al rimborso di tributi sia per chi aderisce alla definizione, sia per chi non ne beneficia, ma appare giustificabile in un'ottica di "giustizia sostanziale".

Un profilo di indubbio rilievo è quello sottolineato da attenta dottrina, che ha analizzato gli effetti distorsivi in riferimento all'art. 53 Cost. Il condono fiscale altera le ordinarie misure di accertamento ed imposizione dei fatti fiscalmente rilevanti, prevedendo una sorta di prelievo tributario non conforme al principio enunciato dalla disposizione costituzionale e determinando «una rinuncia imposta dalla legge ad entrambe le parti a conseguire la giusta imposizione, giustificata da un equo temperamento tra fisco e contribuente»<sup>21</sup>.

Peraltro, nonostante le denunciate criticità, la Corte costituzionale, in numerose occasioni, si è pronunciata a favore della legittimità dei condoni fiscali (per tutte C. cost., 23.7.1980, n. 119; C. cost., 26.2.1981, n. 33; C. cost., 7.7.1986, n. 172; C. cost., 23.7.1992, n. 361; C. cost., 13.7.1995, n. 321; C. cost., 16.12.2004, n. 433; C. cost., 7.7.2005, n. 305; C. cost., 13.7.2007, n. 270).

Le sentenze citate si fondano sul principio che il condono, nei casi esaminati, "prescinde da un'analisi delle varie componenti dei redditi ed esaurisce il rapporto stesso mediante definizione forfettaria ed immediata, nella prospettiva di recuperare risorse finanziarie e ridurre il contenzioso e non in quella dell'accertamento dell'imponibile".

---

<sup>20</sup> La decisione in esame ha accolto il ricorso di un contribuente che aveva integralmente pagato le imposte relative al 1992, mentre ai sensi della successiva disposizione di cui all'art. 9, c. 17, della legge n. 289 del 2002, i contribuenti residenti nelle province siciliane colpite dal sisma del 1990 potevano definire le pendenze tributarie mediante il pagamento del 10% delle imposte per gli anni dal 1991 al 1993, ritenendo che si realizzerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra il contribuente diligente e gli altri, in violazione dell'art. 3 Cost., per cui al primo va accordato il rimborso del 90% di quanto versato. La Cassazione, successivamente, ha continuato tale giurisprudenza. In particolare, la decisione ha trovato seguito nella giurisprudenza tributaria formatasi nel tempo in relazione ad abbuoni di imposta a favore di contribuenti residenti in zone interessate da eventi calamitosi, indipendentemente dalla dimostrazione di difficoltà finanziarie a causa degli stessi e, addirittura, in presenza di espresse disposizioni legislative che vietavano il rimborso. È stata rinvenuta, nelle numerose disposizioni agevolative, una ratio non di sanatoria, ma indennitaria per i soggetti coinvolti in eventi calamitosi, per cui "in deroga al principio per cui la sanatoria non determina la possibilità di ottenere rimborsi dallo Stato, si deve ritenere, secondo una interpretazione costituzionalmente orientata, che chi ha interamente onorato il carico tributario o previdenziale possa ottenere l'eguale riduzione prevista per chi nulla ha pagato" (ad esempio Cass. civ., Sez. L - , Sentenza n. 37 del 03/01/2018, sull'art. 6, comma 4-bis, del D.L. n. 185 del 2008, conv. con modif. dalla L. n. 2 del 2009, che prevede la possibilità di definizione della posizione previdenziale e tributaria con il pagamento del 40% del dovuto). Con riferimento al più recente sisma che ha colpito le regioni Abruzzo, Lazio, Marche e Umbria nel 2016, è stato così riconosciuto il diritto al rimborso del pagamento nonostante la previsione della sospensione a richiesta dei versamenti, ai sensi dell'art. 48, comma 10 e 10-bis D.L. 189/2016, per i residenti nei comuni rientranti nel c.d. "cratere" colpiti dagli eventi sismici dell'anno 2016, elencati nell'allegato 2 al D.L. n. 189/2016 convertito con modificazioni dalla Legge n. 229/2016.

<sup>21</sup> M. Basilavecchia, *Principi costituzionali e provvedimenti di condono*, in *Riv. dir. fn.*, 1988, 242.



Nelle richiamate decisioni, peraltro, la Corte non ha affrontato i plurimi aspetti di contrasto della normativa di volta in volta sospettata di incostituzionalità con gli artt. 3 e soprattutto con l'art. 53 Cost., privilegiando un approccio più aderente alle necessità di cassa (esclusivamente a brevissimo termine) che alla tenuta del principio di progressività della tassazione al crescere dei redditi.

Pur essendo l'importo da pagare – a seguito dell'adesione al condono – non rapportata alla capacità contributiva del soggetto, la definizione agevolata, secondo la Consulta, è giustificata e non irragionevole nella misura in cui determina un introito immediato per l'Erario, comunque maggiore rispetto a quello che presumibilmente potrebbe acquisirsi dall'ordinaria attività di accertamento.

Il profilo dell'illegittimità dell'imposizione da condono è, inoltre, superato dal fatto che si tratta di un prelievo di carattere *volontario*, atteso che il contribuente pone in essere una valutazione di convenienza in relazione alla scelta di aderire al condono fiscale.

Tuttavia, quanto a quest'ultimo aspetto, è evidente che il ragionamento non appare congruente rispetto al principio di capacità contributiva né con quello di eguaglianza, perché la volontaria adesione al condono è possibile a chi abbia in corso un accertamento fiscale ovvero un contenzioso e, quindi, si tratta di posizioni diverse da coloro che diligentemente hanno adempiuto alla loro obbligazione fiscale nei termini ordinari.

È stata invece dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni che impedivano l'estensione del cd. condono "*tombale*" anche a periodi di imposta non coincidenti con l'anno solare. In questo caso, la disparità di trattamento è stata ravvisata tra i contribuenti che potevano accedere al condono e quelli ai quali tale possibilità era preclusa<sup>22</sup>.

In alcuni casi, invece, la tesi della Consulta è stata quella di collegare la previsione del condono ad esigenze organizzative. Ad esempio, in relazione all'art. 6, commi 1 e 10, del decreto-legge 22 ottobre 2016, n. 193 ("*Disposizioni urgenti in materia fiscale e per il finanziamento di esigenze indifferibili*"), convertito, con modificazioni, dalla legge 1° dicembre 2016, n. 225, la Corte

---

<sup>22</sup> Sentenza n. 270 del 2007 (punti 4.1 e 4.2 del *Considerato in diritto*), che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 44, della legge 23 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), nella parte in cui non consente l'applicazione dell'art. 9 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), anche ai periodi di imposta non coincidenti con l'anno solare, chiusi anteriormente al 31 dicembre 2002, ai quali non era applicabile la suddetta disposizione della legge n. 289 del 2002 e per i quali, entro il 31 ottobre 2003, sono state presentate dichiarazioni dei redditi tempestive, ai sensi dell'art. 2 del D.P.R. 22 luglio 1998, n. 322 (Regolamento recante modalità per la presentazione delle dichiarazioni relative alle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, ai sensi dell'articolo 3, comma 136, della legge 23 dicembre 1996, n. 662), nel testo all'epoca vigente.



costituzionale<sup>23</sup> ha evidenziato, nel più ampio contesto della riorganizzazione della riscossione con la soppressione del Gruppo Equitalia (ad eccezione di Equitalia Giustizia), la necessità “*di evitare che l’ente subentrante ad Equitalia si trovi già ad avere un pesante arretrato tale da condizionare l’avvio e l’attuazione della riforma strutturale*”.

Il giudice delle leggi, tranne che in alcuni casi, ha giustificato la legislazione “*condonistica*” sotto il profilo dell’adesione volontaria dei potenziali interessati, ma non è riuscita a superare il patente conflitto con l’art. 53 della Costituzione. Al riguardo, la dottrina ha segnalato come anche i provvedimenti clemenziali devono trovare fondamento nel principio di capacità contributiva, collegando il mancato adempimento alla sussistenza di congiunture economiche sfavorevoli ovvero in presenza di condizioni reddituali minime.

A tale ultimo riguardo, è da segnalare che una larga platea di soggetti è esclusa totalmente dall’imposizione fiscale (cd. “*no tax area*”), mentre un altrettanto importante percentuale paga le tasse in percentuale minima, beneficiando, al contempo, di misure di sostegno al reddito e all’occupazione.

Pur essendo trascorsi quasi quindici anni dall’ultimo condono fiscale *generalizzato* (l. 27.12.2002, n. 289) si è assistito, più di recente, al fenomeno dei c.d. “*scudi fiscali*”, provvedimenti ascrivibili comunque alla categoria dei condoni fiscali finalizzati, tra l’altro, a regolarizzare sotto il profilo tributario attività finanziarie detenute all’estero: una decisa presa di posizione, contraria alla legislazione condonistica italiana, è giunta dall’Unione europea.

Con sentenza 17.7.2008, n. 132, infatti, la Corte europea ha evidenziato che alcune fattispecie di definizione agevolata contenute nel condono fiscale 2002, nella misura in cui determinavano una rinuncia generale e indiscriminata all’accertamento delle operazioni imponibili effettuate in determinati periodi di imposta, contrastavano con l’obbligo di garantire una riscossione equivalente dell’IVA negli Stati membri, aspetto necessario per assicurare la neutralità fiscale degli scambi in ambito europeo.

Dal canto suo la Corte di cassazione (Cass., 9.2.2010, n. 2826; Cass., 17.02.2010, n. 3674), nel solco della giurisprudenza europea, ha contribuito a stigmatizzare l’utilizzo dei condoni fiscali, ritenendoli incompatibili con il diritto europeo.

---

<sup>23</sup> Sentenza 14 febbraio 2018, n. 29, punto 5 del *Considerato in diritto*.



### **3.6. La dimensione “sovranaazionale” della problematica.**

Le scelte di politica fiscale sono di esclusiva competenza degli ordinamenti nazionali, mentre i capitali soggetti a tassazione si muovono, invece, sempre più liberamente, su mercati finanziari globalizzati. Ciò permette ai capitali di sfuggire ai sistemi fiscali nazionali, determinando un'importante perdita di gettito, specie nei paesi contraddistinti da maglie fiscali più ristrette.

Il sistema finanziario internazionale attuale produce minori entrate per tutti i Paesi a causa dell'utilizzo dei paradisi fiscali, dei trasferimenti delle multinazionali in Paesi a bassa tassazione e del conseguente sviluppo di una competizione fiscale tra paesi. Le perdite generate dall'elusione e l'evasione, rappresentano un grave ostacolo alla realizzazione di politiche di sviluppo sostenibili nel medio e lungo periodo.

Si pone dunque l'esigenza, non più procrastinabile, di meccanismi per la gestione internazionale della fiscalità, quali, ad esempio, l'istituzione di un sistema di *tassazione globale*, al fine di garantire l'applicazione di principi di parità fiscale ed uguaglianza in tutto il territorio, mediante un sistema redistributivo di scala planetaria che consenta la raccolta e la distribuzione delle risorse necessarie al raggiungimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs).

Una politica fiscale che corrisponda a principi di legalità e di equità passa inevitabilmente attraverso una effettiva – ed efficace – lotta all'evasione fiscale su scala mondiale ed il perseguimento di risultati di giustizia fiscale.

## **4. Conclusioni.**

In definitiva, gli effetti negativi di una politica fiscale basata su frequenti e reiterati condoni sono molteplici.

Innanzitutto, in congiunture finanziarie complesse, come quelle che hanno contraddistinto la recente storia dell'Italia, il ricorso ai condoni rischia di sollecitare aspettative di ulteriori condoni futuri, resi necessari proprio dalle medesime difficoltà finanziarie.

Inoltre, il ricorso ai condoni o ad altre forme di sanatoria compromette l'efficacia impositiva *ordinaria* dell'Amministrazione finanziaria, la cui attività perde di continuità ed efficienza.

Ancora, la politica dei condoni mina alla radice la credibilità del sistema, sottraendo alle imposte il loro significato di strumento democratico di finanziamento della cosa pubblica: premiando proporzionalmente di più chi maggiormente si rende attore di condotte evasive, vengono implicitamente indotti anche i contribuenti onesti ad adeguarsi a tale illegittimo *modus operandi*.



Da ultimo, e non meno importante, l'effetto distorsivo più grave riguarda il versante della finanza pubblica: il gettito aggiuntivo "estemporaneo" determinato dai condoni ha la capacità di mascherare efficacemente il progressivo deterioramento degli equilibri di finanza pubblica, mantenendo le entrate su un livello accettabile e consentendo l'*apparente* contenimento del *deficit*. Ma non appena ha dovuto confrontarsi con le pressanti scadenze derivanti dagli impegni assunti nei confronti dell'Unione europea (ripetutamente procrastinate), il sistema basato sui condoni ha mostrato tutti i suoi limiti, costringendo all'ulteriore taglio alla finanza locale, da anni privata di risorse indispensabili al funzionamento di Regioni, Province e Comuni.

L'esperienza ha ormai dimostrato che, all'opzione "*meno tasse – più risorse con le quali comprare privatamente i servizi essenziali*" risulta preferibile, per la collettività, pagare tasse adeguate in cambio di servizi pubblici e sociali efficienti e funzionanti.

La logica di mercato, ove applicata ai diritti fondamentali (salute, istruzione, assistenza) difficilmente raggiunge risultati soddisfacenti: non è equa, non è efficiente, non è efficace.

La spesa pubblica – finanziata con una corretta ed effettivamente equa imposizione fiscale – ha, quindi, la funzione fondamentale di garantire tali diritti, realizzando attraverso le scelte di politica fiscale la redistribuzione delle risorse e promuovendo così, effettivamente, i principi di solidarietà e di eguaglianza.



## Capitolo II

### GLI INVESTIMENTI NELLA DIFESA E LA CRISI UCRAINA

(V.P.G. Antongiulio Martina)

*Sommario: 1. Premessa. 2. I programmi nazionali relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma ed il relativo finanziamento. 3. Gli stanziamenti per le spese di investimento. 4. Le iniziative europee intese a favorire la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica nel settore della difesa. 5. Il conflitto ucraino e le implicazioni sulla politica UE degli armamenti. 6. Conclusioni.*

#### **1. Premessa.**

Il deterioramento della situazione internazionale, conseguente al conflitto ucraino, ha evidenziato l'importanza della pianificazione, programmazione e gestione della spesa militare di investimento.

Le spese di investimento costituiscono, infatti, un elemento fondamentale per consentire allo strumento militare di colmare i "gap" capacitivi generati dalla continua evoluzione tecnologica, assicurandone in tal modo l'idoneità ad assolvere pienamente le proprie funzioni di difesa a tutela della sovranità ed indipendenza dello Stato.

Ai profili prettamente militari innanzi rilevati, si associa, peraltro, anche l'interesse allo sviluppo dell'industria nazionale degli armamenti.

L'esistenza di una forte industria degli armamenti, infatti, non solo concorre ad assicurare l'indipendenza tecnologica e la sovranità del Paese, ma assume rilievo sia per ragioni economiche, quale strumento di crescita economica e di sviluppo dell'occupazione, sia per ragioni di politica internazionale, considerato che la qualità di paese esportatore di armamenti e di detentore dei relativi *know how* tecnologici, accresce il prestigio della nazione e la possibilità di esercitare un'influenza rilevante sulle dinamiche delle relazioni internazionali

Peraltro, anche a livello europeo, i recenti eventi hanno evidenziato l'importanza di garantire un adeguato sviluppo dell'industria della difesa, al fine di assicurarne l'idoneità a soddisfare le richieste degli stati membri di materiali, armi ed equipaggiamenti.



L'economia del presente contributo non consente evidentemente di analizzare, nemmeno per sommi capi, le complesse problematiche di ordine amministrativo, giuridico ed economico inerenti alla spesa militare.

Ci si limiterà, pertanto, ad esaminare, in termini estremamente sintetici e senza alcuna pretesa di esaustività, solo alcune delle problematiche innanzi accennate, avuto riguardo anche a recenti interventi normativi adottati in sede europea, nonché ad alcuni procedimenti legislativi che, peraltro, meritano particolare menzione in ragione della pregnante rilevanza che, una volta giunti a conclusione, sono destinati a spiegare per l'evoluzione del sistema.

## **2. I programmi nazionali relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma ed il relativo finanziamento.**

I programmi relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale<sup>24</sup>, sono ora disciplinati dall'art. 536 (rubricato "Programmi") del D.Lgs. 15/03/2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare)

L'art. 536 D.Lgs. n. 66/2010 (che, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi, da ultimo, dalla L. 31/12/2012, n. 244)<sup>25</sup> prevede, al primo comma, che il Ministro della difesa provveda annualmente, entro la data del 30 aprile, a trasmettere al Parlamento l'aggiornamento della documentazione di cui agli articoli 12<sup>26</sup> e 548<sup>27</sup> dello stesso codice, comprensivo del piano di

<sup>24</sup> La L. 04/10/1988, n. 436 recante "Norme per la semplificazione e per il controllo delle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa", nota anche come "Legge Giacché", è stata abrogata dall'art. 2268, comma 1, n. 849, del D.Lgs. 15 marzo 2010, n. 66 (COM).

<sup>25</sup> Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia.

<sup>26</sup> L'art. 12 (rubricato "Relazioni al Parlamento") del C.O.M. prevede che "il Ministro della difesa, in sede di presentazione annuale dello stato di previsione del Ministero, illustra al Parlamento: a) l'evoluzione del quadro strategico e le implicazioni militari della situazione delle alleanze; b) l'evoluzione degli impegni operativi interforze, con riguardo alla capacità operativa e alla preparazione delle Forze armate e al loro necessario adeguamento; c) la nota aggiuntiva allo stato di previsione della spesa; d) gli altri elementi di cui all'articolo 548"(primo comma) e che "il Ministro della difesa presenta annualmente, entro il 31 gennaio, una relazione al Parlamento sullo stato di avanzamento del processo di ristrutturazione, nonché sulla necessità di apportarvi correttivi nei limiti degli stanziamenti di bilancio e delle dotazioni organiche di personale previste dalle vigenti disposizioni. Il Ministro della difesa evidenzia, altresì, nella medesima relazione, le modalità attraverso le quali il processo di ristrutturazione attua il principio del coordinamento tra le Forze armate" (secondo comma).

<sup>27</sup> L'art. 548 (rubricato "Relazioni illustrative sullo stato di attuazione dei programmi" del C.O.M. prevede che il Ministro della difesa, entro il termine di presentazione del disegno di legge di bilancio, trasmetta al Parlamento relazioni illustrative, "sulla spesa complessiva prevista per il personale militare..." (lett. a), "sullo stato di attuazione dei programmi di costruzione, acquisizione e ammodernamento di mezzi, impianti e sistemi, di cui ai pertinenti capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa..." (lett. b) "sull'attività contrattuale concernente la manutenzione straordinaria e il reintegro dei sistemi d'arma, delle



impiego pluriennale che riassume “*il quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive*” e “*l’elenco dei programmi d’armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico*”<sup>28</sup>. Al secondo comma viene stabilito che, nell’ambito della suddetta documentazione, siano riportate, “*sotto forma di bilancio consolidato, tutte le spese relative alla funzione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri*”. La norma ai successivi commi disciplina l’approvazione dei relativi programmi ed impegni di spesa. In particolare, il terzo comma (che stabilisce che i suddetti programmi e i relativi impegni di spesa sono approvati con legge, se richiedono finanziamenti di natura straordinaria, o “*con decreto del Ministro della difesa, se si tratta di programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze se tali programmi sono di durata pluriennale*”) prevede che, in caso di approvazione del programma con decreto ministeriale, prima dell’emanazione del decreto stesso, debba essere acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, ciò che, evidentemente, assicura “*un più incisivo controllo parlamentare sugli investimenti e una più profonda condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento per l’adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari*”.

In particolare, il richiamato terzo comma dispone che lo schema relativo ai suddetti decreti (salvo che si verta nell’ipotesi di cui al successivo quarto comma, di “*piani di spesa gravanti sugli*

---

*opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, che si espleta secondo programmi aventi di norma durata annuale, in relazione alle quote da impegnare sugli appositi capitoli dello stato di previsione del Ministero della difesa*” (lett. c), “*sullo stato di attuazione del programma di potenziamento e ammodernamento delle infrastrutture,.... al quale si fa fronte mediante gli ordinari stanziamenti di bilancio...*” e “*sui programmi, di competenza del Ministero della difesa, attuati ai sensi della legge 11 novembre 1986, n. 770*” (la L. 11 novembre 1986, n. 770, recante la “*Disciplina delle procedure contrattuali dello Stato per l’esecuzione di programmi di ricerca e per l’acquisizione e la manutenzione di prodotti ad alta tecnologia*”, è stata abrogata dall’art. 217, comma 1, lett. c-bis), D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, come modificato dall’art. 129, comma 1, lett. a), D.Lgs. 19 aprile 2017, n. 56).

<sup>28</sup> Come evidenziato nel dossier parlamentare n. 129 del 13.09.2022 riferito ad Atti del Governo n.430, assolve la suddetta funzione il Documento programmatico pluriennale della difesa (DPP) che “*definisce il quadro generale delle esigenze operative delle Forze armate, comprensive degli indirizzi strategici e delle linee di sviluppo capacitive, l’elenco dei programmi d’armamento e di ricerca in corso ed il relativo piano di programmazione finanziaria, indicante le risorse assegnate a ciascuno dei programmi per un periodo non inferiore a tre anni, compresi i programmi di ricerca o di sviluppo finanziati nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico*”. Come evidenziato nello stesso dossier, l’ultimo documento programmatico pluriennale per la Difesa è relativo al triennio 2022-2024 ed è stato trasmesso dal Ministro della Difesa alle Camere in data 13 luglio 2022.



*ordinari stanziamenti di bilancio, ma destinati al completamento di programmi pluriennali finanziati nei precedenti esercizi con leggi speciali” che “non richiedono finanziamenti integrativi”, nel qual caso sono sottoposti dal Ministro della difesa al Parlamento in apposito allegato al piano di impiego pluriennale, di cui al comma 1 e sempre che i programmi non si riferiscano al mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte) sia trasmesso alle Camere per l’espressione del parere delle Commissioni competenti<sup>29</sup>, da rendersi entro il termine di quaranta giorni dalla data di assegnazione, decorso il quale i decreti possono essere adottati, disponendo, inoltre, che qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti ovvero quando le stesse Commissioni esprimano parere contrario, il Governo trasmetta nuovamente alle Camere gli schemi di decreto corredati delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Commissioni competenti da esprimere entro trenta giorni dalla loro assegnazione e che, in tal caso, qualora entro il termine indicato le Commissioni competenti esprimano sugli schemi di decreto parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti, motivato con riferimento alla mancata coerenza con il piano di impiego pluriennale di cui si è fatta innanzi menzione, il programma non possa essere adottato, mentre in ogni altro caso, il Governo possa procedere all’adozione dei decreti.*

L’attività contrattuale relativa ai summenzionati programmi e ai piani di spesa è, quindi svolta dalle competenti strutture del Ministero della difesa<sup>30</sup>.

L’art. 536-bis COM (rubricato “*Verifica dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d’arma*”) aggiunto dall’art. 14, comma 1, lett. a), D.Lgs. 28 gennaio 2014, n. 8, al primo comma, prevede che il Capo di stato maggiore della difesa, sulla base degli obiettivi e degli indirizzi ministeriali, “*ferma restando la necessità di salvaguardare le esigenze operative prioritarie e quelle derivanti dal processo di definizione della politica europea di difesa e sicurezza*”, nonché tenendo conto anche “*dei risultati conseguiti nell’attuazione del processo di riconfigurazione dello strumento militare riportati nel documento di cui all’articolo 4, comma 1, lettera a), della legge 31 dicembre 2012, n. 244*”, proceda alla verifica della rispondenza dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d’arma e proponga al Ministro della

<sup>29</sup> Gli schemi di decreto sono, inoltre, trasmessi anche alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

<sup>30</sup> A termini dell’art. 537 COM, se i rapporti contrattuali derivanti dall’attuazione dei programmi in questione implicano la partecipazione o, comunque, la collaborazione di Paesi esteri, direttamente o per il tramite di agenzie o enti plurinazionali, il Ministro della difesa è autorizzato a stipulare contratti o comunque ad assumere impegni nei limiti dell’intera somma, considerando a questi fini anche gli importi da riassegnare a bilancio.



difesa la rimodulazione dei programmi relativi a linee di sviluppo capacitive che risultino non più adeguate, anche in ragione delle disponibilità finanziarie autorizzate a legislazione vigente.

La medesima norma, al secondo comma, dispone che *“gli schemi dei decreti che approvano la rimodulazione di programmi sui quali è stato espresso il parere delle Commissioni parlamentari competenti ai sensi dell’articolo 536, comma 3, lettera b), sono sottoposti a tale parere”*<sup>31</sup>.

Con riferimento al finanziamento dei programmi pluriennali della Difesa, occorre osservare come, negli ultimi anni ai tradizionali stanziamenti sui capitoli “a fabbisogno”<sup>32</sup>, si siano venute aggiungendo ed, in parte, sostituendo le disponibilità rivenienti dalle assegnazioni di risorse a valere sui cosiddetti “fondi di investimento”, previsti da provvedimenti normativi emanati, a partire dal 2016, al fine di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del paese, quale il fondo di cui all’art. 1, comma 140, della L. 11/12/2016, n. 232<sup>33</sup>, rifinanziato

<sup>31</sup> I successivi terzo e quarto comma prevedono, rispettivamente, che *“dalle rimodulazioni di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, anche in termini di indebitamento netto”* e che *“le eventuali disponibilità finanziarie emergenti a seguito delle rimodulazioni di cui al comma 1 sono destinate, previa verifica dell’invarianza sui saldi di finanza pubblica da parte del Ministero dell’economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, alle finalità di cui all’articolo 4, comma 1, lettera c), della legge 31 dicembre 2012, n. 244”*.

<sup>32</sup> Cfr. art. 21 (rubricato *“Bilancio di previsione”*) della L. 31/12/2009, n. 196 (*“Legge di contabilità e finanza pubblica”*) prevede, al quinto comma, che *“nell’ambito di ciascun programma le spese si ripartiscono in: a) oneri inderogabili, in quanto spese vincolate a particolari meccanismi o parametri che ne regolano l’evoluzione, determinati sia da leggi sia da altri atti normativi. Rientrano tra gli oneri inderogabili le cosiddette spese obbligatorie, ossia quelle relative al pagamento di stipendi, assegni, pensioni e altre spese fisse, le spese per interessi passivi, quelle derivanti da obblighi comunitari e internazionali, le spese per ammortamento di mutui, nonché quelle così identificate per espressa disposizione normativa; b) fattori legislativi, ossia le spese autorizzate da espressa disposizione legislativa che ne determina l’importo, considerato quale limite massimo di spesa, e il periodo di iscrizione in bilancio; c) spese di adeguamento al fabbisogno, ossia spese diverse da quelle di cui alle lettere a) e b), quantificate tenendo conto delle esigenze delle amministrazioni”*, e, al comma 5-bis, che *“in allegato alla seconda sezione del disegno di legge di bilancio è riportato, con riferimento a ciascuno stato di previsione della spesa e a ciascun programma, un prospetto riepilogativo da cui risulta la ripartizione della spesa tra oneri inderogabili, fattori legislativi e adeguamento al fabbisogno, distintamente per gli stanziamenti di parte corrente e in conto capitale. Il prospetto è aggiornato all’atto del passaggio dell’esame del disegno di legge di bilancio tra i due rami del Parlamento”*.

<sup>33</sup> L’art. 1, comma 140, della L. n. 232/2016 dispone che *“nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze è istituito un apposito fondo da ripartire, con una dotazione di 1.900 milioni di euro per l’anno 2017, di 3.150 milioni di euro per l’anno 2018, di 3.500 milioni di euro per l’anno 2019 e di 3.000 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2032, per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, anche al fine di pervenire alla soluzione delle questioni oggetto di procedure di infrazione da parte dell’Unione europea”*, nei settori di spesa ivi elencati, che *“l’utilizzo del fondo di cui al primo periodo è disposto con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, in relazione ai programmi presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato”*, che *“gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere*



dall'art. 1, comma 1072, della L. 27/12/2017, n. 205<sup>34</sup>, il fondo di cui all'art. 1, comma 95 e segg., della L. 30/12/2018, n. 145<sup>35</sup> ed il fondo di cui all'art. 1, commi 14 e 15, della L. 27/12/2019, n. 160.<sup>36</sup>

---

*entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere” e che “con i medesimi decreti sono individuati gli interventi da finanziare e i relativi importi, indicando, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa, anche attraverso operazioni finanziarie con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, con la Cassa depositi e prestiti Spa e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria ai sensi del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica...”.* Cfr., inoltre, il D.P.C.M. 21 luglio 2017, recante riparto del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

<sup>34</sup> L'art. 21, comma 1072, della L. n. 205/2017 prevede che “*il fondo da ripartire di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, è rifinanziato per 800 milioni di euro per l'anno 2018, per 1.615 milioni di euro per l'anno 2019, per 2.180 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2020 al 2023, per 2.480 milioni di euro per l'anno 2024 e per 2.500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2033*”, elencando i settori di spesa nei quali le predette risorse devono essere ripartite.

<sup>35</sup> L'art. 1 della L. n. 145/2018 prevede, al comma 95, che “*nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo da ripartire con una dotazione di 740 milioni di euro per l'anno 2019, di 1.260 milioni di euro per l'anno 2020, di 1.600 milioni di euro per l'anno 2021, di 3.250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di 3.300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 e di 3.400 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2029 al 2033*”, al comma 96, che “*il fondo di cui al comma 95 è finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese...*” e, al comma 98, che “*il fondo di cui al comma 95 è ripartito con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri interessati, sulla base di programmi settoriali presentati dalle amministrazioni centrali dello Stato per le materie di competenza. I decreti di cui al periodo precedente individuano i criteri e le modalità per l'eventuale revoca degli stanziamenti, anche pluriennali, non utilizzati entro diciotto mesi dalla loro assegnazione e la loro diversa destinazione nell'ambito delle finalità previste dai commi da 95 a 106. In tal caso il Ministro dell'economia e delle finanze provvede, con propri decreti, alle necessarie variazioni di bilancio, anche in conto residui...Gli schemi dei decreti sono trasmessi alle Commissioni parlamentari competenti per materia, le quali esprimono il proprio parere entro trenta giorni dalla data dell'assegnazione; decorso tale termine, i decreti possono essere adottati anche in mancanza del predetto parere. I medesimi decreti indicano, ove necessario, le modalità di utilizzo dei contributi, sulla base di criteri di economicità e di contenimento della spesa, anche attraverso operazioni finanziarie con oneri di ammortamento a carico del bilancio dello Stato, con la Banca europea per gli investimenti, con la Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa, con la Cassa depositi e prestiti Spa e con i soggetti autorizzati all'esercizio dell'attività bancaria ai sensi del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, compatibilmente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica. I decreti del Presidente del Consiglio dei ministri di riparto del fondo di cui al primo periodo sono adottati entro il 31 gennaio 2019*”.

<sup>36</sup> I commi 14 e 15 dell'art. 1 della L. n. 160/2019 prevedono, rispettivamente, che “*nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze è istituito un fondo da ripartire con una dotazione di 435 milioni di euro per l'anno 2020, di 880 milioni di euro per l'anno 2021, di 934 milioni di euro per l'anno 2022, di 1.045 milioni di euro per l'anno 2023, di 1.061 milioni di euro per l'anno 2024, di 1.512 milioni di euro per l'anno 2025, di 1.513 milioni di euro per l'anno 2026, di 1.672 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2032 e di 1.700 milioni di euro per ciascuno degli anni 2033 e 2034*” e che “*il fondo di cui al comma 14 è finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del*



Occorre osservare, in ragione del suo esteso orizzonte temporale, detta forma di finanziamento si palesa, per molti versi, più congeniale con la lunga durata dei programmi di investimento nel settore della difesa, consentendo di far coincidere o, quanto meno, approssimare, la durata della pianificazione temporale del programma di investimento con l'arco temporale nel quale i fondi sono destinati ad esplicare i propri effetti finanziari.<sup>37</sup>

### 3. Gli stanziamenti per le spese di investimento.

Ai fini di una piana esposizione, occorre premettere che le spese del Ministero della difesa sono, secondo lo stato di previsione, sostanzialmente riconducibili a tre missioni:

- la missione n. 5, avente ad oggetto la *“difesa e sicurezza del territorio”*, articolata, avuto riguardo al Ministero della Difesa, in sei programmi *“approntamento ed impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza”* (programma n. 1), *“approntamento e impiego delle forze terrestri”* (n. 2), *“approntamento e impiego delle forze marittime”* (n. 3), *“approntamento e impiego delle forze aeree”* (n. 4), la *“pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari”* (n. 6) e lo *“approntamento e impiego dei Comandi e degli Enti interforze dell'Area tecnico/operativa”* (n. 9)<sup>38</sup>;
- la missione n.18, avente ad oggetto lo *“sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”*, recante il programma *“approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare”* (programma n. 17);

---

*Paese, anche in riferimento all'economia circolare, alla decarbonizzazione dell'economia, alla riduzione delle emissioni, al risparmio energetico, alla sostenibilità ambientale e, in generale, ai programmi di investimento e ai progetti a carattere innovativo, anche attraverso contributi ad imprese, a elevata sostenibilità e che tengano conto degli impatti sociali”* (cfr., inoltre, il D.P.C.M. del 23/12/2020, recante ripartizione del fondo).

<sup>37</sup> Cfr. Camera dei Deputati - servizio studi - XVIII legislatura, Dossier n. 128 del 19.11.2020 e n° 149 del 18 marzo 2021.

<sup>38</sup> I rispettivi centri di responsabilità amministrativa sono costituiti rispettivamente, dalle quattro Armi (Carabinieri, Esercito, Marina militare e Aeronautica militare), dal Segretariato generale e dalla Stato Maggiore della Difesa. Un ulteriore programma (programma n. 8), avente ad oggetto le *“Missioni internazionali”*, della missione 5, si incardina presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze che provvede alla ripartizione dei relativi fondi fra le amministrazioni interessate, secondo la disciplina di cui alla L. n. 145/2016 che, all'art. 4 ha previsto che nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze sia istituito un apposito fondo, destinato al finanziamento della partecipazione italiana alle missioni internazionali di cui all'articolo 2, la cui dotazione è stabilita annualmente dalla legge di bilancio ovvero da appositi provvedimenti legislativi e che le risorse del fondo siano ripartite, con D.P.C.M., tra le missioni internazionali indicate nella relazione di cui all'art. 3, primo comma, della stessa legge come risultante a seguito delle relative deliberazioni parlamentari.



- la missione n. 32, avente ad oggetto “servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”, con riferimento ai programmi “indirizzo politico” (programma n. 2), “servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza” (n. 3) e “interventi non direttamente connessi con l’operatività dello strumento militare” (n. 6).<sup>39</sup>

Ovviamente, ai fini dell’individuazione delle spese di investimento, occorre aver riguardo alla classificazione economica della spesa.

Occorre, inoltre, osservare riguardo alle relative previsioni di bilancio (“gestionale”), di cui ai programmi 1, 2, 3 e 4 (e cioè ai programmi riferiti alle tre Forze Armate e all’Arma dei Carabinieri ed al programma 9 della missione 5, al programma 17 della missione 18 ed ai programmi 1 e 2 della missione 32), che gli stanziamenti di spese in conto capitale sono relativamente contenuti (tenuto conto dell’ampiezza e complessità delle relative organizzazioni amministrative) e sotto molti versi analoghi, relativamente all’oggetto dei rispettivi capitoli.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Come è noto i programmi costituiscono “*aggregati di spesa con finalità omogenea diretti al perseguimento di risultati, definiti in termini di prodotti e di servizi finali, allo scopo di conseguire gli obiettivi stabiliti nell’ambito delle missioni*”, la cui realizzazione è affidata a un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all’unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell’art. 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 sicché ne è esclusa, di massima, la condivisione fra più amministrazioni, con la sola eccezione dei programmi relativi alle funzioni di indirizzo politico (programma n. 2) svolte dai Gabinetti e dagli uffici di diretta collaborazione all’opera dei ministri e quelle relative ai servizi e affari generale delle amministrazioni (gestione del personale, affari generali, etc.), che costituiscono programmi “condivisi” fra tutti i Ministeri.

<sup>40</sup> Avuto riguardo alle relative previsioni di bilancio (“gestionale”), si osserva come risultino stanziare, nell’ambito di tutti i summenzionati programmi di cui alle missioni 5 e 32, spese riferite alla realizzazione o sviluppo di sistemi informativi, non facenti parte integrante di sistemi d’arma (cfr. il D.L. 03/06/1996, n. 307 conv. in L. 30.07.1996, n. 400, relativo all’attuazione dei progetti relativi alla “*Rete unitaria della pubblica amministrazione*”) e “*spese destinate allo sviluppo del sistema informativo nonché spese per il potenziamento relativo ai mezzi, materiali e a tutti i settori logistici connesse alle missioni internazionali*”. Con specifico riferimento al programma 1 relativo all’Arma dei Carabinieri, risultano stanziamenti per le spese per il potenziamento dei servizi dell’Arma e per l’antinfortunistica, nonché le spese per la costruzione, ristrutturazione, ampliamento di caserme per l’Arma dei Carabinieri e con riferimento ai suddetti altri programmi di cui ai nn. 2, 3, 4 e 9, della missione 5 ed i programmi 1 e 2 della missione 32 spese per acquisto di mobili, macchinari ed attrezzature, mezzi, sistemi d’arma e relativo munizionamento e sistemi C4ISTAR (acronimo usato per indicare “*Comando, controllo, comunicazioni, informatizzazione, informazioni, sorveglianza, acquisizione obiettivi, riconoscimento*”). Analogamente, con riferimento ai programma 17 della missione 18 (“*Carabinieri ex Corpo forestale*”) sono contemplati stanziamenti, di ammontare relativamente contenuto per lo sviluppo del sistema informativo e per la manutenzione straordinaria degli immobili e l’adeguamento della sicurezza nei luoghi di lavoro nonché per l’acquisto di attrezzatura e apparecchiatura non informatiche, di mobilio e di dotazione librerie, per l’acquisto di mezzi di trasporto, per la realizzazione di interventi culturali e di opere infrastrutturali per la conservazione e il ripristino degli equilibri naturali dei parchi nazionali e delle aree di interesse naturalistico (il nomenclatore richiama, fra gli altri, il D.L. n. 307/1996, innanzi citato, la L. 23/12/1999, n. 499, recante “*Razionalizzazione*



Nel trattare della spesa in conto capitale per armamenti, occorre, invece, soffermarci sul programma n. 6<sup>41</sup>, relativo alla *“Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari”*, della missione 5 ed, in particolare, nell’ambito del suddetto programma<sup>42</sup>, sull’azione n. 6 avente ad oggetto l’*“ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello strumento militare”*, con riferimento al quale il bilancio di previsione relativo al 2022 ha previsto stanziamenti di competenza per investimenti<sup>43</sup> per oltre 5 miliardi di euro<sup>44</sup>.

---

*degli interventi nei settori agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale”*, il D.Lgs. 04/06/1997, n. 143, recante *“Conferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell’Amministrazione centrale”* e la L. 06/02/2004, n. 36, recante *“Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato”*). Per ciò che concerne il programma 3 (*“Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza”*) della missione 32 (*“Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”*), occorre evidenziare come, con riferimento all’azione *“cooperazione internazionale”*), sia prevista la *“spese e concorso in spese inerenti a lavori di infrastrutture connessi con l’applicazione degli accordi in data 4 aprile 1949”* e cioè al Trattato N.A.T.O. (il nomenclatore richiama, con riferimento al pertinente capitolo di bilancio – capitolo n. 7051 – la L. n. 465/1949 e cioè la legge di ratifica ed esecuzione del Trattato del Nord-Atlantico, firmato a Washington il 4 aprile 1949).

<sup>41</sup> Il relativo Centro di responsabilità Amministrativa è costituito dal Segretario generale della Difesa che a termini dell’art. 41, primo comma, lett. a), b) e c) del D.Lgs. 15/03/2010, n. 66 (C.O.M.), che ne disciplina le attribuzioni, *“predispone, d’intesa con il Capo di stato maggiore della difesa, le proposte di pianificazione annuale e pluriennale generale finanziaria relative all’area industriale, pubblica e privata, di interesse della Difesa”*, *“è responsabile, nel quadro della pianificazione generale dello strumento militare, dell’organizzazione e del funzionamento dell’area tecnico-industriale e tecnico-amministrativa della Difesa”*, *“esercita le funzioni di Direttore nazionale degli armamenti ed è responsabile delle attività di ricerca e sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d’arma”*. L’art. 43, primo comma, C.O.M. prevede, poi, che *“sono unificate presso il Segretariato generale della difesa le attribuzioni e le attività concernenti la politica industriale e tecnologica, la ricerca e lo sviluppo, nonché le attribuzioni e le attività analoghe svolte da uffici del Ministero della difesa, ivi compresi quelli posti alle dirette dipendenze del Ministro”* (cfr., inoltre, l’art. 103 del T.U. delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare approvato con D.P.R. n. 90/2010).

<sup>42</sup> Occorre osservare che, nell’ambito dello stesso programma (n. 6), altri stanziamenti, di importo, peraltro, ben più contenuto, per spese in conto capitale sono state previsti in bilancio con riferimento all’azione 4 (*“Formazione, aggiornamento, specializzazione e qualificazione del personale dell’Area interforze tecnico-amministrativa e tecnico-industriale”*) e con riferimento all’azione n. 8 (*“Approvvigionamenti comuni e sostegno logistico e supporto territoriale delle Forze Armate e dell’area tecnico amministrativa e tecnico-industriale”*).

<sup>43</sup> D’altro canto, con riferimento alla suddetta azione n. 6, avente ad oggetto l’*“ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello Strumento Militare”* relativa al programma n. 6 (*“Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari”*), oltre al suddetto stanziamento per investimenti fissi lordi e acquisti di terreni figurano stanziamenti per *“contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni”* (cap. 7110, per contributi per l’ammortamento dei mutui contratti per la provvista di alloggi per i dipendenti, per stanziamento in c/competenza per € 14.617,00) e *“contributi agli investimenti all’estero”* (cap. 7123 per *“spese infrastrutturali per la cooperazione internazionale”*, recante stanziamento per 46.601.000 euro).

<sup>44</sup> In particolare riguardo al bilancio di previsione 2022, meritano menzione, il capitolo 7120 (*“spese per costruzioni ed acquisizioni di impianti e sistemi”*), a sua volta articolato in 43 voci (piani gestionali), con uno stanziamento complessivo in c/ competenza di 4.763.297.418,00 euro, il capitolo n. 7122 (*“spese*



Alla suddetta azione n.6 “*ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello Strumento Militare*” sono per lo più riconducibili le spese relative ai processi di ammodernamento degli armamenti.

Senonché ulteriori rilevanti stanziamenti, finalizzati agli investimenti a più elevato contenuto tecnologico, riferiti agli armamenti si rinvengono nello stato di previsione del Ministero per lo sviluppo economico (ora Ministero per le Imprese ed il *Made in Italy* - MIMIT), in particolare riguardo alla missione 11 (Competitività e sviluppo delle imprese) con riferimento al programma 12 (Riconversione industriale e grandi filiere produttive), comprendente, fra l’altro, le “*Politiche*

*costruzione acquisizione ammodernamento di mezzi impianti e sistemi*”), a sua volta articolato in 8 voci/piani gestionali, con uno stanziamento complessivo di 8.934.971 euro), il capitolo n. 7128 (fondo per gli interventi relativi al trattamento dei rifiuti prodotti dai sistemi d’arma etc.), con uno stanziamento di 20.000.000 euro ed il capitolo n. 7140 (“*fondo relativo all’attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di difesa nazionale*”), con uno stanziamento di 500.000.000 euro. È interessante evidenziare l’evoluzione della suddetta spesa rispetto al triennio precedente, sulla base dei consuntivi riclassificati ad opera della R.G.S., pubblicati nel relativo sito internet istituzionale:

<b>MINISTERO DELLA DIFESA</b>									
<b>0050060006 - AMMODERNAMENTO, RINNOVAMENTO E SOSTEGNO DELLE CAPACITÀ DELLO STRUMENTO MILITARE</b>									
<b>2.21 - INVESTIMENTI FISSI LORDI</b>									
	Stanziam enti iniziali di competen za	Stanziam enti definitivi di competen za	Stanziam enti iniziali di cassa	Stanziam enti definitivi di cassa	Residui iniziali	Impegni	Pagamen ti totali	Pagamen ti in conto competen za	Pagame nti in conto residui
<b>20</b>	1.794.984	2.031.748	2.621.482	2.500.765	1.416.288	1.910.242	2.411.331	1.715.443	695.888.
<b>19</b>	.419,00	.157,00	.096,00	.437,45	.077,21	.857,84	.799,17	.110,04	689,13
<b>20</b>	2.749.138	2.919.825	2.861.190	3.254.670	879.993.6	2.843.226	3.010.927	2.520.228	490.698.
<b>20</b>	.077,00	.447,00	.837,00	.347,00	61,44	.666,35	.125,78	.202,89	922,89
<b>20</b>	3.972.448	4.482.370	3.977.180	4.608.627	688.958.9	4.211.526	4.287.806	3.852.207	435.598.
<b>21</b>	.547,00	.163,00	.237,00	.224,18	29,52	.381,42	.063,40	.798,65	264,75
<b>20</b>	5.341.870	5.493.777	5.348.653	5.528.736	595.482.7	5.267.846	4.753.002	4.430.876	322.126.
<b>22</b>	.956,00	.452,00	.851,00	.002,78	57,10	.891,88	.465,50	.459,17	006,23

Occorre osservare come se è vero che gli stanziamenti del bilancio di previsione 2023 per investimenti fissi lordi relativi all’azione 6 (“*Ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello Strumento Militare*”) del programma 6 (“*Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari*”) pari ad 5.224.316.698 euro con riferimento alla competenza ed ad 5.223.316.698 euro con riferimento alla cassa, registrano del bilancio una (contenuta) contrazione rispetto a quelli relativi al precedente esercizio 2022, non è men vero che nel bilancio di previsione 2023 risultano, inoltre, distintamente evidenziati, sempre con riferimento alla suddetta azione, stanziamenti per fondi da ripartire in conto capitale pari, sia per la competenza che per la cassa, ad 800.900.000 euro.



*industriali, progetti di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore dell'aerospazio. Interventi nel settore dell'aerospazio, della sicurezza e della difesa. Realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo tecnologico nel settore dell'aeronautica".*

Nell'ambito del suddetto programma, l'azione n. 3, relativa agli *"interventi per l'innovazione del sistema e produttivo del settore dell'aerospazio, della sicurezza e della difesa"*, comprende, fra gli altri, il capitolo n. 7419, avente ad oggetto *"contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale"*<sup>45</sup>, il capitolo n. 7420, recante *"interventi per l'attuazione di programmi ad alta valenza tecnologica in ambito difesa e sicurezza nazionale"*, il capitolo n. 7421 *"interventi per lo sviluppo delle attività industriali ad alta tecnologia dei settori aeronautico e aereospazio in ambito difesa e sicurezza nazionale"*,<sup>46</sup> nonché il capitolo n. 7485 *"interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative"*.<sup>47 48</sup>

<sup>45</sup> Cfr. l'art. 1, comma 37, della L. 27/12/2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) che ha previsto che *"al fine di assicurare il mantenimento di adeguate capacità nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale e nel quadro di una politica comune europea, consolidando strategicamente l'industria navalmeccanica ad alta tecnologia, sono autorizzati contributi ventennali, ai sensi dell'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, e secondo le modalità di cui all'articolo 537-bis del codice di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, di 40 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014, di 110 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015 e di 140 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016, da iscriverne nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico"*.

<sup>46</sup> Cfr. il primo comma dell'art. 5 (rubricato *"finanziamento dello sviluppo tecnologico nel settore aeronautico"*) del D.L. 17/06/1996, n. 321 conv. in L. 08.08.1996, n. 421 che prevede che *"per le finalità di cui all'articolo 3, comma primo, lettera a), della legge 24 dicembre 1985, n. 808, secondo i criteri e le modalità di cui all'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 23 settembre 1994, n. 547, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 1994, n. 644, ed altresì onde consentire una prima attuazione dei più urgenti interventi relativi ai programmi per la Difesa da definire mediante apposite convenzioni fra il Ministero della difesa ed i Ministeri dell'industria, del commercio e dell'artigianato e del tesoro ai sensi delle procedure attuative dell'articolo 2-ter del richiamato decreto-legge 23 settembre 1994, n. 547, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 novembre 1994, n. 644, sono autorizzati, con effetto dal 1995, gli ulteriori limiti di impegno decennali di lire 30 miliardi per l'anno 1995, di lire 220 miliardi per l'anno 1996, di lire 100 miliardi per l'anno 1997, di lire 100 miliardi per l'anno 1998"*, il terzo comma dell'art. 4 (rubricato *"Programmi del settore aeronautico"*) della L. 07/08/1997, n. 266, che prevede che *"per garantire un qualificato livello della presenza italiana nei programmi aeronautici di elevato contenuto tecnologico, connessi alle esigenze della difesa aerea nazionale e realizzati nel contesto dell'Unione europea, è autorizzato il limite di impegno decennale di lire 100 miliardi per l'anno 1998. A tal fine il Ministro del tesoro è autorizzato ad effettuare operazioni di mutuo in relazione al predetto limite di impegno nonché per corrispondere le quote di competenza italiana del programma EFA (European fighter aircraft) in conformità alle indicazioni del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, di concerto con il Ministero della difesa, che tengano conto dell'avanzamento progettuale"*.

<sup>47</sup> Cfr. il comma 95 dell'art. 1 della L. 23/12/2005, n. 266 che prevede che *"sono autorizzati contributi quindicennali, ai sensi dell'articolo 4, comma 177, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, e successive modificazioni, di 30 milioni di euro a decorrere dal 2006, di 30 milioni di euro a decorrere dal 2007 e di ulteriori 75 milioni di euro a decorrere dal 2008 per consentire la prosecuzione del programma di sviluppo e*



Peraltro, l'analisi completa delle risorse finanziarie a disposizione della Difesa deve necessariamente tener conto del c.d. "bilancio integrato", comprendente non solo gli stanziamenti presenti nello stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa, ma anche gli stanziamenti di interesse del suddetto Dicastero presenti nello stato di previsione della spesa del MIMIT (già MISE), volti a finanziare programmi militari ad alto contenuto tecnologico e del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) per finanziare la partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali (O.F.C.N.) ex L. n. 145/2016.<sup>49</sup>

Nel bilancio del Ministero della Difesa sono, peraltro, comprese anche spese non propriamente classificabili nell'alveo delle spese militari, quali quelle relative alle funzioni di polizia (ordine pubblico) svolte dall'Arma dei Carabinieri.

*di acquisizione delle unità navali della classe FREMM (fregata europea multimissione) e delle relative dotazioni operative, nonché per l'avvio di programmi dichiarati di massima urgenza. I predetti stanziamenti sono iscritti nell'ambito delle unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero delle attività produttive".*

<sup>48</sup> Nella seguente tabella, si evidenzia la dinamica della voce di spesa de qua considerate le risultanze dei consuntivi 2019-2021 riclassificati pubblicati nel sito internet istituzionale della R.G.S.:

<b>MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL MADE IN ITALY (già MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO)</b>									
<b>0110120003 - INTERVENTI PER L'INNOVAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO DEL SETTORE DELL'AEROSPAZIO, DELLA SICUREZZA E DELLA DIFESA</b>									
<b>2.23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE</b>									
	<b>Stanziam enti iniziali di competen za</b>	<b>Stanziam enti definitivi di competen za</b>	<b>Stanziam enti iniziali di cassa</b>	<b>Stanziam enti definitivi di cassa</b>	<b>Residui iniziali</b>	<b>Impegni</b>	<b>Pagamen ti totali</b>	<b>Pagamen ti in conto competen za</b>	<b>Pagame nti in conto residui</b>
<b>20</b>	2.446.087	2.559.685	2.472.087	2.602.541	1.232.057	2.308.082	2.474.751	1.667.195	807.555.
<b>19</b>	.439,00	.069,00	.439,00	.069,00	.370,67	.156,43	.071,90	.787,62	284,28
<b>20</b>	2.608.217	2.640.028	2.626.299	2.592.216	965.364.6	2.476.757	2.162.847	1.592.136	570.711.
<b>20</b>	.609,00	.428,00	.747,00	.091,36	84,54	.995,36	.948,51	.143,04	805,47
<b>20</b>	2.798.815	2.838.070	2.899.370	2.745.690	1.252.446	2.263.806	2.158.577	1.464.059	694.517.
<b>21</b>	.824,00	.949,00	.312,00	.321,49	.961,10	.109,14	.863,79	.990,69	873,10
<b>20</b>	2.507.133	2.518.353	2.605.349	2.700.972	1.357.384	2.448.280	2.375.573	1.863.300	512.273.
<b>22</b>	.542,00	.497,00	.611,00	.370,00	.596,68	.895,13	.816,02	.121,22	694,80

<sup>49</sup> In ordine alle missioni internazionali, al fondo per le missioni internazionali e alle relative procedure di finanziamento, ci sia consentito di rinviare all'ampia disamina fattane nel capitolo V, dedicato a "la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali", nella memoria del P.G. nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato 2021 (udienza del 24.06.2022).



Sicché ben si spiega che, in ossequio al *format* contabile standardizzato adottato a fini statistici e comparativi dalla NATO e, pertanto, anche ai fini del “*burden sharing*”, cioè del contributo, in termini di risorse economiche per la difesa e operatività sul campo, richiesto agli Stati membri dell’organizzazione internazionale, secondo gli impegni assunti (nel 2014) con il cosiddetto *Defence Investment Pledge* (DIP) e, in particolare, in ordine all’impegno formale a tendere, entro un decennio (e, pertanto, entro il 2024), a spese per la difesa non inferiori al 2% del PIL nazionale ed a spese per l’investimento non inferiori al 20% delle spese per la difesa che costituiscono il “*peso relativo della distribuzione dei costi e dei rischi tra gli alleati nel perseguimento di obiettivi comuni*”,<sup>50</sup> si abbia sì riguardo al bilancio integrato (e, pertanto, comprensivo dei suddetti

<sup>50</sup> L’Italia non ha, allo stato, conseguito l’obiettivo (*cash*) del 2%, considerato che, secondo le stime di cui al comunicato stampa della NATO del 27.06.2022 - PR/CP (2022) 105 avente ad oggetto “*Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022)*”, relativamente al 2022, la spesa per la difesa, che nel 2021 sarebbe stata pari all’1,58% del PIL, nel 2022, costituirebbe l’1,54% del PIL (cfr. “*Table 3: Defence expenditure as a share of GDP and annual real change*”). Di converso, sarebbe stato ampiamente raggiunto il parametro relativo all’incidenza, delle spese di investimento (*capabilities*) sul totale delle spese di difesa, considerato che, secondo la “*Table 8a: Distribution of defence expenditure by main category.*” di cui a pag.13 del suddetto comunicato stampa della NATO, nel 2022, la percentuale delle *Equipment expenditure* – che a termini della nota “*includes major equipment expenditure and R&D devoted to major equipment*” – sul totale delle spese di difesa, sarebbe stimato nella misura del 22,69% (nel 2021 sarebbe stato pari al 23,22%). Come risulta dal summenzionato comunicato stampa (pag. 16), secondo il “*nomenclature of NATO defence expenditure*”, le “*main categories of defence expenditure*” sono: - “*Equipment*” che comprende “*Major equipment (Missile systems, Missiles-conventional weapons, Nuclear weapons, Aircraft, Artillery, Combat vehicles, Engineering equipment, Weapons and small arms, Transport vehicles, Ships and harbour craft, Electronic and communications equipment)*”, nonché “*Research and development devoted to major equipment*”; - “*Infrastructure*” che comprende “*National military construction*” e “*NATO common infrastructure (Expenditure as host nation, Payments to other nations, Receipts from other nations, Land and utilities)*”; - “*Personnel*” che comprende “*Military personnel (Pay and allowances, Employer’s contributions to retirement funds, Other)*”, “*Civilian personnel (Pay and allowances, Employer’s contributions to retirement funds)*” e “*Pensions (Paid to military retirees, Paid to civilian retirees)*”; - “*Operations & Maintenance and other expenditures*”, che comprende “*Operations and maintenance (Ammunition and explosives-excluding nuclear, Petroleum products, Spare parts, Other equipment and supplies, Rents, Other operations and maintenance)*”, “*Research and development (other)*” e “*Other expenditure*”. Avuto poi, riguardo, alla numerose missioni NATO cui l’Italia partecipa, dovrebbe considerarsi, del pari, ampiamente soddisfatto il requisito relativo all’apporto operativo (*contributions*) (cfr. Camera dei Deputati - Servizio studi – XVIII legislatura, Dossier n. 207 del 21.07.2022: “*Per quanto concerne infine i contributi operativi (“contributions”), nel 2021 le Forze Armate italiane hanno partecipato a 9 missioni della NATO, con una presenza massima autorizzata di 2440 unità e un finanziamento di 345,48 milioni di euro (legge n. 145/2016). L’Italia è, dunque, tra il secondo e il terzo contributore alle operazioni dell’Alleanza insieme a Stati Uniti e Germania...*”). In ordine al requisito del 2%, la mozione 1-00031 presentata dall’on. G. Tremonti ed approvata il 30/11/2022 dalla Camera dei Deputati ha, fra l’altro, impegnato il Governo “*ad assumere tutte le iniziative necessarie per conseguire l’obiettivo di una spesa per la difesa pari al 2 per cento del prodotto interno lordo entro il 2028, anche promuovendo, nel quadro della riforma del Patto di stabilità e crescita, l’esclusione delle spese per gli investimenti nel settore della difesa dal computo dei vincoli di bilancio e a incrementare le risorse umane e finanziarie destinate alla politica estera, quale strumento fondamentale per tutelare l’interesse nazionale*” (cfr. il punto 7 dell’atto di sindacato ispettivo).



stanziamenti di pertinenza della Difesa presenti negli stati di previsione del MIMIT e del MEF), ma corretto con lo scorporo dell'intero importo della Funzione Sicurezza, presente nel bilancio della Difesa, ad esclusione della quota parte afferente al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegabile presso i teatri operativi fuori area, lo scorporo delle pensioni provvisorie del personale dell'Arma dei Carabinieri in ausiliaria, sempre ad eccezione della quota riferibile al personale impiegabile presso i teatri operativi ed aggiungendovi l'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile della Difesa sostenuta dall'INPS, includendovi, peraltro, relativamente al personale dell'Arma dei Carabinieri, solo la quota riferibile al personale suscettibile di essere schierato (*deployable*) nei teatri operativi.<sup>51</sup>

Come innanzi rilevato nel "bilancio integrato" della difesa confluiscono gli stanziamenti di spesa diretti a sostenere i programmi per l'innovazione per la sicurezza e la difesa, anche di collaborazione europea, di cui al bilancio del Ministero per le Imprese ed il *Made in Italy*.

La collaborazione fra il Ministero della Difesa ed il MIMIT costituisce corollario logico, sul piano operativo, della stretta connessione fra gli investimenti per la difesa<sup>52</sup> e la politica relativa all'industria degli armamenti<sup>53</sup>, che assume una rilevanza fondamentale non solo ai fini dello

<sup>51</sup> Cfr. Ministero della Difesa, D.P.P. 2022-2024, pag. 192.

<sup>52</sup> Occorre considerare che, in disparte le esportazioni, peraltro soggette a regolamentazione e controllo sin dalla fase delle trattative, da parte dell'amministrazione statale (Ministero degli affari esteri d'intesa con il Ministero della Difesa), lo Stato opera sostanzialmente, quale consumatore unico del materiale di armamento, in regime di monopolio.

<sup>53</sup> In proposito, occorre osservare che gli appalti pubblici relativi ai lavori, servizi e forniture nei settori della difesa e sicurezza, sono disciplinati, in attuazione della direttiva 2009/81/CE, dal D.Lgs. 15/11/2011, n. 208, oggetto di espresso richiamo all'art. 159 del D.Lgs. 18/04/2016, n. 50. Cfr. ora, l'art. 136 (rubricato "*Difesa e sicurezza*") del D.Lgs. 31/03/2023, n. 36 ("*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*"), che, al primo comma, dispone che "*le disposizioni del codice si applicano ai contratti aggiudicati nei settori della difesa e della sicurezza, ad eccezione dei contratti: a) che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208; b) ai quali non si applica neanche il decreto legislativo n. 208 del 2011, in virtù dell'articolo 6 del medesimo decreto*". Il richiamato art. 6 del D.Lgs. n. 208/2011 prevede, al secondo comma, lett. a), b) e c), che lo stesso decreto non si applichi, fra l'altro, "*ai contratti nel settore della difesa, relativi alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico di cui all'elenco adottato dal Consiglio della Comunità europea con la decisione 255/58, che siano destinati a fini specificatamente militari e per i quali lo Stato ritiene di adottare misure necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza*", "*ai contratti per i quali l'applicazione delle disposizioni del presente decreto obbligherebbe lo Stato italiano a fornire informazioni la cui divulgazione è considerata contraria agli interessi essenziali della sua sicurezza, previa adozione del provvedimento di segretezza*" ed "*ai contratti per attività d'intelligence*". La richiamata decisione n. 255/58 del 15.04.1958 del Consiglio con riferimento alla previsione di cui all'art. 223, par. 1, lett. b) del Trattato CEE (quindi dell'art. 296 TCE), cui corrisponde l'attuale art. 346, par. 1, lett. b), TFUE, che prevede che le disposizioni dei trattati non ostanto alle norme seguenti: "*...b) ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi,*



sviluppo del relativo settore economico e dell'incremento dell'occupazione, ma anche ai fini della indipendenza<sup>54</sup>, sotto il profilo tecnologico e produttivo della Nazione, che concorre ad assicurare la tutela della sovranità e degli interessi della Repubblica, nonché per le inevitabili implicazioni che le esportazioni<sup>55</sup> stesse sono destinate a spiegare in termini di accrescimento del prestigio nazionale e dell'influenza politica che la Repubblica può esercitare nel contesto internazionale.

#### **4. Le iniziative europee intese a favorire la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica nel settore della difesa.**

Come evidenziato dal D.P.P. 2022-2024, tramite il MISE (ora MIMIT) viene assicurato *“il finanziamento di specifici programmi, caratterizzati da una rilevante componente di ricerca e sviluppo<sup>56</sup>, in settori ad alta valenza tecnologica ed industriale, nei quali lo sviluppo o il mantenimento di capacità risulta di elevato interesse nazionale per i correlati ritorni in termini di competitività e crescita industriale, commercio con l'estero nonché per l'operatività dello Strumento”*.

---

*munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari”*, ha disposto che la suddetta disposizione si applichi alle armi, munizioni ed al materiale bellico elencati nella stessa decisione sub punti da 1 a 15, comprese le armi concepite per l'uso dell'energia nucleare. Ancorché il par. 2 dell'art. 346 TFUE così come, già in precedenza, il par. 2 dell'art. 296 TCE preveda che *“il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b)”* non risulta che la suddetta lista sia stata mai modificata. Con D.P.R. 13 marzo 2013, n. 49, è stato, quindi, emanato, il *“regolamento per la disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di lavori, servizi e forniture militari, a norma dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 15 novembre 2011, n. 208”*.

<sup>54</sup> Cfr. la Direttiva per la politica industriale della difesa emanata dal Ministro della Difesa nel 2021 che (cfr. pag.2) evidenzia come *“una base industriale resiliente e tecnologicamente avanzata, non vulnerabile ai tentativi di penetrazione straniera, non costituisca soltanto una leva economica ma assuma una valenza geostrategica per il Paese, presidio della sovranità tecnologica necessaria per poter esprimere capacità militari evolute e tutelare i propri interessi nazionali”*.

<sup>55</sup> Le esportazioni degli armamenti sono disciplinate dalla L. 9 luglio 1990, n. 185, recante *“Nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento”*. La suddetta legge è stata oggetto di rilevanti modifiche ad opera del D.Lgs. 22/06/2012, n. 105, emanato ai sensi dell'art. 12, primo comma, della L. 15/12/2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010), recante delega al Governo per l'attuazione della direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa (come modificata dalle direttive 2010/80/UE e 2012/10/UE per quanto riguarda l'elenco di prodotti per la difesa).

<sup>56</sup> Nell'ambito della ricerca e sviluppo rientra la ricerca di base o teorica, la ricerca applicata e l'attività di sviluppo sperimentale.



In proposito, non può revocarsi in dubbio che la ricerca militare<sup>57</sup> contribuisca, in modo significativo, a consolidare e innovare il *know how* tecnico-scientifico e ingegneristico nazionale.

Sono state, infatti, da tempo, avviate, anche in ambito europeo, una serie di iniziative intese a favorire la ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica nel settore della difesa.

In proposito occorre osservare che già l’Azione comune del Consiglio del 12/07/2004, n. 2004/551/PESC, con la quale è stata istituita l’Agenzia europea per la difesa (“Agenzia”)<sup>58</sup>, prevedeva fra gli scopi dell’Agenzia, oltre quello di sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi, anche quello di *“promuovere e intensificare la cooperazione europea in materia di armamenti, rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea (EDITB) e creare un mercato europeo competitivo dei materiali di difesa, nonché promuovere, ove opportuno in collegamento con la Comunità, una ricerca che miri alla leadership nelle tecnologie strategiche per le future capacità di difesa e di sicurezza, rafforzando così il potenziale industriale europeo in questo settore”*, prevedendo fra i principali settori di attività dell’Agenzia, anche quello di *“contribuire a rafforzare l’EDITB e a creare un mercato europeo dei materiali di difesa competitivo sul piano internazionale, in particolare mediante: 3.3.1. lo sviluppo delle pertinenti politiche e strategie, ove opportuno in consultazione con la Commissione e l’industria; 3.3.2. l’azione volta a sviluppare e armonizzare, nell’intera UE, le norme e i regolamenti pertinenti, (in particolare mediante l’applicazione, nell’intera UE, delle norme pertinenti dell’accordo quadro*

---

<sup>57</sup> Occorre, peraltro, osservare come, attualmente, le tecnologie sono in larga parte suscettibile di applicazioni sia in ambito civile che militare sicché sono in gran parte “duali” (o *dual-use*). Per *“prodotti a duplice uso”* s’intendono, appunto, i prodotti, inclusi il software e le tecnologie, che possono avere un utilizzo sia civile sia militare: cfr. art. 2, lett. e), del D.Lgs. 15/12/2017, n. 221, recante attuazione della delega al Governo di cui all’articolo 7 della legge 12 agosto 2016, n. 170, per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della normativa europea ai fini del riordino e della semplificazione delle procedure di autorizzazione all’esportazione di prodotti e di tecnologie a duplice uso e dell’applicazione delle sanzioni in materia di embarghi commerciali, nonché per ogni tipologia di operazione di esportazione di materiali proliferanti, fra le quali le disposizioni di cui al regolamento (CE) 5 maggio 2009, n. 428/2009 del Consiglio, che aveva, a sua volta, proceduto alla rifusione del Regolamento (CE) 22 giugno 2000, n. 1334/2000 e che stato più di recente, sostituito dal Regolamento (UE) 2021/821 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2021, che *“istituisce un regime dell’Unione di controllo delle esportazioni, dell’intermediazione, dell’assistenza tecnica, del transito e del trasferimento di prodotti a duplice uso (rifusione)”*.

<sup>58</sup> La suddetta Azione comune è stata abrogata dalla Decisione del Consiglio 12 luglio 2011, n. 2011/411/PESC del Consiglio, a sua volta abrogata dalla Decisione del Consiglio del 12/10/2015, n. 2015/1835, che *“fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell’Agenzia europea per la difesa (rifusione)”*.

della LOI)<sup>59</sup> e quello di “3.4. Potenziare l’efficacia della ricerca e della tecnologia (R & T) europea nel settore della difesa, in particolare mediante: 3.4.1. la promozione, ove opportuno in collegamento con le attività di ricerca della Comunità, di una ricerca che miri a soddisfare le future esigenze di capacità in termini di difesa e sicurezza, rafforzando così il potenziale industriale e tecnologico dell’Europa in questo settore; 3.4.2. la promozione di una R & T comune nel settore della difesa più efficacemente mirata, avvalendosi dell’esperienza di pertinenti elementi del GAEO e dell’OAE<sup>60</sup>; 3.4.3. il coordinamento e la pianificazione di attività di ricerca comuni; 3.4.4. lo stimolo della R & T nel settore della difesa attraverso studi e progetti; 3.4.5. la gestione dei contratti di R & T nel settore della difesa; 2.4.6. i lavori in collegamento con la Commissione volti a raggiungere la massima complementarità e sinergia tra i programmi di ricerca nel settore della difesa e quelli nel settore civile o della sicurezza”.

Il Trattato UE, nell’ambito della disciplina della Sezione 2, rubricata “disposizione sulla politica di sicurezza e di difesa comune”, del Capo 2, recante “disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune”, istituisce “l’Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell’acquisizione e degli armamenti (in appresso denominata «Agenzia europea per la difesa») che individua le esigenze operative, promuove misure per rispondere a queste, contribuisce a individuare e, se del caso, mettere in atto, qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipa alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e assiste il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari” (secondo comma). Inoltre, l’art. 45 stabilisce, tra i compiti dell’Agenzia quelli di “c) proporre progetti multilaterali per il conseguimento degli obiettivi in termini di capacità militari e assicurare il coordinamento dei programmi attuati dagli Stati membri

<sup>59</sup> Il riferimento è all’ Accordo Quadro (*Framework Agreement - FA*) sottoscritto in data 27.07.2000, che ha recepito i risultati definiti dalla lettera di intenti (*LoI - Letter of Intent*), firmata in data 06.07.1998 dai Ministri della difesa di sei Stati membri dell’UE (Francia, Germania, Italia, Spagna, Svezia e Regno Unito), relativa alle misure per facilitare la ristrutturazione dell’industria europea per la Difesa. In proposito, cfr. la L. 17/06/2003, n. 148, recante “*Ratifica ed esecuzione dell’Accordo quadro tra la Repubblica francese, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, il Regno di Spagna, il Regno di Svezia e il Regno Unito della Gran Bretagna e dell’Irlanda del Nord relativo alle misure per facilitare la ristrutturazione e le attività dell’industria europea per la difesa, con allegato, fatto a Farnborough il 27 luglio 2000, nonché modifiche alla L. 9 luglio 1990, n. 185*”.

<sup>60</sup> Il GAEO e l’OAE sono, rispettivamente, le sigle del Gruppo Armamenti dell’Europa Occidentale (organismo responsabile del coordinamento delle attività di cooperazione nel settore degli armamenti) e dell’Organizzazione degli Armamenti dell’Europa Occidentale, organismi dell’Unione europea occidentale (U.E.O.), organizzazione internazionale regionale di sicurezza militare e cooperazione politica, sciolta nel 2011.



e la gestione di programmi di cooperazione specifici; d) sostenere la ricerca nel settore della tecnologia della difesa, coordinare e pianificare attività di ricerca congiunte e studi per delineare le soluzioni tecniche che rispondono alle esigenze operative future; e) contribuire a individuare e, se del caso, attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari".<sup>61</sup>

<sup>61</sup> Occorre, inoltre, far menzione della cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO) che, come evidenziato nell'allegato I alla decisione del 11/12/2017, n. 2017/2315/PESC del Consiglio recante l'enunciazione dei principi della PESCO "è un passo fondamentale verso il rafforzamento della politica di difesa comune" e "potrebbe essere un elemento che conduce a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso (vedi l'articolo 42, paragrafo 2, del TUE)". L'art. 42, paragrafo 6, TUE prevede che "gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione" e che detta cooperazione – che lascia impregiudicato l'art. 43 in materia di missioni – è disciplinata dall'art. 46, che a sua volta prevede che gli Stati membri che desiderano istituire una cooperazione strutturata permanente e lo Stato membro che intenda aderirvi successivamente, che devono rispondere ai criteri e sottoscrivere gli impegni di cui agli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente, notificano la loro intenzione al Consiglio che, previa consultazione con l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (cui l'intenzione predetta deve essere parimenti notificata), adotta, a maggioranza qualificata definita conformemente all'art. 238, paragrafo 3, lettera a) TFUE, secondo i casi, una decisione che "istituisce la cooperazione strutturata permanente e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti" ovvero "conferma la partecipazione dello Stato membro interessato" così come, del pari, sempre con la suddetta maggioranza qualificata (e con esclusione dal voto dello Stato membro interessato) può adottare una decisione che sospende la partecipazione di uno Stato membro partecipante che non soddisfa più i criteri o non può più assolvere gli impegni di cui agli articoli 1 e 2 del protocollo (di converso, qualora uno Stato membro partecipante desidera ritirarsi dalla cooperazione strutturata permanente notifica la sua decisione al Consiglio, che prende atto del fatto che la partecipazione dello Stato membro in questione termina), con la precisazione che in disparte le suddette delibere, tutte le altre sono adottate all'unanimità, costituita, peraltro, dai voti dei soli rappresentanti degli Stati membri partecipanti. Il Protocollo (n. 10) sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del trattato sull'Unione europea prevede all'art. 1, che la stessa è aperta a ogni Stato membro che si impegni "a) a procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa, attraverso lo sviluppo dei suoi contributi nazionali e la partecipazione, se del caso, a forze multinazionali, ai principali programmi europei di equipaggiamento e all'attività dell'Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti (l'Agenzia europea per la difesa), e b) ad essere in grado di fornire, al più tardi nel 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento mirate alle missioni previste, configurate sul piano tattico come gruppi tattici, con gli elementi di supporto, compresi trasporto e logistica, capaci di intraprendere missioni menzionate all'articolo 43 del trattato sull'Unione europea, entro un termine da 5 a 30 giorni, in particolare per rispondere a richieste dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e sostenibili per un periodo iniziale di 30 giorni prorogabili fino ad almeno 120 giorni" e, all'art. 2, che "gli Stati membri partecipanti alla cooperazione strutturata permanente si impegnano, per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 1: a) a cooperare, dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona, al fine di conseguire obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa, e a riesaminare regolarmente tali obiettivi alla luce dell'ambiente di sicurezza e delle responsabilità internazionali dell'Unione; b) a ravvicinare, per quanto possibile, i loro strumenti di difesa, in particolare armonizzando l'identificazione dei bisogni militari, mettendo in comune e, se del caso, specializzando i loro mezzi e capacità di difesa, nonché promuovendo la cooperazione nei settori



della formazione e della logistica; c) a prendere misure concrete per rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle loro forze, in particolare identificando obiettivi comuni in materia di proiezione delle forze, anche eventualmente riesaminando le loro procedure decisionali nazionali; d) a cooperare per assicurare che essi prendano le misure necessarie per colmare, anche attraverso approcci multinazionali e senza pregiudizio degli impegni che li riguardano in seno all'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico, le lacune constatate nel quadro del «meccanismo di sviluppo delle capacità»; e) a partecipare, se del caso, allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa». Con decisione del 11 dicembre 2017, n. 2017/2315/PESC del Consiglio è stata istituita la cooperazione strutturata permanente (PESCO) ed è stato fissato l'elenco degli Stati membri partecipanti, comprendente tutti gli Stati membri ad eccezione di Malta e della Danimarca, che peraltro, vi ha più di recente aderito venendovi ricompresa nell'elenco con Decisione del 23/05/2023, n. 2023/1015/PESC del Consiglio che ne ha confermato la partecipazione. L'art. 3, primo paragrafo, della suddetta Decisione del 11/12/2017, n. 2017/2315/PESC del Consiglio prevede che *“al fine di conseguire gli obiettivi fissati all'articolo 1 del protocollo n. 10 e gli impegni di cui all'articolo 2 di tale protocollo, gli Stati membri partecipanti forniscono contributi per la realizzazione degli impegni più vincolanti che hanno sottoscritto, quali figurano nell'allegato”* e, cioè, nell'allegato II, recante l'*“elenco degli impegni comuni ambiziosi e più vincolanti assunti dagli Stati membri partecipanti nei cinque ambiti di cui al protocollo 10, articolo 2”*. Con riferimento all'ambito di cui alla lett. a), l'allegato II prevede che *“sulla base dei parametri collettivi individuati nel 2007, gli Stati membri partecipanti sottoscrivono i seguenti impegni: 1) aumentare periodicamente e in termini reali i bilanci per la difesa al fine di raggiungere gli obiettivi concordati; 2) aumentare progressivamente, nel medio termine, le spese di investimento nella difesa portandole al 20 % della spesa complessiva per la difesa (parametro collettivo) al fine di colmare le lacune sul piano delle capacità strategiche attraverso la partecipazione a progetti in materia di capacità di difesa, conformemente al CDP e alla revisione coordinata annuale (Coordinated Annual Review – CARD); 3) aumentare i progetti congiunti e «collaborativi» relativi alle capacità strategiche di difesa. Tali progetti congiunti e collaborativi dovrebbero essere sostenuti, secondo necessità, dal Fondo europeo per la difesa; 4) aumentare la percentuale di spesa destinata alla ricerca e alla tecnologia nel settore della difesa al fine di avvicinarsi al 2% della spesa complessiva per la difesa (parametro collettivo), 5) istituire un riesame periodico di tali impegni (in vista dell'approvazione del Consiglio)”*. Del pari, specifici impegni sono contemplati con riferimento agli ambiti di cui alle lett. b), c), d) ed e) di cui all'art. 2 del protocollo n. 10. Alla data del 30.09.2022, il Consiglio aveva approvato 60 progetti (in 7 settori: a) formazione e logistica; b) settore terrestre; c) settore marittimo; d) sistemi aerei; e) cyberdifesa, comando controllo e comunicazione; f) sistemi abilitanti e interforze; g) spazio), 30 dei quali partecipati dall'Italia che è investita, inoltre, in 11 progetti, del ruolo di coordinatore (cfr. Camera dei deputati – Ufficio rapporti con l'U.E. – XVIII legislatura, Le iniziative dell'UE in materia di politica di sicurezza e difesa comune). Con Raccomandazione del 14/11/2022, n. 2022/C433/02, recante valutazione dei *“progressi compiuti dagli Stati membri partecipanti ai fini della realizzazione degli impegni assunti nel quadro della cooperazione strutturata permanente”*, emanata a termini dell'art. 6, par. 3, della suddetta decisione (PESC) 2017/2315 che prevede che, sulla base della relazione annuale sulla PESCO presentata dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza («alto rappresentante»), il Consiglio verifichi con cadenza annuale se gli Stati membri partecipanti continuino ad assolvere gli impegni più vincolanti di cui all'articolo 3 di tale decisione, il Consiglio, dato atto che gli Stati membri *“hanno continuato ad aumentare la spesa per la difesa e hanno indicato piani per ulteriori incrementi nel 2022 e nel periodo 2023-2025”* ha, fra l'altro, evidenziato che *“la maggior parte degli Stati membri partecipanti dovrebbe anche aumentare in modo sostanziale la spesa destinata alla ricerca e alla tecnologia nel settore della difesa così da raggiungere il 2 % concordato della spesa complessiva per la difesa (parametro collettivo)”* e come gli Stati membri abbiano *“dimostrato scarsi progressi per quanto riguarda l'impegno ad aumentare il numero di progetti collaborativi in materia di capacità di difesa e i relativi investimenti nell'acquisizione di materiale di difesa e nella ricerca e tecnologia nel settore della difesa”*, rilevando, inoltre, che *“per affrontare le priorità di sviluppo delle capacità dell'UE e conseguire i parametri collettivi*

La decisione del Consiglio del 12/10/2015, n. 2015/1835, che, da ultimo, ha fissato lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agazia europea per la difesa, ha disposto che la stessa abbia "la missione" – che non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di difesa – "di aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'Unione nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PSDC nel suo assetto attuale e in quello futuro" e che "l'Agazia individua le esigenze operative e promuove misure intese a soddisfarle, contribuisce all'individuazione e, ove opportuno, all'attuazione di qualsiasi misura necessaria a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, partecipa alla definizione di una politica europea in materia di capacità e armamenti e assiste il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari", prevedendo, inoltre, nel novero dei relativi compiti e funzioni, che l'Agazia sostenga "la ricerca nel settore della tecnologia della difesa", coordini e pianifichi "attività di ricerca congiunte e studi per delineare le soluzioni tecniche che rispondono alle esigenze operative future" e contribuisca "a individuare e, se del caso, ad attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari" (cfr. art. 5, terzo comma, lett. d, e).

L'azione dell'Unione europea intesa a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione ha dato luogo al lancio, a fine 2016, di una "Preparatory Action on Defence Research" (PADR)" con un budget di 90 milioni di euro per gli anni 2017-2019, quale progetto pilota di natura sperimentale destinato ad accertare la fattibilità e l'utilità di un

---

concordati (ossia il 20% della spesa totale per la ricerca e la tecnologia collaborative nel settore della difesa e il 35% della spesa totale per l'acquisizione collaborativa di materiale di difesa), gli Stati membri partecipanti dovrebbero fare il miglior uso possibile delle iniziative e degli strumenti dell'UE in materia di difesa, oltre ad aumentare e sfruttare ulteriormente gli investimenti collaborativi nel settore della difesa a livello dell'UE". Con riferimento al disposto di cui all'art. 9, paragrafi 2 e 3, della decisione (PESC) 2017/2315 che prevede che, qualora gli Stati membri partecipanti che prendono parte a un progetto desiderino invitare uno Stato terzo a parteciparvi, il Consiglio decide conformemente all'articolo 46, paragrafo 6, del trattato sull'Unione europea (TUE) se tale Stato soddisfi i requisiti definiti nella stessa decisione e che, a seguito di una decisione positiva del Consiglio, gli Stati membri partecipanti che prendono parte a un progetto possono concludere accordi amministrativi con lo Stato terzo interessato ai fini della sua partecipazione al progetto, con Decisione del 5 novembre 2020, n. 2020/1639/PESC, il Consiglio, ritenutane l'opportunità, ha stabilito le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti PESCO. Con tre decisioni del 06.05.2021 (748, 749 e 750) del Consiglio Canada, Stati Uniti e Norvegia sono stati, quindi, ammessi a partecipare al progetto "Mobilità militare" e con decisione del 20/02/2023, n. 2023/385/PESC del Consiglio il Canada è stato ammesso a partecipare al progetto PESCO Rete di centri logistici in Europa e supporto alle operazioni (PESCO NetLogHubs).

programma europeo di ricerca in materia di difesa<sup>62</sup> e, pertanto, quale precursore del Fondo europeo per la Difesa.

Le basi giuridiche per la politica industriale dell'UE, intesa a migliorare le relative basi scientifiche e tecnologiche, sono, ovviamente, costituite dagli artt. 173<sup>63</sup> e 179<sup>64</sup> TFUE.

Avuto riguardo, poi, ai profili prettamente finanziari, l'azione della Commissione appare legittimata dalle previsioni di cui all'art. 58 (rubricato "*Atto di base e deroghe*") del Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 18/07/2018, n. 2018/1046/UE/Euratom, recante le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che dopo aver previsto, al primo paragrafo, che "*gli stanziamenti iscritti in bilancio per qualsiasi azione dell'Unione sono utilizzati soltanto se è stato adottato un atto di base*", dispone, al secondo paragrafo, che, "*in deroga al paragrafo 1, e fatte salve le condizioni di cui ai paragrafi 3, 4 e 5, i seguenti stanziamenti possono essere eseguiti senza atto di base, a condizione che le azioni finanziate siano di competenza dell'Unione: a) gli stanziamenti relativi a progetti pilota di natura sperimentale destinati ad accertare la fattibilità e l'utilità di un'azione; b) gli stanziamenti relativi ad azioni preparatorie nei settori di applicazione del TFUE e del trattato Euratom, destinate all'elaborazione di proposte in vista dell'adozione di azioni future...*"<sup>65</sup>.

Alla suddetta azione preparatoria per la ricerca (PADR), precorritrice del fondo europeo per la difesa, ha fatto, quindi, seguito una seconda iniziativa della Commissione europea con la proposta di regolamento inteso allo sviluppo del settore industriale della difesa.

<sup>62</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione del 30.11.2016 COM (2016) 950 "*European Defence Action Plan*" pag. 7: "*The Commission intends to launch a Preparatory Action on Defence Research in 2017, as called for by the European Council, with a budget of EUR 90 million for the period 2017-2019.27 This will be a first step, limited in time and in budget, which will serve to test the added-value of the EU budget supporting defence research.....If Member States agree with this Action Plan, the Preparatory Action will pave the way for the "research window" to take the form of a European defence research programme within the next multiannual financial framework post 2020*".

<sup>63</sup> L'art. 173 TFUE dispone, al primo paragrafo, che "*l'Unione e gli Stati membri provvedono affinché siano assicurate le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione*" e che "*a tal fine, nell'ambito di un sistema di mercati aperti e concorrenziali, la loro azione è intesa*", fra l'altro, "*a favorire un migliore sfruttamento del potenziale industriale delle politiche d'innovazione, di ricerca e di sviluppo tecnologico*".

<sup>64</sup> L'art. 179, primo paragrafo, TFUE prevede che "*l'Unione si propone l'obiettivo di rafforzare le sue basi scientifiche e tecnologiche con la realizzazione di uno spazio europeo della ricerca nel quale i ricercatori, le conoscenze scientifiche e le tecnologie circolino liberamente, di favorire lo sviluppo della sua competitività, inclusa quella della sua industria, e di promuovere le azioni di ricerca ritenute necessarie ai sensi di altri capi dei trattati*".

<sup>65</sup> Analoghe previsioni erano dettate dall'art. 54 del previgente regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 25/10/2012, n. 966/2012.



Con Regolamento (CE) del 18 luglio 2018, n. 2018/1092/UE del Parlamento europeo e del Consiglio è stato, infatti, istituito un programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP), volto a sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'Unione<sup>66</sup>, finanziato con una dotazione finanziaria destinata all'esecuzione del programma per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2020 con la funzione di fornire sostegno a favore di azioni dei beneficiari nella fase di sviluppo, riguardanti sia nuovi prodotti e tecnologie per la difesa sia la modernizzazione di prodotti e tecnologie esistenti, prevedendo che l'assistenza finanziaria dell'Unione potesse essere erogata – tramite le tipologie di finanziamento previste dal regolamento n. 966/2012, in particolare, tramite le sovvenzioni e, in circostanze eccezionali, gli appalti pubblici – in favore di imprese che cooperano all'interno di un consorzio di almeno tre entità ammissibili e stabilite in almeno tre diversi Stati membri, promuovendo, in tal modo, la cooperazione transfrontaliera e la partecipazione delle piccole e medie imprese (PMI), nonché contribuendo a rafforzare la cooperazione europea in materia di difesa.

Il suddetto regolamento è stato, quindi, abrogato dal Regolamento (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2021, n. 2021/697/UE, con il quale, a seguito della proposta formulata in tal senso dalla Commissione europea in data 13.6.2018, è stato istituito il Fondo europeo per la difesa, per un periodo di sette anni – con una durata, pertanto, allineata a quella del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP 2021-2027) – per sostenere gli investimenti nella ricerca e lo sviluppo congiunto di prodotti e tecnologie per la difesa, con l'obiettivo generale di *“promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) in tutta l'Unione, il che contribuisce all'autonomia strategica dell'Unione e alla sua libertà di azione, sostenendo azioni di collaborazione e ampliando la cooperazione transfrontaliera tra soggetti giuridici in tutta l'Unione, in particolare le PMI e le «mid caps»”*.<sup>67</sup>

<sup>66</sup> Come evidenziato nell'11° considerando *“l'obiettivo del programma consiste nel sostenere la competitività e l'efficienza dell'industria della difesa dell'Unione attraverso un processo di eliminazione dei rischi nella fase di sviluppo dei progetti di cooperazione”*.

<sup>67</sup> Il termine *“Mid caps”* costituisce abbreviazione dall'inglese *“middle-size capitalization”* ed indica le società quotate in un mercato azionario caratterizzate da *“media capitalizzazione”*. L'art. 2 (rubricato *“definizioni”*) del Regolamento (CE) 25/06/2015, n. 2015/1017 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al Fondo europeo per gli investimenti strategici, al polo europeo di consulenza sugli investimenti e al portale dei progetti di investimento europei, definisce, al punto 6), *“piccole imprese a media capitalizzazione”*, le *“entità che contano un massimo di 499 dipendenti che non sono PMI”* e, al punto 7), *«imprese a media capitalizzazione»*, le *“entità che contano un massimo di 3.000 dipendenti e che non sono PMI o piccole imprese a media capitalizzazione”*.



Gli obiettivi specifici del Fondo consistono nel *“sostenere la ricerca collaborativa che potrebbe migliorare sensibilmente le prestazioni delle capacità future in tutta l’Unione, al fine di massimizzare l’innovazione e introdurre nuovi prodotti e tecnologie per la difesa, comprese le tecnologie innovative per la difesa, e al fine di fare un uso più efficiente della spesa per la ricerca nel settore della difesa nell’Unione”* e *“sostenere lo sviluppo collaborativo di prodotti e tecnologie per la difesa, contribuendo in tal modo ad aumentare l’efficienza della spesa nel settore della difesa all’interno dell’Unione, conseguendo maggiori economie di scala, riducendo il rischio di inutili duplicazioni e, di conseguenza, favorendo la diffusione sul mercato di tecnologie e prodotti europei per la difesa e riducendo la loro frammentazione in tutta l’Unione, al fine di un incremento della standardizzazione dei sistemi di difesa e a una maggiore interoperabilità tra le capacità degli Stati membri”* (cfr. art. 3, par. 2, del regolamento)<sup>68</sup>.

Gli inviti a presentare proposte sono pubblicati su base annuale dopo l’adozione del corrispondente programma di lavoro.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Nel 35° considerando del regolamento si è rilevata, invero, l’opportunità di *“garantire un approccio integrato associando le attività previste dall’Azione preparatoria sulla ricerca in materia di difesa (PADR), avviata dalla Commissione ai sensi dell’articolo 58, paragrafo 2, lettera b), del regolamento finanziario, e dal programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP), istituito dal regolamento (UE) 2018/1092 del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché armonizzando le condizioni di partecipazione”*, evidenziando come *“tale approccio integrato dovrebbe creare un insieme più coerente di strumenti e accrescere l’impatto innovativo, collaborativo ed economico del Fondo, evitando inutili duplicazioni e frammentazioni”*, nonché *“garantire che il Fondo contribuisca al miglior sfruttamento dei risultati della ricerca nel settore della difesa, colmando il divario tra le fasi di ricerca e di sviluppo alla luce delle specificità del settore della difesa e promuovendo tutte le forme di innovazione, comprese le tecnologie di difesa innovative”* e come, inoltre, si possano *“prevedere ricadute positive, se del caso, nel settore civile”*.

<sup>69</sup> Secondo quanto riportato nel relativo sito ufficiale dell’Unione europea, la Commissione ha adottato il (terzo) programma di lavoro annuale (*“The European Defence Fund 2023 Work Programme”*). I bandi 2023 dovrebbero essere aperti nel corso del mese di giugno dello stesso anno. Il dossier della Camera dei deputati - Ufficio rapporti con l’U.E. - XVIII legislatura del 09.11.2022, riporta che, in data 20.07.2022, la Commissione ha annunciato i progetti selezionati nell’ambito del primo bando del Fondo europeo della difesa, pubblicato nel giugno del 2021, ai quali sono destinati complessivamente 1 miliardo e 200 milioni di euro, evidenziando come dei 61 progetti selezionati 31, cui sono destinati 322 mln. di euro, sono relativi al settore della ricerca e 30, che raccolgono 845 milioni, ai quali devono poi aggiungersi contributi nazionali, sono relativi al settore dello sviluppo. Un gran numero dei programmi selezionati sarebbe collegato a un progetto già approvato nell’ambito della PESCO (circostanza che consentirebbe un incremento della quota finanziata dall’UE). L’Italia è presente, con imprese, università o istituti di ricerca, in 33 progetti, in quattro dei quali aziende italiane sono investite del ruolo di coordinamento.



## 5. Il conflitto ucraino e le implicazioni sulla politica UE degli armamenti.

Occorre fare brevemente cenno alle misure in materia di armamenti, adottate dall'Unione europea, per far fronte alla situazione venutasi a determinare in dipendenza dell'inasprimento del conflitto in Ucraina, a seguito dell'intervento militare russo nel febbraio 2022.

Come si verrà esponendo, alcune delle suddette misure sono state adottate a valere sullo strumento europeo per la pace (*European Peace Facility - EPF*), istituito con Decisione del Consiglio del 22 marzo 2021, n. 2021/509/PESC.<sup>70</sup>, che costituisce uno strumento volto a far fronte a misure nel settore della sicurezza e della difesa che il Consiglio può decidere, finanziato quale voce fuori bilancio, al di fuori del quadro finanziario pluriennale (QFP), mediante contributi degli Stati membri sulla base di un criterio di ripartizione correlato al reddito nazionale lordo.

Il suddetto strumento, ai sensi dell'art. 1, paragrafo 1, del regolamento, è *“volto al finanziamento, da parte degli Stati membri, delle azioni dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) per preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente all'articolo 21, paragrafo 2, lettera c)<sup>71</sup> del Trattato sull'Unione europea, nei casi in cui, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE<sup>72</sup>, le spese operative derivanti da tali azioni non siano a carico del bilancio dell'Unione”*.

<sup>70</sup> La Decisione del Consiglio del 22 marzo 2021, n. 2021/509/PESC ha abrogato la decisione del Consiglio (PESC) del 27.03.2015 n. 2015/528 relativa all'istituzione di un meccanismo per amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni dell'Unione europea che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa (Athena).

<sup>71</sup> L'art. 21, secondo paragrafo, lett. c) prevede che *“l'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di: ...c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne”*.

<sup>72</sup> L'art. 41, paragrafo 2, TUE prevede, al primo comma, che *“le spese operative cui dà luogo l'attuazione del presente capo”* – e cioè del capo 2 rubricato *“disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune”* del TUE – *“sono anch'esse a carico del bilancio dell'Unione, eccetto le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, e a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, decida altrimenti”* e, al secondo comma, che *“nei casi in cui non sono a carico del bilancio dell'Unione, le spese sono a carico degli Stati membri secondo un criterio di ripartizione basato sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, deliberando all'unanimità, non stabilisca altrimenti. Per quanto riguarda le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, gli Stati membri i cui rappresentanti in Consiglio hanno fatto una dichiarazione formale a norma dell'articolo 31, paragrafo 1, secondo comma, non sono obbligati a contribuire al loro finanziamento”*. Il richiamato art. 31, paragrafo 1, TUE prevede che *“le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi”* (primo comma) e che *“In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In*

Esso è destinato, a termini del successivo paragrafo 2, a finanziare, da un lato, “a) i costi comuni delle operazioni dell’Unione ai sensi dell’articolo 42, paragrafo 4 <sup>73</sup>, e dell’articolo 43, paragrafo 2 <sup>74</sup>, del TUE che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa e che pertanto, conformemente all’articolo 41, paragrafo 2, TUE, non possono essere a carico del bilancio dell’Unione”, dall’altro, “b) le misure di assistenza consistenti in azioni dell’Unione ai sensi dell’articolo 28 TUE qualora il Consiglio decida all’unanimità, a norma dell’articolo 41, paragrafo 2, TUE, che le spese di funzionamento che ne derivano sono a carico degli Stati membri”<sup>75</sup>, con la precisazione che le suddette misure di assistenza sono “i) le azioni volte a rafforzare le capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nel settore militare e della difesa” e “ii) il supporto agli aspetti militari delle operazioni di sostegno alla pace condotte da un’organizzazione regionale o internazionale o da Stati terzi”.

Con la stessa decisione è stato, inoltre, istituito “un quadro per l’adozione e l’attuazione delle misure di assistenza di cui al paragrafo 2, lettera b), che si basa sui principi e sugli obiettivi enunciati all’articolo 56 (rubricato “obiettivi, principi e procedure per l’adozione di misure di assistenza”)” e segue le priorità e gli orientamenti strategici di cui all’articolo 9, che prevede che “le operazioni e misure di assistenza seguono le priorità strategiche definite dal Consiglio europeo

---

uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l’azione dell’Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l’astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell’Unione, la decisione non è adottata” (secondo comma).

<sup>73</sup> L’art. 42, paragrafo 4, TUE prevede che “le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune, comprese quelle inerenti all’avvio di una missione di cui al presente articolo, sono adottate dal Consiglio che delibera all’unanimità su proposta dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro. L’alto rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell’Unione, se del caso congiuntamente alla Commissione”.

<sup>74</sup> L’art. 43, paragrafo 2, TUE prevede che “il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l’obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l’autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni”.

<sup>75</sup> L’art. 28 TUE prevede, al paragrafo 1, che “quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell’Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie” che “definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l’Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata” e che “se si produce un cambiamento di circostanze che ha una netta incidenza su una questione oggetto di una tale decisione, il Consiglio rivede i principi e gli obiettivi di detta decisione e adotta le decisioni necessarie” ed al paragrafo 2, che “le decisioni di cui al paragrafo 1 vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione”.



e dal Consiglio, compreso nelle loro pertinenti conclusioni, per le azioni dell'Unione nell'ambito della PESC<sup>76</sup>.

Con successiva decisione del 13/03/2023, n. 2023/577/PESC, il Consiglio, premettendo, fra l'altro, che la *“bussola strategica per la sicurezza e la difesa, approvata dal Consiglio il 21 marzo 2022, invita a rivalutare, entro il 2023, la portata e la definizione dei costi comuni per rafforzare la solidarietà e stimolare la partecipazione alle missioni e operazioni militari, come pure i costi connessi alle esercitazioni, anche alla luce delle proposte relative alla capacità di dispiegamento rapido dell'UE”* (cfr. 3° considerando), ha modificato, sotto diversi profili, la decisione (PESC) n. 2021/509, istitutiva dello *“strumento europeo per la pace”* (EPF), avuto riguardo, fra l'altro, al massimale finanziario<sup>77</sup> per l'attuazione dello strumento.

Il Consiglio UE ha adottato numerose decisioni (PESC)<sup>78</sup>, recanti misure di assistenza, nell'ambito dello *European Peace Facility*, per sostenere le forze armate ucraine, fra le quali le PESC nn. 2022/338 e 2022/339 del Consiglio del 28 febbraio 2022, alle quali si farà cenno *infra*.

Da ultimo, con decisione del 05/05/2023, n. 2023/927/PESC del Consiglio è stata istituita una misura di assistenza, della durata di 56 mesi a favore dell'Ucraina, da finanziare attraverso lo strumento europeo per la pace (EPF) al fine di sostenere, contribuendo a rafforzarne le capacità e la

<sup>76</sup> Le priorità strategica sono individuate nella Bussola strategica UE (*“Strategic Compass”*), approvata il 21 marzo 2022 dal Consiglio dell'Unione europea e adottata il 25 marzo dai Capi di Stato e di governo dei 27 Paesi UE, che stabilisce una serie di azioni prioritarie concrete da realizzare nell'ambito di quattro filoni di lavoro (azione, sicurezza, investimenti e partner) al fine di rafforzare la difesa e la sicurezza, *“per un'Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali”*.

<sup>77</sup> Massimale finanziario che per il periodo 2021-2027 è stato elevato a 7.979.000.000 euro a prezzi correnti.

<sup>78</sup> Cfr., oltre alla Decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza ed alla Decisione (PESC) 2022/339 del Consiglio del 28 febbraio 2022, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine, delle quali si è fatto cenno nel testo, la Decisione (PESC) 2022/2245 del Consiglio del 14 novembre 2022, riguardante una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace tesa a sostenere le forze armate ucraine formate dalla missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina mediante attrezzature e piattaforme militari concepite per l'uso letale della forza e la Decisione (PESC)2023/231 del Consiglio del 2 febbraio 2023 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace volta a sostenere le forze armate ucraine formate dalla missione dell'Unione europea di assistenza militare a sostegno dell'Ucraina. Occorre, osservare, come già precedentemente all'inasprimento, nel febbraio 2022, della crisi ucraina, con decisione del 02/12/2021, n. 2021/2135/PESC del Consiglio era stata istituita, nell'ambito dello strumento europeo per la pace, una misura di assistenza a sostegno delle forze armate ucraine, per la fornitura di attrezzature intese a rafforzarne le capacità, con riguardo: a) alle unità mediche militari (compresi gli ospedali da campo); b) alle unità del genio (compreso lo sminamento); c) alle unità della mobilità e della logistica; e d) alle unità della cyber difesa.



resilienza, le forze armate ucraine, mediante la fornitura di munizioni di artiglieria di calibro 155 mm e, se richiesti, di missili, da acquisire congiuntamente nella maniera più rapida possibile, “presso operatori economici che sono stabiliti nell’Unione o in Norvegia e che producono tali munizioni e missili nell’Unione o in Norvegia”, per un importo di riferimento finanziario, destinato a coprire le spese connesse alla misura di assistenza, di 1.000.000.000 euro.

Avuto riguardo all’ordinamento nazionale, occorre osservare che l’art. 1 (rubricato “Cessione di mezzi ed equipaggiamenti militari non letali di protezione”) del D.L. 25/02/2022, n. 14 (“Disposizioni urgenti sulla crisi in Ucraina”), ha previsto che “è autorizzata, per l’anno 2022, la spesa di euro 12.000.000 per la cessione, a titolo gratuito, di mezzi e materiali di equipaggiamento militari non letali di protezione alle autorità governative dell’Ucraina”.

L’art. 1-bis (rubricato “Cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari”) del suddetto D.L., aggiunto dalla relativa legge di conversione n. 28 del 05.04.2022, ha poi previsto nei primi due commi (che riproducono pedissequamente il testo dell’art. 1 dell’abrogato D.L. 28.02.2022, n. 16<sup>79</sup>) che “fino al 31 dicembre 2022 previo atto di indirizzo delle Camere, è autorizzata la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell’Ucraina, in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, agli articoli 310 e 311 del codice dell’ordinamento militare, di cui al decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e alle connesse disposizioni attuative” (primo comma) e che “con uno o più decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell’economia e delle finanze, sono definiti l’elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione di cui al comma 1, nonché le modalità di realizzazione della stessa, anche ai fini dello scarico contabile” (secondo comma). Sul successivo comma 2-bis ci si soffermerà *infra*.

L’art. 1 del D.L. 02.12.2022, n. 185 (recante “Disposizioni urgenti per la proroga dell’autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell’Ucraina”), convertito dalla L. 27.01.2023, n. 8, ha prorogato, “fino al 31 dicembre 2023, previo atto di indirizzo delle Camere, l’autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell’Ucraina, di cui

---

<sup>79</sup> In proposito, occorre osservare come il primo e secondo comma dell’art. 2-bis del D.L. n. 14/2022, aggiunto dalla relativa legge di conversione (L. n. 28/2022) riproducono pedissequamente il disposto di cui all’art. 1 (rubricato “Cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari”) del D.L. 28/02/2022, n. 16, recante “Ulteriori misure urgenti per la crisi in Ucraina”, abrogato dalla suddetta L. n. 28/2022, che, peraltro, ha fatto salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del suddetto decreto.



*all'articolo 2-bis del decreto-legge 25 febbraio 2022, n. 14, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 aprile 2022, n. 28, nei termini e con le modalità ivi stabilite” e che “all’attuazione del presente articolo si provvede nell’ambito delle risorse previste a legislazione vigente”.*

In attuazione delle summenzionate disposizioni normative sono stati emanati i DD.MM. 02 marzo 2022, 22 aprile 2022, 10 maggio 2022, 26 luglio 2022, 7 ottobre 2022, 31 gennaio 2023 e 23 maggio 2023.

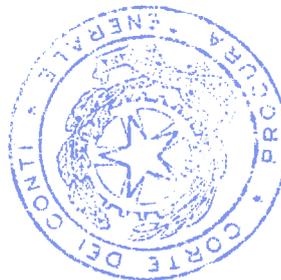
Con i suddetti decreti (che, nelle premesse, richiamano le decisioni PESC nn. 2022/338 e 2022/339 del Consiglio dell’Unione europea del 28 febbraio 2022, che prevedono, fra l’altro, che l’obiettivo della misura di assistenza è quello di contribuire a rafforzare le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine, nonché che sono ammissibili le spese effettuate dal 1° gennaio 2022 e fino a una data che sarà stabilita dal Consiglio e che la fornitura dell’assistenza in termini di mezzi e materiali, è effettuata fra gli altri dal Ministero della difesa italiano), il Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale e con il Ministro dell’economia e delle finanze, ha autorizzato *“la cessione alle autorità governative dell’Ucraina dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari”* di cui ai documenti classificati (e, pertanto, non pubblicati), elaborati dallo S.M.D., recanti *“la tipologia, il numero e i costi dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto di cessione”* allegati agli stessi decreti, con la precisazione che *“i mezzi, i materiali e gli equipaggiamenti sono ceduti a titolo non oneroso per la parte ricevente”*.

È evidente come le cessioni stesse dovrebbero considerarsi – quanto meno, parzialmente – finanziate e, pertanto, suscettibili di rimborso<sup>80</sup>, in virtù delle suddette decisioni PESC di assistenza, nell’ambito dell’EPF, in favore dell’Ucraina.

In proposito, occorre osservare che l’art. 2-bis del D.L. n. 14/2022, al comma 2-bis, inserito dall’art. 29-bis, primo comma, D.L. 21.03.2022, n. 21, convertito, con modificazioni, dalla L. 20.05.2022, n. 51, prevede che *“le somme in entrata per effetto dei decreti di cui al comma 2”* – e cioè dei decreti recanti l’elenco dei mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari oggetto della cessione – *“sono riassegnate integralmente sui pertinenti capitoli dello stato di previsione del*

---

<sup>80</sup> Cfr. la nota (n. 7632/23), riguardante la consegna e l’acquisizione congiunta di munizioni per l’Ucraina, approvata dal Consiglio il 20 marzo 2023, sub punto 6 : *“I tassi di rimborso esatti per quanto riguarda le due decisioni del Consiglio di cui sopra dovranno essere stabiliti dal comitato dell’EPF tenendo conto dell’intervallo indicativo dei tassi di rimborso discusso in sede di CPS il 9 marzo 2023 (ossia 50-60 %). Le effettive consegne dovranno essere coordinate tra gli Stati membri con il sostegno dello Stato maggiore dell’UE”*.



*Ministero della difesa*”; disposizione da intendersi, ovviamente, riferita, ai rimborsi con i fondi dell’*European Peace Facility* (EPF) delle cessioni effettuate in favore dell’Ucraina.

Conforta tale conclusione il rilievo che l’art. 13, comma 13, della L. 29/12/2022, n. 197, recante il *“bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023”* ha, quindi, disposto che *“il Ragioniere generale dello Stato è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione, allo stato di previsione del Ministero della difesa, per l’anno finanziario 2023, delle somme versate all’entrata del bilancio dello Stato dalle istituzioni dell’Unione europea, concernenti le misure di assistenza supplementari connesse allo strumento europeo per la pace (EPF) tese a sostenere ulteriormente le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine”*.

Ancorché, allo stato, le stesse non si siano ancora perfezionate, essendo ancora in corso il relativo *iter* procedurale di formazione, non può prescindersi da far menzione di due misure (EDIRPA ed ASAP), proposte dalla Commissione europea, in ragione della rilevante incidenza sull’assetto dell’industria degli armamenti in Europa, che le misure stesse, una volta approvate, sono destinate a spiegare.

Ai fini di una piana esposizione, è appena il caso di premettere che capi di Stato o di governo dell’UE, riuniti a Versailles l’11 marzo 2022, si sono impegnati a *“rafforzare le capacità di difesa europee”* ed hanno invitato *“la Commissione, in coordinamento con l’Agenzia europea per la difesa, a presentare un’analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa entro metà maggio e a proporre qualsiasi ulteriore iniziativa necessaria per rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea”*.

In risposta a tale invito, con comunicazione del 18 maggio 2022, la Commissione europea e l’alto rappresentante hanno presentato la loro analisi delle lacune negli investimenti per la difesa, evidenziando che i recenti aumenti di bilancio degli Stati membri derivano da anni di tagli sostanziali e marcato sottoinvestimento nella spesa per la difesa, che ha determinato carenze a livello industriale e di capacità nell’UE e l’emersione, a seguito dei trasferimenti di materiale di difesa all’Ucraina, di bassi livelli di scorte di materiale di difesa, donde la necessità che gli Stati membri provvedano alla loro ricostituzione, ai fini del ripristino della *“loro prontezza al combattimento difensivo”* e per consentire loro di fornire ulteriore assistenza all’Ucraina.

Peraltro, l’urgenza di colmare le lacune critiche, in termini di capacità, ha generato il rischio concreto che gli Stati membri partecipanti privilegino gli acquisti *“off-the-shelf”*<sup>81</sup>, rispetto agli

---

<sup>81</sup> Ovvero materiale in pronta consegna, disponibile in magazzino e non realizzato appositamente.



investimenti a lungo termine in progetti di capacità collaborativa europea, con l'effetto di accrescere la frammentazione del settore europeo della difesa, di limitare il potenziale di cooperazione durante l'intero ciclo di vita del materiale, di intensificare le dipendenze esterne e di compromettere l'interoperabilità, con conseguente pregiudizio della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB), in disparte i rischi inflattivi ed i ritardi nelle consegne determinati da un eccesso di domanda.

La Commissione europea, ritenuto che, al fine di incentivare gli investimenti e gli appalti comuni nel settore della difesa, evitando un'ulteriore frammentazione del settore, vada istituito uno strumento a breve termine destinato a rafforzare la collaborazione degli Stati membri nella fase degli appalti in materia di difesa (lo "strumento"), con la funzione di incentivare gli Stati membri a perseguire azioni collaborative e, in particolare, quando ricorrono agli appalti per colmare le suddette carenze, a farlo congiuntamente, aumentando il livello di interoperabilità, rafforzando e riformando le loro capacità industriali nel settore della difesa, nonché consentendo, nel contempo, economie di scala, ha formulato, in data 19.07.2022, la proposta di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio per l'istituzione di uno strumento per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (*"European defence industry reinforcement through common procurement act"* - EDIRPA), con una dotazione finanziaria, per la relativa attuazione per il periodo compreso tra l'entrata in vigore ed il 31 dicembre 2024, fissata in 500 milioni di euro a prezzi correnti, ripromettendosi, dopo la creazione dello "strumento", di proporre un regolamento relativo al programma europeo di investimenti nel settore della difesa (*European defence investment programme* - EDIP) che *"potrebbe fungere da base per futuri progetti congiunti in materia di sviluppo e acquisizione, contrassegnati da un elevato interesse comune per la sicurezza degli Stati membri e dell'Unione e, applicando la stessa logica di strumento a breve termine, per un eventuale intervento dell'Unione mirato al rafforzamento della base industriale europea della difesa, in particolare per progetti che nessun singolo Stato membro potrebbe sviluppare o acquisire da solo"*.

A termini dell'art. 6, secondo paragrafo, della proposta di regolamento, *"il finanziamento dell'UE incentiva la cooperazione tra gli Stati membri per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 3"*, il quale prevede, al primo paragrafo, che lo strumento si pone l'obiettivo di promuovere *"la competitività e l'efficienza della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) per un'Unione più resiliente, in particolare accelerando, in modo collaborativo, l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali, compreso il potenziamento delle sue capacità di fabbricazione"* e *"la cooperazione nelle procedure di appalto nel settore della difesa tra*



*gli Stati membri partecipanti contribuendo alla solidarietà, all'interoperabilità, alla prevenzione di effetti di spiazzamento, evitando la frammentazione e aumentando l'efficacia della spesa pubblica” e, al secondo paragrafo, che “gli obiettivi sono perseguiti ponendo l'accento sul rafforzamento e sullo sviluppo della base industriale dell'Unione nel settore della difesa per consentirle di far fronte in particolare alle esigenze più urgenti e critiche in materia di prodotti della difesa, in particolare quelle messe in evidenza o esacerbate dalla risposta all'aggressione russa nei confronti dell'Ucraina, tenendo conto del lavoro della task force per le acquisizioni congiunte nel settore della difesa”.*

L'art. 6, secondo paragrafo, della proposta di regolamento prevede, appunto, che il contributo finanziario sia *“stabilito, tenendo conto della natura collaborativa dell'appalto comune, in un importo adeguato per creare l'effetto di incentivazione necessario per indurre la cooperazione”.*

Allo stato, il regolamento non risulta ancora adottato: risulta, peraltro, acquisito, in data 25.04.2023, il parere favorevole delle Commissioni riunite ITRE/ATEF<sup>82</sup> e conferito mandato, confermato in data 10.05.2023 in plenaria, per la negoziazione interistituzionale.<sup>83</sup>

Parimenti, in fase di avvio dei negoziati interistituzionali, a seguito della decisione adottata in tal senso, dal Parlamento europeo, in data 1° giugno 2023, si trova l'iter legislativo ordinario promosso dalla Commissione europea con la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che *“istituisce la legge a sostegno della produzione di munizioni”*<sup>84</sup>, meglio nota come A.S.A.P.

---

<sup>82</sup> Sigle che, come è noto, identificano, rispettivamente, le Commissioni *“Industry, Research and Energy”* (ITRE) e *“Foreign Affairs”* (AFET).

<sup>83</sup> Cfr. *European Parliament, Briefing - EU Legislation in Progress, European defence industry reinforcement through common procurement act (EDIRPA)*, pag. 10. Come risulta dal richiamato testo e dai relativi allegati, alcuni parlamenti nazionali hanno espresso divergenti opinioni in ordine alla compatibilità del regolamento proposto con il principio di sussidiarietà; sono state, inoltre, espresse critiche, da parte di diversi stakeholders, in ordine ad alcuni punti del regolamento proposto dalla Commissione: la rappresentanza della Camera di Commercio Americana nell'UE (AmCham EU) ha criticato le restrizioni proposte nell'ambito dell'EDIRPA nel senso che gli appaltatori e i subappaltatori che utilizzano fondi nell'ambito dell'EDIRPA dovranno essere stabiliti nell'UE e non soggetti a restrizioni da parte di un Paese terzo non associato, mentre da più parti è stato evidenziato il limitato ammontare dei fondi (500 milioni di euro) che dovrebbero essere messi a disposizione a fronte dell'incremento atteso dei budgets per la difesa, che comporterebbe che l'incentivo sarebbe assai modesto.

<sup>84</sup> Così letteralmente il titolo della proposta di regolamento nella sua versione in italiano. Nella versione in inglese il titolo è *“Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Act in Support of Ammunition Production”*, donde la sigla A.S.A.P. (acronimo di *“Act in Support of Ammunition Production”*). Come è noto, la sigla A.S.A.P. è usata nella lingua inglese come acronimo dell'espressione *“as soon as possible”* (il più presto possibile); la circostanza che la misura oggetto del regolamento proposto dalla Commissione sia identificata con una sigla che ha anche il suddetto diverso e più comune significato



La suddetta proposta fa seguito alla nota del 20.03.2023 del Consiglio, con il quale è stato concordato un "approccio tripartito", volto a fornire all'Ucraina un milione di munizioni di artiglieria nell'ambito di uno sforzo congiunto entro i successivi dodici mesi. In particolare, il Consiglio ha convenuto di consegnare con urgenza all'Ucraina munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria e, se richiesti, missili provenienti dalle scorte esistenti o dalla ridefinizione delle priorità degli ordini esistenti; ha invitato gli Stati membri ad acquisire congiuntamente munizioni e, se richiesti, missili dall'industria europea della difesa (e dalla Norvegia), al fine di ricostituire le proprie scorte e consentire, nel contempo, il proseguimento del sostegno all'Ucraina; ha incaricato la Commissione di presentare proposte concrete per sostenere urgentemente l'incremento delle capacità di produzione dell'industria europea della difesa, garantire catene di approvvigionamento sicure, agevolare procedure di acquisizione efficienti, colmare le carenze nelle capacità di produzione e promuovere gli investimenti, anche, se del caso, mobilitando il bilancio dell'Unione.

La proposta di regolamento A.S.A.P. ha riguardo al profilo da ultimo menzionato e muove, appunto, dal rilievo che *"gli sforzi congiunti volti a consentire agli Stati membri di ricostituire le proprie scorte esaurite e a sostenere l'Ucraina possono essere efficaci solo se l'approvvigionamento dell'Unione permette la consegna tempestiva dei prodotti per la difesa necessari"* e che *"tuttavia, il rapido calo delle scorte, la produzione europea giunta quasi alla capacità massima di assorbimento degli ordini degli Stati membri o di paesi terzi, e i prezzi già in notevole aumento rendono necessarie ulteriori misure di politica industriale dell'Unione per garantire un rapido potenziamento delle capacità di fabbricazione"*<sup>85</sup>, tenuto conto che *"l'industria dell'Unione dispone di capacità di fabbricazione nel settore delle munizioni terra-terra, delle munizioni di artiglieria e dei missili"* e che, peraltro, *"le capacità di produzione nel settore industriale della difesa dell'Unione sono state definite specificamente per periodi diversi dall'attuale"*, essendo stati *"adattati in funzione di una domanda più modesta, con un livello minimo di scorte e fornitori diversificati a livello mondiale per ridurre i costi, e ciò espone il settore industriale della difesa dell'Unione a dipendenze"*, per cui *"l'attuale capacità di fabbricazione e le catene di approvvigionamento e del valore esistenti non consentono una consegna sicura e tempestiva dei prodotti per la difesa tale da soddisfare le esigenze degli Stati membri in relazione ai rispettivi requisiti di sicurezza e al proseguimento del sostegno delle esigenze ucraine, e questo genera tensioni sul mercato delle munizioni terra-terra, delle munizioni*

---

non è forse casuale, considerata la *ratio* sottesa alla proposta e il contesto che l'ha generata.

<sup>85</sup> Cfr. il sesto "*considerando*" della proposta di regolamento.



di artiglieria e dei missili nonché il rischio di un effetto di spiazzamento” donde la necessità di “un intervento supplementare a livello dell’Unione”.<sup>86</sup>

In proposito, rilevato che, conformemente all’articolo 173, paragrafo 3, TFUE, la politica industriale dell’Unione persegue l’obiettivo di accelerare l’adattamento dell’industria alle trasformazioni strutturali, la Commissione ha evidenziato l’opportunità di “sostenere l’industria dell’Unione nell’incremento del suo volume di produzione, nella riduzione del lead time di consegna e nel far fronte a possibili strozzature e/o fattori che potrebbero ritardare o ostacolare l’approvvigionamento e la produzione di munizioni terra-terra, di munizioni di artiglieria e di missili...”.

Con la suddetta proposta di regolamento, sono state previste una serie di misure intese a rafforzare urgentemente la competitività e la resilienza della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB), nonché la sua capacità di garantire la disponibilità e l’approvvigionamento tempestivi di munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria ed, infine, di missili (“prodotti per la difesa pertinenti”).

In particolare, in primo luogo, è stato previsto uno “strumento” per sostenere finanziariamente il rafforzamento industriale per la produzione dei prodotti per la difesa pertinenti nell’Unione, anche attraverso l’approvvigionamento dei loro componenti.

È stata, inoltre, prevista “l’individuazione, la mappatura e il monitoraggio costante della disponibilità dei prodotti per la difesa pertinenti, dei loro componenti e dei fattori di produzione (materie prime) corrispondenti”<sup>87</sup>, nonché “l’istituzione di meccanismi, principi e norme

<sup>86</sup> Cfr. il settimo “considerando” della proposta di regolamento.

<sup>87</sup> Come evidenziato nel 29°, 30 e 32° “considerando” della proposta di regolamento “al fine di adottare le misure necessarie e appropriate a norma del presente regolamento, la Commissione dovrebbe...istituire e mantenere una mappatura delle imprese stabilite nell’Unione che operano lungo le catene di approvvigionamento dei prodotti per la difesa pertinenti” che “dovrebbe includere in particolare il tipo e le specifiche dei loro prodotti, la relativa capacità di produzione e la loro posizione nella catena di approvvigionamento dei prodotti per la difesa pertinenti”, nonché “monitorare regolarmente la capacità di produzione e le catene di approvvigionamento delle imprese individuate nella mappatura...” e, su tale base, “la Commissione dovrebbe redigere un elenco indicando i prodotti per la difesa pertinenti, o loro materie prime o componenti, che sono oggetto di perturbazioni o potenziali perturbazioni del funzionamento del mercato unico e delle sue catene di approvvigionamento, con conseguenti carenze significative...” e “tale meccanismo di individuazione, mappatura e monitoraggio costante dovrebbe consentire un’analisi in tempo quasi reale della capacità di produzione nell’Unione, dei fattori critici che incidono sulla sicurezza dell’approvvigionamento dei prodotti per la difesa pertinenti e dello stato delle scorte” e “dovrebbe inoltre consentire alla Commissione di elaborare misure di risposta alle emergenze in caso di carenze effettive o previste”.



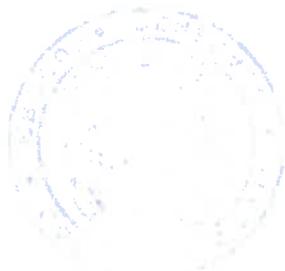
*temporanee per garantire la disponibilità tempestiva e duratura dei prodotti per la difesa pertinenti per i loro acquirenti nell'Unione*<sup>88</sup>.

A termini del 21° *considerando* della proposta di regolamento, lo strumento “*dovrebbe sostenere finanziariamente, mediante i mezzi definiti dal regolamento (UE, Euratom) 2018/1046, le azioni che contribuiscono alla disponibilità e all'approvvigionamento tempestivi dei prodotti per la difesa pertinenti, quali il coordinamento industriale e le attività di rete, l'accesso ai finanziamenti per le imprese coinvolte nella fabbricazione di prodotti per la difesa pertinenti, la riserva di capacità, il processo industriale di ricondizionamento dei prodotti scaduti, l'espansione, l'ottimizzazione, la modernizzazione, il miglioramento o il cambio di destinazione delle capacità di produzione esistenti o la creazione di nuove capacità di produzione in questo settore, nonché la formazione del personale*” con l'obiettivo, a termini dell'art. 4 della proposta di regolamento, di “*promuovere l'efficienza e la competitività della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) per sostenere il potenziamento della capacità di produzione e la consegna tempestiva dei prodotti per la difesa pertinenti attraverso il rafforzamento industriale*”, che “*consiste in particolare nell'avviare e accelerare l'adattamento dell'industria alle rapide trasformazioni strutturali imposte dalla crisi di approvvigionamento che colpisce i prodotti per la difesa pertinenti*”<sup>89</sup>. La proposta di regolamento prevede che per la relativa attuazione, per il periodo

---

<sup>88</sup> Con il 33° “*considerando*” della proposta di regolamento, premesso che “*evitare carenze dei prodotti per la difesa pertinenti è essenziale per preservare l'obiettivo di interesse generale della sicurezza dell'Unione e dei suoi Stati membri e giustifica, ove necessario, interferenze proporzionate con i diritti fondamentali delle imprese che forniscono prodotti per la difesa critici dal punto di vista dell'approvvigionamento, quali la libertà d'impresa a norma dell'articolo 16 della Carta e il diritto di proprietà a norma dell'articolo 17 della stessa, nel rispetto dell'articolo 52 della medesima*” e che “*tali interferenze possono essere giustificate in particolare quando diversi Stati membri hanno intrapreso sforzi specifici per consolidare la domanda attraverso appalti congiunti, contribuendo in tal modo all'ulteriore integrazione e al buon funzionamento del mercato interno dei prodotti per la difesa pertinenti*”, si è ritenuto che “*su richiesta di almeno tre Stati membri che cooperano all'acquisto dei prodotti per la difesa pertinenti o di almeno uno Stato membro che acquista allo scopo di trasferire all'Ucraina i prodotti per la difesa pertinenti acquisiti, i quali Stati membri hanno gravi difficoltà a concludere o eseguire un contratto, la Commissione può, con l'accordo dello Stato membro di stabilimento, richiedere alle imprese di accettare e dare priorità agli ordini dei prodotti pertinenti critici dal punto di vista dell'approvvigionamento*”, precisando che “*al fine di tutelare i diritti fondamentali delle imprese, tali richieste dovrebbero essere avanzate solo per i prodotti che sono stati identificati dalla Commissione in una decisione di esecuzione*” e che “*in caso di rifiuto dell'impresa, la Commissione, d'intesa con lo Stato membro interessato e tenendo debitamente conto della natura delle obiezioni sollevate dall'impresa, può ritenere che sia giustificata da motivi di sicurezza l'imposizione, mediante una decisione di esecuzione, di un ordine classificato come prioritario. Una tale decisione dovrebbe essere adottata conformemente a tutti gli obblighi giuridici applicabili dell'Unione, tenendo conto delle circostanze del caso*”.

<sup>89</sup> L'art. 4 della proposta di regolamento prevede che “*ciò dovrebbe includere il miglioramento e l'accelerazione della capacità di adattamento delle catene di approvvigionamento per i prodotti per la difesa*



compreso tra la sua entrata in vigore e il 30 giugno 2025, la dotazione finanziaria sia fissata a 500 milioni di euro a prezzi correnti.

Va soggiunto, infine, che si prevede (art. 5, terzo comma), che *“le risorse assegnate agli Stati membri in regime di gestione concorrente possono essere trasferite allo strumento, su richiesta dello Stato membro interessato, alle condizioni di cui alle pertinenti disposizioni del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio”*<sup>90</sup> (recante le disposizioni comuni applicabili, fra gli altri, al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo *Plus* ed al Fondo di coesione<sup>91</sup>) e, all’art. 6, terzo comma, che *“nel proporre piani per la ripresa e la resilienza modificati o nuovi, in conformità del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio”*<sup>92</sup>, *gli Stati membri possono includere misure che contribuiscono anche agli obiettivi del presente strumento, in particolare misure connesse a proposte presentate che hanno ricevuto un marchio di eccellenza”*<sup>93</sup>.

---

*pertinenti, la creazione di capacità di fabbricazione o il loro potenziamento e la riduzione del lead time di produzione per i prodotti per la difesa pertinenti in tutta l’Unione, in particolare grazie all’intensificazione e all’ampliamento della cooperazione transfrontaliera tra i soggetti giuridici interessati”.*

<sup>90</sup> Il regolamento (CE) 24/06/2021, n. 2021/1060/UE del Parlamento europeo e del Consiglio reca disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo *Plus*, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

<sup>91</sup> Cfr. il 15° *“considerando”*: *“gli Stati membri possono chiedere di trasferire allo strumento le risorse loro assegnate in regime di gestione concorrente, alle condizioni di cui alle pertinenti disposizioni del regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio. Questo potrebbe verificarsi in particolare nei casi in cui la produzione dei prodotti per la difesa pertinenti deve far fronte a specifici fallimenti del mercato o a specifiche situazioni di investimento subottimali verificatesi nei territori degli Stati membri, in particolare in zone vulnerabili e periferiche, e quando tali risorse contribuiscono al conseguimento degli obiettivi del programma dal quale provengono. Le possibilità di cui all’articolo 73, paragrafo 4, del regolamento (UE) 2021/1060 possono essere applicate a condizione che il progetto sia conforme alle norme stabilite in tale regolamento e rientri nell’ambito di applicazione del FESR e del FSE+ secondo quanto stabilito nei regolamenti specifici relativi ai fondi. A norma dell’articolo 24 del regolamento (UE) 2021/1060, la Commissione dovrebbe valutare i programmi nazionali modificati presentati dallo Stato membro e formulare osservazioni entro due mesi. Data l’urgenza della situazione, è opportuno che la Commissione si adoperi per concludere la valutazione dei programmi nazionali modificati senza indebito ritardo”.*

<sup>92</sup> Il Regolamento (CE) 12/02/2021, n. 2021/241/UE del Parlamento europeo e del Consiglio ha istituito il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>93</sup> Cfr. 16° *“considerando”* della proposta di regolamento: *“Nella proposta di piani per la ripresa e la resilienza modificati o nuovi, conformemente all’articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri dovrebbero poter proporre misure che contribuiscono anche agli obiettivi del presente strumento. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero prendere in particolare considerazione misure connesse a proposte presentate in seguito a un invito a presentare proposte nell’ambito dello strumento che hanno ricevuto un marchio di eccellenza conformemente allo strumento”.*



## 6. Conclusioni.

È evidente come l'approvazione delle suddette misure ed, in particolare, dell'ultima delle misure menzionate, peraltro ragionevolmente prevedibile in tempi brevi, potrebbe essere considerata una significativa espressione della tendenza alla trasformazione dell'economia dell'Unione europea in una economia militare per la difesa dei confini dell'Unione.

In disparte, le implicazioni di ordine giuridico e politico che discenderebbero da una tale qualificazione, occorre osservare come l'inasprimento del conflitto ucraino abbia, comunque, generato sia a livello nazionale che a livello europeo una maggiore consapevolezza ed attenzione in ordine all'importanza che gli investimenti nel settore della difesa assumono non solo al fine di assicurare l'idoneità dello strumento militare all'assolvimento dei propri compiti, ma anche in termini di motore per lo sviluppo del relativo settore economico.

**Capitolo III****I DEBITI NON PAGATI DALLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI:  
LA RESPONSABILITÀ FINALE DELLO STATO**

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

*Sommario: 1. La rilevanza della tempestività dei pagamenti ai fini del giudizio di parificazione. 2. I dati sui ritardi dei pagamenti nelle amministrazioni centrali e locali. 3. Le conseguenze giudiziarie del persistente ritardo dei pagamenti: dalla direttiva europea n. 2011/7/UE alle sentenze di condanna della Corte di giustizia e della Corte EDU. 4. I ritardi maturati nelle amministrazioni di livello locale: riflessi sulle procedure di dissesto. 5. I rimedi apprestati dall'ordinamento per contrastare i ritardi dei pagamenti. 6. La tempestività dei pagamenti come misura abilitante del PNRR e i provvedimenti più recenti. 7. Conclusioni.*

**1. La rilevanza della tempestività dei pagamenti ai fini del giudizio di parificazione.**

Il debito commerciale non è incluso nella definizione di debito pubblico rilevante per il rispetto delle regole europee, tranne per una minima parte.

È, tuttavia, fortissimo il suo impatto sull'economia reale, considerando il danno cagionato alle imprese fornitrici di beni e servizi a una pubblica amministrazione, in caso di insolvenza o di grave ritardo nei pagamenti. Queste, oltre ad aver subito la riduzione delle entrate e della liquidità prodotte dalla crisi in atto, si trovano in una situazione più pesante, dovendo affrontare la difficoltà a recuperare le risorse investite per poter onorare i contratti con la PA.

Il tema del persistente ritardo nei pagamenti è di immediata rilevanza nel giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato per i motivi così sinteticamente enunciati:

- lo Stato centrale ha già subito una condanna per inadempimento dei termini fissati dalla direttiva n. 2011/7/UE, a nulla rilevando che il ritardo sia imputabile a un'istituzione costituzionalmente indipendente, come nel caso delle amministrazioni regionali. La condanna si basava sui dati 2017, ma è costante il monitoraggio sulle annualità successive;

- è tuttora pendente, nei confronti dello Stato italiano, la procedura di infrazione n. 2021/4037 e vi è una lettera di costituzione in mora sui ritardi nel settore sanitario nella Regione Calabria;



- lo Stato centrale, aderendo al programma europeo “*Next Generation EU*”, sta mettendo mano a un obiettivo sfidante in termini di aumento del PIL e di impulso alle imprese operanti nei vari settori economici (come pure ha destinato “aiuti” mirati alle aziende in difficoltà a causa della pandemia al medesimo scopo di sostenere l’economia): obiettivi, questi, che rischiano di essere depotenziati nella misura in cui alle stesse imprese vengono negate le risorse finanziarie che spettano loro di diritto. Sulle cause dei ritardi – notoriamente generati da inefficienze gestionali stratificate negli anni – vale la pena richiamare talune incertezze nella recentissima normativa sul divieto (prorogato) di azioni esecutive (oggetto di q.l.c.) e sull’operatività del Fondo di garanzia debiti commerciali;

- tra le riforme abilitanti del PNRR, in seno alla Missione 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) e alla Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica), vi è quella attinente alla “*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*” (riforma 1.11), individuata come obiettivo prioritario nell’assetto regolatorio a supporto degli investimenti da realizzare; è stato programmato il conseguimento di specifici obiettivi di *performance* (*milestone* e *target*), fra i quali il raggiungimento del rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla normativa nazionale ed europea entro il quarto trimestre 2023, con conferma nel 2024;

- l’art. 9 del D.L. 6 novembre 2021, n. 152, nell’intento di “*dare tempestiva attuazione della Riforma 1.11 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per favorire l’applicazione delle misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni*”, ha introdotto diverse misure, tra cui la previsione di una modalità semplificata di trasmissione al sistema PCC (Piattaforma crediti commerciali), l’estensione dell’accantonamento al FGDC (Fondo di garanzia debito commerciale) all’esercizio provvisorio, l’implementazione delle verifiche spettanti all’Organo di revisione;

- con D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, rubricato “*Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*”, è stata inserita una specifica norma, l’art. 4-bis (*Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni*), che prevede l’efficientamento dei processi di spesa unitamente all’assegnazione ai dirigenti di specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30%.



Ne deriva che il debito commerciale della pubblica amministrazione, a livello centrale e locale, gioca un ruolo essenziale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del sistema Paese: la sua riduzione è fattore di crescita.

Il tema dei ritardi nei pagamenti del debito commerciale è strettamente correlato a quello della lentezza delle procedure di spesa e, in generale, a quello della capacità amministrativa della PA.

Infatti, i maggiori ritardi si registrano nelle realtà, centrali e locali, connotate dalla presenza di cospicui residui passivi, segno evidente di una ridotta capacità di smaltimento dei debiti pregressi (residui esistenti) e, talora, di comportamenti inclini alla formazione dei nuovi residui. Ciò in controtendenza con le norme di contabilità pubblica che vanno proprio nella direzione opposta, per l'ormai radicata regola della competenza finanziaria potenziata, principio che, nell'ordinamento statale, si declina nell'impegno ad esigibilità (IPE).

## **2. I dati sui ritardi dei pagamenti nelle amministrazioni centrali e locali.**

I dati sui ritardi desunti dal bilancio dello Stato – prospetti delle singole Amministrazioni centrali di cui all'art. 9, comma 8, del D.P.C.M. 22 settembre 2014, allegati alla Nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2022 – sembrano coerenti con le elaborazioni della Banca d'Italia (Relazione annuale 2022, presentata il 31 maggio 2023) circa l'ammontare complessivo del debito commerciale, nonché con le elaborazioni svolte a livello territoriale.

A livello complessivo si apprezza un lento miglioramento dei tempi di pagamento dell'amministrazione statale: il tempo di adempimento, nei dati finora disponibili, è passato dai 43 giorni nel 2021 a 40 giorni nel 2022.

Con riguardo alle singole Amministrazioni centrali, l'indicatore della tempestività dei pagamenti, esposto nelle note integrative allegate al Rendiconto generale dello Stato, offre un quadro disomogeneo della puntualità dell'assolvimento del debito commerciale da parte delle medesime Amministrazioni.

Per il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (ex Ministero dello Sviluppo Economico), a fronte di un importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali, effettuate dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, pari ad euro 23.812.541,38, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti è di 85,41 giorni.

Il dato spicca nel confronto con le altre Amministrazioni, che presentano ritardi meno importanti anche se degni di nota.



Tra questi, il Ministero dell'Interno, che ha effettuato pagamenti dopo la scadenza per euro 1.205.468.453,72, con un indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di 49,26 giorni.

Seguono: il Ministero dell'università e della ricerca, che fa registrare un indicatore pari a 41,37 giorni (pagamenti oltre la scadenza per euro 13.879.394,83); il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (ex Ministero della transizione ecologica) che mostra un indicatore di tempestività pari 14,74 giorni e pagamenti oltre la scadenza per euro 40.070.921,41; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che mostra un indicatore pari a 27,51 giorni (pagamenti oltre la scadenza per euro 15.017.206,89); il Ministero dell'istruzione e del merito, che espone un indicatore pari a 4,56 giorni e pagamenti oltre la scadenza per euro 78.310.559,79.

Altre amministrazioni fanno registrare un indicatore annuale di segno negativo o, comunque, un numero ridotto, pur esponendo una cospicua somma di pagamenti eseguiti dopo la scadenza. Tra questi il Ministero della difesa con 1.325.994.982,65 di euro di pagamenti oltre il limite di legge e un indicatore di - 6,69 giorni (che diventa +2,09 se si considerano i residui perenti)<sup>94</sup>.

Il confronto tra l'ammontare delle fatture pagate dopo la scadenza e i relativi indicatori, non sempre coerente, potrebbe essere spiegato con una tendenza all'adempimento tempestivo delle fatture di maggior importo, lasciando insoluta la massa delle fatture di limitato ammontare, oltre a quelle riferite agli anni precedenti. Va, infatti, considerato che l'indicatore di tempestività è un indice ponderato, nel quale incide notevolmente l'importo di ciascuna fattura pagata rispetto al numero delle fatture evase.

Sempre con riferimento ai dati di bilancio, le stesse Amministrazioni che sono in ritardo con i pagamenti del debito commerciale evidenziano, di norma, una problematica in tema di smaltimento dei residui e, in generale, di velocità di spesa.

Per il Ministero delle Imprese e del Made in Italy (ex MISE), i risultati della gestione fanno emergere un aumento consistente dei residui che raggiungono i 3,47 miliardi di euro (di cui 2 riferiti ai residui di stanziamento). Sulla crescita dello *stock* dei residui ha influito la diminuzione della capacità di smaltire i vecchi residui (soprattutto quelli di parte capitale), che passa dal 64,9 % del 2021 al 54,7% nel 2022, con incremento anche della formazione dei nuovi residui (2,1 miliardi, di cui 1,2 di stanziamento).

---

<sup>94</sup> Il Ministero nella nota integrativa al rendiconto ha evidenziato che l'indicatore è stato calcolato non includendo i pagamenti riferiti a residui passivi perenti al lordo dei quali il valore dell'indice risulta pari a 2,06 giorni. Nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale dell'ente vengono pubblicati due dati dell'indicatore, il primo calcolato comprendendo i pagamenti riferiti a residui passivi perenti (pari a 2,06 giorni) e il secondo ricalcolato senza includerli (pari a -6,69 giorni).



Con riguardo al Ministero dell'istruzione e del merito, si riscontra una elevata capacità di impegno per la spesa corrente, pari al 97,3%, con maggiori criticità sulla spesa in conto capitale, ove la capacità di impegno è pari al 51,4 % della massa spendibile (inferiore a quella dello scorso anno, pari al 56,2%), laddove la capacità di pagamento della spesa per investimenti si ferma al 13%. Di conseguenza, i residui passivi finali crescono (passando dai 3,8 miliardi del 2021 ai 4,55 del 2022, di cui 2,72 per spesa in conto capitale).

Si tratta, nello specifico, della spesa per la messa in sicurezza, la creazione di aule moderne, la digitalizzazione e l'efficientamento energetico delle scuole; spesa che, generalmente, rientra nella competenza di diversi enti (Comuni e Province) per cui i ritardi nella capacità di impegno sono condizionati dalla sussistenza di procedure che richiedono tempi molto lunghi. Tali ritardi incidono non solo sulla formazione e sulla sicurezza degli studenti, ma altresì sul raggiungimento di diverse missioni del PNRR (1. Digitalizzazione, innovazione competitività e cultura, 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica, 4. Istruzione e ricerca).

Il Ministero dell'università e della ricerca fa registrare un peggioramento della capacità di spesa che, in massima parte, è attribuibile al pagamento in conto residui che scende in percentuale rispetto al 2021. Pertanto, i residui finali, nel 2022 aumentano di 1 miliardo rispetto all'anno precedente, raggiungendo la quota di 3,2 miliardi di euro. La parte prevalente di essi si concentra nei "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche".

Anche per il Ministero dell'interno, la crescita esponenziale dei residui passivi di parte capitale – che progredisce sino alla soglia dei 6,9 miliardi di euro – è essenzialmente riconducibile alla tipologia dei "Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche". E si tratta di capitoli importanti, tra cui quelli inerenti agli interventi di messa in sicurezza degli edifici, di efficientamento energetico, di sviluppo territoriale sostenibile, di messa in sicurezza di scuole ed edifici pubblici, di abbattimento delle barriere architettoniche, di riduzione dei fenomeni di degrado sociale.

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (ex MITE), avendo acquisito dal MIMIT la Missione 10 (energia e diversificazione delle fonti energetiche), destinata a finanziare le misure per il contenimento del caro energia causato dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, ha avuto un incremento della massa impegnabile di oltre 30 miliardi (su 36,8 totali). Tale incremento ha sostenuto l'accelerazione della velocità di spesa, passata complessivamente dal 64,7% al 91,4% nel 2022. Tuttavia, le ottime *performance* della missione 10 – ove il MASE si limita a trasferire i fondi all'Agenzia delle entrate (trattandosi di crediti d'imposta e altre misure fiscali) – non sono



eguagliate dalle restanti missioni, che fanno, invece, registrare una flessione (la Missione 18 passa dal 40,6% al 33,1%; la Missione 32 passa dal 65% al 42,4%).

A livello globale, può essere utile il richiamo ai dati esposti dalla Banca d'Italia nella relazione annuale per l'esercizio 2022. Si legge, a pag. 143: *“Si può stimare che, alla fine del 2022, i debiti commerciali non inclusi nel debito pubblico sulla base delle regole statistiche europee sarebbero stati circa 46 miliardi, in lieve crescita rispetto allo scorso anno; anche quelli ceduti pro soluto dai creditori a intermediari finanziari – inclusi invece nel debito – sono saliti a quasi 13 miliardi. Nel complesso, l'aumento riflette quello della componente relativa alle Amministrazioni locali confermato dai dati di fonte Siope +”*<sup>95</sup>.

A livello di amministrazioni locali, una conferma del fenomeno si evince dai dati pubblicati in un recente studio della CGIA di Mestre<sup>96</sup>.

### **3. Le conseguenze giudiziarie del persistente ritardo dei pagamenti: dalla direttiva europea n. 2011/7/UE alle sentenze di condanna della Corte di giustizia e della Corte EDU.**

È noto che l'attività contrattuale della pubblica amministrazione è assoggettata alla normativa sul contrasto ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, di cui al D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231 (*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*), in particolare per effetto delle modifiche introdotte dal D.Lgs. 9 novembre 2012, n. 192 (*Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle*

<sup>95</sup> Si precisa nella stessa relazione che *“La base dati Siope+ consente di stimare i debiti commerciali riferiti al periodo 2019-2022 come differenza tra l'ammontare delle fatture emesse nei confronti delle Amministrazioni locali, acquisite dalla Piattaforma dei crediti commerciali, e i relativi pagamenti. Per il periodo antecedente l'entrata a regime di Siope+, tale stima viene integrata da segnalazioni effettuate dagli enti alla Ragioneria generale dello Stato”*.

<sup>96</sup> Cfr. studio CGIA Mestre pubblicato il 29 aprile 2023: *“A livello territoriale la situazione più critica si verifica nel Mezzogiorno, dove i ritardi dei pagamenti assumono dimensioni molto preoccupanti. Tra le Amministrazioni regionali, ad esempio, nel 2022 il Molise ha saldato i propri fornitori con un ritardo di 69 giorni e l'Abruzzo addirittura dopo 74. Male anche il Piemonte che l'anno scorso ha liquidato le fatture ricevute dopo 65 giorni dalla data della scadenza pattuita (vedi Tab. 2). Anche tra le Città Metropolitane, quelle del Sud sono, in linea di massima, le peggiori pagatrici. Sempre nel 2022, quella di Reggio Calabria ha registrato un ritardo di quasi 19 giorni, quella di Messina ha sfiorato i 25 e quella di Catania ha toccato i 27 giorni (vedi Tab. 3). Tra le principali Aziende sanitarie pubbliche del Centro Sud, invece, Catanzaro ha liquidato i propri fornitori dopo 43 giorni di ritardo, l'ASP di Reggio Calabria dopo 56 e l'ASP di Crotone dopo quasi 113 giorni (vedi Tab. 4). Tra i Comuni capoluogo di provincia, infine, le situazioni più difficili si sono verificate a Reggio Calabria (61,43 giorni di ritardo), Chieti (+69,47), Isernia (+93), Andria (+99,09) e Cosenza (+126,25)7. “Drammatica” la situazione maturata nel Comune di Napoli: nel 2022 i pagamenti sono avvenuti con un ritardo di 206 giorni (vedi Tab. 5)”*.



*transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180).*

La direttiva 2011/7/UE, oggetto di recepimento, si propone l'obiettivo *"di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle PMI"* (art. 1), imponendo agli Stati membri obblighi rafforzati per l'ipotesi di inadempienza delle pubbliche amministrazioni, destinatarie di flussi di entrate maggiormente certi, prevedibili e continui e avvantaggiate da migliori condizioni di finanziamento rispetto alle imprese private.

L'art. 3 della direttiva stabilisce un termine ordinario di 30 giorni, esteso a 60 per gli enti del servizio sanitario nazionale *"spesso costretti a conciliare le esigenze individuali con le disponibilità finanziarie, in considerazione dell'invecchiamento della popolazione europea, dell'aumento delle aspettative e dei progressi della medicina"*<sup>97</sup>.

Decorso detto termine, scatta il diritto agli interessi moratori e, se il debitore è la pubblica amministrazione, il creditore ha diritto agli interessi legali di mora senza che sia necessario un sollecito (art. 4).

Come già accennato, la Corte di giustizia, grande sezione, pronunciandosi su ricorso promosso dalla Commissione europea, con sentenza del 28 gennaio 2020 (in causa C-122/18), tenuto conto dei dati oggettivi disponibili al 16 aprile 2017<sup>98</sup>, ha considerato lo Stato italiano inadempiente agli

---

<sup>97</sup> Nel *"considerato"* n. 25 della richiamata direttiva 2011/7/UE si legge: *"(...) Per tutti i sistemi si pone il problema di stabilire priorità nell'assistenza sanitaria in modo tale da bilanciare le esigenze dei singoli pazienti con le risorse finanziarie disponibili. Gli Stati membri dovrebbero quindi poter concedere agli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria una certa flessibilità nell'onorare i loro impegni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario. Gli Stati membri, tuttavia, dovrebbero adoperarsi affinché i pagamenti nel settore dell'assistenza sanitaria siano effettuati in accordo con i periodi legali di pagamento"*.

<sup>98</sup> Cfr. sentenza CGUE 28.01.2020 (in causa C-122/18), par. 60, secondo cui *"la Repubblica italiana ha indicato che, per tutto il 2016, i tempi medi di pagamento erano ammontati a 41 giorni per le pubbliche amministrazioni non rientranti nel sistema sanitario nazionale e a 67 giorni per quelle appartenenti al medesimo, dati, questi, redatti sulla base delle fatture ricevute da tutte le pubbliche amministrazioni con riferimento allo stesso anno (oltre 27 milioni)"*. Tuttavia, si legge nella richiamata sentenza, tra gli argomenti delle parti (par. 21): *"la Commissione rileva che taluni studi realizzati da altri enti e associazioni contraddicono le conclusioni delle relazioni bimestrali presentate dalla Repubblica italiana, secondo le quali vi sarebbe una diminuzione progressiva dei tempi medi di pagamento. Infatti, tali studi evidenzerebbero l'esistenza di tempi medi di pagamento che vanno da 99 giorni (studio realizzato dalla Confartigianato, associazione che rappresenta taluni artigiani e PMI) a 145 giorni (studio realizzato dall'Assobiomedica, associazione che rappresenta le imprese che forniscono dispositivi medici alle strutture sanitarie italiane), o addirittura a 156 giorni (studio realizzato dall'ANCE, associazione di imprese del*



obblighi discendenti dall'art. 4 della richiamata direttiva, configurandoli come “di risultato” e non “di mezzi”, ritenendo la sua responsabilità sussistente anche nei casi in cui le amministrazioni contraenti agiscano al di fuori delle loro prerogative pubblicistiche nell'ambito di una transazione commerciale, non rilevando l'eventualità che l'inadempimento sia imputabile a un'istituzione costituzionalmente indipendente, come nel caso delle amministrazioni regionali<sup>99</sup>.

Nella sentenza è rimarcata, altresì, la necessità di “un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi”, evidenziandosi, nella prospettiva dei creditori, come gli inadempimenti agiscano “aggravando i loro problemi di liquidità e rendendo più complessa la loro gestione finanziaria. Tali ritardi di pagamento compromettono anche la loro competitività e redditività quando tali imprese debbano ricorrere ad un finanziamento esterno a causa di detti ritardi nei pagamenti”

La Commissione europea, in seguito, ha aperto una nuova fase di interlocuzione, chiedendo la trasmissione con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni: le risultanze del monitoraggio potranno condurre ad un ulteriore sviluppo del contenzioso dinanzi alla Corte di giustizia<sup>100</sup>.

Come si accennava, è tuttora pendente la procedura di infrazione n. 2021/4037, ex art. 258 TFUE, a causa dei ritardi nei pagamenti per il noleggio delle apparecchiature utilizzate nelle operazioni di intercettazione telefonica. Qui è in discussione la natura di transazione commerciale del noleggio, in quanto destinato ad una procura della Repubblica ritenuto, sulla base della giurisprudenza della Corte di cassazione, che trattasi di una spesa straordinaria di giustizia sottratta

---

settore edile). In casi limite, il tempo di pagamento sarebbe pari a 687 giorni (studio realizzato dal quotidiano *Il Sole 24 Ore*)”.

<sup>99</sup> Cfr. sentenza CGUE 28.01.2020 (in causa C-122/18), par. 55, 57.

<sup>100</sup> Per completezza, si rammenta che la Corte di giustizia aveva aperto una procedura di infrazione (la n. 2017/2090) anche in tema di ritardo dei pagamenti negli appalti pubblici, esitata nella riscrittura dell'art. 113-bis del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (codice dei contratti pubblici), in forza delle innovazioni introdotte dall'art. 5 (“Disposizioni in materia di pagamenti nelle transazioni commerciali - Procedura di infrazione n. 2017/2090”) della L. 3 maggio 2019, n. 37 (“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - legge europea 2018”). Per effetto di tali modifiche, i pagamenti relativi agli acconti del corrispettivo di appalto sono effettuati nel termine di 30 giorni decorrenti dall'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori, salvo che sia espressamente concordato nel contratto un diverso termine, comunque non superiore a 60 giorni e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche. I certificati di pagamento, relativi agli acconti del corrispettivo di appalto, sono emessi contestualmente all'adozione di ogni stato di avanzamento dei lavori e comunque entro un termine non superiore a sette giorni dall'adozione degli stessi.



alla libera contrattazione e, pertanto, all'obbligo degli interessi moratori di cui al D.Lgs. n. 231 del 2002<sup>101</sup>.

Vi è, poi, la recente lettera di costituzione in mora inviata dalla Commissione UE all'Italia – INFR (2023) 4001 – circa la non corretta attuazione della direttiva 2011/7/UE nel settore sanitario della Regione Calabria. È la legge italiana, ad avviso della Commissione, a violare la citata direttiva, in quanto proroga oltre il previsto il termine di pagamento per i debiti delle amministrazioni pubbliche.

I ritardi nei pagamenti, ad avviso della Commissione, hanno effetti negativi sulle imprese riducendone la liquidità, ne impediscono la crescita, ostacolano la loro resilienza e potenzialmente vanificano i loro sforzi per diventare più ecologiche e più digitali sottolineando, in particolare, che sono le PMI a fare affidamento su pagamenti regolari per poter funzionare e mantenere i livelli di occupazione.

In precedenza, la Corte EDU, con due distinte sentenze depositate il 24 settembre 2013 (Causa De Luca c. Italia - Ricorso n. 43870/04 e Causa Pennino c. Italia - Ricorso n. 43892/04), ha ravvisato la violazione degli artt. 1 del Protocollo n. 1<sup>102</sup> e 6 della Convenzione dei diritti

---

<sup>101</sup> Il ritardo di alcuni uffici nel pagamento di quanto dovuto per il noleggio delle apparecchiature ha comportato, il 9 giugno 2021, la costituzione in mora dello Stato italiano ai sensi dell'art. 258 TFUE, avendo ritenuto, la Commissione europea, che l'Italia abbia violato gli articoli 1 e 4, par. 3 della Direttiva 2011/7/UE sul contrasto ai ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, nonché l'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che disciplina il “*rinvio pregiudiziale*” alla Corte di Giustizia UE. Violerebbe i succitati articoli della Dir. 2011/7/UE, in particolare, l'interpretazione che la Suprema Corte di cassazione italiana ha adottato circa l'art. 168-bis del D.P.R. n. 115/2002. Quest'ultimo stabilisce, in sostanza, che il noleggio, da parte di un operatore economico in favore delle amministrazioni preposte alle indagini penali, del servizio di intercettazioni telefoniche e ambientali – o, alle stesse condizioni, la fornitura delle apparecchiature all'uso adeguate – debbono essere remunerati “*senza ritardo*”. La Cassazione ha assunto tali disposizioni – lette in coordinamento con l'art. 96 del D.Lgs. n. 259/2003, il quale definisce le prestazioni/forniture in questione come “*obbligatorie*” (poiché erogate a fini di “*giustizia*”) – come dimostrative della natura “*non commerciale*” del rapporto tra il prestatore del servizio (o fornitore degli strumenti materiali) e la pubblica amministrazione committente. Pertanto, come funzionale alle indagini della giustizia penale, il servizio e fornitura che ricorrono nel caso di specie integrerebbero, essi stessi, un'attività “*pubblica fondamentale*”, estranea ad una sfera puramente economica e non qualificabile, quindi, in termini di “*transazione commerciale*”. In coerenza con tale assunto, la Cassazione ha annoverato il compenso del prestatore/fornitore, nella fattispecie, tra le “*spese straordinarie di giustizia*”. La ricostruzione giuridica proposta dalla Cassazione italiana è contestata dalla Commissione UE, la quale ritiene che il rapporto con il quale un operatore noleggia ad un'amministrazione il servizio di intercettazioni o fornisce alla medesima le apparecchiature per eseguirle rientri pienamente nella nozione di “*transazione commerciale*” e, in quanto tale, soggiaccia alla succitata Dir. 2011/7/UE. Sulla problematica, cfr. Consiglio Superiore della magistratura, delibera 20 ottobre 2022 su Pratica n. 749/VV/2020 - Prassi virtuose all'esito del monitoraggio in materia di intercettazioni.

<sup>102</sup> Cfr. l'art. 1 del Protocollo 1 alla Convenzione dei diritti dell'uomo: “*Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica*



dell'uomo<sup>103</sup> – e, conseguentemente, condannato lo Stato italiano al risarcimento del danno – poiché, in seguito alla dichiarazione di dissesto finanziario del comune di Benevento, i ricorrenti, già titolari di un credito accertato, liquido ed esigibile per effetto di sentenze del tribunale civile, si erano trovati nell'impossibilità di intraprendere un'azione esecutiva contro il comune di Benevento, nella vigenza delle norme sul dissesto degli enti locali.

#### **4. I ritardi maturati nelle amministrazioni di livello locale: riflessi sulle procedure di dissesto.**

La responsabilità finale dello Stato, anche per i ritardi maturati nelle amministrazioni di livello locale, ha indotto la giurisprudenza a soffermare l'attenzione sui debiti che ricadono nella gestione liquidatoria del dissesto, cui corrispondono crediti che restano congelati per tutta la durata della procedura. Ulteriori questioni hanno riguardato l'inesigibilità temporanea degli accessori del credito e la sospensione delle azioni esecutive a causa dell'emergenza sanitaria.

La prima delle menzionate questioni è stata posta all'attenzione dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, dinanzi al quale è stata sollevata una questione volta alla rimeditazione della procedura di dissesto, basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinta dagli organi istituzionali dell'ente locale, e sul principio secondo cui tutte le poste passive riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del bilancio dell'ente vanno attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o amministrativo) sia successivo (Cons. Stato, Ad. Plen., 12 gennaio 2022, n. 1).

La Sezione remittente muoveva dal pronunciamento della Corte EDU, nella richiamata sentenza del 24 settembre 2013 (De Luca c. Italia), secondo cui *“l'avvio della procedura di dissesto finanziario a carico di un ente locale e la nomina di un organo straordinario liquidatore, nonché il successivo d.l. n. 80/2004 che impediva i pagamenti delle somme dovute fino al riequilibrio del bilancio dell'ente, non giustificano il mancato pagamento dei debiti accertati in sede giudiziaria, poiché lesive dei principi in materia di protezione della proprietà e di accesso alla giustizia riconosciuti dalla convenzione europea dei diritti dell'uomo. Ne consegue l'obbligo per lo Stato di*

---

*utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende”.*

<sup>103</sup> Cfr. l'art. 6 § 1 della Convenzione dei diritti dell'uomo: *“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata (...) da un tribunale (...), il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile (...)”.*



*appartenenza di pagare le somme dovute dagli enti locali nei termini e secondo le modalità prescritte dalla convenzione”.*

L’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato – rimarcando che il principio generale è costituito dalla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario (distinto dagli organi istituzionali dell’ente locale) – non ha ravvisato alcun contrasto con i parametri CEDU né con i parametri costituzionali, in via diretta o attraverso il meccanismo della norma interposta ex art. 117, comma 1, Cost.

Sostanzialmente, l’Adunanza plenaria n. 1/2022 ha ritenuto che le caratteristiche del procedimento di dissesto siano espressive di un equilibrato e razionale bilanciamento, a livello normativo, con la necessità, da un lato, di ripristinare la continuità di esercizio dell’ente locale incapace di assolvere alle funzioni e i servizi indispensabili per la comunità locale e, dall’altro lato, di tutelare i creditori<sup>104</sup>.

Anzi, il Consiglio di Stato, con la pronuncia in argomento, ha rimarcato che l’ente locale non è sottratto al regime dei debiti commerciali proprio delle transazioni tra imprese e da ciò consegue che “la remunerazione dei crediti attraverso gli interessi di mora ai sensi del citato d.lgs. n. 231/2002 offre una compensazione al creditore, che si contrappone al rischio che il credito venga attratto nella massa della Gestione liquidatoria”.

Sulla stessa linea interpretativa, l’Adunanza plenaria n. 15/2020 ha sottolineato che la disciplina normativa sul dissesto – basata sulla creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto dagli organi istituzionali dell’ente locale – può produrre effetti positivi soltanto se tutte le poste passive, riferibili a fatti antecedenti al riequilibrio del

---

<sup>104</sup> Si legge nella richiamata sentenza n. 1/2022: *“Quindi, e in conclusione, da un lato, va rilevato che, con la separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva, il dissesto ha assunto una fisionomia analoga al fallimento privatistico, il quale, come è noto, non è sottoposto a termini finali certi senza che, per questo, si sia dubitato della sua legittimità costituzionale, trattandosi peraltro di un istituto diffuso a livello comunitario. Al riguardo, si osserva che il processo di omologazione tra dissesto degli enti locali e fallimento privatistico si è poi accentuato con i successivi interventi normativi, realizzati con il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77 (Ordinamento finanziario e contabile degli enti locali) e il relativo decreto correttivo (d.lgs. 11 giugno 1996, n. 336), con i quali si sono tra l’altro introdotte delle cause di prelazione dei crediti e si è previsto che l’organo straordinario di liquidazione predisponga un primo piano di rilevazione dei debiti recante l’elenco di quelli esclusi dalla massa passiva della procedura, strumentale all’erogazione del mutuo con la Cassa depositi e prestiti e il pagamento in acconto dei debiti inseriti nel piano di rilevazione. Dall’altro lato, va sottolineato che sussistono, anche in costanza di Gestione liquidatoria, contributi dello Stato per il pagamento dell’indebitamento pregresso in rapporto alla popolazione dell’ente dissestato (artt. 4 e 21 d.l. n. 8-1993), e quindi esistono correttivi normativi idonei a realizzare e plasmare l’interesse dei creditori dell’Ente i cui crediti siano confluiti nella Gestione liquidatoria”.*



bilancio dell'ente, possono essere attratte alla predetta gestione, benché il relativo accertamento (giurisdizionale o, come nel caso di specie, amministrativo) sia successivo<sup>105</sup>.

In coerenza con detta impostazione, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, depositata il 20 luglio 2020, ha ritenuto che, per i debiti fuori bilancio rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento (ex art. 194 TUEL), spettando all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva.

Sotto altro ma collegato profilo, la magistratura amministrativa ha sottoposto all'attenzione della Consulta la legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL), relativamente alla inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario di un ente locale e alla possibilità, per i creditori, di agire successivamente per gli stessi crediti nei confronti dell'ente che, nel frattempo, è tornato *in bonis*<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> Pertanto, l'A.P. n. 15/2020, ha emanato il seguente principio di diritto: *“l'atto di acquisizione sanante, generatore del debito è attratto nella competenza dell'OSL, e non rientra quindi nella gestione ordinaria, sia sotto il profilo contabile che sotto il profilo della competenza amministrativa, se detto provvedimento ex art. 42-bis è pronunciato entro il termine di approvazione del rendiconto della Gestione Liquidatoria e si riferisce a fatti di occupazione illegittima anteriori al 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato”*.

<sup>106</sup> Con l'ordinanza n. 177/2021, il Consiglio di Stato, Sez. V, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 248, comma 4, TUEL, ai sensi del quale *“[d]alla data della deliberazione di dissesto e sino all'approvazione del rendiconto di cui all'articolo 256 i debiti insoluti a tale data e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate non producono più interessi, né sono soggetti a rivalutazione monetaria. Uguale disciplina si applica ai crediti nei confronti dell'ente che rientrano nella competenza dell'organo straordinario di liquidazione a decorrere dal momento della loro liquidità ed esigibilità”*. Il giudice rimettente assume che l'inesigibilità solo temporanea degli accessori del credito per gli enti in dissesto, analogamente a quanto previsto per l'imprenditore insolvente sottoposto a procedura concorsuale (art. 154 del D.Lgs. n. 14 del 2019), sarebbe costituzionalmente illegittima per i motivi che seguono: 1. violazione dell'art. 3 Cost., per contrasto con il principio di uguaglianza, poiché la norma equipara, sul piano normativo, situazioni ontologicamente diverse, essendo i comuni enti esponenziali della collettività amministrata, non assimilabili ai privati, nonché lesivo del principio di ragionevolezza, poiché la vigente disciplina sugli accessori del credito attribuirebbe ai creditori degli enti locali in dissesto una tutela eccessiva, a scapito della collettività di cui il comune è espressione; 2. violazione dell'art. 97 secondo comma, Cost., in quanto nonostante la liquidazione dei debiti precedentemente accumulati, sarebbe ostacolato il ripristino della piena funzionalità dell'ente locale, il quale rimarrebbe esposto alle azioni dei creditori privati; 3. violazione degli artt. 5, 114 e 118 Cost., poiché il regime di inesigibilità solo temporanea degli accessori dei crediti commerciali, consentendo una successione di dissesti finanziari *“a catena”*, sarebbe incompatibile con il ruolo assegnato dalla Costituzione al comune, quale ente di governo esponenziale delle comunità locali, *“radicato nell'esperienza storico-istituzionale di queste ultime e, pertanto preposto all'esercizio delle funzioni amministrative e dei servizi rispondenti ai bisogni primari della persona”*.



La Consulta, con la sentenza n. 219/2022, ha dichiarato non fondate le questioni sollevate dal Consiglio di Stato, precisando che la predetta norma, nel prevedere la “*mera sospensione*” del pagamento degli interessi durante la procedura di dissesto di un ente locale, non esclude il diritto dei creditori di chiedere il pagamento di quelli maturati successivamente alla dichiarazione di dissesto.

La sentenza costituzionale ha, quindi, sottolineato l’intima coerenza delle norme sul dissesto degli enti locali, le quali appaiono finalizzate a contemperare i due interessi, entrambi meritevoli di tutela, che vengono in gioco: da un lato, l’interesse pubblico al riequilibrio finanziario dell’ente e, dall’altro, l’interesse dei creditori a soddisfare integralmente, anche in via giudiziale, i diritti connessi ai loro crediti, principio che presidia la sicurezza dei traffici commerciali e che trova il proprio precipitato costituzionale nell’art. 41 Cost.<sup>107</sup>

Quest’ultimo interesse sarebbe irragionevolmente sacrificato, ad avviso della Consulta, qualora fosse accolta la prospettazione del giudice remittente (che è, invece, sbilanciata sulla visione dei comuni come enti esponenziali della collettività amministrata, non assimilabili ai privati, i quali rimarrebbero esposti alle azioni dei creditori con pregiudizio del ripristino della loro piena funzionalità e l’ulteriore rischio del verificarsi di una successione di dissesti finanziari “a catena”).<sup>108</sup>

Il tema del ritardo dei pagamenti nelle amministrazioni locali è stato acuito dalla sospensione delle procedure esecutive, disposta dalla normativa emergenziale, nei confronti dei creditori degli enti del Servizio sanitario nazionale<sup>109</sup>. Il divieto di intraprendere azioni esecutive, inizialmente

---

<sup>107</sup> Invero, la Corte costituzionale prende le mosse da un proprio precedente – sentenza n. 269/1998 – con il quale ha statuito che l’art. 248, comma 4, TUEL ha la finalità di determinare con esattezza la consistenza della massa passiva da ammettere al pagamento nell’ambito del dissesto dell’ente locale, chiarendo che ciò “*non implica la “estinzione” dei crediti non ammessi o residui, i quali, conclusa la procedura di liquidazione, potranno essere fatti valere nei confronti dell’ente risanato*”. Inoltre, con riferimento al “*blocco di rivalutazione ed interessi*” in pendenza della procedura concorsuale, ha precisato che tale meccanismo risulta finalizzato alla realizzazione della *par condicio*, oltre che a impedire un ulteriore deterioramento della condizione patrimoniale del debitore (cfr. sentenza n. 242/1994). In sostanza, l’esigenza che le disposizioni poste a raffronto mirano a soddisfare afferisce specificamente alla condizione dei creditori – tanto dell’ente locale, quanto dell’imprenditore – di essere tutelati in modo analogo, ancorché l’ordinamento preveda misure atte ad assicurare la continuità delle funzioni dell’ente locale oltre il dissesto.

<sup>108</sup> Invero, la Corte costituzionale con la sentenza n. 219/2022 non esclude la gravità dei rischi prospettati dal Consiglio di Stato remittente e, con riguardo all’esigenza di ripristinare la continuità di esercizio dell’ente locale incapace di assolvere alle funzioni e di garantire i servizi indispensabili per la comunità locale, rammenta che il dissesto ha assunto una fisionomia che lo avvicina al fallimento dell’impresa – grazie alla separazione tra le attività finalizzate al risanamento e quelle di liquidazione della massa passiva.

<sup>109</sup> Si tratta delle disposizioni introdotte dall’art. 117, comma 4, D.L. n. 34/2020, che sono state assunte al fine “*di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per*



limitato fino al 31 dicembre 2020, è stato in seguito esteso al 31 dicembre 2021 (art. 3, comma 8, D.L. 31.12.2020, n. 183, convertito dalla L. 26.02.2021, n. 21, c.d. Milleproroghe).

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 236/2021, ha evidenziato che la misura della sospensione delle azioni esecutive, funzionale al tentativo di arginare la situazione emergenziale, appare costituzionalmente tollerabile in un momento di iniziale emergenza, mentre non lo è più in virtù del protrarsi nel tempo della sua applicazione.<sup>110</sup>

In argomento, la Consulta si è pronunciata con sentenza n. 228/2022, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma che imponeva il divieto, fino al 31 dicembre 2025, di intraprendere o di proseguire azioni esecutive sulle rimesse finanziarie trasferite, dalla Regione Calabria, agli enti del proprio servizio sanitario regionale effettuati prima della data di entrata in vigore della legge di conversione del D.L. n. 146/2021.<sup>111</sup>

Il Giudice delle leggi, pur consapevole della gravità dei problemi dell'organizzazione sanitaria calabrese, ha ritenuto che una misura legislativa, che incide sull'efficacia dei titoli esecutivi di formazione giudiziale, possa considerarsi legittima soltanto se limitata nel tempo e se compensata da disposizioni sostanziali che prospettino un soddisfacimento alternativo dei diritti. L'obiettivo è, infatti, quello di realizzare un equilibrato contemperamento degli interessi in gioco.<sup>112</sup>

---

*assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali”.*

<sup>110</sup> La sent. cost. n. 236/2021, nel ritenere non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 117, comma 4, D.L. n. 34/2020, in quanto teso a far fronte a “*esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19*”, ha chiarito che “*se l'irrompere dell'emergenza pandemica da COVID-19 può aver giustificato in una prima fase il sacrificio dei creditori procedenti sulla base di un criterio applicativo «a maglie larghe», la proroga della misura nelle fasi successive avrebbe richiesto da parte del legislatore una riedizione e un affinamento del bilanciamento sotteso alla misura, poiché la sua invarianza cristallizza un pregiudizio individuale che dovrebbe essere invece strettamente limitato nel tempo*”.

<sup>111</sup> La Corte costituzionale era stata investita della questione dal Tribunale di Crotona e da quello di Cosenza, nell'ambito di giudizi di esecuzione forzata, e dal TAR Calabria, sez. Catanzaro, nell'ambito di cinque giudizi di ottemperanza, nei quali era stato censurato l'art. 16-*septies*, comma 2, lettera g), D.L. 21 ottobre 2021, n. 146 “*Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*”, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2021, n. 215, per contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost.

<sup>112</sup> Si legge nella sentenza n. 228/2022 che, per quanto la crisi del sistema sanitario calabrese sia “*di tale eccezionalità da giustificare in linea di principio una specifica misura provvisoria di improcedibilità esecutiva e inefficacia dei pignoramenti, non essendo irragionevole, a fronte di una situazione così straordinaria, che le iniziative individuali dei creditori, pur muniti di titolo esecutivo, si arrestino per un certo lasso di tempo, mentre si svolge il complesso procedimento di circolarizzazione obbligatoria dei crediti e si programmano le operazioni di cassa*”, la discrezionalità del legislatore, nell'adottare una misura di tale gravità, non può spingersi sino al realizzare “*un'eccessiva compressione del diritto di azione dei creditori e [...] un'ingiustificata alterazione della parità delle parti in fase esecutiva*”.



Il dubbio sulla compatibilità delle norme nazionali con quelle euro-unitarie era stato sollevato con riferimento all'ipotesi di sospensione, dal 15 agosto 2020 al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive dei creditori degli enti che hanno ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio.<sup>113</sup>

Il tema della sospensione *ex lege* delle procedure esecutive ripropone all'attenzione la citata lettera di costituzione in mora, inviata all'Italia, ove, ad avviso della Commissione UE, è la legge italiana a violare la direttiva sui ritardi di pagamento, in quanto proroga, oltre il previsto, i termini di adempimento nel settore sanitario della Regione Calabria.

## 5. I rimedi apprestati dall'ordinamento per contrastare i ritardi dei pagamenti.

Come già accennato, la lotta ai ritardi nei pagamenti del debito commerciale – in ambito nazionale – è stata avviata sin dal D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, con le significative modifiche introdotte dal D.Lgs. 9 novembre 2012, n. 192.

L'ossatura degli interventi statali risale al 2012, quando è stata varata la **piattaforma dei crediti commerciali (PCC)**, per l'esigenza di certificare, su istanza del creditore, la certezza, liquidità ed esigibilità del credito per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali vantato nei confronti di una pubblica amministrazione, al fine di consentirne la cessione *pro soluto* o *pro solvendo* a favore di banche o intermediari finanziari abilitati.<sup>114</sup>

L'operatività della PCC è stata poi implementata con l'entrata in vigore dell'articolo 7, comma 1, del D.L. n. 35/2013, contestualmente all'avvio di un Tavolo di verifica degli adempimenti preposto per legge al monitoraggio della spesa sanitaria e degli equilibri di bilancio degli enti sanitari regionali. Successivamente, la piattaforma è stata incrementata con l'entrata in funzione, nel

<sup>113</sup> Il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, inerente all'art. 53, comma 9, del D.L. 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, era stato proposto dalla Sezione regionale di controllo Campania con ordinanza n. 37/2021/PRSP. La domanda di rinvio pregiudiziale, di indubbio rilievo sul piano ermeneutico, è stata ritenuta irricevibile dalla Corte di giustizia per carenza della sede giurisdizionale, stante la natura non contenziosa del procedimento di controllo di cui all'art. 243-*quater*, TUEL (cfr. ordinanza della Nona Sezione, 4 ottobre 2021, in causa C-161/21 - Comune di Camerota).

<sup>114</sup> Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, D.M. 25 giugno 2012 (Modalità di certificazione del credito, anche in forma telematica, di somme dovute per somministrazione, forniture e appalti, da parte delle Regioni, degli Enti locali e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, di cui all'art. 9, commi 3-*bis* e 3-*ter* del D.L. 29 novembre 2008, n. 185), il cui art. 4, comma 1 (Procedimento di certificazione mediante piattaforma elettronica) prevede: "Il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, avvalendosi di Consip S.p.A., predisporre e mette a disposizione una piattaforma elettronica al fine dello svolgimento del procedimento di certificazione di cui al presente decreto, dando avviso dell'entrata in funzione della piattaforma e pubblicando le relative istruzioni tecniche sul proprio sito istituzionale". L'evoluzione normativa in materia è puntualmente esaminata nella Memoria del Procuratore generale riguardante il rendiconto 2020.



2018, di SIOPE+, mediante il quale anche i mandati di pagamento, al pari delle fatture, sono emessi in formato elettronico.<sup>115</sup>

Oggi sono molteplici le funzioni operative attribuite alla PCC.<sup>116</sup>

In particolare, la piattaforma serve per elaborare l'**indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (ITP)**, già previsto dall'art. 33 del D.Lgs. n. 33/2013, in base al quale le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici.<sup>117</sup>

Da ricordare che l'art. 41 comma, comma 4, del D.L. n. 66/2014, ha imposto alle pubbliche amministrazioni di allegare alle relazioni ai bilanci consuntivi un prospetto attestante l'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti, prevedendo per gli enti del SSN specifici obblighi di comunicazione.

Ulteriori disposizioni di dettaglio sono state dettate con il D.P.C.M. 22 settembre 2014, recante *“Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore annuale di tempestività dei*

---

<sup>115</sup> L'obbligo della tenuta del registro delle fatture (art. 42, D.L. n. 66/2014) è da ricollegare all'utilizzo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori; cfr. l'art. 6, comma 3, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n. 55 recante *“Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244”*. Ciò agevola il monitoraggio del debito commerciale, in quanto tutte le fatture elettroniche, trasmesse tramite il sistema di interscambio SDI, sono automaticamente acquisite dal sistema e le stesse amministrazioni hanno l'obbligo di tracciare sulla piattaforma le operazioni di contabilizzazione e pagamento e di comunicare la scadenza di ciascuna fattura; cfr. l'art. 7-bis, commi 4 e 5, D.L. n. 35/2013, inserito dall'art. 27, D.L. n. 66/2014.

<sup>116</sup> In sintesi, il sistema PCC assolve ai seguenti molteplici compiti: a. tiene traccia delle fatture inviate e ricevute; b. monitora lo stato dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni (liquidato, scaduto, sospeso, ceduto, compensato, pagato, ecc.), con livello di dettaglio fino alla singola fattura; c. fornisce alle stesse il servizio di “registro fatture” previsto dalla legge; d. permette di comunicare e certificare i debiti scaduti, con livello di dettaglio fino alla singola fattura; e. tiene traccia di tutte le previste operazioni di smobilizzo dei crediti (anticipazioni e cessioni verso gli intermediari finanziari, compensazioni con cartelle esattoriali emesse dagli agenti della riscossione e con somme dovute all'Agenzia delle entrate attraverso F24 on-line); f. consente agli enti previdenziali di verificare la disponibilità dei crediti certificati ai fini dell'emissione del DURC. Tutti gli aspetti richiamati sono stati già oggetto di compiuta analisi nella memoria relativa al rendiconto 2020.

<sup>117</sup> Cfr. l'art. 33, D.Lgs. n. 33/2013, come modificato prima dall'art. 8, D.L. n. 66/2014 e, successivamente, dall'art. 29, comma 1, D.Lgs. n. 97/2016.



*pagamenti delle pubbliche amministrazioni*”, che, all’art. 9, precisa le relative modalità di calcolo sul quale, come già accennato, incide notevolmente l’importo della singola fattura pagata.<sup>118</sup>

L’indicatore di tempestività dei pagamenti, per singolo Ministero, è allocato nelle Note integrative allegate al Rendiconto generale dello Stato, dal cui esame, per l’anno 2022, sono state desunte le informazioni sopra riportate (par. 2 - I dati sui ritardi).

Un tassello importante, nella lotta ai ritardi nel pagamento del debito commerciale, è costituito dalla L. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019) che, con l’art. 1, commi da 859 a 866, introduce nuove misure qualificate in termini di *“principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione”* (art. 1, comma 858).

Si tratta delle c.d. misure di garanzia – **il Fondo di garanzia debiti commerciali (FGDC) e la riduzione percentuale dei costi di competenza** – che sono differenziate a seconda della natura delle amministrazioni e del regime contabile cui sono sottoposte; la loro applicazione in ogni caso dipende dai valori dei due indicatori previsti dall’art. 1, comma 859, lettere a) e b), della citata L. n. 145/2018. Si tratta, rispettivamente:

- dell’indicatore di riduzione del debito pregresso<sup>119</sup>
- e dell’indicatore di ritardo annuale dei pagamenti.<sup>120</sup>

Più esattamente, sono gli **enti in contabilità finanziaria** (diversi dallo Stato e dagli enti sanitari), i soggetti obbligati all’accantonamento al **Fondo di garanzia debiti commerciali**, al superamento delle soglie di legge.<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Con le circolari n. 3/2015 e n. 22/2015 del Ministero dell’Economia e delle Finanze, sono state fornite istruzioni operative alle amministrazioni pubbliche. A mente dell’art. 9 del D.P.C.M. 22 settembre 2014, l’indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l’importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento.

<sup>119</sup> Si applicano le misure se il debito commerciale residuo, scaduto alla fine dell’esercizio precedente, non si sia ridotto almeno del 10% rispetto a quello del secondo esercizio precedente. Le misure non si applicano se il debito commerciale residuo scaduto, rilevato alla fine dell’esercizio precedente, non è superiore al 5% del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio.

<sup>120</sup> Si applicano le misure se l’amministrazione rispetta la condizione di cui alla lett. a), ma presenta un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti calcolato sulle fatture ricevute e scadute nell’anno precedente non rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, come fissati dal D.Lgs. n. 231 del 2002.

<sup>121</sup> L’art. 1, comma 862, L. n. 145/2018 prescrive la seguente graduazione degli accantonamenti al Fondo di garanzia debiti commerciali: a) al 5% degli stanziamenti per acquisto di beni e servizi (esercizio in corso), in caso di mancata riduzione del 10% del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a 60 giorni, registrati nell’esercizio precedente; b) al 3% degli stanziamenti per acquisto di beni e servizi (esercizio in



L'incidenza della misura sulla gestione dell'ente è evidente, considerando che ne deriva l'incremento della quota vincolata del risultato di amministrazione di cui all'art. 42 del D.Lgs. n. 118/2011, scaturendone un limite alla piena disponibilità delle risorse in sede di predisposizione del bilancio e di programmazione della spesa.

Al fine di dare evidenza alla corretta costituzione e implementazione del fondo di garanzia, sono stati sostituiti i previgenti schemi del bilancio di previsione, del rendiconto e del piano dei conti.<sup>122</sup>

**Gli enti che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale (esclusi gli enti del SSN), anziché istituire il citato Fondo di garanzia, provvedono alla riduzione percentuale dei costi di competenza, secondo le disposizioni dei commi 859 e 864.<sup>123</sup>**

L'assetto normativo sopra descritto ha superato il vaglio del Giudice delle leggi che, pronunciandosi con la sentenza 24 aprile 2020, n. 78, ha affermato la compatibilità con la Carta fondamentale dei commi 859, 862 e 863 dell'art. 1 della stessa legge n. 145/2018, collocandoli

---

corso), per ritardi compresi tra 31 e 60 giorni; c) al 2% degli stanziamenti per acquisto di beni e servizi (esercizio in corso), per ritardi compresi tra 11 e 30 giorni; d) all'1% degli stanziamenti per acquisto di beni e servizi (esercizio in corso), per ritardi compresi tra 1 e 10 giorni. Ai sensi del successivo comma 863, l'importo accantonato nel corso degli anni nel risultato di amministrazione è liberato nell'esercizio successivo a quello in cui risultano rispettate le condizioni di legge. Lo stesso accantonamento è stabilito dal comma 868 nei confronti degli enti non in regola con gli obblighi comunicativi di cui all'art. 33, D.Lgs. n. 33/2013 e che non hanno trasmesso alla piattaforma elettronica le prescritte segnalazioni.

<sup>122</sup> Come opportunamente evidenziato nella citata circolare MEF-RGS n. 17/2022, *“al fine di favorire il monitoraggio e le verifiche dell'applicazione delle misure di garanzia, nel modulo finanziario del piano dei conti integrato è stato inserito il codice U.1.10.01.06.001 “Fondo di garanzia debiti commerciali” da attribuire allo stanziamento relativo al FGDC a decorrere dall'esercizio 2022. Per le medesime finalità, a decorrere dal bilancio di previsione 2023-2025 e dal rendiconto 2022 degli enti territoriali e dei loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria, nell'allegato A/1, concernente l'elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione, è stata inserita un'apposita voce dedicata al FGDC, che riporta l'andamento di tale accantonamento dal 1° gennaio al 31 dicembre dell'esercizio”*.

<sup>123</sup> Cfr. l'art. 1, comma 864, L. n. 145/2018: *“Nell'esercizio in cui sono state rilevate le condizioni di cui al comma 859, relative all'esercizio precedente, gli enti che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale, ad eccezione degli enti del Servizio sanitario nazionale: a) riducono del 3% i costi di competenza per consumi intermedi dell'anno in corso (anno T) rispetto a quelli registrati nell'anno precedente (anno T - 1), qualora registrino ritardi superiori a 60 giorni, oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10% del debito commerciale residuo; b) riducono del 2% i costi di competenza per consumi intermedi dell'anno in corso (anno T) rispetto a quelli registrati nell'anno precedente (anno T - 1), qualora registrino ritardi compresi tra 31 e 60 giorni; c) riducono dell'1,50% i costi di competenza per consumi intermedi dell'anno in corso (anno T) rispetto a quelli registrati nell'anno precedente (anno T - 1), qualora registrino ritardi compresi tra 11 e 30 giorni; d) riducono dell'1% i costi di competenza per consumi intermedi dell'anno in corso (anno T) rispetto a quelli registrati nell'anno precedente (anno T - 1), qualora registrino ritardi compresi tra 1 e 10 giorni”*.

nell'ambito della competenza esclusiva relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.<sup>124</sup>

Le predette misure di garanzia non riguardano **gli enti del SSN**, in relazione ai quali lo stimolo alla tempestività dei pagamenti è rappresentato dall'inserimento, nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi, di uno specifico obiettivo, **condizionante almeno il 30% dell'indennità di risultato loro spettante, a norma del** comma 865 della stessa L. n. 145/2018.<sup>125</sup>

Inoltre, il successivo comma 866 stabilisce che le regioni trasmettano al competente Tavolo di verifica, una relazione in merito all'applicazione della predetta misura. Tale adempimento rileva anche ai fini dell'accesso alla quota premiale del finanziamento sanitario a carico del bilancio dello Stato (eccezionalmente, la conseguenza dell'inadempimento non riguarda le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano).

La Consulta, nel contesto della citata pronuncia n. 78/2020, ha vagliato anche i richiamati commi 865 e 866 e – dopo aver preliminarmente ricondotto il tema del trattamento economico dei

<sup>124</sup> In particolare, la sent. cost. n. 78/2020 ha riconosciuto come infondate le questioni di legittimità promosse, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 97, secondo comma, 117, quarto comma, e 120, Cost., nonché agli artt. 20 e 36 dello statuto della Regione Siciliana, nei confronti dell'obbligo di costituire un fondo apposito nel caso di mancato rispetto dei tempi di pagamento o insufficiente riduzione dello *stock* di debiti commerciali. A tale riguardo, la Corte ha ritenuto che l'operatività dello strumento fosse correttamente subordinata all'accertata violazione dei termini di pagamento, di regola derivante da un difetto di coordinamento fra la programmazione e l'impegno delle proprie obbligazioni da parte dell'ente con la disponibilità di cassa necessaria alle previste scadenze, assolvendo alla duplice funzione di indurre l'ente a conseguire liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali, e di realizzare anche l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione ai pagamenti, dovuti a titoli interessi passivi sui pagamenti tardivi, del tutto improduttivi e potenzialmente consistenti, tenuto conto del criterio legale di quantificazione degli interessi moratori.

<sup>125</sup> “Per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La predetta quota dell'indennità di risultato: a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo; b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni; c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra undici e trenta giorni; d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra uno e dieci giorni”. Ai sensi del comma 860, della L. n. 145/2018, per l'applicazione di tali misure deve farsi riferimento ai tempi di pagamento e ritardo calcolati sulle fatture ricevute e scadute nell'anno precedente e al debito commerciale residuo, di cui all'articolo 33 del D.Lgs. n. 33/2013. Per analogia, si fa presente che, a sensi del comma 8 dell'art. 7-bis, D.L. n. 35/2013, l'inadempimento delle puntuali prescrizioni in tema di anticipazioni di liquidità, iscrizione alla piattaforma elettronica ed elenchi dei debiti scaduti dà luogo a responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli artt. 21 e 55 del D.Lgs. n. 165/2001, ossia è considerato rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della *performance* individuale del dirigente responsabile, comportando responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli artt. 21 e 55 del D.Lgs. n. 165/2001.



dipendenti pubblici alla materia dell'ordinamento civile ed escluso la violazione dell'autonomia legislativa regionale – ha considerato l'intervento sulla retribuzione dirigenziale proporzionato alla finalità perseguita, anche in considerazione della funzione ricoperta dall'indennità di risultato negli enti sanitari, ove sono accentuati i profili manageriali del rapporto di lavoro del direttore generale (e del direttore amministrativo che lo coadiuva), chiamati ad indirizzare il funzionamento delle strutture verso l'obiettivo della puntualità dei pagamenti.

Anche gli obblighi informativi di cui al comma 866, ampliati di quelli previsti dall'art. 41, comma 4 del D.L. n. 66/2014, sono stati valutati quali ragionevoli misure legittimamente imposte per garantire l'osservanza delle norme interne di derivazione comunitaria e non contrastanti con i parametri evocati dalle Regioni ricorrenti.

## **6. La tempestività dei pagamenti come misura abilitante del PNRR e i provvedimenti più recenti.**

La “*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*” è stata individuata, tra le altre riforme abilitanti, come obiettivo prioritario nell'assetto regolatorio a supporto degli investimenti da realizzare con il PNRR, con conseguimento degli specifici obiettivi di *performance* entro il quarto trimestre 2023, con conferma nel 2024.

Il conseguimento degli obiettivi sarà valutato in base a criteri operativi di misurazione (*operational arrangements*), basati su indicatori elaborati sui dati inseriti nella piattaforma dei crediti commerciali - PCC, sia con riferimento all'indicatore del tempo medio di pagamento, che non deve superare i termini massimi consentiti (30 o 60 giorni), che all'indicatore del tempo medio di ritardo (che non deve risultare maggiore di zero).<sup>126</sup>

Ciò posto, destano perplessità le reiterate proroghe all'entrata a regime delle sopra citate misure di rafforzamento del sistema di contrasto al ritardo nei pagamenti.

---

<sup>126</sup> Cfr. MEF - RGS, circolare 7 aprile 2022, n. 17, secondo cui “*si farà riferimento in particolare alla media, ponderata con gli importi delle fatture pagate, dei tempi di pagamento e di ritardo delle pubbliche amministrazioni, purché gli stessi non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario), nel 2023, e 15 giorni (20 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2024; in caso contrario, il monitoraggio sul conseguimento del target prefissato verrebbe effettuato utilizzando la media semplice*”. Ciò vale a dire che, per rimediare alle distorsioni evidenziate in precedenza e assicurare la parità di trattamento tra i fornitori, gli indicatori stabiliti in sede di monitoraggio della riforma n. 1.11. del PNRR, saranno sì costituiti dalla media ponderata, ma a condizione che non risultino inferiori alla media semplice di oltre 20 giorni (30 giorni per gli enti del settore sanitario) nel 2023 e di 15 giorni (20 per il settore sanitario) nel 2024. In caso contrario per monitorare il conseguimento dell'obiettivo prefissato verrà utilizzata la media semplice.



*In primis*, va considerato che le misure di garanzia previste con la L. n. 145/2018 – l’obbligo di accantonamento al FGDC e la riduzione dei costi di competenza – sono state posticipate al 2021, per effetto delle modifiche poste dalla L. n. 160/2019.<sup>127</sup>

Inoltre, con la stessa legge di bilancio è stato consentito agli enti, in presenza delle condizioni previste, di elaborare in modo autonomo e non necessariamente attraverso la PCC l’indicatore di tempestività dei pagamenti, limitatamente all’anno 2021.<sup>128</sup>

Quest’ultimo beneficio è stato confermato dall’art. 9, comma 2, del D.L. n. 152/2021, che lo ha esteso all’annualità 2022, sia pure nell’intento dichiarato di *“dare tempestiva attuazione tempestiva attuazione della Riforma 1.11 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per favorire l’applicazione delle misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni”*.<sup>129</sup>

L’ennesima proroga all’entrata a regime di una modalità di lavorazione del debito residuo, secondo i criteri della piattaforma PCC, è stata bilanciata con la previsione di più intensi obblighi informativi<sup>130</sup> e con l’estensione delle stesse misure alla gestione provvisoria.<sup>131</sup>

<sup>127</sup> Cfr. l’art. 1, comma 854, lett. a), L. n. 160/2019.

<sup>128</sup> Nel testo dell’art. 1, comma 861, secondo periodo L. n. 145/2018, figura il periodo aggiunto dall’art. 2, comma 4-*quater*, lett. a), D.L. n. 183/2020 *“Limitatamente all’esercizio 2021, le amministrazioni pubbliche di cui ai citati commi 859 e 860, qualora riscontrino, dalle proprie registrazioni contabili, pagamenti di fatture commerciali non comunicati alla piattaforma elettronica di cui al primo periodo del presente comma, possono elaborare gli indicatori di cui ai predetti commi 859 e 860 sulla base dei propri dati contabili, con le modalità fissate dal presente comma, includendo anche i pagamenti non comunicati, previa relativa verifica da parte del competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile”*.

<sup>129</sup> *“Ai fini della tempestiva attuazione della Riforma 1.11 del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per favorire l’applicazione delle misure di garanzia per il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, all’articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni: a) al comma 861, dopo le parole «amministrativa e contabile.» è aggiunto il seguente periodo: «Limitatamente agli esercizi 2022 e 2023 le amministrazioni pubbliche di cui ai citati commi 859 e 860 possono elaborare l’indicatore relativo al debito commerciale residuo sulla base dei propri dati contabili previo invio della comunicazione di cui al comma 867 relativa ai due esercizi precedenti anche da parte delle amministrazioni pubbliche soggette alla rilevazione SIOPE di cui all’articolo 14, commi 6 e seguenti, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e previa verifica da parte del competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.»; b) al comma 862, dopo le parole «la contabilità finanziaria,» sono inserite le seguenti: «anche nel corso della gestione provvisoria o esercizio provvisorio,»; c) al comma 871, dopo le parole «lettera b),» sono inserite le seguenti «e le comunicazioni di cui al comma 867 degli enti che si avvalgono della facoltà prevista dall’ultimo periodo del comma 861»”*.

<sup>130</sup> I maggiori obblighi informativi consistono nella trasmissione al sistema PCC della comunicazione relativa allo *stock* di debiti commerciali scaduti e non pagati nei due esercizi precedenti e alla previa verifica del competente organo di controllo. A tal fine, la comunicazione relativa allo *stock* di debito è richiesta anche agli enti soggetti alla rilevazione SIOPE+. Detta comunicazione è effettuata attraverso un’apposita funzionalità del sistema PCC (modalità semplificata). Resta, invece, invariata la disciplina del secondo indicatore, riferito al ritardo annuale dei pagamenti, che, in assenza di ulteriori proroghe, dal 2021 deve essere elaborato in via esclusiva dalla PCC.



È, tuttavia, evidente che dalla frammentazione delle operazioni di elaborazione degli indici, rimesse agli enti debitori, deriva un potenziale pregiudizio alla celerità, trasparenza e uniformità delle procedure di spesa e all'affidabilità delle stesse.

Con il più recente provvedimento, in materia di attuazione del PNRR, quale il D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, è stata introdotta una specifica norma, l'art. 4-bis (*Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni*), che prevede, come accennato in precedenza, l'assegnazione ai dirigenti di specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30%.

Tale disposizione consente di portare a fattor comune una misura già nota per gli enti del SSN, in relazione ai quali la L. n. 145/2018 aveva già previsto – in luogo delle misure di garanzia riguardanti tutte le altre pubbliche amministrazioni – l'inserimento, nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi, di uno specifico obiettivo, condizionante almeno il 30% dell'indennità di risultato loro spettante.

## 7. Conclusioni.

Quanto sopra esposto induce a diversi ordini di considerazioni.

Sono le inefficienze organizzative a pesare sul ritardo nei pagamenti del debito commerciale – talora evidenziato da indicatori di tempestività dei pagamenti decisamente fuori norma ed alimentato dalla scarsa *compliance* alle misure di contrasto apprestate dall'ordinamento – ribadendosi la necessità di superare problemi strutturali, stratificati negli anni, che sono all'origine del fenomeno.

La rapida messa a regime dell'intera riforma (dalla Piattaforma PCC, agli indicatori e alle misure di garanzia, più volte rinviate) appare includibile, al fine sia di scongiurare procedure di infrazione da parte degli organi di giustizia europei sia di centrare l'obiettivo abilitante del PNRR connesso al superamento dei ritardi nei pagamenti.

Per il primo aspetto, è sufficiente rammentare che restano a carico dello Stato italiano le eventuali condanne pronunciate dalla Corte di giustizia all'esito di una procedura di infrazione, a nulla rilevando che l'inadempimento sia imputabile a una sua articolazione interna. Al riguardo, esistono procedure pendenti (tra cui quella relativa ai pagamenti per il noleggio delle

---

<sup>131</sup> L'art. 9, comma 2, D.L. n. 152/2021 ha ampliato l'ambito dell'accantonamento al Fondo di garanzia per i debiti commerciali (FGDC), obbligando gli enti in contabilità finanziaria ad alimentarlo anche nel corso della gestione provvisoria o dell'esercizio provvisorio.



apparecchiature utilizzate nelle operazioni di intercettazione telefonica) ed è stata, di recente, inviata una lettera di costituzione in mora per la non corretta attuazione della direttiva sui ritardi nel settore sanitario nella Regione Calabria.

Secondariamente, la previsione di uno specifico obiettivo nel PNRR è sintomatica dell'assoluta centralità del tema, poiché la puntualità dei pagamenti consente alle imprese che contrattano con la PA di disporre di un flusso di cassa sano e della liquidità necessaria per la gestione ordinaria delle operazioni commerciali e per la creazione di valore.

L'accumulo di ritardi va, infatti, a vanificare/depotenziare le prospettive di rilancio dell'economia, perseguite anche con gli strumenti del PNRR. Di qui, il maggior coinvolgimento della classe dirigente pubblica nella riduzione del debito commerciale (art. 4-*bis* del D.L. n. 13/2023).

Sotto altro profilo, l'osservazione dei dati dimostra che l'accumulo dei ritardi nel pagamento del debito commerciale è spesso associato alla presenza di comportamenti inclini alla formazione dei nuovi residui e all'incapacità degli enti, a livello centrale e locale, di smaltire i debiti pregressi.

In una parola, sembra che la lentezza delle procedure di pagamento del debito commerciale sia figlia della scarsa capacità amministrativa della PA.

Il tema in esame si inserisce, quindi, nella più ampia problematica, di stringente attualità, della ritardata attuazione di quei programmi di spesa che costituiscono obiettivo sfidante del *Next Generation EU*, ambito nel quale si gioca una partita fondamentale per l'Italia.



## Capitolo IV

### LA DIMENSIONE E LE AREE DI IMPIEGO DEI FLUSSI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UE

(V.P.G. Elena Tomassini e V.P.G. Giulia De Franciscis)

*Sommario: 1. L'andamento dei programmi di finanziamento dell'Unione europea: le misure per affrontare gli effetti della crisi pandemica e del conflitto Russia/Ucraina, la programmazione pluriennale 2021-2027, le risorse aggiuntive del REACT-EU. 2. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2022. 3. Le aree di impiego delle risorse. 3.1. La Politica di coesione economica e sociale. 3.1.1. Lo stato di attuazione del periodo di programmazione 2021-2027. 3.1.2. I risultati della gestione dei precedenti periodi di programmazione. 3.2. La Politica agricola comune. 4. Le rettifiche finanziarie. 5. Le irregolarità e le frodi. L'entrata in vigore dell'EPPO e le prospettive di collaborazione con le procure contabili. 5.1. Le irregolarità e le frodi segnalate nell'esercizio. 5.2. Il contrasto alle frodi e l'attività della Procura generale della Corte dei conti e delle Procure territoriali. La collaborazione con l'EPPO. 6. Osservazioni conclusive.*

#### **1. L'andamento dei programmi di finanziamento dell'Unione europea: le misure per affrontare gli effetti della crisi pandemica e del conflitto Russia/Ucraina, la programmazione pluriennale 2021/2027, le risorse aggiuntive del REACT-EU.**

Nel corso del 2022, lo sviluppo dei programmi eurounitari di sostegno finanziario è stato connotato, per un verso, dalla prosecuzione degli interventi legati all'attuazione del piano straordinario deliberato dalle Istituzioni<sup>132</sup> per fronteggiare, nel medio periodo, i gravi effetti depressivi delle economie nazionali conseguiti alla pandemia; e, dall'altro, dal completamento degli adempimenti funzionali all'avvio del ciclo di programmazione 2021/2027.

---

<sup>132</sup> Si ricorda che – oltre all'approvazione del Quadro finanziario pluriennale - QFP 2021-2027, intervenuta con il Reg. n. 2020/2093 del Consiglio del 17/12/2020, con cui è stato deliberato lo stanziamento complessivo di 1,083 miliardi di euro – l'Unione europea ha messo a disposizione degli Stati membri risorse aggiuntive per un ammontare di 750 miliardi, ripartite nel triennio 2021-2023 e distribuite tra due strumenti: il "Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility)", avente la durata di 6 anni (2021/2026), cui è stato riservato il finanziamento più rilevante, pari a 672,5 miliardi di euro; il REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe - Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa), a cui sono assegnate le risorse residue.



In detto contesto, si iscrive l'apporto addizionale di risorse per oltre 65 miliardi di euro disposto, per il triennio 2021-2023, con il programma REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* - Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa), con riferimento, in particolare, al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), al Fondo sociale europeo (FSE) e al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

Nella relazione di questa Procura generale, concernente il Rendiconto dello Stato per l'esercizio 2021, si è posto in rilievo come – stante l'approssimarsi della fine del periodo di programmazione 2014-2020 – sia stata prevista la possibilità di operare riassegnazioni di risorse tra FESR-Fondo europeo di sviluppo regionale, FSE-Fondo sociale europeo e Fondo di coesione, nonché di trasferirle tra categorie di regioni, fermo restando il rispetto degli obiettivi della politica di coesione fissati dal Trattato.

In detto contesto, si è iscritta anche l'adozione della misura straordinaria e temporanea di sostegno nell'ambito della Politica Agricola Comune - PAC, denominata "Misura 21" (Regolamento n. 2020/872 del 24 giugno 2020), la cui attuazione è proseguita anche nel corso del 2022. Si tratta di uno strumento che ha consentito agli Stati membri di sostenere, in maniera mirata, gli agricoltori e le piccole-medie imprese, attivi nella trasformazione, commercializzazione e/o sviluppo di prodotti agricoli (i risultati conseguiti saranno rappresentati in prosieguo).

L'anno in esame, d'altro canto, è stato significativamente condizionato dall'insorgere del conflitto russo-ucraino, che ha comportato una rilevante crisi nell'approvvigionamento del gas e dell'energia su scala mondiale: da ciò è conseguita, in particolare, la crescita esponenziale dei costi di produzione per le imprese.

Per fronteggiare gli ulteriori effetti depressivi sull'economia derivanti da tale evento, l'Unione europea ha introdotto – con il Regolamento delegato della Commissione n. 467/2022 del 23/03/2022 – un aiuto eccezionale di ammontare pari a 500 milioni di euro, destinato ai produttori dei settori agricoli maggiormente incisi, in base al quale gli Stati membri hanno potuto concedere un sostegno supplementare nell'ambito delle misure dagli stessi adottate "*fino a un massimo del 200% dell'importo corrispondente stabilito per ciascuno ... e che per l'Italia ammontava a euro 48.116.688,99*" (cfr. nota Ministero dell'agricoltura - MASAF dell'8/05/2023).

Per il nostro Paese l'aiuto (in forma di cofinanziamento) si è sostanziato in 96 milioni di euro ed ha concorso a determinare un complessivo stanziamento di oltre 144 milioni di euro<sup>2</sup>: tale dotazione finanziaria è stata destinata al settore zootecnico, risultato quello maggiormente colpito



dall'aumento dei costi di produzione e dell'energia (sull'attuazione degli interventi si tornerà nel capitolo dedicato alla Politica agricola comune - PAC).

Nel corso del 2022, è stato completato, altresì, il processo di avvio del nuovo ciclo di programmazione dei Fondi strutturali e di investimento 2021-2027: dopo l'approvazione dei regolamenti concernenti la gestione delle risorse previste per i diversi settori d'intervento, intervenuta nel 2021 (Reg. nn. 2021/1058; 2021/1059; 2021/1060<sup>133</sup>), l'Italia ha predisposto la proposta di Accordo di Partenariato per il settennato, che è stato adottato dalla Commissione europea con decisione C (2022) 4787 del 15/07/2022. È utile rammentare che le risorse finanziarie stanziata (paria ad oltre 75 miliardi di euro, compreso il cofinanziamento nazionale) sono destinate, secondo tale proposta, a sostenere n. 5 obiettivi strategici (OS), volti a realizzare un'Europa: 1) più competitiva e intelligente; 2) resiliente, più verde e a basse emissioni di carbonio; 3) più connessa; 4) più sociale ed inclusiva; 5) più vicina ai cittadini.<sup>134</sup>

In seguito alla favorevole decisione della Commissione, entro il 31/12/2022, sono stati approvati tutti i programmi nazionali e regionali, a valere sulle risorse dei fondi FESR-FSE e FEAMPA. Inoltre, sono stati approvati anche i programmi di Cooperazione Territoriale Europea - CTE, nonché quelli nazionali del Fondo Sicurezza Interna - FSI, dello Strumento di controllo delle frontiere e dei visti - BMVI e del Fondo Asilo, Migrazione ed Integrazione. Soltanto il Programma nazionale per la Coesione è stato adottato in data 12/01/2023, senza tuttavia conseguenze sull'allocazione delle pertinenti risorse finanziarie.<sup>135</sup>

Deve, infine, porsi in rilievo che – per quanto concerne la Politica Agricola Comune – il periodo di programmazione 2014-2020 è stato esteso al successivo biennio 2021-2022, sicché il nuovo ciclo dei programmi di finanziamento afferisce al quinquennio 2023-2027. Le pertinenti attività di pianificazione sono state formalizzate nel Piano strategico della PAC 2023-2027 (PSP), adottato dalla Commissione europea il 2/12/2022, con decisione n. C 2022 8645.<sup>136</sup>

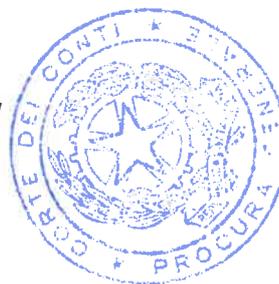
---

<sup>133</sup> Si ricorda, in proposito, che: con il regolamento n. 2021/1058 si è intervenuti sul Fondo europeo di sviluppo regionale e sul Fondo di coesione, mentre con il n. 2021/1059, sono state introdotte “*disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (Interreg) sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno*”. Infine, con il regolamento n. 2021/1060 sono state dettate le disposizioni comuni ai diversi programmi di finanziamento (cfr. Relazione di questa Procura Generale afferente al Rendiconto dello Stato per l'esercizio 2021).

<sup>134</sup> Cfr. Nota IGRUE dell'8/05/2023.

<sup>135</sup> Cfr. Nota PdCm - Dip.to politiche di coesione dell'8/05/2023.

<sup>136</sup> Cfr. Nota citata del Ministero dell'agricoltura - MASAF dell'8/05/2023.



## 2. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2022.

Come rilevato nella relazione di questa Procura Generale sul Rendiconto generale dello Stato per il 2021, la straordinaria dimensione quantitativa delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea ha determinato una significativa variazione dei rapporti finanziari con il nostro Paese, mutandone le dinamiche storicamente consolidate.

Alla data del 31 dicembre 2022, infatti, l'Italia ha versato a titolo di contribuzione al bilancio comunitario un importo complessivo pari a circa 20,019 miliardi di euro (euro 20,3 miliardi nel 2021) ed ha ricevuto dalle Istituzioni eurounitarie un ammontare di risorse pari a 56,59 miliardi di euro (euro 40,7 miliardi nel 2021).<sup>137</sup>

Dunque – anche nell'anno 2022 – i flussi finanziari tra il nostro Paese e l'Unione registrano – diversamente da quanto stabilmente accaduto fino all'esercizio 2020 – un saldo **positivo** tra accrediti e versamenti: il risultato differenziale di circa 36 miliardi comporta nuovamente che l'Italia non rivesta la posizione di “contribuente netto”, avendo assunto, anche per l'annualità in esame – quella di “beneficiario netto”, in quanto ha ricevuto dall'Unione maggiori risorse rispetto a quelle che ha versato nelle casse comunitarie. Deve, peraltro, osservarsi che l'ingente ammontare delle erogazioni unionali è costituito, principalmente, dalla quota di finanziamenti concessa in favore del nostro Paese attraverso lo strumento straordinario introdotto per fronteggiare la crisi pandemica da COVID-19, il *Recovery and Resilience Facility - R.R.F.*, pari al complessivo importo di 42,003 miliardi di euro. In assenza di tale stanziamento eccezionale, il saldo accrediti/versamenti permanerebbe ancora negativo (per circa 7,5 miliardi di euro).

Per quanto concerne la dimensione delle voci che compongono i versamenti dello Stato italiano, anche nel 2022, l'importo maggiore è costituito dal reddito nazionale lordo (la c.d. “quarta risorsa”), come illustrato nel prospetto comparativo che segue.

---

<sup>137</sup> Fonte: RGS - IGRUE - nota del 5 maggio 2022. Cfr., inoltre Allegato n. 4 al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2020 - Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2020 tra l'Italia e l'Unione europea (art. 5, c. 2, D.L. 23.09.94, n. 547, conv. L.22.11.94, n. 644).



Versamenti dell'Italia all'UE (importi in milioni di euro)			
Tipologia di risorsa	anno 2020	anno 2021	anno 2022
Risorse Proprie Tradizionali	1.580,39	1.896,40	2.807,31
Risorse Proprie I.V.A.	2.095,73	2.107,67	2.156,05
Risorse complementare R.N.L.	14.195,33	15.532,28	14.248,30
Risorse rifugiati Turchia	32,61	19,36	19,06
Risorsa Plastica	0	749,13	788,51
<b>Totale Versamenti</b>	<b>17.904,06</b>	<b>20.304,84</b>	<b>20.019,23</b>

Elaborazione su dati attinti da nota RG/S-IG/RI/1E del 08/05/2023

Rispetto al 2021 (ed anche al 2020), si registra la crescita dell'entità delle risorse proprie, sia tradizionali che da gettito I.V.A.: il dato risulta coerente con il quadro di finanza pubblica rilevato nell'esercizio, che si presenta caratterizzato da un complessivo incremento delle entrate (+68 miliardi), prevalentemente riconducibile al gettito tributario (+39,2 miliardi), in particolare da IVA, e contributivo (+14,9 miliardi), originato dall'andamento positivo dell'economia e dalle spinte inflazionistiche.<sup>138</sup>

Venendo all'analisi delle risorse unionali distribuite tra i diversi programmi, si registrano i seguenti finanziamenti (dati in milioni di euro):

Accrediti risorse dall'UE all'Italia importi in milioni di euro			
Fonte finanziaria	anno 2020	anno 2021	anno 2022
Fondo Europeo Agricolo di Garanzia - FEAGA	4.097,02	4.025,02	4.297,01
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR	1.481,54	1.450,40	1.711,23
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR	2.921,17	6.323,34	4045,58*
Fondo Europeo Marittimo per la Pesca - FEAMP	90,32	22,37	83,94
Fondo Sociale Europeo - FSE	1.733,14	3.361,85	1715,2**
Fondo Youth Employment Initiative (Fondo per l'occupazione giovanile) - YEI	132,06	58,03	54,19
Strumento di preadesione - IPA	8,65	23,44	23,86
Fondo Europeo Indigenti - FEAD	71,74	89,93	117,32***
Fondo Sicurezza Interna - FSI	69,25	40,16	24,21
Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione - FAMI	45,66	48,96	74,12
Strumento Europeo di Vicinato - ENI	21,84	18,51	10,22
Altri contributi comunitari	411,57	329,23	319,20
Fondo Europeo Globalizzazione - FEG	0	5,37	0,00
<b>Totale Generale Accrediti</b>	<b>11.083,96</b>	<b>15.796,61</b>	<b>12.476,08</b>
Recovery and Resilience Facility - RRF	n.d.	24.892,70	42.003,18
<b>Totale Generale Accrediti con RRF</b>	<b>n.d.</b>	<b>40.689,31</b>	<b>54.479,26</b>

\* oltre ad euro 1.425.098.850,64 relativi a React EU  
 \*\* oltre ad euro 413.194.732,50 relativi a React EU  
 \*\*\* oltre ad euro 7.975.200,00 relativi a React EU

<sup>138</sup> Fonte Corte dei conti - Sezioni Riunite in sede di controllo, "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2023" (Sintesi e conclusioni - pag. III).



La maggior parte degli accreditati (circa il 74% del totale) è costituita dalle risorse corrisposte dall'Unione europea a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ed ammonta, come detto in precedenza, a circa 42 miliardi di euro: di tale importo, 22 miliardi di euro sono corrisposti a titolo di prestiti e 20 miliardi di euro in forma di sovvenzioni. Risultano, altresì, liquidati circa 3,1 miliardi di euro, a titolo di eccedenza della gestione della liquidità, riferita alla rata di finanziamento dell'anno solare 2021.

Accanto ai descritti finanziamenti, si pongono poi le dotazioni addizionali erogate a valere sullo strumento specifico del *REACT - EU*, dedicato, come rilevato nelle considerazioni generali, a favorire il superamento degli effetti negativi della crisi pandemica sull'economia, sull'occupazione e sui sistemi sociali delle regioni colpite dal COVID-19. Si tratta, in particolare, di 1.846,27 milioni di euro, di cui 1.425,10 milioni di euro attribuite nell'ambito del programma FESR; 413,19 milioni di euro con riguardo al Fondo sociale europeo - FSE; e 7,98 milioni di euro destinati al Fondo di aiuti europei agli indigenti - FEAD. Deve, infine, registrarsi l'accredito dell'ulteriore somma di 499,64 milioni di euro a titolo di prefinanziamento.

Pertanto, per l'anno 2022, il totale delle risorse eurounitarie conferite all'Italia, comprensive di quelle a valere sul RRF ed il REACT-EU, risulta pari a 56,59 miliardi di euro.<sup>139</sup>

Nel merito, al netto dell'incidenza dei finanziamenti legati al PNRR, i flussi registrati nell'annualità in esame presentano apprezzabili variazioni in relazione ad alcuni Fondi.

In crescita per il FEASR - Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (euro 1,711 nel 2022, a fronte di euro 1,48 miliardi nel 2020 e euro 1,45 miliardi nel 2021); per il FEAGA - Fondo europeo agricolo di garanzia (euro 4,3 miliardi nel 2022, rispetto a euro 4,09 miliardi nel 2020 e euro 4,02 miliardi nel 2021); per il settore della pesca, rispetto però al solo dato 2021, atteso che il FEAMP riceve, nel 2022, 83,94 milioni di euro, in luogo dei 22 milioni di euro dell'anno precedente, restando al di sotto tuttavia della quota acquisita nel 2020 (circa 90 milioni di euro); nonché per il Fondo per gli indigenti - FEAD, cui sono destinati 117 milioni di euro, a fronte di 89 milioni nel 2021 e per il Fondo asilo, migrazione ed integrazione - FAMI, che passa da 49 a 74 milioni di euro. In decremento risultano gli stanziamenti per la sicurezza interna (FSI - da 40 a 24

---

<sup>139</sup> Deve rilevarsi, in argomento, che l'IGRUE, in sede istruttoria, ha riferito che con riguardo alle somme pervenute in relazione alla gestione dell'emergenza epidemiologica, nell'ambito dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea al 31 dicembre 2022, "è ancora in corso l'analisi degli importi accreditati nel 2022 quali spese emergenziali destinate al contrasto e alla mitigazione degli effetti sanitari, economici e sociali generati dall'epidemia COVID19" (cfr. nota cit. dell'8/05/2023).



milioni di euro), per lo Strumento europeo di vicinato - ENI, ma anche, rispetto al 2021, per il Fondo sociale europeo e il Fondo europeo di sviluppo regionale.

### **3. Le aree di impiego delle risorse.**

#### **3.1. La Politica di coesione economica e sociale.**

##### **3.1.1. Lo stato di attuazione del periodo di programmazione 2021-2027.**

Come riferito nelle considerazioni iniziali, nel corso del 2022 sono stati completati tutti gli adempimenti funzionali all'attivazione del nuovo periodo di programmazione per la gestione delle risorse destinate ai diversi Fondi di sostegno eurounitari.

In termini generali, l'Italia avrà a disposizione 75,3 miliardi di euro di Fondi Strutturali e di Investimento, tra risorse europee e cofinanziamento nazionale. In particolare, le risorse unionali ammontano a 43,1 miliardi di euro, comprensive delle quote destinate al Fondo per la Transizione Giusta (*Just Transition Fund - JTF*) e alla Cooperazione Territoriale Europea (CTE).

Si tratta dell'importo più consistente rispetto ai periodi di programmazione precedenti, nel cui ambito, inoltre, è attribuita alle Regioni l'ingente quota di oltre 48 miliardi di euro, la cui distribuzione è rappresentata nel prospetto che segue.




**Programmazione 2021-2027 (importi in milioni di euro)**

PO	Fondo	Risorse programmate totali	Risorse programmate Comunitarie
Abruzzo	FESR	681,05	272,42
Abruzzo	FSE+	406,59	162,64
Basilicata	FESR-FSE+	983,05	688,13
Calabria	FESR-FSE+	3.173,08	2.221,16
Campania	FESR	5.534,63	3.874,24
Campania	FSE+	1.438,50	1.006,95
Emilia Romagna	FESR	1.024,21	409,69
Emilia Romagna	FSE+	1.024,21	409,69
Friuli V. Giulia	FESR	365,56	146,23
Friuli V. Giulia	FSE+	373,07	149,23
Lazio	FESR	1.817,29	726,91
Lazio	FSE+	1.602,55	641,02
Liguria	FESR	652,52	261,01
Liguria	FSE+	435,01	174,00
Lombardia	FESR	2.000,00	800,00
Lombardia	FSE+	1.507,36	602,94
Marche	FESR	585,69	292,84
Marche	FSE+	296,13	148,06
Molise	FESR-FSE+	402,49	281,74
PA Bolzano	FESR	246,57	98,63
PA Bolzano	FSE+	150,00	60,00
PA Trento	FESR	191,03	72,41
PA Trento	FSE+	159,64	63,85
Piemonte	FESR	1.494,52	597,81
Piemonte	FSE+	1.317,92	527,17
Puglia	FESR-FSE+	5.577,27	3.792,54
Sardegna	FESR	1.581,04	1.106,73
Sardegna	FSE+	744,02	520,81
Sicilia	FESR	5.858,95	4.101,27
Sicilia	FSE+	1.515,59	1.060,91
Toscana	FESR	1.228,84	491,53
Toscana	FSE+	1.083,63	433,45
Umbria	FESR	523,66	209,47
Umbria	FSE+	289,69	115,88
Valle d'Aosta	FESR	32,49	37,00
Valle d'Aosta	FSE+	81,56	32,62
Veneto	FESR	1.031,29	412,52
Veneto	FSE+	1.031,29	412,52
<b>Totale</b>		<b>48.491,97</b>	<b>27.416,01</b>

*dati tratti dalla tavola 1 allegata alla nota del Direttore Generale dell'Agenzia per la Coesione Territoriale n. 11.0014023.05-05-2023*

Un elemento di rilievo, vista la centralità delle amministrazioni regionali nell'assegnazione dei fondi, è la parziale revisione della classificazione delle stesse: nella categoria "in transizione" rientra non più solo l'Abruzzo, ma vi sono inserite anche Umbria e Marche, precedentemente rientranti nel novero delle regioni "più sviluppate". Resta ferma la composizione degli altri gruppi: le regioni "meno sviluppate" sono quelle rimanenti del Mezzogiorno (Campania, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna); mentre le "più sviluppate" comprendono quelle del Centro-Nord, eccettuate Umbria e Marche, per il passaggio alla categoria "in transizione".



Escludendo la quota riservata alla Cooperazione Territoriale Europea, le risorse eurounitarie e nazionali dei Fondi strutturali si distribuiscono come segue tra le tre aree<sup>140</sup>:

- regioni più sviluppate: 23,882 miliardi di euro;
- regioni in transizione: 3,612 miliardi di euro;
- regioni meno sviluppate: 46,575 miliardi di euro.

La nuova programmazione prevede in Italia la realizzazione di 48 Programmi cofinanziati a valere sui Fondi Strutturali: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e il Fondo sociale europeo *plus* (FSE+) cofinanziano n. 38 Programmi Regionali (PR) e n. 10 Programmi Nazionali (PN). Il Fondo per una transizione giusta (JTF) cofinanzia un unico Programma Nazionale *Just Transition Fund Italia*.<sup>141</sup>

A questi si aggiungono n. 10 Programmi a titolarità italiana nell'ambito dell'obiettivo della Cooperazione Territoriale Europea, oltre ad altri 9 Programmi cui l'Italia partecipa sempre nell'ambito di tale obiettivo.

### 3.1.2. I risultati della gestione dei precedenti periodi di programmazione.

Per quanto concerne il **periodo di programmazione 2014-2020**<sup>142</sup>, alla data del 31/12/2022, le risorse programmate, in relazione ai diversi fondi strutturali e di sostegno, risultano pari a 94,7

<sup>140</sup> Dati acquisiti dalla nota del Dip.to per le politiche di coesione dell'8/05/2023, nonché dal sito *internet* dell'Agenzia per la coesione territoriale - pagine "Strumenti e Programmazione - Programmazione 2021/2027".

<sup>141</sup> Più in dettaglio, tali programmi sono suddivisi come segue: - n. 17 Programmi Regionali, cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); - n. 17 Programmi Regionali, cofinanziati dal Fondo sociale europeo plus (FSE+); - n. 4 Programmi Regionali plurifondo, cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo plus (FSE+); - n. 3 Programmi Nazionali (PN), cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR); - n. 1 Programma Nazionale (PN), cofinanziato dal Fondo sociale europeo plus (FSE+); - n. 5 Programmi Nazionali (PN) plurifondo, cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e dal Fondo sociale europeo plus (FSE+).

<sup>142</sup> Si ricorda la normativa comunitaria di riferimento per tale periodo, costituita dai seguenti Regolamenti UE, del Parlamento europeo e del Consiglio adottati in pari data, il 17/12/2013: 1) n. 1299/2013 (Disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale dell'obiettivo di cooperazione europea); 2) n. 1300/2013 (relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio); 3) n. 1301/2013 (relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento CE n. 1080/2006); 4) n. 1302/2013 (che modifica il regolamento CE n.1082/2006 relativo a un gruppo di cooperazione territoriale - GECT- e riguarda il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi); 5) n. 1303/2013 (recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di



miliardi di euro, dei quali 65,8 a valere sui fondi FESR e FSE; 27,9 miliardi per il FEASR e 979,5 milioni di euro per il FEAMP.<sup>143</sup>

In particolare, il Dipartimento per le politiche di coesione riferisce che è stato raggiunto l'obiettivo del pieno utilizzo delle risorse, nell'ambito delle quali, peraltro, si sono registrate nell'esercizio in esame delle variazioni: in particolare, per n. 5 programmi operativi nazionali (scuola, *governance*, sistemi di politiche attive per l'occupazione - SPAO, infrastrutture, imprese) sono stati acquisiti finanziamenti addizionali a valere sullo strumento straordinario REACT-EU, mentre per quello relativo alla legalità è stata ridotta la dotazione finanziaria.

In termini generali, rispetto alle riferite dotazioni programmate, al 31/12/2022, si riscontra un complessivo livello di avanzamento dei progetti finanziati con i fondi FESR e FSE pari al 85,25%, in termini di impegni giuridicamente vincolanti e al 58,26% in termini di spesa sostenuta dai beneficiari. Più in dettaglio, il dato aggregato risulta composto nei seguenti termini:

- per i programmi operativi nazionali (PON) gestiti dalle amministrazioni centrali, è stato registrato un livello di impegni pari al 70,25% e del 43,69%, in relazione ai pagamenti. Entrambi i dati sono migliorativi rispetto al 2021. Peraltro, come appena richiamato, per questi programmi gli stanziamenti hanno subito un incremento, per effetto dell'assegnazione di finanziamenti aggiuntivi a valere sul dispositivo straordinario REACT-EU;

- per i programmi operativi gestiti dalle amministrazioni regionali, si sono conseguiti maggiori livelli di avanzamento sotto entrambi i profili, in tutte le aree. Le regioni più sviluppate raggiungono il 99,9% degli impegni e l'82,20% dei pagamenti; le regioni meno sviluppate registrano impegni pari al 101,3% e pagamenti pari al 65,9%; infine, anche nelle regioni in transizione i dati sono in crescita, rispettivamente, all'87,5% e 65,4%);

- per quel che concerne i programmi di cooperazione territoriale, gli impegni si attestano al 85,5% e i pagamenti al 61,9%.

Si riporta, di seguito, una tabella sinottica riepilogativa dei risultati richiamati<sup>144</sup>:

---

coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga il regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio); 6) n. 1304/2013 (relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento CE n. 1081/2006 del Consiglio); 7) n. 1305/2013 (sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio). Alcuni di questi regolamenti sono stati modificati in parte nel corso del 2020, in relazione all'emergenza COVID-19 ed anche nel 2021 (cfr. Relazioni della P.G. sul Rendiconto dello Stato 2020 e 2021).

<sup>143</sup> Dati indicati nella nota istruttoria IGRUE dell'8/05/2023.

<sup>144</sup> Nota RGS - IGRUE del 5/05/2022.



programmazione 2014-2020						
	impegni /programmato (%)			pagamenti /programmato (%)		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022
PON	77,54	55,65	70,25	46,49	35,44	43,69
POR Regioni meno sviluppate	71,14	88,55	101,33	41,8	56,24	65,94
POR Regioni in transizione	65,91	81,71	87,59	37,79	56,98	65,4
POR Regioni più sviluppate	79,94	96,78	99,99	50,48	70,41	82,2
Cooperazione Territoriale	73,49	79,97	85,56	27,2	43,66	61,9

elaborazione su dati attinti dalla nota MEF-RGS-Prot. 108711 datata 08/05/2023 - U

I dati offrono un quadro complessivamente migliorativo rispetto ai risultati conseguiti nel 2021, in particolare sul fronte degli impegni sia in relazione ai programmi nazionali che a quelli regionali, pur se per i PON si attestano al 70%, mentre si collocano oltre l'85% per i POR. In crescita si presenta anche la dimensione dei pagamenti relativi ai programmi regionali, risultando invece insoddisfacente per i programmi nazionali, in quanto inferiore al 50%. Nell'anno in esame viene in rilievo, altresì, il significativo miglioramento dei risultati raggiunti nel settore della cooperazione territoriale, in cui si è registrata la crescita degli impegni e, soprattutto, dei pagamenti, che superano il 60%, a fronte del 43,6% nel 2021.

Per quello che riguarda i PON, deve rilevarsi, peraltro, l'incidenza sul dato non soddisfacente dei pagamenti del sopravvenuto incremento degli stanziamenti ad essi destinati, disposto a valere sullo strumento straordinario REACT-EU: tale dotazione finanziaria addizionale ha determinato, infatti, una minore incidenza degli impegni e dei pagamenti rispetto ai valori programmati.

I dati offerti segnalano, in definitiva, un'obiettiva e apprezzabile progressione della capacità di impegno delle risorse programmate, mentre permangono risultati ancora in parte inadeguati sul versante dei pagamenti.

Sul fronte dell'impiego dei finanziamenti, i dati forniti dall'Agenzia per la coesione territoriale e dall'IGRUE indicano che, al 31/12/2022, i 51 programmi operativi cofinanziati da fondi dell'Unione europea hanno raggiunto l'obiettivo fissato (N+3 2022), in tal modo evitando l'applicazione del meccanismo di disimpegno automatico.<sup>145</sup>

In particolare, la spesa pubblica certificata<sup>146</sup> alla Commissione europea è stata pari a 35,02 miliardi di euro, in crescita rispetto al dato di 28,6 miliardi di euro, registrato nel 2021.

<sup>145</sup> Nota IGRUE citata in precedenza.

<sup>146</sup> Si rammenta che la spesa certificata all'UE corrisponde alle richieste di rimborso delle spese sostenute che vengono presentate, alla Commissione europea, dalle Amministrazioni titolari dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Tali richieste, per ogni annualità contabile delle risorse impegnate sul



Per quel che concerne le riduzioni di finanziamento deve rilevarsi che – oltre a quanto riferito in sede di parificazione del Rendiconto dello Stato 2021, in relazione alla chiusura della programmazione 2000-2006, per i c.d. progetti fasati del POR Calabria FESR, che ha portato alla riduzione di 5,6 milioni di euro, attuata mediante recupero sugli accrediti afferenti alla programmazione 2014-2020 – nel corso del 2022, sempre nell’ambito del medesimo periodo di programmazione, sono state disposte riduzioni anche per gli omologhi progetti del POR Sicilia FESR, per un importo di 1,2 milioni di euro (trattenuti sull’accredito per il ciclo 2014/2020).<sup>147</sup>

**Per quanto attiene alla programmazione 2007-2013**, che si è chiusa al 31 marzo 2017, risultano ancora in corso le procedure di valutazione dei competenti Servizi della Commissione sulle dichiarazioni di chiusura di n. 2 programmi (POR Calabria e PON Reti e mobilità<sup>148</sup>). Alla data del 31/12/2022, pertanto, risultano esser stati chiusi, con contestuale pagamento del saldo finale, n. 56 Programmi Operativi su 58.

Venendo al dato dei disimpegni, il complesso delle risorse non utilizzate per i programmi operativi degli obiettivi Convergenza e Competitività, nel periodo di programmazione 2007-2013, risulta determinato al 31/12/2022 in circa 526 milioni di euro, pari all’1,9% delle risorse assegnate all’Italia<sup>149</sup>: il dato si presenta in ulteriore aumento rispetto a quello di euro 308 milioni, registrato al 31/12/2021, nonché al precedente di euro 281 milioni, rilevato alla data del maggio 2021.

Riguardo, infine, alla programmazione 2000-2006, i pertinenti dati di chiusura sono stati resi nel 2019: anche nel corso dell’esercizio in esame tali valori restano confermati, mentre – come evidenziato in precedenza - è stato disposto un intervento di riduzione in relazione ad alcuni progetti del POR Sicilia.

---

bilancio comunitario per ciascun Fondo (FSE, FESR) e Programma Operativo, sono da presentare entro un determinato periodo di tempo, specificamente stabilito per ciascun periodo di programmazione. Le risorse che non risultino certificate alla Commissione entro i termini prestabiliti sono soggette a disimpegno automatico, cioè alla riduzione del finanziamento comunitario e del corrispondente cofinanziamento nazionale del Programma.

<sup>147</sup> Cfr. nota IGRUE cit.

<sup>148</sup> Giova ricordare che, nel luglio 2020, è stata presentata una nuova domanda di certificazione finale per il PON Ricerca e Competitività, in seguito alla chiusura delle procedure di sospensione per motivi giudiziari (per 729 milioni di euro) che, in anni pregressi, hanno interessato alcuni progetti finanziati dal Programma: sono state quindi avviate le attività di *audit* di secondo livello, necessarie per la nuova Dichiarazione di chiusura, che è stata trasmessa in data 31/03/2021.

<sup>149</sup> Cfr. nota cit. Agenzia per la coesione territoriale.



### 3.2. La politica agricola comune.

Per quel che concerne l'attuazione dei programmi rientranti nella politica agricola comune<sup>150</sup>, nel 2022 risultano erogati a valere sul Fondo FEAGA euro 4,3 miliardi<sup>151</sup>, mentre, in relazione al Fondo FEASR, sono stati dichiarati pagamenti per euro 1,71 miliardi.<sup>152</sup>

Quanto ai programmi relativi al FEAMP, sono stati accreditati dai Servizi della Commissione, relativamente al PO FEAMP 2014/2020, il 4 luglio 2022, circa 4 milioni di euro a titolo di prefinanziamento per l'annualità 2022, al netto della chiusura dei conti per l'anno 2020 e l'anno 2021 da cui risulta un debito pari a 6,74 milioni di euro. La complessiva dotazione finanziaria del Programma è di 979,5 milioni di euro, di cui il 41% di competenza dell'Autorità di Gestione (pari a 404,32 milioni di euro) e il 59% di competenza degli Organismi Intermedi, pari a 575,18 milioni di euro.<sup>153</sup>

Con riguardo al Programma Operativo Nazionale, finanziato dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (FEAMPA 2021-2027), in data 14 febbraio 2022, con D.M. n. 69969, è stato stabilito il riparto finanziario delle risorse in quota UE tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome. In dettaglio, i flussi di risorse verso l'Autorità di Gestione e gli Organismi

---

<sup>150</sup> La Politica Agricola Comune si è sostanziata, nell'esercizio di riferimento, in una serie di attività relative all'attuazione del ciclo di programmazione della PAC 2023-2027. La Commissione europea ha adottato il 2 dicembre 2022 il Piano strategico della PAC 2023-2027 dell'Italia (PSP). La prima proposta era stata notificata dall'Italia il 31 dicembre 2021 e la Commissione europea ha esercitato il suo diritto di verifica e analisi nei tre mesi successive. Dopo le osservazioni depositate il 31 marzo 2022, sul Piano è stata raggiunta l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni il successivo 12 ottobre. Nel mese di novembre è stata quindi inoltrata l'ultima versione consolidata del PSP alla Commissione Europe che l'ha approvato in data 2 dicembre 2022. In merito all'attuazione del PSP, sono stati pubblicati 16 decreti attuativi per quanto riguarda i pagamenti diretti, la condizionalità rafforzata, la condizionalità sociale e gli interventi settoriali (vino, olio, ortofrutta, patate e apistico). In allegato (n. 1) sono riportati i singoli ambiti di intervento. In particolare, è stato emanato il DM 7 novembre 2022, recante "*Disposizioni attuative del regolamento (UE) 2022/128 della Commissione del 21 dicembre 2021, relativamente al riconoscimento degli organismi pagatori e all'attività di supervisione dell'autorità competente*", pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 303 del 29/12/2022 e che ha abrogato il precedente DM 20 novembre 2017. Rispetto al precedente, il DM 7 novembre 2022 prevede l'adozione di nuove modalità e procedure in considerazione delle modifiche apportate al quadro normativo relativo alla disciplina degli organismi pagatori (attività di competenza della direzione PIUE) fissato dal Regolamento (UE) 2021/2116 del Parlamento e del Consiglio, dal Regolamento delegato (UE) 2022/127 e dal Regolamento di esecuzione (UE) 2022/128, entrambi della Commissione, tutti relativi al periodo di programmazione della PAC 2021 - 2027. Tra le disposizioni stabilite dal DM 7 novembre 2022 si segnala la previsione, ai fini di una efficace, efficiente e corretta attuazione del PSP della PAC, che tutti gli organismi pagatori siano riconosciuti.

<sup>151</sup> Nota Ministero dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, nota dell'8 maggio 2023; Nota AGEA del 9 maggio 2023, all.1.

<sup>152</sup> Nota AGEA cit.

<sup>153</sup> Nota MASAF dell'8 maggio 2023.



Intermedi ammontano rispettivamente, a 232,81 milioni di euro (44,93%) e 285,40 milioni di euro (55,07%).

In data 3 novembre 2022, con decisione (2022) 8023, la Commissione ha approvato il PN-FEAMPA 2021-2027, che prevede una dotazione finanziaria in quota UE di 518,22 milioni di euro, ripartita per Obiettivo strategico, Priorità, Obiettivo specifico, Azioni ed Interventi; in data 10 novembre 2022 in Commissione Politiche Agricole è stato, poi, raggiunto un accordo sul riparto finanziario delle risorse spettanti alle Regioni e le province autonome, tra gli OO.II.; infine, il 30 dicembre 2022 è stato firmato il decreto che istituisce l'Autorità di Gestione, l'Autorità di *Audit* e l'Autorità Contabile del Programma.

In relazione all'attuazione finanziaria del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), al 31 dicembre 2022 risultano spese complessive, dichiarate da inizio programmazione, pari a 18,5 miliardi di euro, cui corrisponde una quota comunitaria di cofinanziamento UE di 9,28 miliardi di euro di quota FEASR e NGEU. In termini di avanzamento percentuale della spesa, i Programmi di sviluppo rurale italiani hanno così raggiunto il 66,30% della dotazione finanziaria RURALE 19. Inoltre, al fine di affrontare l'impatto della crisi COVID-19 e le sue conseguenze per il settore agricolo e le zone rurali, in conformità al regolamento (UE) 2020/2094 che istituisce lo strumento europeo per la ripresa *post*-pandemia ("Regolamento EURI"), il Regolamento transitorio introduce l'articolo 58-*bis* del regolamento sviluppo rurale, mettendo a disposizione delle misure del FEASR dell'Italia risorse aggiuntive per gli anni 2021 e 2022 pari a 910,6 milioni di euro (allegato II del Regolamento UE n. 2020/2220).

Nel dettaglio, al 31 dicembre 2022, i Programmi di sviluppo rurale delle Regioni più sviluppate (ex obiettivo competitività) hanno dichiarato spese per 8,23 miliardi di euro (quota FEASR di 3,61 miliardi di euro), pari al 66,25% della dotazione totale FEASR 2014-2022, mentre le spese dichiarate e rendicontate dalle Regioni meno sviluppate (ex obiettivo convergenza) sono pari a 6,23 miliardi di euro (quota FEASR di 3,8 miliardi di euro), corrispondente ad un'attuazione finanziaria complessiva del 63,78%. Infine, le Regioni in transizione (Abruzzo, Sardegna e Molise) hanno dichiarato spese FEASR per 1,81 miliardi di euro (quota FEASR di 886,67 milioni di euro) corrispondenti ad un'attuazione del 68,42%. Nella sola annualità 2022, i flussi finanziari FEASR sono stati pari a 1,61 miliardi di euro, cui corrisponde una spesa pubblica complessiva di 3,2 miliardi di euro.



Il dettaglio sull'attuazione FEASR, alla data del 31 dicembre 2022 del Periodo di Programmazione 2014-2022, è rappresentato dalla seguente Tabella:<sup>154</sup>

Tabella 8: FEASR - Stato di attuazione, alla data del 31 dicembre 2022

Programma di Sviluppo Rurale	Programmato Spesa Pubblica	Programmato FEASR e NGEU	Pagato Spesa Pubblica nel 4 trimestre 2022	Pagato FEASR e NGEU nel quarto trimestre 2022	Totale Pagato FEASR e NGEU al 31 dic. 2022	Totale Pagato Spesa Pubblica al 31 dic. 2022	% Avanz.
Abruzzo	638.682.908,83	318.561.358,64	50.109.480,69	24.052.550,73	185.245.229,09	378.855.249,64	59,32%
Basilicata	889.809.164,29	552.987.093,89	69.320.299,77	41.938.781,36	325.198.314,27	531.754.495,49	59,76%
Bolzano	486.240.834,16	218.907.027,76	26.571.196,57	11.457.499,96	173.878.403,81	397.781.906,83	81,31%
Calabria	1.452.496.821,83	903.253.687,41	85.447.418,69	51.695.688,31	635.594.060,96	1.031.326.152,23	71,00%
Campania	2.373.937.508,04	1.473.470.148,61	163.278.128,28	98.783.267,61	960.998.344,67	1.588.426.966	66,91%
Emilia R.	1.583.136.388,62	713.039.800,69	55.597.541,33	23.973.662,41	476.715.725,24	1.102.792.531,35	69,66%
Friuli V.G.	398.600.811,90	179.847.357,08	20.277.531,56	8.743.671,61	115.904.329,63	265.928.551,07	66,72%
Lazio	1.195.226.590,82	497.831.563,15	93.098.317,88	40.143.994,67	327.965.966,73	748.223.320,82	61,70%
Liguria	414.272.665,29	185.780.826,15	17.240.353,65	7.409.903,99	97.961.756,57	227.924.047,72	55,02%
Lombardia	1.543.418.830,85	695.355.655,72	92.627.081,75	39.940.797,65	426.488.596,04	978.309.810,51	63,39%
Marche	882.603.323,98	394.368.346,12	90.821.514,70	39.162.237,14	224.573.244,71	520.809.939,53	59,01%
Molise	281.848.163,49	140.824.641,76	6.973.796,42	3.347.422,28	94.139.373,37	198.207.032,28	70,32%
Piemonte	1.457.802.804,67	656.818.361,73	91.518.258,84	39.462.673,21	414.596.504,74	944.707.925,70	64,80%
Puglia	2.100.472.873,53	1.343.824.101,86	163.878.133,88	99.116.152,50	778.362.991,17	1.277.580.372,91	59,13%
Sardegna	1.729.292.979,35	862.421.030,30	116.624.827,35	55.979.917,13	606.287.377,31	1.235.975.376,67	71,47%
Sicilia	2.885.571.079,78	1.792.683.750,65	199.710.648,40	120.824.942,28	1.097.760.877,78	1.797.404.562,21	62,20%
Toscana	1.291.647.584,54	582.576.819,58	90.372.374,84	38.968.568,03	354.137.719,47	819.227.497,92	63,43%
Trento	400.164.583,87	179.599.730,73	42.945.849,67	5.564.126,19	115.869.773,64	262.177.082,02	65,52%
Umbria	1.195.326.465,20	534.715.696,72	83.349.978,50	35.940.510,73	334.658.836,80	760.825.013,84	63,65%
Valle d'Aosta	182.247.368,62	81.668.763,79	16.693.323,96	7.198.161,29	62.917.915,36	142.650.650,90	78,27%
Veneto	1.561.242.134,52	702.140.733,89	55.502.929,04	23.932.863,00	483.888.727,26	1.111.337.557,14	71,18%
RRN	130.037.984,24	67.671.767,00	14.295.534,76	7.139.398,29	49.524.632,27	95.166.174,71	73,18%
Programma Nazionale	2.860.290.035,04	1.287.130.515,77	54.130.358,07	24.358.661,13	937.522.893,23	2.083.384.262,37	72,81%
<b>Italia</b>	<b>27.904.370.003,47</b>	<b>14.365.475.799,00</b>	<b>1.670.385.184,58</b>	<b>849.465.749,50</b>	<b>9.281.189.594,12</b>	<b>18.500.777.779,82</b>	<b>66,30%</b>

Fonte: Nota MASAF, cit.

Per i programmi nazionali (PSRN e Rete rurale nazionale) sono state dichiarate spese per 2,083 miliardi di euro, con una quota FEASR del 45%, pari a 937,54 milioni di euro.<sup>155</sup>

Complessivamente, quindi, si assiste ad una diminuzione generale del grado di avanzamento della spesa, probabilmente anche a seguito dello stanziamento delle risorse aggiuntive a valere sul FEASR, come sopra accennato.

Con riguardo alla programmazione FEAMP, al 31 dicembre 2022 risultano erogati 83,94 milioni di euro.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Dati forniti dal Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

<sup>155</sup> Si rammenta che il Bilancio annuale della attuale PAC – come per ciascun Fondo di sostegno al settore agricolo – è stabilito nell'ambito del Quadro Finanziario pluriennale (QFP) 2014-20: ai fini delle informazioni relative ai flussi finanziari l'esercizio ordinario, con riferimento all'anno "n", per la gestione del FEAGA inizia il 16 ottobre dell'anno n-1 e termina il 15 ottobre dell'anno n, risultando pertanto sfasato rispetto all'esercizio finanziario, sul quale è invece basato il bilancio UE, come anche quello nazionale. Dati forniti dal MASAF, Relazione, pag.18, tab. 7.



Gli impegni complessivi di spesa, inclusa l'Assistenza Tecnica, ammontano a circa 808,6 milioni di euro (di cui 447,0 milioni di euro in quota UE), mentre i pagamenti effettuati sono circa 617,00 milioni di euro (di cui 344,3 milioni di euro in quota UE). Sempre al 31 dicembre 2022 sono stati certificati complessivamente 328,90 milioni di euro (quota UE), superando, quindi, il *target* (326,06 milioni di euro) di 2,84 milioni di euro.<sup>157</sup>

Rispetto all'annualità precedente, è evidente un consistente aumento sia degli impegni che dei pagamenti, pari rispettivamente al 11,7 e al 25,2%.

Nel quadro degli interventi previsti dalla Politica agricola dell'Unione, nel 2020, come evidenziato nella relazione per il 2021, è stato introdotto, con il Regolamento (UE) 2020/872, un intervento specifico e temporaneo volto a fornire un sostegno eccezionale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), in risposta all'epidemia di COVID-19.

L'intervento, denominato "Misura 21", ha determinato uno stanziamento complessivo per i programmi di sviluppo rurale pari a euro 170,60 milioni (dei quali 85,17 milioni di sola quota FEASR). Al 31 dicembre 2022, sono state rendicontate spese per 148,76 milioni di euro (quota FEASR 73,38 milioni di euro), corrispondenti al 86,15% del totale.

Nell'esercizio in esame tutte le regioni hanno fatto ricorso alla misura, fatta eccezione per le Province autonome di Trento e di Bolzano e per il Lazio, peraltro con una percentuale di utilizzo significativa, rispetto alle somme programmate, che va dal 100% al 64,90%.

I dati sono più compiutamente rappresentati nel prospetto che segue.

---

<sup>156</sup> Nota IGRUE, 8 maggio 2023.

<sup>157</sup> Nota MASAF, cit.



Tabella 9 - Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2022 della Misura 21

PSR	Risorse Programmate Misura 21		Pagato Misura 21 al 31 dicembre 2020		% Avanzamento
	FEASR	Spesa Pubblica	FEASR	Spesa Pubblica	
Abruzzo	3.016.377,53	6.284.119,85	2.964.427,80	6.175.891,39	98,28%
Basilicata	4.493.660,00	7.427.537,19	4.264.804,18	7.049.262,89	94,91%
Bolzano	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Calabria	11.063.030,00	18.286.000,00	10.424.248,51	17.230.162,28	94,23%
Campania	8.361.100,00	13.820.000,00	5.592.921,90	9.244.498,72	66,89%
Emilia Romagna	129.360,00	300.000,00	115.297,90	267.388,45	89,13%
Friuli Venezia Giulia	1.062.067,16	2.463.050,00	1.033.715,76	2.397.300,01	97,32%
Lazio	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Liguria	2.661.752,00	6.193.001,40	2.654.520,27	6.176.175,54	99,73%
Lombardia	8.589.504,00	19.920.000,00	8.580.272,51	19.898.591,27	99,89%
Marche	2.802.800,00	6.500.000,00	1.819.072,50	4.218.628,27	64,90%
Molise	1.920.000,00	4.000.000,00	1.824.480,00	3.801.000,08	95,03%
Piemonte	4.444.954,05	10.308.335,00	4.183.852,61	9.702.812,23	94,13%
Puglia	11.416.184,00	18.869.725,62	7.710.086,32	12.743.943,93	67,54%
Sardegna	960.000,00	2.000.000,00	959.040,00	1.998.000,04	99,90%
Sicilia	3.025.000,00	5.000.000,00	2.144.432,25	3.544.516,00	70,89%
Toscana	8.187.800,00	18.988.404,45	6.599.872,36	15.305.826,52	80,61%
Trento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%
Umbria	3.018.400,00	7.000.000,00	2.483.117,28	5.758.620,81	82,27%
Valle d'Aosta	105.644,00	245.000,00	105.644,00	245.000,00	100,00%
Veneto	9.918.000,00	23.000.927,64	9.919.068,24	23.003.405,13	100,01%
<b>ITALIA</b>	<b>85.175.632,74</b>	<b>170.606.101,15</b>	<b>73.378.874,39</b>	<b>148.761.023,58</b>	<b>86,15%</b>

Fonte: Nota MASAF, cit.

Per quanto concerne il precedente ciclo di programmazione 2007-2013, restano confermati i dati riferiti nelle relazioni precedenti; in particolare, gli importi erogati ammontano a 6,3 miliardi di euro, a fronte dei 6,4 previsti all'inizio della programmazione. Questa percentuale varia da un minimo del 95% per le "politiche della qualità" a un massimo del 99% per quelle funzionali al ricambio generazionale.<sup>158</sup>

<sup>158</sup> Dati aggiornati al 31 dicembre 2015.



#### 4. Le rettifiche finanziarie.

L'ambito di maggiore incidenza delle rettifiche finanziarie continua ad essere rappresentato dalla Politica agricola comune (FEAGA e FEASR), ancorché nel corso degli anni siano stati interessati anche fondi strutturali quali FESR e FSE.

Relativamente alla programmazione 2000-2006, nell'anno 2022 è stata aperta l'indagine da parte della Commissione europea a valere sulle spese FEOGA sez. Orientamento relativo al programma della Regione Siciliana (riferimento RDO/2022/001/IT). Al riguardo, non risultano ancora definite riduzioni o recuperi di finanziamenti, in quanto la Commissione europea sta valutando le controdeduzioni e la relativa documentazione fornita dalla Regione successivamente alla riunione bilaterale del 10 novembre 2022<sup>159</sup>.

Con riguardo al periodo 2007-2013, i servizi FEAGA della Commissione europea hanno provveduto ad applicare delle correzioni finanziarie aventi ad oggetto i programmi operativi delle OP ortofrutticole, per un importo complessivo pari a circa euro 6,5 miliardi.<sup>160</sup>

Per il periodo 2014-2020, invece, sono state disposte dalla Commissione UE correzioni finanziarie pari a circa euro 42 milioni, nell'ambito di tre indagini condotte in Italia presso gli organismi pagatori AGEA (Lazio, Abruzzo e Molise), AVEPA (Veneto), AGREA (Emilia-Romagna) e Organismo pagatore Lombardia.

Nell'esercizio 2022, sono state avviate due nuove istruttorie, riguardanti il FEASR, ma allo stato i pertinenti importi non sono definiti.<sup>161</sup>

Risultano, altresì, pendenti le istruttorie già segnalate nell'esercizio 2021, oltre ad una ulteriore che è stata aperta nel corso del presente anno. I pertinenti dati sono riportati nelle tabelle che seguono.

---

<sup>159</sup> Risultano, allo stato, ancora in corso le istruttorie RDO/2019/001/IT, RDO/2019/002/IT, RD0/2020/03/IT e RD0/2020/04/IT, delle quali si è riferito nella relazione di questa Procura Generale relativa al Rendiconto 2021.

<sup>160</sup> Cfr. nota MASAF cit.

<sup>161</sup> Nota AGEA cit.



Indagini UE aperte nel 2022				
AMBITO	DATA AUDIT	Numero indagine e settore	Organismo pagatore	IMPORTI RETTIFICHE PROPOSTI €
FEASR	26-30/09/2022	INDAGINE RD2/2022/005 PSR 2014-2020 MISURE FEASR SIGC E LAVORO CERTIFICAZIONE	ARGEA	importo tuttora non definito
FEASR	07-11/11/2022	INDAGINE RD2/2022/006 FEASR MISURE SIGC LEGALITà REGOLARITA' LAVORO OC	ARCEA	importo tuttora non definito

Fonte: Agea

Indagini UE ancora aperte				
AMBITO	DATA AUDIT	Numero indagine e settore	Organismo pagatore	IMPORTI RETTIFICHE PROPOSTI €
FEASR	22/06-03/07/2020	INDAGINE RD2/2020/003 PSR 2014-2020 SICILIA	OP AGEA	224.850,23
FEASR	23/11-04/12/2020	INDAGINE RD1/2020/804 PSR 2014-2020 MISURE NO SIGC - INVESTIMENTO BENEFICIARI PRVATI	AGREA	127.978,44
FEASR	DOCUMENTALE	INDAGINE RD2/2020/042 PSR 2014-2020 MISURA 13	TUTTI OP	1.149.556,65
FEASR	26/04-07/05/2021	INDAGINE RD3R/2021/002 PSR 2014-2020 MISURE NO SIGC	OP AGEA	importo tuttora non definito
FEASR	07-18/06/2021	INDAGINE RD2R/2021/002 PSR 2014-2020 MISURE SIGC	OP AGEA	importo tuttora non definito
FEASR	26-30/09/2022	INDAGINE RD2/2022/005 PSR 2014-2020 MISURE FEASR SIGC E LAVORO CERTIFICAZIONE	ARGEA	importo tuttora non definito
FEASR	07-11/11/2022	INDAGINE RD2/2022/006 FEASR MISURE SIGC LEGALITà REGOLARITA' LAVORO OC	ARCEA	importo tuttora non definito
FEASR	19-23/06/2023	INDAGINE RD1/2023/802 SR E AUDIT WORD ORG. CERTIFICAZIONE SU LEGALITA' E REGOLARITA'	OP AGEA	importo tuttora non definito

Fonte: Agea



Nel 2022 sono state adottate n. 3 decisioni di rettifica per un importo complessivo di euro 50.264.929,42, i cui dettagli sono rappresentati nel prospetto che segue.

Numero decisione	IMPORTO TOTALE	Ricorso al Tribunale UE	Settori FEAGA/FEASR Interessati
Decisione ad Hoc n. 68 n. 2022/222 del 16.02.2022 - notificata con C(2022)830	56.894,36	Accolta richiesta italiana su annullamento parziale della decisione 2019/265 del 12 febbraio 2019 - decisione ad hoc n.59 e disposto rimborso di euro 305 122,74	Liquidazione conti esercizio finanziario 2007 - FINPIEMONTE
Decisione ad Hoc n. 69 n. 2022/908 dell'8.06.2022 - notificata con C(2022)3543	218.976,30	No impugnativa al Tribunale UE	Sviluppo rurale - misure 10 e 11 pagamenti agro-climatico-ambientali e agricoltura biologica (OP Agea) - rettifica di euro 218.976,30. Con la decisione 69 è stato anche effettuato il rimborso all'Italia di euro 143.924.279,14 per le indagini su aiuti per superficie - anni di domanda 2015 e 2016, in esito a quanto disposto dal Tribunale UE nella causa T-10/20, relativa alla decisione ad hoc n. 61 (decisione di esecuzione (UE) 2019/1835 della Commissione, del 30 ottobre 2019). Il Tribunale dell'UE ha inoltre disposto l'ulteriore rimborso per l'indagine di sviluppo rurale (RD1/2016/803) per euro 80.929,39 sempre ricompresa nella decisione ah hoc 61.
Decisione ad hoc n. 70 n. 2022/2261 dell'11.11.2022 - notificata con C(2022)7841	49.989.058,76	No impugnativa al Tribunale UE	Organizzazioni di produttori e relativi programmi operativi nel settore ortofrutticolo; Condizionalità; Sviluppo rurale misure 8, 10, 12, 13
<b>Totale anno 2022</b>	<b>50.264.929,42</b>		

Fonte: Agea

È ancora in corso – come già riferito nelle precedenti relazioni per il 2020 e per il 2021 – una procedura di rivalsa nei confronti della Regione Lazio, tramite il medesimo Ministero, in relazione alla correzione finanziaria applicata dalla Commissione europea con la decisione di esecuzione n. C (2015) 4076 del 22 giugno 2015, a seguito dell'indagine RD3/2013/001/IT, relativa al programma di sviluppo rurale 2007/2013. Sempre nei confronti della stessa Regione è stata attivata, peraltro, una nuova procedura di rivalsa (n. RD3/2016/101/IT) per il recupero delle somme in questione.

Per quanto riguarda, invece, i fondi FEAMP, il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle foreste ha segnalato che, per il periodo di Programmazione 2007-2013, sono tuttora in corso le necessarie istruttorie per completare la verifica di quanto indicato dai servizi della Commissione europea nell'ambito del contraddittorio instauratosi tra lo Stato membro e la Commissione stessa ai fini della chiusura del FEP 2007-2013.

Per il periodo di Programmazione 2014-2020, non risultano allo stato procedure di rettifica aperte. Sono ancora in corso una serie di recuperi relativi al FEP pari a 5,83 milioni di euro (quota europea 3,5 milioni di euro).

I dati offerti mostrano come, anche nel 2022, si sia registrata una serie di interventi di rettifica, che confermano la permanenza nel nostro Paese di aree di inefficienza, nonché la carenza di adeguati sistemi di controllo interno: tali disfunzioni hanno, purtroppo, un "costo" significativo,



poiché ad esse conseguono, inevitabilmente, la perdita di risorse e il depotenziamento dei risultati ottenuti in sede di negoziati sull'assegnazione dei fondi.

## **5. Le irregolarità e le frodi. L'entrata in vigore dell'EPPO e le prospettive di collaborazione con le procure contabili.**

### **5.1. Le irregolarità e le frodi segnalate nell'esercizio.**

Giova rammentare che – per quanto attiene al settore agricolo – i regolamenti (UE) n. 2015/1971 e n. 2015/1975 prevedono la comunicazione alla Commissione europea delle informazioni sulle irregolarità di importo unitario superiore a 10.000 euro riguardanti il FEAGA ed il FEASR.

Il monitoraggio delle irregolarità avviene trimestralmente tramite il sistema informativo IMS (*Irregularities Management System*), predisposto dall'OLAF.

Nell'esercizio in esame, gli organismi pagatori italiani hanno comunicato complessivamente n. 307 casi irregolari, in lieve decremento rispetto ai 311 del 2022, per un corrispettivo finanziario di euro 26,31 milioni (nel 2022 erano 21 milioni): di tali segnalazioni, n. 287 hanno riguardato irregolarità di carattere non fraudolento, per un corrispettivo finanziario di euro 23,34 milioni (rispetto a 29,75 milioni di spesa) e n. 20 riguardano sospette frodi per un corrispettivo finanziario di euro 2,9milioni (a fronte di 4,5 milioni di spesa interessata).<sup>162</sup>

Per quanto attiene ai fondi strutturali<sup>163</sup>, i dati offerti dal Dipartimento delle politiche europee indicano che, nel 2022, sono stati segnalati n. 105 casi<sup>164</sup> (nel 2021 erano stati 85): di questi, n. 89 hanno riguardato il FESR, n. 14 il FSE, n. 1 il FEOGA. Per 97 casi sono state attivate procedure amministrative, mentre in n. 8 fattispecie sono stati avviati procedimenti giudiziari penali.

Con riguardo alla consistenza finanziaria delle irregolarità emerse, l'importo complessivo delle stesse risulta, come accennato, di 23,5 milioni di fondi UE, di cui 21,6 milioni relativi al FESR (nel 2021, pari a 15,5 milioni di euro) e 1,8 milioni relativi al FSE (nel 2021, pari a 2,2 milioni di euro).

<sup>162</sup> Cfr. Nota MASAF cit.

<sup>163</sup> Cfr. nota n. 713 del Dipartimento delle Politiche europee del 4/05/2023.

<sup>164</sup> Di cui due annullati nell'ambito dell'*Irregularity Management System*.

Nel prospetto seguente è rappresentata, più in dettaglio, la distribuzione delle segnalazioni e la loro dimensione finanziaria dell'anno 2022, poste a confronto con la precedente annualità.<sup>165</sup>

<b>Importi coinvolti in Irregolarità / frodi annualità a confronto (Importi in milioni di euro)</b>		
<b>Autorità</b>	<b>2022</b>	<b>2021</b>
Agenzia per la coesione territoriale	1.021.996,36	2.635.053,64
Basilicata	-	115.918,56
Calabria	8.079.662,36	12.934.478,77
Campania	2.873.672,56	-
Emilia Romagna	94.861,03	-
Friuli Venezia Giulia	-	84.227,56
Lazio	11.328,64	22.825,61
Liguria	15.000,00	-
Lombardia	246.482,34	56.471,03
Marche	75.600,00	101.785,36
Ministero dell'Interno	292.697,73	-
Ministero dell'istruzione e del Merito	262.659,07	-
Ministero delle imprese e del made in Italy	1.545.463,27	70.252,44
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	89.113,87	-
Ministero dell'Agricoltura e della sovranità alimentare e delle foreste	38.136,40	-
Ministero dell'Università e Ricerca	23.845,38	-
Piemonte	376.791,23	142.524,16
Provincia autonoma di Bolzano	15.173,75	138.108,10
Provincia autonoma di Trento	11.558,66	25.750,00
Puglia	6.211.171,23	889.848,42
Sardegna	498.734,19	99.629,29
Sicilia	20.704,05	-
Toscana	727.896,47	382.297,03
Umbria	137.870,58	14.000,00
Valle d'Aosta	857.277,97	-
Veneto	65.892,51	-
<b>Totale complessivo</b>	<b>23.595.611,65</b>	<b>17.713.169,97</b>

Fonte Dip. Pol. europee - nota del 04/05/2023

Complessivamente, come già accennato, si registra un significativo aumento generale degli importi delle fattispecie segnalate (da euro 17,7 milioni del 2021 a euro 23,5 milioni nel 2022), anche se l'incremento si presenta in alcune Regioni e amministrazioni (Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Sardegna, Lombardia, Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*) rispetto alla quale si presenta, invece, in controtendenza il dato in diminuzione dell'Agenzia per la Coesione territoriale e di alcune regioni (Lazio, P.A. Trento e Bolzano, Marche).

Anche nel 2022, si sono registrate procedure di "decertificazione" dei progetti, per i quali sono emerse irregolarità, in tal modo determinandone l'esclusione diretta dal finanziamento europeo: ciò nella misura di euro 21,7 milioni, pari al 103,41% dell'ammontare delle irregolarità segnalate (nel 2021 erano stati 16,4 milioni). La procedura, si ricorda, consente di dichiarare "chiusi" ai fini

<sup>165</sup> Cfr. Nota Dipartimento delle Politiche europee, cit.



europei i relativi casi, salvi i profili di indebita percezione o utilizzazione a carico dei beneficiari, con conseguenti effetti penali, contabili e amministrativi.

Nel prospetto che segue è rappresentato il quadro completo delle situazioni irregolari rilevate e delle misure di decertificazione adottate.

Autorità	Imp. Coinvolto	Imp. Pagato	Decertificazione	Imp. Recuperato	Imp. da Recuperare
	Quota Irregolare U.E.				
Agenzia per la Coesione Territoriale	1.021.996,36	1.021.996,36	1.021.996,36	43.440,34	978.556,02
Calabria	8.079.662,36	8.079.662,36	7.977.231,20	0	8.079.662,36
Campania (*)	2.873.672,56	726.303,38	2.873.672,56	102.894,91	623.408,47
Emilia Romagna	94.861,03	94.861,03	94.861,03	61.773,56	33.087,47
Lazio	11.328,64	11.328,64	11.328,64	11.328,64	0
Liguria	15.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00	0
Lombardia	246.482,34	246.482,34	246.482,34	128.984,62	117.497,72
Marche	75.600,00	30.240,00	15.960,00	14.280,00	15.960,00
Ministero dell'Interno	292.697,73	292.697,73	292.697,73	0	292.697,73
Ministero Istruzione e merito	262.659,07	111.264,19	111.264,19	0	111.264,19
Min.ro delle Imprese e Made in Italy	1.545.463,27	1.545.463,27	1.545.463,27	753.749,59	791.713,68
Ministero delle Infr.re e Trasporti	89.113,87	89.113,87	47.265,87	47.265,87	41.848,00
Ministero Agricoltura, Sovranità alimentare e delle foreste	38.136,40	38.136,40	0	0	38.136,40
Ministero Università e ricerca	23.845,38	23.845,38	0	0	23.845,38
Piemonte	376.791,23	376.791,23	315.097,03	331.896,24	44.894,99
Provincia Autonoma di Bolzano	15.173,75	15.173,75	15.173,75	0	15.173,75
Provincia Autonoma di Trento	11.558,66	11.558,66	0	0	11.558,66
Puglia	6.211.171,23	6.211.171,23	5.899.418,53	1.171.063,61	5.040.107,62
Sardegna	498.734,19	498.734,19	0	0	498.734,19
Sicilia	20.704,05	20.704,05	20.704,05	0	20.704,05
Toscana	727.896,47	512.499,52	237.623,29	53.487,53	459.011,99
Umbria	137.870,58	137.870,58	137.870,58	121.870,58	16.000,00
Valle d'Aosta	857.277,97	857.277,97	857.277,97	0	857.277,97
Veneto	65.892,51	62.828,01	12.258,00	12.258,00	50.570,01
<b>Totale</b>	<b>23.593.589,65</b>	<b>21.031.004,14</b>	<b>21.748.646,39</b>	<b>2.869.293,49</b>	<b>18.161.710,65</b>

(\*) L'importo irregolare di € 2.147.369,18 figura esclusivamente nella colonna "Decertificazione" in quanto è stato preventivamente decertificato dalla Regione Campania e risulta, in ambito nazionale, contestualmente recuperato in quanto mai erogato al beneficiario in fase di saldo (così come si evince dalla colonna "Importo da recuperare").

fonte: nota n. DPE 0003915 P.4.22 di prot. datata 04/05/2022 del Dipartimento per le Politiche Europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri

I dati riportati evidenziano una significativa crescita dei casi di irregolarità e un saldo negativo tra le somme recuperate e quelle ancora da recuperare.

Anche nel 2022, in questo caso, spiccano i dati negativi della Regione Calabria, con quasi 8 milioni decertificati e da recuperare, e della Puglia con quasi sei milioni.

Per quanto concerne, invece, le notizie di fatti produttivi di danno a carico delle risorse eurounitarie pervenute alle Procure regionali nel 2022, sono state registrate complessivamente n. 64 segnalazioni, per un ammontare di 13,63 milioni di euro, delle quali n. 53 provenienti dalla Guardia di finanza, n. 10 dai Carabinieri e n. 1 da una Procura della Repubblica.

Gli illeciti segnalati riguardano i seguenti fondi: FESR - POR, 1,55 milioni di euro; FEOGA - FEAGA - FEASR - PAC, 9,44 milioni di euro; FSE, euro 20.030,00; FEP - FEAMP, euro 27.972,02; altri fondi, 2,6 milioni di euro.



<b>Segnalazioni di indebite percezioni di contributi europei e nazionali</b>				
<i>Fondo</i>	<i>Importi in euro</i>	<i>GdF</i>	<i>CC</i>	<i>ALTRI</i>
FESR - POR	1.544.705,65	7		
FEOGA - FEAGA - FEASR - PAC	9.442.353,21	33	10	1
FSE	20.030,00	1		
FEP - FEAMP	27.972,02	3		
Altri Fondi	2.603.334,24	9		
<b>TOTALE</b>	<b>13.638.395,12</b>	<b>53</b>	<b>10</b>	<b>1</b>

La distribuzione delle segnalazioni, in relazione ai diversi fondi comunitari, presenta una rilevante incidenza di fattispecie relative al settore dell'agricoltura, anche se in diminuzione rispetto al 2021 (nel quale l'importo superava i 23 milioni) e al fondo FESR (interventi infrastrutturali), per oltre 1,5 milioni, anch'esse comunque in diminuzione rispetto all'anno precedente.

Sempre per quanto riguarda la dimensione degli interventi irregolari registrati nell'esercizio in esame, va segnalato il consistente ammontare degli illeciti riconducibili alla categoria promiscua dei fondi diretti dell'Unione ed altri fondi, che raggiunge l'importo di oltre 2,5 milioni di euro. Risultano, per converso, di consistenza significativamente inferiore allo scorso anno le fattispecie segnalate in relazione al fondo sociale europeo - FSE e al fondo per la pesca FEP-FEAMP.

Sul fronte dei giudizi di responsabilità erariale incardinati dinanzi a questa Corte, nell'arco temporale 2010-2022, sono state emesse n. 1489 sentenze di primo grado per indebita percezione di contributi europei e nazionali, per un ammontare complessivo di 795,88 milioni di euro.

## **5.2. Il contrasto alle frodi e l'attività della Procura generale della Corte dei conti e delle Procure territoriali. La collaborazione con l'EPPO.**

Il contrasto alle "irregolarità e frodi" in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea è stato oggetto negli ultimi anni di rinnovata attenzione da parte del legislatore comunitario, che è intervenuto nella materia sia attraverso l'adozione di Direttive che di atti regolamentari, il cui quadro complessivo è stato già illustrato nella relazione per il 2020.<sup>166</sup>

<sup>166</sup> Giova rammentare che le nozioni di "frode" ed "irregolarità" non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. Tale rinvio è stato confermato nel regolamento CE n. 883/2013 dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga i regolamenti CE n. 1073/99 ed Euratom n. 1074/1999. La nozione di "irregolarità" è contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali, nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Per la nozione di frode, cfr. l'art.1 della Convenzione per la protezione degli interessi finanziari,



L'Italia ha avviato il recepimento delle norme comunitarie con la legge di delegazione europea per il 2018 n. 117 del 4/10/2019, che ha delegato il Governo ad attuare direttive europee ed altri atti dell'Unione al fine sia di individuare i reati vigenti nell'ordinamento interno che possono ledere gli interessi finanziari dell'Unione, sia di abrogare la normativa interna incompatibile con il contenuto della direttiva.

Nel rinviare, per un più completo quadro, alla relazione della Procura generale per l'apertura dell'anno giudiziario 2023, di particolare rilievo, per quanto appresso si dirà, è stata l'adozione, in attuazione della delega contenuta nella menzionata legge n. 117/2019, del decreto legislativo 2/02/2021, n. 9, recante "*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea «EPPO»*".

Il testo regola tutti i profili istituzionali ed organizzativi necessari ad assicurare all'interno degli uffici giudiziari nazionali la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di competenza dell'EPPO (cfr. art. 22 del regolamento UE n. 2017/1939).

Trattasi di un importante traguardo per una più efficace repressione delle frodi e irregolarità più rilevanti, atteso che gli altri organi dell'UE, quali l'OLAF (l'Ufficio europeo per la lotta antifrode), EUROJUST (l'Agenzia dell'Unione per la cooperazione giudiziaria penale) ed EUROPOL (l'Ufficio europeo di polizia) non dispongono delle facoltà di condurre indagini e di esercitare azioni penali.

La Procura antifrode europea ha avviato la propria attività a decorrere dall'1/06/2021.<sup>167</sup>

Nel 2022, come si evince dal *Report* annuale del Procuratore europeo, l'attività avviata è stata proficuamente proseguita, sulla scorta di numerose denunce, ben 3318, che hanno consentito di aprire 865 indagini. Anche i sequestri hanno visto un significativo aumento dell'importo del valore dei beni, pari a 359,1 milioni di euro (erano 147,3 nel 2021).<sup>168</sup>

---

adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall'Italia con la legge n. 300/2000 - c.d. Convenzione PIF), sostituita dalla direttiva del 5 luglio 2017 del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla "*Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale*" (GUUE L 198, 28 luglio 2017, pagg. 29 e ss.), entrata in vigore il 17 agosto 2017.

<sup>167</sup> Le indagini di competenza dell'EPPO sono quelle che presentano un ambito che supera l'interesse nazionale al recupero dei fondi, implicando la necessità di coordinamento transnazionale e correlato alla natura del danno, agli interessi finanziari dell'Unione, nonché al suo presunto ammontare (superiore a euro 100.000) ovvero ai riflessi che il caso può generare, per il coinvolgimento di funzionari, agenti dell'Unione o membri delle istituzioni dell'Unione ovvero ancora per la dimensione transfrontaliera delle condotte.

<sup>168</sup> Cfr. "*2022 Annual Report of European Public Prosecutor's Office*", in [www.epo.europa.eu/en/news/annual-report-2022](http://www.epo.europa.eu/en/news/annual-report-2022).



Alla fine del 2022, le indagini attive sono risultate n. 1.117, per un danno alle finanze europee stimato intorno ai 14,1 miliardi di euro.

Più in dettaglio, 231 indagini hanno riguardato programmi di sviluppo agricolo e rurale (5 riguardanti l'Italia), 19 programmi di sviluppo marittimo e pesca, 66 programmi, tra gli altri, di coesione sociale (uno riguardante l'Italia).

Dalla medesima fonte, risulta che l'Italia è il secondo paese con l'importo più elevato dei danni stimati, pari a 2 miliardi di euro, con sequestri di beni e valori pari a 88,9 milioni. Peraltro, il valore stimato di tutte le indagini in corso è di euro 3,2 miliardi, di cui 2,7 miliardi per l'IVA.

La Procura generale della Corte dei conti ha avviato tempestive interlocuzioni con i vertici dell'EPPO, al fine di instaurare forme di cooperazione e scambio di informazioni per un'azione più efficace nell'ambito interno ed europeo: in detto ambito, si iscrive l'"Accordo di Lavoro" sottoscritto, il 13 settembre del 2021, tra il Procuratore generale di questa Corte e il Procuratore capo europeo. L'accordo è finalizzato alla cooperazione tra organi indipendenti volti entrambi a perseguire e contrastare le frodi, la corruzione e le attività illecite e si articola secondo due fondamentali direttrici: lo scambio di informazioni, tramite l'accesso alle banche dati della Procura generale contabile e il collegamento con il referente di ciascuna Procura regionale, e il coordinamento nelle attività di indagine.

In particolare, l'art. 2 di tale atto, in armonia con l'art. 24 del Regolamento europeo, prevede il dovere di segnalazione alla Procura europea anche per fatti non di rilevanza penale, quali irregolarità od altre condotte illecite, lesive degli interessi finanziari dell'Unione. Su quest'ultimo fronte si prospettano significativi spazi di possibile intervento delle Procure contabili sul territorio nazionale, con il coordinamento della Procura generale.

All'Accordo è seguito, già nel corso del 2021, un primo incontro operativo tra il Procuratore europeo, il Procuratore generale e i Procuratori regionali, volto ad individuarne la decorrenza, stabilita per i fatti verificatisi dopo il 20 novembre 2017 e portati all'attenzione delle Procure regionali nel 2020 e nel 2021.

Già nell'imminenza della sottoscrizione dell'Accordo, il Procuratore generale ha istituito la Banca dati centrale delle attività di indagine in materia di illecito conseguimento e utilizzo dei fondi europei, concretamente realizzata nel 2022, sulla base delle indicazioni contenute in un nuovo atto di indirizzo. La Banca dati costituisce, in primo luogo, un supporto all'attività di coordinamento esercitata da parte del Procuratore generale, ai sensi dell'art. 12, comma 3, c.g.c.



Tramite questo strumento, il Vertice istituzionale, oltre alla conoscenza dello stato dei procedimenti aperti in materia di danno alle risorse di provenienza euro-unitaria, può condurre un'analisi della casistica, circoscrivere le questioni interpretative e le problematiche operative di interesse comune, risolvere eventuali conflitti di competenza e di disporre di dati quantitativi e qualitativi aggiornati ai fini delle elaborazioni statistiche preordinate alle comunicazioni istituzionali.

In secondo luogo, la Banca dati consente agli Uffici del Procuratore europeo di acquisire, ai sensi dell'Accordo di lavoro, le informazioni inerenti ai procedimenti relativi alle fattispecie di loro competenza che siano oggetto di trattazione anche da parte delle Procure contabili. Da ultimo, essa permette a ciascun Procuratore regionale di seguire l'andamento complessivo delle istruttorie pendenti presso il suo Ufficio che riguardano la materia degli illeciti in danno di fondi eurounitari.

Proprio alle singole Procure regionali è affidato il compito di alimentare la Banca dati, fornendo, con aggiornamento costante, le principali informazioni descrittive dei procedimenti relativi agli illeciti di questo tipo dei quali siano venute a conoscenza a partire dal 1° gennaio 2022.<sup>169</sup>

Sempre nell'anno 2022, la Procura generale ha dedicato particolare attenzione alle potenzialità del sistema informatico *Irregularities Management System* - IMS, che raccoglie e permette di consultare le comunicazioni delle autorità di gestione di finanziamenti eurounitari in merito alle irregolarità emerse nell'erogazione e nell'utilizzo degli stessi.

Il sistema, gestito dall'OLAF in coordinamento, a livello nazionale, con il Nucleo della Guardia di Finanza per la repressione delle frodi nei confronti dell'UE presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, può, astrattamente, consentire l'acquisizione, da parte delle Procure regionali (le quali sono abilitate ad accedervi), di informazioni di rilievo ai fini dell'avvio o dello sviluppo delle indagini sugli illeciti a danno dei fondi UE.

Nel contesto dell'implementazione delle indagini a livello interno e transnazionale, sono poi proseguite le interlocuzioni tra l'EPPO, la Procura generale e le Procure regionali, anche attraverso reciproche segnalazioni. In particolare, a seguito di indagini condotte in sinergia tra la Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per la Lombardia, l'EPPO e l'OLAF, con il supporto della Guardia di finanza, è stato possibile il recupero di oltre due milioni di euro relativi a fondi per

---

<sup>169</sup> Cfr. nota del Procuratore generale dell'11 maggio 2022, prot. n. 629, la quale fa seguito, fornendo ulteriori indicazioni operative, all'I.C. n. 2/2021/AC del 5 ottobre 2021, recante "Prime misure di coordinamento per l'attuazione dell'accordo di lavoro stipulato con EPPO in data 13 settembre 2021".



la promozione di prodotti vitivinicoli. Inoltre, nell'anno 2022, l'interlocuzione tra una Procura regionale e l'Ufficio antifrode, con il supporto della Procura generale, ha consentito di risolvere numerosi problemi, anche pratici, derivanti dal coinvolgimento dell'OLAF nell'attività di indagine, concernente un'importante opera transfrontaliera contestualmente condotta dal pubblico ministero del Paese confinante con l'Italia.

Sono state, quindi, poste le basi di una complessa attività di coordinamento e cooperazione nazionale ed internazionale, sia tra la Procura generale e le Procure regionali, sia tra le Procure contabili e quelle penali, sia, infine, tra tutte le istituzioni inquirenti interne e l'EPPO, al fine di assicurare un contrasto più efficace alle frodi finanziarie in danno degli interessi nazionali e dell'Unione europea. A tale riguardo, sono di rilievo sia i protocolli di intesa, scambio e collaborazione fra le Procure contabili regionali e le Procure della Repubblica presso i tribunali penali, sia l'accordo di Cooperazione tra la Procura generale della Corte dei conti e l'OLAF, concluso a Bruxelles il 25 settembre 2013.

Nel descritto contesto si inscrivono, altresì, gli accordi operativi che la Procura generale ha stipulato, nel tempo, per elaborare più precise ed unitari, come quelli con la Guardia di finanza e, nel mese di ottobre 2021, quello con l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli.

Deve rammentarsi, infine, che la Procura generale della Corte dei conti partecipa stabilmente alle riunioni del Comitato nazionale per la lotta alla frode presso il Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché contribuisce alla promozione dello scambio di esperienze e della condivisione di buone prassi operative tra tutti gli organismi europei volti al contrasto alle frodi e al recupero dei contributi indebitamente percepiti.

A tale ultimo riguardo, va segnalata l'importante iniziativa del Convegno "CATONE"<sup>170</sup>, organizzata da questo Ufficio in collaborazione con il COLAF - Comitato per la lotta contro le frodi (Afcos) presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e finanziata dall'OLAF.

---

<sup>170</sup> Acronimo di *Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences*. Al Convegno sono intervenuti rappresentanti delle Procure contabili e penali di Italia, Portogallo, Spagna, Francia e Grecia e dei Servizi di Coordinamento Antifrode-AFCoS dei medesimi Paesi, rappresentanti dell'OLAF, della Corte dei conti europea e della Corte di Giustizia europea, del Ministero della Giustizia, il Procuratore generale della Corte di cassazione e rappresentanti dell'Avvocatura generale dello Stato.



## 6. Osservazioni conclusive.

Anche l'esercizio in esame è stato contrassegnato dalla prosecuzione dell'attuazione delle misure straordinarie di sostegno adottate dagli Organi di Governo dell'Unione, già analizzate nella relazione resa in sede di parificazione del Rendiconto dello Stato per il 2021.

La dimensione quantitativa assolutamente inedita delle risorse messe a disposizione dall'Unione europea ha determinato, anche nel 2022, una significativa variazione del rapporto tra flussi finanziari da e verso l'Italia, invertendo una tendenza ormai consolidata, che ha visto il nostro Paese rivestire sempre la posizione di "contribuente netto".

Nell'esercizio in esame, come nel 2021, l'ingente ammontare dei finanziamenti eurounitari (pari al complessivo importo di 42,003 miliardi di euro) ha determinato un risultato positivo nel saldo tra accrediti, pari a 56,59 miliardi di euro (euro 40,7 miliardi nel 2021) e versamenti, di ammontare pari a 20,019 miliardi di euro (euro. 20,3 miliardi nel 2021)<sup>171</sup>: il dato differenziale, di circa 36 miliardi, comporta nuovamente che l'Italia non riveste più la posizione di "contribuente netto", avendo assunto quella di "beneficiario netto", in quanto ha ricevuto dall'Unione maggiori risorse rispetto a quelle che ha versato nelle casse comunitarie. In assenza di tale stanziamento eccezionale, il saldo accrediti/versamenti permanerebbe viceversa negativo.

I dati esposti confermano la valutazione secondo la quale si è in presenza di un mutamento nelle relazioni finanziarie tra l'Italia e l'Unione europea, che appare destinato a permanere per tutto l'arco temporale di sviluppo ed attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (2026), nella misura in cui è alimentato dalle risorse erogate a valere sul Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza (RRF), alle quali si aggiungono i finanziamenti addizionali provenienti, per il triennio 2021/2023, dal fondo REACT-EU.

Per quanto concerne le voci che compongono i versamenti dello Stato italiano, deve osservarsi come – pur perdurando nel 2022 l'incidenza preminente del reddito nazionale lordo - RNL (la c.d. "quarta risorsa") – nondimeno, rispetto al 2021 (ed anche al 2020), si registra un incremento dell'entità delle risorse proprie, sia tradizionali che da gettito IVA: il dato risulta coerente con il quadro di finanza pubblica rilevato nell'esercizio, che si presenta caratterizzato da un complessivo incremento delle entrate, prevalentemente riconducibile al gettito tributario (-39,2 miliardi), in

---

<sup>171</sup> Fonte: RGS - IGRUE - nota del 5 maggio 2022. Cfr., inoltre, Allegato n. 4 al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2020 - Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2020 tra l'Italia e l'Unione europea (art. 5, c. 2, D.L. 23.09.94, n. 547, conv. L. 22.11.94, n. 644).



particolare da IVA, e contributivo (+14,9 miliardi), originato dall'andamento positivo dell'economia e dalle spinte inflazionistiche. Questo risultato migliorativo, d'altro canto, si iscrive in uno scenario complessivo tuttora segnato, sul piano economico-finanziario, dal perdurante conflitto in Ucraina, sicché non ne appare pienamente valutabile il possibile consolidamento o, comunque, l'evoluzione dimensionale, in chiave prospettica.

Venendo ai dati sull'attuazione dei programmi nazionali finanziati con i fondi strutturali, nell'esercizio in esame, si registrano risultati migliori rispetto al 2021 sul fronte degli impegni sia in relazione ai programmi nazionali che a quelli regionali, pur se per i PON si attestano al 70%, mentre si collocano oltre l'85% per i POR. Crescono anche i pagamenti relativi ai programmi regionali, mentre risultano insoddisfacenti per i programmi nazionali, in quanto inferiori al 50%. Su tale ultimo dato incide, peraltro, l'accredito di risorse addizionali, che ha determinato, infatti, una minore incidenza degli impegni e dei pagamenti rispetto ai valori programmati.

Il 2022 presenta, altresì, un significativo miglioramento dei risultati raggiunti nel settore della cooperazione territoriale, in cui si è registrata la crescita degli impegni e, soprattutto, dei pagamenti, rispetto al 2021.

Complessivamente, dunque, si rileva la progressione della capacità di impegno delle risorse programmate, mentre permangono risultati ancora in parte inadeguati sul versante dei pagamenti.

In termini di impiego dei finanziamenti, al 31/12/2022, risulta che i 51 programmi operativi cofinanziati da fondi dell'Unione europea hanno raggiunto l'obiettivo fissato (N+3 2022), che consente di non subire il meccanismo di disimpegno automatico<sup>172</sup>: in particolare, la spesa pubblica certificata<sup>173</sup> alla Commissione europea è stata pari a 35,02 miliardi di euro, in crescita rispetto al dato di 28,6 miliardi di euro, registrato nel 2021.

Sul piano generale è inoltre importante segnalare che, nel corso del 2022, è stato completato il quadro degli adempimenti necessari all'avvio del nuovo ciclo di programmazione 2021-2027: in particolare, la Commissione europea con decisione C (2022) 4787 del 15/07/2022 ha approvato la

<sup>172</sup> Nota IGRUE citata in precedenza.

<sup>173</sup> Si rammenta che la spesa certificata all'UE corrisponde alle richieste di rimborso delle spese sostenute che vengono presentate, alla Commissione europea, dalle Amministrazioni titolari dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Tali richieste, per ogni annualità contabile delle risorse impegnate sul bilancio comunitario per ciascun Fondo (FSE, FESR) e Programma Operativo, sono da presentare entro un determinato periodo di tempo, specificamente stabilito per ciascun periodo di programmazione. Le risorse che non risultino certificate alla Commissione entro i termini prestabiliti sono soggette a disimpegno automatico, cioè alla riduzione del finanziamento comunitario e del corrispondente cofinanziamento nazionale del Programma.



proposta di Accordo di Partenariato per il settennato, presentata dall'Italia. Deve sottolinearsi, altresì, che – per quanto concerne la Politica Agricola Comune – il periodo di programmazione 2014-2020 è stato esteso al successivo biennio 2021-2022, sicché il nuovo ciclo afferisce al quinquennio 2023-2027. Le pertinenti attività di pianificazione sono state formalizzate nel Piano strategico della PAC 2023-2027 (PSP), adottato dalla Commissione europea il 2/12/2022, con decisione n. C 2022 8645<sup>174</sup>.

Nell'ambito di tale programma sono messi a disposizione del nostro Paese 75,3 miliardi di euro di Fondi Strutturali e di Investimento, tra risorse europee (43,1 miliardi di euro) e cofinanziamento nazionale: si tratta dell'importo più consistente rispetto ai periodi di programmazione precedenti, nel cui ambito, inoltre, è attribuita alle Regioni l'ingente quota di oltre 48 miliardi di euro. In un simile contesto assumono, evidentemente, carattere viepiù sfidante gli obiettivi di pieno impiego delle risorse, di realizzazione corretta dei progetti finanziati e di tempestivo pagamento.

Venendo all'analisi delle attività di gestione e controllo delle erogazioni, il settore dei finanziamenti all'agricoltura continua a presentare criticità: anche nel 2022, sono state adottate dalla Commissione europea n. 3 decisioni di rettifica, tutte afferenti a fondi per il settore agricolo, per un importo complessivo di oltre 50 milioni di euro. Inoltre, sono state avviate due istruttorie i cui pertinenti importi non sono stati ancora definiti.

Alle osservazioni che precedono si correlano anche i dati riguardanti le irregolarità e le frodi, di importo sempre molto cospicuo, con un incremento rispetto ai valori del 2021, con particolare riguardo ad alcune regioni. Numerose e in aumento, invece, rispetto al 2021 sono le procedure di "decertificazione" dei progetti per i quali sono emerse irregolarità, per un importo pari a 21,74 milioni di euro, con conseguente esclusione dal finanziamento europeo, a fronte di recuperi esigui per circa 2,8 milioni di euro.

Nel complesso, risulta particolarmente marcata l'incidenza dei casi irregolari nel settore agricolo per 307 fattispecie in danno della PAC, segnalate dagli organismi pagatori per un importo complessivo pari a 23,37 milioni di euro, dei quali 20 irregolarità risultano fraudolente, per un corrispettivo di 2,96 milioni di euro mentre le rimanenti 287, per un importo di 23,37 milioni di euro, sono state comunicate come non fraudolente.

Nel contesto dei plurimi ed articolati profili della gestione dei flussi finanziari tra l'Unione europea e l'Italia, si inserisce – quale importante strumento di ausilio per assicurare il corretto ed

---

<sup>174</sup> Cfr. Nota citata del Ministero dell'agricoltura - MASAF dell'8/05/2023.



efficace impiego delle pertinenti risorse – l'attività della Procura antifrode europea/EPPO, che si presenta finalizzata a rafforzare lo svolgimento delle azioni di contrasto alle frodi comunitarie, attraverso un sistema operativo integrato tra le autorità nazionali competenti.

Proseguendo una proficua attività iniziata nel 2021, nel 2022 sono state proseguite ed implementate le attività di indagine e la condivisione di elementi informativi, attraverso complesse banche dati, e sono stati conseguiti lusinghieri risultati; in tale ambito, la Procura europea rappresenta una nuova frontiera per una lotta strenua ed incisiva alle pervasive frodi in danno dell'Unione europea, in continuo aumento anche per l'ammontare delle risorse poste in campo e per le raffinate strategie a capo delle quali vi sono spesso sodalizi di criminalità organizzata.

Spicca, anche nell'esercizio in esame, il dato particolarmente negativo dell'Italia, che supera i due miliardi complessivi, sia pure superata dal Portogallo.

A fronte di tali criticità, l'Accordo di lavoro sottoscritto, da questa Procura generale con il Procuratore europeo antifrode, nel 2021, ha prodotto importanti frutti, a seguito dell'intensa collaborazione tra le Procure regionali e questa Procura generale, da un lato, e gli uffici interni con la Procura europea, quali il recupero di oltre due milioni di euro senza arrivare al giudizio di merito.

Si auspica, pertanto, che i positivi risultati a livello di coordinamento interno e transnazionale costituiscano un nuovo fronte sia per il recupero degli importi oggetto di frode e di irregolarità sia motivo di deterrenza per gli operatori e per i terzi coinvolti nella gestione delle imponenti risorse messe in campo.



## Capitolo V

### LE OPERE PUBBLICHE

(V.P.G. Arturo Iadecola)

*Sommario: 1. Il contesto normativo. 2. La spesa per le opere pubbliche nel 2022. 3. Il nuovo codice dei contratti pubblici: profili di interesse giuscontabile.*

#### 1. Il contesto normativo.

Il quadro disciplinare della realizzazione delle opere pubbliche per il 2022 è stato caratterizzato, innanzitutto, dall'applicazione del codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50<sup>175</sup>, sostituito soltanto nel presente anno dal nuovo codice di cui al D.Lgs. 31 marzo 2023, n. 36.<sup>176</sup>

Le previsioni del codice del 2016 sono state, tuttavia, ampiamente derogate dalla legislazione speciale, intesa, dapprima, a favorire la c.d. ripartenza delle attività economiche dopo la pandemia da COVID-19, e, successivamente, a delineare un regime che agevolasse lo sviluppo delle iniziative ricomprese nel Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Si tratta, innanzitutto, del D.L. 16 luglio 2020, n. 76, conv. con L. 11 settembre 2020, n. 120<sup>177</sup>, in vigore dal 17 luglio 2020, come modificato dal D.L. 31 maggio 2021, n. 77, conv. con L. 29 luglio 2021, n. 108<sup>178</sup>, che ha previsto, come è noto, numerose misure finalizzate a contribuire alla ripresa delle attività produttive e degli investimenti pubblici, nonché alla semplificazione e allo sviluppo tecnologico dell'attività amministrativa.

---

<sup>175</sup> Attuazione delle direttive nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture.

<sup>176</sup> Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici.

<sup>177</sup> Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale.

<sup>178</sup> *Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure.



Il complesso delle innovazioni è stato ispirato all'idea di favorire il più possibile lo svolgimento delle attività di interesse economico, predisponendo, nel contempo, forme di protezione del personale rispetto alle possibili conseguenze in punto di responsabilità.<sup>179</sup>

Alcune di queste disposizioni perseguono tali finalità, mediante la previsione di modalità di affidamento degli appalti, in deroga al codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. n. 50/2016, rispettivamente per i contratti sotto (art. 1) e sopra la c.d. soglia eurounitaria (art. 2). Per questi ultimi è, altresì, stabilita una deroga alle disposizioni sull'esecuzione degli appalti pubblici.

Elemento comune è l'ambito temporale di applicazione: le norme hanno riguardo a tutti i procedimenti avviati, con determina a contrarre o altro atto equivalente, entro il 30 giugno 2023. Per gli interventi finanziati, in tutto o in parte, con le risorse previste dal PNRR e dal PNC (Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR), è espressamente previsto che buona parte delle deroghe in questione si applichino fino al 31 dicembre 2023, salvo che sia stabilito un termine più lungo.<sup>180</sup>

Si delinea, così, la volontà legislativa di dare luogo a una sorta di sotto-ordinamento con connotati di specialità per le iniziative e le attività di carattere pubblico, intraprese nei periodi dell'emergenza COVID e di attuazione del PNRR (volontà confermata da altre previsioni del decreto, tra cui, per quanto qui rileva, quella di cui all'art. 21, comma 2, che circoscrive, sotto analogo profilo temporale, la limitazione della responsabilità amministrativa, con riferimento all'elemento soggettivo).

Sono state introdotte, in sintesi, una serie di misure intese a rendere più celeri le procedure di appalto.

Più in particolare, per i contratti sotto soglia sono stati previsti l'innalzamento (da € 40.000,00 a € 150.000,00 e a € 139.000,00, rispettivamente per lavori e per servizi e forniture) del limite di valore entro il quale si procede con affidamento diretto, anche senza consultazione di più operatori

---

<sup>179</sup> Si fa riferimento, in particolare, all'art. 21 del decreto. Questo, come è noto, ha modificato l'art. 1, comma 1, della L. 14 gennaio 1994, n. 20, prevedendo che, ai fini della responsabilità amministrativa, *“la prova del dolo richiede la dimostrazione della volontà dell'evento dannoso”*; inoltre, con norma transitoria, ha limitato la responsabilità ai casi in cui la produzione del danno *“è (...) dolosamente voluta”* dall'agente, salvo che *“per i danni cagionati da omissione o inerzia”* del medesimo.

<sup>180</sup> Art. 14, comma 4, del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, conv. con L. 21 aprile 2023, n. 41 - Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune.



economici<sup>181</sup>, nonché la indizione della procedura negoziata senza bando, con consultazione di un numero prestabilito di operatori, in tutti gli altri casi, inclusi quelli per i quali il D.Lgs. n. 50/2016 esige la procedura aperta.

In secondo luogo, è stato, tendenzialmente, escluso l'obbligo di prestare la garanzia provvisoria del 2% del prezzo per la partecipazione alla procedura.<sup>182</sup>

È stata, altresì, introdotta una modifica permanente al D.Lgs. n. 50/2016, con la quale si precisa che la stazione appaltante non è obbligata a pubblicare i risultati della procedura di affidamento diretto.

Per i contratti sopra soglia, sono state introdotte la riduzione generalizzata dei termini procedurali, senza bisogno di specificare le ragioni di urgenza, nonché la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata, nella misura strettamente necessaria e previo avviso di gara, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti dagli effetti negativi della crisi causata dalla pandemia da COVID-19 o dal periodo di sospensione delle attività determinato dalle misure di contenimento adottate per fronteggiare la crisi, i termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie non possono essere rispettati.

È stato, poi, previsto che, quando tali situazioni di estrema urgenza riguardavano appalti che interessavano determinati settori, quali, ad esempio, l'edilizia scolastica, sanitaria e penitenziaria, ovvero le infrastrutture stradali e ferroviarie (ma anche, "*al fine di sostenere le imprese ed i professionisti del comparto edile*", la messa a norma di edifici istituzionali), le stazioni appaltanti, sia nell'aggiudicazione che nell'esecuzione dei contratti, operassero – salvo quanto previsto dallo stesso articolo circa i criteri di affidamento – in deroga a ogni disposizione di legge, ad eccezione

---

<sup>181</sup> È comunque richiesto il rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Devono essere scelti, inoltre, soggetti in possesso di pregresse e documentate esperienze analoghe a quelle oggetto di affidamento, anche individuati tra coloro che risultano iscritti in elenchi o albi istituiti dalla stazione appaltante, comunque nel rispetto del principio di rotazione.

<sup>182</sup> Secondo la ricostruzione della giurisprudenza, la prestazione della garanzia, prevista dall'art. 93 del D.Lgs. n. 50/2016 nelle forme della cauzione o della fideiussione, assolve, all'atto della offerta, la funzione di evidenziare la serietà e l'affidabilità della stessa, con obbligo dell'amministrazione di restituire la prestazione o di liberare il fideiussore al momento della sottoscrizione del contratto o se l'operatore non ottiene l'aggiudicazione, mentre, in caso di mancata sottoscrizione del contratto, consente all'amministrazione di ottenere, mediante l'incameramento della cauzione o l'escussione del terzo garante, il risarcimento forfettario dei danni subiti. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha ritenuto, in proposito, che tale sistema di garanzie si riferisca al solo periodo compreso tra l'aggiudicazione e il contratto e non anche al periodo compreso tra la "proposta di aggiudicazione" da parte della commissione di gara, ai sensi degli artt. 32, comma 5 e 33, comma 1, del D.Lgs. n. 50/2016, e l'aggiudicazione (Cons. Stato, Ad. plen., 26 aprile 2022, n. 7).



delle norme penali e in materia di subappalto, del codice delle leggi antimafia, dei vincoli inderogabili posti dalle norme europee e dei principi di economicità, efficacia, tempestività e correttezza, sostenibilità ambientale ed energetica e divieto di conflitti di interesse.<sup>183</sup>

Ciò detto in termini generali, si può osservare che all'interno dei due articoli in esame sono contenute alcune disposizioni che riguardano la responsabilità amministrativa.

Ove le procedure non siano state sospese dall'autorità giudiziaria, l'aggiudicazione o l'individuazione definitiva del contraente avviene entro un termine finale da calcolarsi a partire dall'adozione dell'atto di avvio del procedimento (due o quattro mesi per i contratti sotto soglia; sei mesi per quelli sopra soglia).

Il mancato rispetto dei termini in questione, l'omessa tempestiva stipulazione del contratto<sup>184</sup> e il tardivo avvio dell'esecuzione<sup>185</sup> *“possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale”* (ovvero, se imputabili all'operatore economico, comportano la sua esclusione dalla procedura o la risoluzione di diritto del contratto).

Si tratta non già di una responsabilità sanzionatoria, dal momento che non è prevista l'irrogazione di sanzioni, ma di una di quelle condotte la cui valutazione, *“sotto il profilo dell'esistenza di un illecito, è operata direttamente dal legislatore, e dunque non v'è bisogno, per l'interprete, di verificare l'esistenza o meno di tale profilo nel caso di specie: ferma però restando, senza dubbio, la necessità di dimostrare che ricorrono, nel concreto, tutti gli elementi essenziali indicati in via generale dalle norme (...) per l'addebito di un danno erariale al soggetto agente (ossia vi sia stato quel comportamento che il Legislatore ha qualificato come illecito e sussistano*

---

<sup>183</sup> L'efficacia temporale di questa previsione, di portata amplissima, in quanto attribuiva alle stazioni appaltanti poteri simili a quelli che, di regola, sono propri dei commissari straordinari, è stata circoscritta ai procedimenti avviati prima del 31 dicembre 2021.

<sup>184</sup> Ai sensi dell'art. 32, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016, la stipulazione deve aver luogo entro sessanta giorni dall'aggiudicazione. La norma, come modificata dall'art. 4 del D.L. n. 76/2020, conv. con L. n. 120/2020, prevede, a sua volta, che *“la mancata stipulazione del contratto nel termine previsto deve essere motivata con specifico riferimento all'interesse della stazione appaltante e a quello nazionale alla sollecita esecuzione del contratto e viene valutata ai fini della responsabilità erariale e disciplinare del dirigente preposto”*.

<sup>185</sup> Secondo l'art. 5 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 7 marzo 2018, n. 49, recante *“Approvazione delle linee guida sulle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore dei lavori e del direttore dell'esecuzione”*, *“il direttore dei lavori, previa disposizione del RUP, provvede alla consegna dei lavori, per le amministrazioni statali, non oltre quarantacinque giorni dalla data di registrazione alla Corte dei conti del decreto di approvazione del contratto, e non oltre quarantacinque giorni dalla data di approvazione del contratto quando la registrazione della Corte dei conti non è richiesta per legge; per le altre stazioni appaltanti il termine di quarantacinque giorni decorre dalla data di stipula del contratto”*.



*altresì la colpa grave, come pure un conseguente danno erariale ingiusto e il nesso di causalità tra azione illecita ed evento dannoso)*<sup>186</sup>.

La norma lascia trasparire una finalità di deterrenza, intesa, cioè, a rafforzare l'impulso verso la speditezza delle procedure anche attraverso una sorta di monito nei confronti dei soggetti che ne sono responsabili. Essa, pertanto, non solo non esime il magistrato (requirente e poi giudicante) dall'accertamento di tutti gli elementi costitutivi della responsabilità, ma neppure preclude di ravvisare questi ultimi in capo a soggetti diversi dal RUP.

Se la previsione in questione non costituisce una novità, dal momento che la mancata o tardiva emanazione del provvedimento è, in termini generali, causa di responsabilità amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente<sup>187</sup>, si può, invece, ritenere tale l'introduzione dei menzionati termini di aggiudicazione: e ciò, anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa, dal momento che il rispetto degli stessi (*rectius*, il compimento degli atti che consentono che la stazione appaltante li rispetti) integra il contenuto degli obblighi di servizio, la cui trasgressione assume rilievo ai fini del risarcimento del danno erariale.<sup>188</sup>

Dunque, ove abbia ricevuto la notizia della violazione di uno dei predetti termini, quale causa di un danno alle pubbliche finanze<sup>189</sup>, il PM dovrà verificare, in primo luogo, se alla stessa sia effettivamente conseguito il pregiudizio segnalato e, poi, accertare se la violazione, che afferisce alla stazione appaltante nel suo complesso, sia stata, in concreto, provocata dal comportamento del RUP (il quale può, per esempio, aver dato disposizioni rimaste inattuato da chi doveva eseguirle).

Da ultimo, non potrà esimersi dal riscontrare, in capo a quest'ultimo – o al diverso soggetto che eventualmente si ritenga aver causato il danno – la sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa. A tal riguardo, si può considerare come il mancato rispetto dei termini non sia necessariamente conseguenza di un contegno omissivo. Essi possono essere disattesi anche attraverso comportamenti attivi, come, ad esempio, quando il RUP decide di non avvalersi

<sup>186</sup> Corte conti, Sez. riun., 3 agosto 2011, n. 12/QM, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it). Rispetto a fattispecie similari, la valutazione legale in parola appare, per di più, sfumata e ancor meno idonea a incidere sulla decisione del magistrato, in quanto si limita a rilevare che le inosservanze "possono" essere valutate ai fini della responsabilità amministrativa.

<sup>187</sup> Art. 2, comma 9, della L. 7 agosto 1990, n. 241. Per la ritardata stipulazione del contratto, v. l'art. 32, comma 8, del D.Lgs. n. 50/2016, cit.

<sup>188</sup> Art. 18, comma 1, del D.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3.

<sup>189</sup> Un esempio di danno diretto potrebbe consistere nel maggior esborso sostenuto per un servizio in regime di c.d. proroga tecnica rispetto al minor prezzo richiesto, per il medesimo servizio, dagli operatori con i quali sia stata avviata la negoziazione non tempestivamente conclusa. Può anche configurarsi un danno indiretto, come nel caso in cui gli operatori abbiano ottenuto il risarcimento del danno da ritardo ai sensi dell'art. 2-bis, comma 1, della L. n. 241/1990.



delle procedure semplificate già viste e di seguire le più articolate cadenze ordinarie dell'evidenza pubblica.<sup>190</sup>

Ulteriori disposizioni di semplificazione del regime degli appalti pubblici, con riferimento agli investimenti finanziati con le risorse del PNRR e del PNC e ai programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, sono state introdotte dal già citato D.L. n. 77/2021.

Le stazioni appaltanti possono, in particolare, ricorrere alla procedura negoziata senza bando di gara, nella misura strettamente necessaria, quando, per ragioni di estrema urgenza derivanti da circostanze imprevedibili, a esse non imputabili, l'applicazione dei termini, anche abbreviati, previsti dalle procedure ordinarie può compromettere la realizzazione degli obiettivi o il rispetto dei tempi di attuazione dei piani e dei programmi in questione. La pubblicazione sui siti *internet* istituzionali dell'avvio delle procedure è contemplata “*al solo scopo di assicurare la trasparenza*”.

Il regime speciale interessa anche il versante processuale. Nell'eventualità dell'impugnazione degli atti di tali procedimenti, infatti, e, comunque, nei giudizi che riguardano le procedure di progettazione, autorizzazione, approvazione e realizzazione delle opere finanziate in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR e le relative attività di espropriazione, occupazione e asservimento, nonché in qualsiasi procedura amministrativa che riguardi interventi finanziati in tutto o in parte con le risorse previste dal PNRR, si applicano le previsioni speciali dettate dal codice del processo amministrativo per le controversie relative a infrastrutture strategiche. In particolare, in sede di pronuncia del provvedimento cautelare, si tiene conto della coerenza della misura adottata con la realizzazione degli obiettivi e il rispetto dei tempi di attuazione del Piano.<sup>191</sup>

Un'ultima considerazione può essere compiuta in ordine allo strumento dell'appalto integrato, con il quale, cioè, l'appaltatore cura non soltanto l'esecuzione dell'appalto, bensì, prima ancora, la sua progettazione, sempre subordinata all'approvazione del committente e delle altre autorità pubbliche interessate.

---

<sup>190</sup> L'individuazione della concreta condotta causativa del ritardo e, dunque, del danno, appare, nondimeno, dirimente ai fini dell'applicazione dell'art. 21, comma 2, del D.L., che circoscrive la responsabilità ai casi di dolo per le sole condotte attive. Tra le altre norme del D.L. in tema di responsabilità amministrativa, si segnala l'art. 6, che, nell'istituire la figura del collegio consultivo tecnico, ha previsto che le determinazioni di quest'ultimo assumono rilevanza sotto un duplice profilo: la loro inosservanza “*viene valutata ai fini della responsabilità del soggetto agente per danno erariale*” (oltre a costituire, per l'esecutore dell'opera, grave inadempimento degli obblighi contrattuali); la loro osservanza, per contro, è causa di esclusione di tale responsabilità, “*salvo il dolo*”.

<sup>191</sup> Art. 48 del D.L. n. 77/2021, conv. con L. n. 108/2021. L'art. 125 c.p.a., richiamato dalla norma in esame, prevede, tra l'altro, che di regola la sospensione o l'annullamento dell'affidamento non comporta la caducazione del contratto già stipulato e il risarcimento del danno, eventualmente dovuto, avviene solo per equivalente.



Ebbene, il divieto di ricorrere all'appalto integrato, stabilito, salvo alcune eccezioni, dall'art. 59 del D.Lgs. n. 50/2016, è stato sospeso sino al 30 giugno 2023.<sup>192</sup>

La legislazione transitoria<sup>193</sup> sembra così aver riconosciuto i vantaggi di questa figura, la cui funzione, come osservato in letteratura, è, da un lato, quella di superare le difficoltà dell'amministrazione nel programmare e progettare le opere pubbliche in tempi adeguati e compatibili con i finanziamenti, anche sovranazionali, a esse destinati e, dall'altro, quella di limitare l'iscrizione di riserve da parte dell'appaltatore, per lo meno quando le stesse, come di frequente accade, conseguono direttamente o indirettamente a vizi o a inesattezze progettuali.<sup>194</sup>

## **2. La spesa per le opere pubbliche nel 2022.**

Le analisi di finanza pubblica consentono di soffermare l'attenzione sull'entità e sulla tipologia della spesa, sostenuta, nel 2022, dalle amministrazioni per la realizzazione di opere pubbliche.

Viene in rilievo, a tal fine, la categoria degli investimenti fissi lordi (IFL), la quale, nel suo complesso, ha registrato nell'anno di riferimento una leggera flessione rispetto al 2021.

Prendendo a riferimento il Conto economico consolidato delle amministrazioni pubbliche, infatti, la spesa effettuata a tale titolo risulta pari a oltre 51,5 miliardi di euro, ossia al 2,7% del PIL, dunque, inferiore rispetto al 2021, allorché era stata di 52 miliardi, corrispondenti al 2,9% del PIL. Nondimeno, la consistenza della voce in questione si è rivelata superiore alle attese, dal momento che nella Nota tecnico-illustrativa al bilancio di previsione 2023-2025 era stata stimata in 49,1 miliardi.<sup>195</sup>

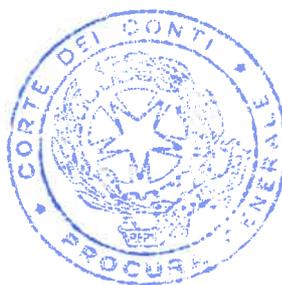
---

<sup>192</sup> Art. 1, comma 1, del D.L. 18 aprile 2019, n. 32, conv. con L. 14 giugno 2019, n. 55 - Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici, come modificato dall'art. 52, comma 1, del D.L. n. 77/2021, cit. Dal canto suo, nella richiamata prospettiva semplificatoria, l'art. 48, comma 5, di quest'ultimo D.L. ha previsto che, per gli interventi finanziati dal PNRR, dal PNC e per i programmi cofinanziati dai fondi strutturali dell'Unione europea, l'affidamento di progettazione ed esecuzione possa intervenire anche solo sulla base del progetto di fattibilità tecnica ed economica.

<sup>193</sup> L'appalto integrato ha trovato, poi, una nuova regolamentazione nel nuovo codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 36/2023.

<sup>194</sup> Per una rassegna degli altri atti legislativi che, nell'anno di riferimento, hanno apportato modifiche o deroghe alla disciplina ordinaria degli appalti, si può vedere il capitolo della Relazione sul rendiconto generale dello Stato dedicato ai contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

<sup>195</sup> Cfr. *Documento di economia e finanza 2023, Sez. II – Analisi e tendenze della finanza pubblica*, pagg. 6 ss.



Scomponendo queste grandezze per macroaggregati, si può vedere come le stesse riflettano un andamento degli investimenti sostanzialmente inverso per le amministrazioni centrali e per quelle locali.

Per le prime, la spesa per IFL è stata di 23,5 miliardi, pari all'1,2% del PIL, a fronte di 24,6 miliardi spesi nel 2021.

Le seconde hanno speso, invece, 28,4 miliardi nel 2022, ossia l'1,5% del PIL, mentre nel 2021 avevano sostenuto investimenti per 27,4 miliardi.<sup>196</sup>

Il dato complessivo, comunque, si presenta differente, evidenziando un aumento di circa 3 miliardi, se si raffronta la spesa 2022 con quella media del biennio maggiormente inciso dalla pandemia, ossia il 2020-2021.

Le previsioni per gli anni successivi, tuttavia, appaiono maggiormente favorevoli. Lo spostamento in avanti di molti programmi di spesa dovrebbe determinare un considerevole aumento, da qui al 2026, anno di chiusura degli interventi previsti dal PNRR, dell'ammontare di spesa per investimenti pubblici, che potrebbe raggiungere, sulla base di una crescita media di circa il 15% annuo dopo il 2023, i 75 miliardi complessivi.

A tal proposito, può essere utile rilevare che nel 2022 è stato istituito il Fondo per l'avvio delle opere indifferibili, destinato, in via principale, a soddisfare il fabbisogno finanziario determinato dall'aggiornamento dei prezzi per il periodo 2022-2026 delle opere finanziate con le risorse del PNRR e del PNC<sup>197</sup>, con una dotazione complessiva di quasi 9 miliardi di euro.<sup>198</sup>

Sulla base di questi presupposti, la Corte dei conti ha espresso l'avviso che, *“pur considerando che si tratta di un dato che fa riferimento ai quadri tendenziali e non sconta, quindi, possibili nuovi interventi, diversi da quelli di cui al PNRR, che potrebbero essere disposti nei prossimi anni (...), con il Piano, nel 2026 si tornerà, fondamentalmente, ad un livello di investimenti pubblici in termini di Pil, non troppo distante da quello del 2009. Ciò, per taluni aspetti e in disparte l'importante considerazione relativa al depauperamento delle capacità gestionali delle*

<sup>196</sup> Il totale delle spese per IFL 2022 è, tuttavia, condizionato in senso negativo dal dato inerente agli enti di previdenza e assistenza sociale.

<sup>197</sup> Art. 26, comma 7, del D.L. 17 maggio 2022, n. 50, conv. con L. 15 luglio 2022, n. 91 - Misure urgenti in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti, nonché in materia di politiche sociali e di crisi ucraina.

<sup>198</sup> La legge di bilancio 2023-2025 ha ulteriormente rifinanziato il fondo per complessivi 10 miliardi.



*Amministrazioni nel frattempo sperimentato, mostra la relativa “sostenibilità” macroeconomica del Piano”*.<sup>199</sup>

Sotto un distinto profilo, i dati esaminati possono essere posti a confronto, in via indicativa, con quelli riportati nei Rapporti quadrimestrali sul mercato dei contratti pubblici sinora pubblicati dall’Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), i quali si riferiscono al primo e al secondo quadrimestre 2022.

Più in particolare, nel primo quadrimestre si è registrata, in termini di importo, una diminuzione degli affidamenti nel settore dei lavori pubblici, rispetto al quadrimestre precedente, del 33%. Nel secondo quadrimestre, invece, il valore degli appalti di lavori è aumentato quasi del 300%, in conseguenza del bando di circa 20 importanti appalti in ambito ferroviario, autostradale ed energetico, per un importo di oltre 30 miliardi di euro.<sup>200</sup>

Occorre, peraltro, tener presente che i Rapporti ANAC si riferiscono a una fase nella quale la spesa non è stata ancora sostenuta, in quanto riguardano le procedure di affidamento c.d. perfezionate, ossia per le quali è stato pubblicato un bando (procedure aperte) o è stata inviata una lettera di invito (procedure ristrette o negoziate) ovvero è stata manifestata la volontà di affidare l’appalto (affidamenti diretti).<sup>201</sup>

### **3. Il nuovo codice dei contratti pubblici: profili di interesse giuscontabile.**

In più del 60% delle ipotesi di responsabilità amministrativa nel settore dei contratti pubblici che sono venute all’attenzione della Corte dei conti nel 2022, l’elemento soggettivo che ha connotato la condotta illecita è stato ravvisato nella colpa grave.<sup>202</sup>

<sup>199</sup> Corte conti, Sez. riun. contr., *Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*, pag. 291.

<sup>200</sup> ANAC, *Rapporto quadrimestrale contratti pubblici*, primo e secondo quadrimestre 2022.

<sup>201</sup> I valori sopra riportati a proposito degli IFL sembrerebbero, *prima facie*, coerenti con le risultanze concernenti l’andamento del mercato dei contratti pubblici, oggetto di analisi nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato. Dai dati esaminati dalle Sezioni Riunite emerge, infatti, per il 2022, una riduzione numerica delle iniziative di gara del 6,9% rispetto all’anno precedente, nel quale, al termine della fase iniziale dell’emergenza pandemica, le procedure erano aumentate di oltre il 70% rispetto al 2020. È pur vero, tuttavia, che, se si considera il dato degli importi banditi, si registra un marcato aumento tra il 2021 e il 2022, nell’ordine del 44%. Analoga tendenza ha caratterizzato gli importi delle gare aggiudicate nel 2022, le quali, pur se numericamente inferiori a quelle del 2022, hanno raggiunto un ammontare di oltre 15 miliardi, a fronte di poco più di 12 miliardi del 2021. In realtà, ai fini della comparazione con i valori esaminati in precedenza, va considerato che i presenti dati, da un lato, si riferiscono a una specifica stazione appaltante, ossia la CONSIP s.p.a. e, dall’altro, hanno per oggetto gare per l’acquisto di servizi e forniture, in linea generale non riconducibili al *genus* delle spese di investimento.

<sup>202</sup> Procura generale presso la Corte dei conti, *Cerimonia di inaugurazione dell’anno giudiziario 2023 - Relazione del Procuratore generale*, pagg. 220 ss.



La principale novità, sotto questo specifico angolo visuale, del codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. n. 36/2023<sup>203</sup>, riguarda, per l'appunto, la definizione dell'elemento in questione.

L'art. 2 del testo legislativo, nel declinare il principio della fiducia, sembra attribuire a quest'ultima un significato ambivalente, esprimendo l'aspirazione a che la stessa intercorra, da un lato, tra l'amministrazione e gli operatori economici (comma 1) e, dall'altro, tra la prima e il suo personale, del quale sono favorite e valorizzate *“l’iniziativa e l’autonomia decisionale (...), con particolare riferimento alle valutazioni e alle scelte per l’acquisizione e l’esecuzione delle prestazioni secondo il principio del risultato”* (comma 2).

Il codice si pone, dunque, in una prospettiva volta a garantire ai funzionari una capacità di azione scevra da ingiustificati condizionamenti. A tal fine, la norma in esame prevede che in tutto il “ciclo di vita” del contratto pubblico – vale a dire, *“nell’ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione”* – la colpa grave sussiste quando si verificano la *“violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l’omissione delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell’attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell’agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto”*.

Nel contempo, la disposizione precisa che non costituisce, invece, colpa grave *“la violazione o l’omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti”*.

Come si può notare, le norme in esame hanno trasformato in diritto positivo interpretazioni che già erano consolidate nella giurisprudenza. Si può, nondimeno, prevedere – e ravvisare, in ciò, una concreta incidenza innovativa – che proprio detto recepimento richiederà ai magistrati requirenti e giudicanti, rispettivamente nella *editio actionis* e nella decisione della controversia, una più puntuale individuazione degli specifici profili di colpa attribuibili al convenuto, da compiersi alla luce della articolata definizione sopra riportata.

L'accento posto sulla concreta esigibilità della “condotta alternativa corretta”, nei confronti dell'agente chiamato a rispondere del danno erariale, inoltre, implicherà che non sarà sufficiente contestare la violazione di una regola, bensì si renderà necessario anche fornire la prova che il convenuto presentava caratteristiche soggettive (in termini, ad esempio, di esperienza, anzianità di servizio e preparazione) che effettivamente gli consentivano di conoscerla e rispettarla.

---

<sup>203</sup> Una complessiva disamina della genesi e del contenuto del nuovo codice dei contratti pubblici è contenuta nel già citato capitolo della *Relazione sul rendiconto generale dello Stato*.



Del resto, la delimitazione dei confini della colpa grave è stata favorevolmente valutata, nel corso dei lavori preparatori del nuovo codice, dalla Corte dei conti, la quale ha posto in rilievo che, con essa, *“sembra (...) realizzarsi un virtuoso compromesso fra l’esigenza evidenziata nella relazione al codice di ridurre le incertezze interpretative in materia e la necessità di una impostazione coerente con l’istituto della responsabilità erariale, rispetto al quale permane certamente la assoluta necessità di valutare il grado della colpa sulla base del caso concreto, sia pure percorrendo l’iter argomentativo delineato dalla giurisprudenza e ripreso dalle disposizioni in esame”*.<sup>204</sup>

Sempre nel quadro del principio della fiducia, il codice stabilisce che *“per promuovere la fiducia nell’azione legittima, trasparente e corretta dell’amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti”* (art. 2, comma 4).

Il riferimento alla copertura assicurativa dei rischi, che non costituisce una novità nel settore del pubblico impiego<sup>205</sup>, non pare contrastare, in linea di principio, con il divieto per le amministrazioni di concludere contratti di assicurazione per i rischi derivanti dalla causazione di un danno erariale.<sup>206</sup> Da un lato, infatti, tale divieto concerne, specificamente, la responsabilità degli amministratori; dall’altro, la formula impiegata dal codice non implica, *sic et simpliciter*, la stipula da parte dell’amministrazione di polizze assicurative a favore del personale, bensì un più ampio (e generico) dovere di perseguire l’obiettivo della copertura del medesimo avverso i rischi che esso assume nell’attività istituzionale.

Appare, infine, altrettanto meritevole di nota, sempre dal punto di vista della responsabilità amministrativa, la previsione per la quale, nel *“valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti”*, occorre prendere a riferimento, quale criterio prioritario, il principio del risultato (art. 1, comma 4, lett. a).

---

<sup>204</sup> Corte conti, *Contributo scritto su atto Governo n. 19 - febbraio 2023*.

<sup>205</sup> V., ad es., l’art. 10 della L. 8 marzo 2017, n. 24 - Disposizioni in materia di sicurezza delle cure e della persona assistita, nonché in materia di responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie.

<sup>206</sup> Art. 3, comma 59, L. 24 dicembre 2007, n. 244 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2008).



Si tratta di una norma che, oltre a influire sulla stessa verifica della sussistenza della colpa, può incidere sull'applicazione della c.d. regola dei vantaggi<sup>207</sup>, la quale impone di tener conto, nella determinazione del risarcimento, dei benefici che la condotta causativa del danno abbia, nel contempo, arrecato all'amministrazione o alla collettività di riferimento.

---

<sup>207</sup> Art. 1, comma 2, della L. 14 gennaio 1994, n. 20 - Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti.



### Capitolo III

#### LA SPESA PER L'ISTRUZIONE E LA RICERCA

(V.P.G. Sabrina D'Alesio e V.P.G. Marilisa Beltrame)

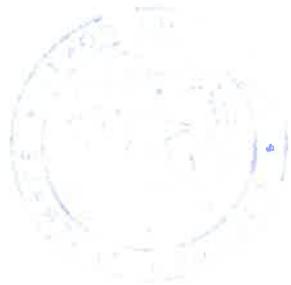
*Sommario: 1. Verso una riforma organica degli ammortizzatori sociali: dalla legge 23 luglio 1991, n. 223 alla legge di bilancio 2022. 2. La riforma degli ammortizzatori sociali nella legge di bilancio 2022. 3. La Cassa integrazione guadagni straordinaria e le ulteriori disposizioni in materia di intervento straordinario salariale previste dalla legge di bilancio 2022. 4. Le altre novità introdotte dalla legge di bilancio. I contratti di solidarietà, i fondi di solidarietà bilaterali e il fondo di integrazione salariale. 5. I dati riferiti all'anno 2022. 6. Le tutele e le garanzie per chi perde il posto di lavoro: NASpI, DIS-COLL e Programma GOL. 7. Uno sguardo ai dati contabili e statistici. 8. Le altre misure a sostegno del reddito: assegno unico universale e reddito di cittadinanza.*

#### **1. Verso una riforma organica degli ammortizzatori sociali: dalla legge 23 luglio 1991, n. 223 alla legge di bilancio 2022.**

Con il termine di ammortizzatori sociali si intende tutta una serie di misure che hanno l'obiettivo di offrire sostegno economico ai lavoratori, che hanno perso involontariamente il posto di lavoro. Si tratta, quindi, di strumenti cui possono ricorrere le aziende che si trovano in crisi e devono provvedere a riorganizzare la loro struttura e, dunque, a ridimensionare il costo del lavoro. In Italia, già da diversi anni, hanno preso avvio le riforme degli ammortizzatori con l'obiettivo di assicurare il riordino e la razionalizzazione del sistema, nonché l'estensione della platea di beneficiari anche con la rimodulazione delle tutele.

Il primo intervento di rilievo risale alla legge 23 luglio 1991, n. 223, la cui finalità era quella di ricondurre ad un quadro organico la normativa sugli interventi nelle situazioni di crisi aziendale (cassa integrazione guadagni straordinaria, mobilità) e di tutela in caso di disoccupazione.

A tale normativa, ha fatto seguito la legge 23 dicembre 1996, n. 662 "*Misure di razionalizzazione della finanza pubblica*", con la quale è stato avviato il percorso di razionalizzazione della materia e con cui si mirava a definire, in via sperimentale, misure per il perseguimento di politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione, nell'ambito dei



processi di ristrutturazione aziendale e per fronteggiare situazioni di crisi di enti e aziende pubblici e privati erogatori di servizi di pubblica utilità, nonché delle categorie e settori di impresa sprovvisti del sistema di ammortizzatori sociali.

Via via, l'attività normativa in materia di politiche del lavoro è stata caratterizzata dal progressivo ampliamento delle misure di sostegno al reddito, già previste per le situazioni di crisi aziendale e da un'estensione del campo di applicazione degli ammortizzatori sociali, per affrontare le crisi produttive e i problemi occupazionali, che hanno investito alcuni settori produttivi.

Si è trattato di un processo che, tuttavia, non ha mai assunto una natura organica, almeno fino alla legge 28 giugno 2012, n. 92 (cd. "Riforma Fornero"), caratterizzato dalla proroga della durata dei trattamenti oltre i limiti temporali ordinariamente previsti oppure dall'estensione del campo di applicazione, ricomprendendo situazioni altrimenti escluse. Gli interventi succedutisi nel periodo compreso tra il 2008 e il 2012 hanno, quindi, disciplinato le modalità di concessione degli ammortizzatori sociali in deroga (subordinatamente alla realizzazione di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali definiti con specifici accordi in sede governativa), nonché la proroga degli interventi di sostegno al reddito già previsti.

Solo nel 2015, in attuazione del "*Jobs Act*", è stato promosso un tentativo organico di riforma vera e propria attraverso il decreto legislativo n. 22/2015, con cui sono stati introdotti nuovi ammortizzatori sociali, in caso di disoccupazione involontaria e il decreto legislativo n. 148/2015, avente ad oggetto la disciplina degli strumenti di tutela del reddito operanti in costanza di rapporto di lavoro (cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria, contratti di solidarietà e fondi di solidarietà bilaterali), al fine di razionalizzare la normativa in materia, disseminata in molteplici testi normativi, con contestuale abrogazione di tutte le disposizioni che fino a prima regolavano la materia, con interventi che ebbero il pregio di considerare anche il lavoro autonomo/parasubordinato come meritevole di tutela in caso di grave crisi.

L'impulso per la riforma organica di tutto il sistema degli ammortizzatori sociali si è reso necessario e urgente, anche per via degli effetti socio-economici determinati dalla pandemia da COVID-19, che hanno inizialmente spinto il Governo a mettere in atto interventi emergenziali susseguitisi senza soluzione di continuità, diretti a sostenere imprese e mercato del lavoro, per evitare conseguenze ancora più drammatiche dal punto di vista sociale.

Superata la legislazione dell'emergenza, che ha visto anche che l'introduzione della Cassa integrazione con causale COVID-19, di cui ai decreti-legge nn. 9/2020, 18/2020 e ai cc.dd Decreti Rilancio ed Agosto, si è giunti, infine, alle disposizioni contenute nella legge 30 dicembre 2021, n.



234 “Legge di Bilancio 2022”, finalizzate alla realizzazione di un sistema maggiormente universale ed inclusivo, affinché tutti i lavoratori, compresi quelli momentaneamente privi di impiego, non risultino esclusi dal sistema di protezione sociale.

Come vedremo, tra gli obiettivi della riforma vi è quello di garantire tutele adeguate non più attraverso misure assistenziali, ma dirette a favorire maggiori garanzie del lavoro e politiche attive, attraverso la ricollocazione e la mobilità professionale verso le reali esigenze del mercato del lavoro, garantendo un impianto capace di adattarsi alle dinamiche in corso, consentendo così un adeguamento dei trattamenti, secondo le caratteristiche settoriali e dimensionali delle aziende.

## **2. La riforma degli ammortizzatori sociali nella legge di bilancio 2022.**

L’Atto di indirizzo del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 1° dicembre 2021, n. 232, ha individuato 17 priorità politiche per l’anno 2022, tra le quali figurano l’Attuazione della riforma degli ammortizzatori sociali e la Prosecuzione nell’implementazione del Reddito di Cittadinanza.

La manovra di Bilancio per il 2022 contiene riforme strutturali e misure rilevanti per il mercato del lavoro, che vanno dalla riforma degli ammortizzatori sociali e alla gestione delle crisi aziendali, al rilancio dell’apprendistato formativo e dei tirocini extracurricolari, alla riforma della sicurezza sui luoghi di lavoro, al contrasto alla delocalizzazione e alla riforma del reddito di cittadinanza.

Il riordino della normativa ordinaria in materia di ammortizzatori sociali è disciplinato **dai commi 191-257 dell’articolo 1 della legge di bilancio 2022** (legge 30 dicembre 2021, n. 234) le cui disposizioni, in un’ottica di semplificazione normativa, si pongono nel solco delle politiche finalizzate all’allargamento della platea dei destinatari delle prestazioni e al miglioramento delle stesse, nonché al completamento del processo di universalizzazione delle tutele avviato con la legge 28 giugno 2012, n. 92 (Riforma Fornero), e successivamente proseguito con il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 148 (emanato in attuazione del *Jobs Act*).

Con la riforma, il legislatore ha dato attuazione alle “misure per il lavoro”, previste dal PNRR e in particolare alla **Missione “Inclusione e Coesione”**, nell’ambito della quale il Piano individua gli obiettivi in materia di politiche per il lavoro, mettendo a disposizione oltre 12 miliardi di euro.

Con specifico riferimento alla missione “Inclusione e Coesione”, l’obiettivo posto dal PNRR è, infatti, quello di *“mettere a sistema l’ampliamento del campo di applicazione delle prestazioni assicurative in costanza di rapporto, garantendo a tutti i lavoratori specifici trattamenti ordinari e straordinari di integrazione salariale, differenziando durata ed estensione delle misure di sostegno*



*al reddito sulla base delle soglie dimensionali dell'impresa e tenendo conto delle caratteristiche settoriali, con un rafforzamento della rete di sicurezza contro la disoccupazione e l'inoccupazione implementando le protezioni dei lavoratori discontinui e precari*", legando la riforma degli strumenti di sostegno al reddito alle politiche attive, con la previsione di un loro deciso rafforzamento. In attuazione delle indicazioni del PNRR, la legge di Bilancio 2022 (legge n. 234/2021) interviene con riferimento agli ammortizzatori sociali sull'impianto normativo del D.Lgs. n. 148/2015, modificandolo nel solco delle indicazioni provenienti dal Piano. Ulteriori modifiche sono state previste dall'adozione del Decreto Sostegni *ter* (D.L. 27 gennaio 2022, n. 4, art. 23, convertito con modificazioni nella legge 28 marzo 2022, n. 25) e dal decreto-legge 21 marzo 2022, n. 21 (convertito con modificazioni nella legge 20 maggio 2022, art. 12-*ter*).

Lo scopo principale è, quindi, quello di ampliare e rafforzare le tutele per chi ha un lavoro e per chi non lo ha, con una platea potenziale di 12,4 milioni di persone<sup>208</sup> e dove l'impianto della riforma si fonda sul principio di protezione sociale universale, denominato anche **“universalismo differenziato”**, che tiene conto delle caratteristiche di ciascun settore produttivo e delle diverse dimensioni aziendali e che si propone la finalità di superare tutti i vuoti di tutela, estendendo le tutele ordinarie ai datori di lavoro con almeno un dipendente e quelle straordinarie a tutti i soggetti datoriali con più di 15 lavoratori.

I punti salienti della riforma hanno riguardato la cassa integrazione guadagni (in particolare la CIGS), gli accordi di transizione, i contratti di solidarietà, la NASpI e la DIS-COLL e in generale il connubio fra ammortizzatori sociali e politiche attive, anche grazie a 5 miliardi del Piano “Garanzia di occupabilità dei lavoratori” (GOL), previsti nel PNRR, mentre le nuove disposizioni non coinvolgono, in modo sensibile, la disciplina della CIGO (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria), che, quindi, non subisce sostanziali modifiche né sul fronte normativo né su quello regolamentare: la legge di Bilancio 2022 lascia intatta la previsione declinata dall'art. 10 del D.Lgs. n. 148/2015, che ne individua il campo di applicazione.

---

<sup>208</sup> Fonte del dato: Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali.



### **3. La Cassa integrazione guadagni straordinaria e le ulteriori disposizioni in materia di intervento straordinario salariale previste dalla legge di bilancio 2022.**

A differenza della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO), ovvero dell'integrazione salariale che entra in gioco per sostenere aziende e lavoratori in presenza di determinate condizioni, ad esempio, una contrazione di lavoro in un periodo dell'anno oppure una riconversione aziendale necessaria e, che, come già accennato, non ha subito particolari modifiche dal riordino previsto dalla legge di Bilancio 2022, la Cassa integrazione guadagni straordinaria è un ammortizzatore sociale che interviene a sostegno di imprese e lavoratori in possesso di determinati requisiti e al presentarsi di precise condizioni di difficoltà o di sospensione temporanea del lavoro a fronte di eventi strutturali, ristrutturazione aziendale o ricorso a contratti di solidarietà. Essa è concessa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è erogata dall'INPS ad alcune imprese considerate strategiche, per evitare licenziamenti e chiusura di stabilimenti e attività produttive. Hanno, invece, carattere emergenziale sia la Cassa Integrazione Guadagni in Deroga, sia la Cassa COVID-19, quest'ultima introdotta durante la pandemia, successivamente prorogata ed esaurita nel 2021.

Uno degli istituti maggiormente interessati dal riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali, in costanza di rapporto di lavoro, è quello della cassa integrazione straordinaria (CIGS), nell'ambito della quale viene superata la logica precedentemente utilizzata per l'individuazione delle aziende rientranti nel relativo campo di applicazione che si basava, oltre che sul requisito occupazionale dei datori di lavoro, anche sulla loro appartenenza a specifici settori produttivi. La legge di bilancio 2022, apportando numerose modifiche in seno all'art. 20 del D.Lgs. n. 148/2015, ha ridisegnato il perimetro di applicazione della GIGS, allargando la platea dei datori di lavoro coinvolti e ampliando, altresì, per tutte le integrazioni salariali (ivi compresa la CIGO) la categoria dei lavoratori destinatari, ricomprendendovi i lavoratori a domicilio e i lavoratori assunti con contratto di apprendistato.

Quanto al campo di applicazione, l'art. 1, comma 198, della legge di Bilancio 2022, introducendo, tra gli altri, all'articolo 20 del D.Lgs. n. 148/2015, i commi 3-bis e 3-ter, stabilisce che, per i trattamenti di integrazione salariale, relativi a periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, la disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale e i relativi obblighi contributivi trovano applicazione con riferimento: a) ai datori di lavoro che, nel semestre precedente, abbiano occupato mediamente più di quindici dipendenti e che operano in settori non coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali, di cui agli articoli 26, 27 e 40 del D.Lgs. n. 148/2015; b) alle imprese del trasporto aereo e di gestione



aeroportuale e alle società da queste derivate, alle imprese del sistema aeroportuale, nonché ai partiti e ai movimenti politici e alle loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, a condizione che risultino iscritti nel registro di cui all'articolo 4, comma 2, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, a prescindere dal numero dei dipendenti.

Riguardo agli interventi, la legge di Bilancio 2022 amplia la causale di “riorganizzazione aziendale”, ricomprendendovi anche i casi in cui le aziende vi ricorrano “per realizzare processi di transizione” che saranno individuati e regolati con Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentito il Ministero dello Sviluppo economico. Vengono, altresì, apportate modifiche alle disposizioni relative al programma di riorganizzazione aziendale, stabilendo che il recupero occupazionale possa essere realizzato anche mediante la riqualificazione professionale dei lavoratori e il potenziamento delle loro competenze.

Rimangono, tuttavia, esclusi dal campo di applicazione della CIGS: 1) i datori di lavoro attratti dai Fondi di solidarietà di cui agli articoli 26, 27 e 40 del D.Lgs. n. 148/2015; 2) le aziende industriali a capitale interamente pubblico; 3) le aziende dello spettacolo; 4) le imprese armatoriali di navigazione o ausiliarie dell'armamento, le imprese ferroviarie, tranviarie e di navigazione interna, nonché le imprese esercenti autoservizi pubblici di linea tenute all'osservanza delle leggi n. 628/1952 e n. 1054/1960 o che, comunque, iscrivono il personale dipendente al Fondo di previdenza del personale addetto ai pubblici servizi di trasporto; 5) gli esercenti la piccola pesca e le imprese per la pesca industriale; 6) le imprese artigiane ritenute tali agli effetti degli assegni familiari; 7) le cooperative, i gruppi, le compagnie e carovane dei facchini, portabagagli, birocciai e simili.

Non si assiste, invece, ad alcuna modificazione per quanto concerne la misura della contribuzione che resta fissata allo 0,90% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali, di cui lo 0,60% a carico del datore di lavoro e lo 0,30% a carico del lavoratore, mentre uno degli aspetti più innovativi della riforma è il tentativo di innestare il raccordo tra ammortizzatori sociali (politiche passive) e formazione professionale (politiche attive), cosicché i lavoratori in cassa integrazione straordinaria saranno coinvolti nei programmi di formazione e (ri)qualificazione professionale, anche per mezzo dei fondi interprofessionali.

Tra le nuove misure previste dalla legge di bilancio 2022 (**art. 1, comma 200 della legge 234/2021**), vi è “l'accordo di transizione occupazionale”, ulteriore intervento di integrazione straordinaria salariale finalizzato alla salvaguardia dei posti di lavoro. Tale novità riguarda le



imprese con più di 15 dipendenti, che hanno terminato la CIGS e hanno bisogno di più tempo per il recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero. Il Governo ha previsto **ulteriori 12 mesi**, previo accordo sindacale, sulle azioni finalizzate alla rioccupazione o all'auto impiego. Per tale sistema entrano in gioco le politiche attive: il lavoratore che non partecipa, perderà la prestazione di integrazione salariale, mentre le imprese che assumono i lavoratori avranno un incentivo economico pari al 50% della CIGS residua autorizzata e non fruita.

**L'articolo 1, comma 216, della legge n. 234/2021** inserisce all'articolo 44 del D.Lgs. n. 148/2015, dopo il comma 11-*bis*, il comma 11-*ter*, con cui si prevede la possibilità di concedere **un trattamento straordinario di integrazione salariale, per fronteggiare nel biennio 2022-2023 processi di riorganizzazione e situazioni di particolare difficoltà economica**. A tale ulteriore misura possono accedere i datori di lavoro rientranti nel campo di applicazione della cassa integrazione straordinaria che – avendo raggiunto i limiti massimi di durata complessiva dei trattamenti nel quinquennio mobile, come stabiliti dall'articolo 4 e dall'articolo 22 del D.Lgs. n. 148/2015 – non possono accedere ai trattamenti di integrazione salariale straordinaria. Il nuovo periodo di CIGS, previsto dall'articolo 44, comma 11-*ter*, del D.Lgs. n. 148/2015 – concesso in deroga agli articoli 4 e 22 del D.Lgs. n. 148/2015 – può avere una durata massima di 52 settimane fruibili nel periodo dal 1° gennaio 2022 fino al 31 dicembre 2023 e può essere riconosciuto nel limite di spesa di 150 milioni di euro per l'anno 2022 e 150 milioni di euro per l'anno 2023 e dove l'attività di monitoraggio sul rispetto del suddetto limite spetta all'INPS.

#### **4. Le altre novità introdotte dalla legge di bilancio. I contratti di solidarietà, i fondi di solidarietà bilaterali e il fondo di integrazione salariale.**

Le novità, introdotte con la legge di Bilancio 2022, nella materia delle integrazioni salariali hanno riguardato anche il contratto di solidarietà previsto dall'art. 21 del D.Lgs. n. 148/2015. **Con l'art. 1, comma 199, lett. d), della legge n. 234/2021**, al fine di salvaguardare le imprese e i livelli occupazionali, sono stati, infatti, introdotti significativi cambiamenti volti, da un lato, ad estenderne il campo di applicazione e, dall'altro, ad ampliarne la riduzione dell'orario.

La platea dei potenziali fruitori del contratto di solidarietà ha, infatti, subito un notevole allargamento: alle imprese appartenenti ai settori industriali già individuati dall'art. 20, si aggiungono, dal 1° gennaio 2022, i datori di lavoro non coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali (art. 26), da quelli alternativi (art. 27) e dai Fondi delle Province Autonome di Trento e Bolzano che, nei sei mesi precedenti la data di presentazione della richiesta di intervento, abbiano occupato,



in media, più di 15 dipendenti, consentendo anche alle imprese del commercio, alle agenzie di viaggio e agli alberghi di affrontare la crisi di mercato, facendo ricorso al contratto di solidarietà per salvaguardare i livelli occupazionali.

Sul fronte dell'orario di lavoro, l'incentivo al ricorso ai contratti di solidarietà è rappresentato, invece, dal fatto che la riduzione di orario di lavoro media aziendale programmata su base giornaliera, settimanale o mensile può ora arrivare fino all'80%, con punte, correlate al singolo lavoratore, pari al 90%, mentre prima le percentuali erano, rispettivamente, al 60% ed al 70%.

Indubbiamente, tra gli ammortizzatori straordinari possibili (riorganizzazione o crisi aziendale, ma anche "riorganizzazione per realizzare processi di transizione"), il legislatore sembra preferire, di gran lunga, il contratto di solidarietà. Ciò si evince da diversi elementi: a) dalla durata complessiva che può arrivare fino a 36 mesi, in quanto, nel calcolo del quinquennio mobile, se esso viene usufruito nei primi due anni, viene computato per la metà; b) dal fatto secondo il quale le quote di TFR, maturate durante la fruizione della integrazione salariale straordinaria, restano a carico dell'INPS (a differenza delle altre integrazioni straordinarie ove restano a carico dell'impresa); c) dalla circostanza che qualora l'imprenditore decida di ricorrere alle causali di "riorganizzazione" o di "crisi aziendale" deve spiegare, in un certo senso, la motivazione per la quale non è stato possibile ricorrere alla solidarietà (art. 24, comma 4).<sup>209</sup>

Con riferimento ai **fondi di solidarietà**, l'articolo 26, comma 1, del decreto legislativo n. 148 del 2015 aveva previsto la possibilità che le organizzazioni sindacali e imprenditoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale stipulassero accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione di Fondi di solidarietà bilaterali per i settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale, con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, per le causali previste dalla normativa in materia d'integrazione salariale. Il comma 7 del medesimo articolo aveva previsto che la costituzione dei Fondi di cui al precedente comma 1, fosse obbligatoria per tutti i settori non coperti dalla normativa in materia d'integrazione salariale in relazione ai datori di lavoro che occupavano mediamente più di cinque dipendenti.

Le nuove disposizioni, di cui al comma 204 della legge 234/2021, sempre nella finalità di colmare ogni vuoto di tutela, prevedono, da un lato, che i Fondi di solidarietà di nuova costituzione debbano obbligatoriamente garantire le tutele per tutti i datori di lavoro del settore che occupano

<sup>209</sup> Cfr. "Contratto di solidarietà: utilizzo più ampio per i datori di lavoro" di Eufrazio Massi - Esperto di Diritto del Lavoro, rivista IPSOA 2023.

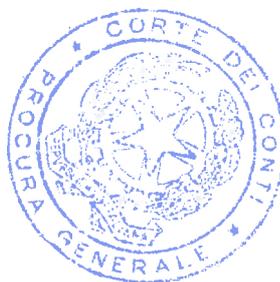


almeno un dipendente, mentre per quelli già costituiti alla data di entrata in vigore della nuova legge è previsto un termine transitorio di adeguamento entro il 31 dicembre 2022. Con riferimento, invece, alla prestazione riconosciuta dai Fondi di solidarietà bilaterali, l'articolo 1, comma 208, lettera a), della legge di Bilancio 2022, modifica l'articolo 30 del decreto legislativo n. 148 del 2015 e, al fine di garantire una maggiore tutela economica, viene introdotto il comma 1-*bis*, il quale stabilisce che per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, i fondi di cui agli articoli 26, 27 e 40 assicurano, in relazione alle causali previste dalla normativa in materia di integrazioni salariali ordinarie e straordinarie, la prestazione di un assegno di integrazione salariale (che sostituisce l'assegno ordinario) di importo almeno pari all'art. 3, comma 5-*bis* e stabiliscono la durata della prestazione in misura almeno pari ai trattamenti di integrazione salariale, a seconda della soglia dimensionale dell'impresa e della causale invocata, e comunque nel rispetto delle durate massime complessive previste dall'articolo 4, comma 1: in tal modo l'importo dell'assegno non può essere più basso di quello spettante per la cassa integrazione.

In linea con le finalità di universalità dei trattamenti di sostegno del reddito, l'art. 1, comma 207, della legge di Bilancio 2022 prevede, inoltre, la modifica della disciplina relativa **al Fondo di integrazione salariale**, di cui all'art. 29 del D.Lgs. n. 148 del 2015.

In particolare, il citato comma aggiunge all'articolo 29, dopo il comma 2, il comma 2-*bis* con cui si stabilisce che, a decorrere dal 1° gennaio 2022, sono soggetti alla disciplina del FIS i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente, non rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 10 del D.Lgs. n. 148/15 (Cassa integrazione ordinaria) e non ricompresi nei Fondi di solidarietà bilaterali di cui agli articoli 26, 27 e 40 del medesimo decreto legislativo.

La disposizione amplia, quindi, la platea dei soggetti tutelati dal FIS che, prima del riordino, garantiva i datori di lavoro, non destinatari né delle disposizioni di cui al Titolo I del D.Lgs. n. 148/15 né di quelle relative ai Fondi di solidarietà bilaterali, di cui agli articoli 26, 27 e 40 del medesimo decreto legislativo, con dimensioni aziendali mediamente superiori a cinque addetti nel semestre precedente. In particolare, vengono attratte, nella nuova disciplina del Fondo di integrazione salariale e dei relativi obblighi contributivi, anche le imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale, nonché i partiti e i movimenti politici e le loro articolazioni a prescindere dal numero dei dipendenti occupati.



## 5. I dati riferiti all'anno 2022.

L'anno 2022 è caratterizzato dal progressivo riassorbimento dell'impatto del ciclo pandemico sanitario sul sistema economico nazionale.

Tale tendenza è rilevabile anche dalla contrazione, pari al 24% rispetto al 2021, dello stanziamento definitivo di competenza che il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali ha destinato alla missione 26 "Politiche per il lavoro", attestatosi per l'anno corrente in circa 23 miliardi di euro<sup>210</sup>. Le "Politiche passive per il lavoro" assorbono la quasi totalità delle risorse stanziare per la predetta missione.

In particolare, per quanto concerne gli ammortizzatori sociali erogati in costanza di lavoro (Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria - CIGO, Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria - CIGS, Cassa Integrazione Guadagni in Deroga - CIGD, Fondi di Integrazione Salariale - FIS e Fondi solidarietà bilaterali), nel 2022 sono state autorizzate complessivamente n. **594,5** milioni di ore, di cui n. **126,1** milioni di ore relativamente ai **Fondi di solidarietà** e circa n. **468,4** milioni per **Cassa Integrazione Guadagni**, ripartite in n. 238 milioni di ore di CIGO, circa n. 202 milioni di ore di CIGS ed oltre n. 28 milioni di ore di CIGD<sup>211</sup>, impattando positivamente circa 292 mila lavoratrici e lavoratori a zero ore.

Complessivamente, l'intervento in materia di ammortizzatori sociali ha determinato l'assorbimento di circa 2,8 miliardi di euro, in relazione ai trattamenti di CIGO e CIGS (e connessi trattamenti di fine rapporto)<sup>212</sup>, e di circa 2 miliardi euro per quanto concerne le risorse da destinare al FIS a titolo di contributo da parte dello Stato.<sup>213</sup>

Il consolidamento storico del dato, attuato mediante un periodo di osservazione decennale, consente di rilevare tre sostanziali fasi:

---

<sup>210</sup> Dati tratti dalla *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022 delle Sezioni Riunite della Corte dei conti - Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*. La richiamata relazione, tuttavia, evidenzia che la diminuzione dello stanziamento definitivo è anche legata al defianziamento o alla riduzione delle risorse di tutti quei capitoli istituiti per fronteggiare l'emergenza sanitaria. Inoltre, la massa impegnabile è risultata pari a 27,2 miliardi, relativi alla presenza di minori residui di stanziamento di lettera F rispetto al 2021.

<sup>211</sup> Dati estratti dall'Osservatorio INPS sulla Cassa integrazione guadagni e sui fondi di solidarietà, disponibile all'indirizzo web <https://servizi2.inps.it/servizi/osservatoristatistici/5>.

<sup>212</sup> Risorse allocate sul capitolo 2400 "Oneri relativi ai trattamenti di cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria e connessi trattamenti di fine rapporto" (cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).

<sup>213</sup> Risorse allocate sul capitolo 2403 "Trasferimenti all'INPS da destinare al fondo per l'integrazione salariale (FIS) a titolo di contributo da parte dello Stato" (cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).



- una prima fase di lenta contrazione degli ammortizzatori sociali, che passano da circa n. 1,1 miliardi di ore autorizzate nel 2013 a circa 260 milioni del 2019;

- una seconda fase relativa agli anni 2020 e 2021, caratterizzata dal forte impatto pandemico e dall'introduzione di strumenti di carattere straordinario, quali, ad esempio, la Cassa Integrazione Guadagni COVID-19;

- una terza ed ultima fase, in itinere, in cui si assiste all'assorbimento degli effetti economici dell'emergenza sanitaria, con un numero di ore totali autorizzate pari ad oltre 468 milioni di Cassa Integrazione Guadagni<sup>214</sup> e circa 126 milioni per Fondi di solidarietà.<sup>215</sup>

Restringendo il campo di analisi alle annualità dal 2019 al 2022, è possibile rilevare che, a differenza degli altri strumenti di tutela, la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria<sup>216</sup> ha mantenuto un andamento sostanzialmente costante anche nel periodo pandemico.

La geolocalizzazione degli interventi degli ammortizzatori sociali autorizzati, nell'anno 2022, consente di evidenziare che la macroarea **Nord Italia**<sup>217</sup> ha assorbito circa n. 222,26 milioni di ore di Cassa Integrazione Guadagni (*pari a circa il 47,5% del totale nazionale*) e n. 57,5 milioni di ore attinte da Fondi di solidarietà (*pari a 45,6% del totale nazionale*). Per quanto concerne il **Centro Italia**<sup>218</sup>, nel 2022 sono state autorizzate circa 109,5 milioni di ore di Cassa Integrazione Guadagni (*pari a circa il 23,4% del totale nazionale*) e n. 44 milioni di ore attinte da Fondi di solidarietà (*pari a 34,9% del totale nazionale*). Infine, nel 2022 al **Sud Italia ed isole**<sup>219</sup> sono state destinate circa n. 136,7 milioni di ore di Cassa Integrazione Guadagni (*pari a circa il 29,1% del totale nazionale*) e n. 24,6 milioni di ore attinte da Fondi di solidarietà (*pari a 19,5% del totale nazionale*).

<sup>214</sup> Il numero di ore di trattamento di cassa integrazione concesse nel 2022 sono in diminuzione del 74% rispetto al 2021 (cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).

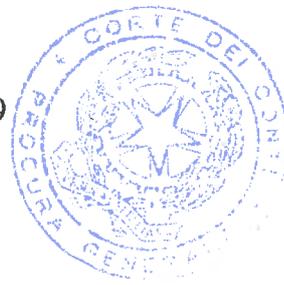
<sup>215</sup> Nel 2021 sono state autorizzate circa un miliardo di ore per i FIS (cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).

<sup>216</sup> La causale COVID-19, introdotta con gli strumenti di contrasto agli effetti economici della pandemia, è stata, infatti, riconosciuta solo per la CIGO e CIGD, ma non per la CIGS. Ciò ha determinato una crescita esponenziale dell'utilizzo dei primi due strumenti.

<sup>217</sup> Macroarea comprendente le seguenti regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino AA, Veneto, Friuli V.G., Emilia-Romagna.

<sup>218</sup> Macroarea comprendente le seguenti regioni: Toscana, Umbria, Marche e Lazio.

<sup>219</sup> Macroarea comprendente le seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.



## **6. Le tutele e le garanzie per chi perde il posto di lavoro: NASpI, DIS-COLL e Programma GOL.**

Come sopra illustrato, gli ammortizzatori sociali sono rappresentati da una serie di misure finalizzate ad offrire sostegno economico ai lavoratori che hanno perso il posto di lavoro. Il Ministero del Lavoro, oltre a curare l'applicazione degli ammortizzatori sociali, sostiene anche misure accessorie con azioni di intervento in materia di incentivi per l'occupazione finalizzati allo sviluppo di politiche attive per l'occupazione.

Con specifico riferimento alle azioni svolte dal 2018 al 2021 in merito a NASpI e DIS-COLL, si richiama il Rapporto della Sezione centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte dei conti sul “*Sistema degli ammortizzatori sociali: NASPI E DIS-COLL*”, adottata con deliberazione 2 agosto 2022, n. 48/2022/G.

Prima di entrare nel merito degli istituti e delle novità introdotte con la legge di Bilancio 2022, si riporta, con un breve cenno, il dato offerto da Banca d'Italia<sup>220</sup>, per il secondo bimestre 2023, secondo i cui rilievi risulta che l'occupazione dipendente ha iniziato una ripresa che continua a crescere, attestando che, in marzo e aprile del 2023, la domanda di lavoro nel settore privato non agricolo ha continuato ad aumentare a ritmi sostenuti e che nei due mesi sono stati creati oltre 100.000 posti, al netto delle cessazioni, un valore simile a quello del primo bimestre e superiore sia agli andamenti medi del 2022, sia a quelli del 2019, prima della pandemia di COVID-19.

Il D.Lgs. 4 marzo 2015, n. 22, disciplina l'ambito di applicazione dell'indennità di disoccupazione NASpI (“*Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego*”). Si tratta di un sussidio introdotto per consentire ai lavoratori di fronteggiare lo stato di disoccupazione involontaria, verificatosi a partire dal primo maggio 2015. La NASpI introduce – rispetto ai previgenti istituti (ASPI e MiniASPI) – un ampliamento della platea dei potenziali beneficiari rispetto al passato, operando maggiori aperture sui requisiti di accesso.

Originariamente, per ottenere i benefici dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, erano necessari due anni di anzianità assicurativa ed un anno di contribuzione (nel biennio precedente). Con la NASpI, in ciò allargando il *target* dei possibili beneficiari, il “montante

---

<sup>220</sup> Ministero del Lavoro - Banca d'Italia - ANPAL, “*Il mercato del lavoro: dati e analisi maggio 2023*”.



contributivo” richiesto ammonta a poco più di 3 mesi di contribuzione (13 settimane), rinvenibili nei 4 anni precedenti.<sup>221</sup>

La legge di Bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234) ha modificato la normativa in materia di ammortizzatori sociali contenuta nel decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148, con l'intento di implementare un sistema di protezione sociale universale allargato ad una più ampia platea di lavoratori, tra cui anche i lavoratori a domicilio, i lavoratori con apprendistato (assunti con contratto di apprendistato) e di alta formazione e di ricerca, lavoratori agricoli, soci lavoratori di cooperative, ecc., ampliando la platea dei lavoratori anche per quanto riguarda la NASpI e alleggerendo i requisiti per beneficiare della prestazione.<sup>222</sup>

Per effetto delle novità introdotte all'articolo 3, comma 1-*bis*, del decreto legislativo n. 22 del 2015 (operate dalla legge di Bilancio 2022: art. 1, comma 221, lettera b) per gli eventi di disoccupazione involontaria intervenuti a fare data dal 1° gennaio 2022 non è più richiesto il c.d. requisito lavorativo delle trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione, con la conseguenza che l'accesso alla prestazione è ammesso in

<sup>221</sup> La domanda deve essere presentata all'INPS, esclusivamente in via telematica, direttamente dal richiedente o tramite patronato e spetta a partire dall'ottavo giorno successivo alla data di cessazione del rapporto di lavoro.

<sup>222</sup> Requisiti per l'accesso alla prestazione sono lo stato di disoccupazione involontario, risultando, tuttavia, ammessi al beneficio coloro che abbiano presentato dimissioni volontarie per giusta causa ovvero nell'ambito di procedure di conciliazione ex art. 7 L. n. 604/1966, nonché durante il periodo di maternità. Oltre a tale indefettibile prerequisite, è necessario, come sopra accennato, avere almeno 13 settimane di contribuzione nei quattro anni antecedenti l'inizio dello stato di disoccupazione ed avere 30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione, a prescindere dal minimale contributivo, anche sommando diversi rapporti di lavoro. L'importo erogabile a titolo di NASpI è pari almeno al 75% della retribuzione mensile media degli ultimi quattro anni ed è corrisposta mensilmente per un numero di settimane pari alla metà delle settimane di contribuzione degli ultimi quattro anni. La misura della prestazione è pari al 75% della retribuzione media mensile imponibile ai fini previdenziali degli ultimi quattro anni (1.250,87 euro, per il 2022). Se la retribuzione media è superiore al predetto importo di riferimento annuo, in ogni caso l'importo dell'indennità non può superare un limite massimo individuato con legge e rivalutato annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT e reso noto ogni anno dall'INPS con circolare pubblicata sul sito (pari per il 2022 a 1.360,77 euro). L'erogazione della NASpI è subordinata alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa, nonché ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti. Il beneficio decade in caso di perdita dello stato di disoccupazione ovvero quando venga iniziata un'attività lavorativa<sup>222</sup> subordinata, autonoma o impresa individuale senza aver prima avvisato, con l'apposita comunicazione, l'INPS. Infatti, a determinate condizioni, la NASpI è compatibile sia con attività di lavoro subordinato ed autonomo, che con l'esercizio di impresa individuale o prestazioni di lavoro occasionale. La normativa incentiva l'*autoimprenditorialità*, prevedendo che il lavoratore avente diritto alla prestazione, può richiedere la liquidazione anticipata, in un'unica soluzione, dell'importo complessivo del trattamento a titolo di incentivo all'avvio un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o, ancora, per la sottoscrizione di una quota di capitale sociale di una cooperativa di lavoro. Dal diritto alla NASpI si decade anche raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato; o per acquisizione del diritto all'assegno ordinario di invalidità.



presenza dei soli requisiti dello stato di disoccupazione involontario e delle tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione.<sup>223</sup>

Viene introdotto un nuovo meccanismo di riduzione della prestazione (c.d. *décalage*). Infatti, per gli eventi di cessazione involontaria del rapporto di lavoro successivi al 1° gennaio 2022, per la generalità dei beneficiari dell'indennità NASpI: a) la prestazione si riduce nella misura del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del sesto mese di fruizione<sup>224</sup>; b) per coloro che abbiano compiuto 55 anni di età alla data di presentazione della domanda di NASpI, la prestazione si riduce nella misura del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno dell'ottavo mese di fruizione.

Con la legge di Bilancio 2022, la NASpI viene estesa anche agli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci, ampliandosi così la platea dei possibili percettori, in linea con lo spirito della riforma degli ammortizzatori sociali che si propone di colmare ogni vuoto di tutela, in applicazione del principio del c.d. universalismo differenziato.

La misura della DIS-COLL è, invece, destinata a soggetti svolgenti attività quali collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno perso involontariamente l'occupazione e che sono iscritti, in via esclusiva, alla Gestione Separata presso l'INPS.

La predetta indennità di disoccupazione (DIS-COLL) è stata istituita dal decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 e successivamente definita dalla legge 22 maggio 2017, n. 81. La legge di Bilancio 2022 (L. 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, comma 223) è intervenuta – analogamente a quanto riportato per la NASpI – modificando parzialmente la disciplina della DIS-COLL.<sup>225</sup>

Anche per la DIS-COLL viene introdotto un nuovo meccanismo di riduzione della prestazione (c.d. *décalage*). Infatti, con particolare riferimento agli eventi di disoccupazione involontaria verificatisi dal 1° gennaio 2022, la DIS-COLL:

- viene corrisposta mensilmente, a decorrere dall'8° giorno successivo alla cessazione della collaborazione, per un numero di mesi pari a quelli di contribuzione accreditati nel periodo

<sup>223</sup> Si veda Circ. INPS n. 2/2022.

<sup>224</sup> Per gli eventi di cessazione involontaria del rapporto di lavoro intervenuti fino alla data del 31 dicembre 2021, l'indennità NASpI si riduce nella misura del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione.

<sup>225</sup> Sul punto, si veda la circolare INPS n. 3 del 4 gennaio 2022.



compreso tra il 1° gennaio dell'anno civile precedente l'evento di cessazione del lavoro e l'evento stesso;

- la durata della prestazione viene innalzata da sei mesi ad un anno. In ogni caso, non può superare 12 mesi e, per i periodi di fruizione dell'indennità, è riconosciuta la contribuzione figurativa;

- la prestazione si riduce del 3% ogni mese a decorrere dal 1° giorno del 6° mese di fruizione;

- il beneficio è condizionato alla permanenza dello stato di disoccupazione, nonché alla regolare partecipazione alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai Servizi competenti;

- in caso di nuova occupazione con contratto di lavoro subordinato di durata superiore a 5 giorni, il lavoratore decade dal diritto alla DIS-COLL; se di durata non superiore a 5 giorni, l'erogazione è sospesa d'ufficio, con possibilità – al termine del periodo di sospensione – di riprendere a decorrere dal momento in cui era rimasta sospesa.

Come previsto per la NASpI, nel caso in cui il beneficiario dia inizio ad un lavoro autonomo o di impresa individuale<sup>226</sup>, il lavoratore deve comunicare all'INPS entro 30 giorni dall'inizio dell'attività il reddito annuo che prevede di trarne, determinando una riduzione pari all'80% del reddito previsto. L'omessa comunicazione determina la decadenza dal beneficio.

La decadenza intercorre, altresì, ove il beneficiario non partecipi regolarmente alle iniziative di attivazione lavorativa e ai percorsi di riqualificazione professionale proposti dai servizi competenti. In merito, risulta disciplinato un sistema di sanzioni proporzionali che vanno dalla decurtazione fino alla decadenza dalla prestazione e dallo stato di disoccupazione.<sup>227</sup>

L'indennità di disoccupazione DIS-COLL è pari al 75% del reddito medio mensile, ma in ogni caso la DIS-COLL non può superare una misura massima, che, per il 2022, è pari a 1.360,77 euro.

Risulta, infine, opportuno dare contezza del **Programma GOL** del Ministero del Lavoro<sup>228</sup>, che in funzione del collegamento tra politiche passive e politiche attive, cura la presa in carico e

---

<sup>226</sup> Da cui derivi un reddito che corrisponde a un'imposta lorda pari o inferiore alle detrazioni spettanti ai sensi dell'art. 13 del Testo Unico delle imposte sui redditi.

<sup>227</sup> Decreto Legislativo 15 settembre 2015, n. 150, art. 21.

<sup>228</sup> Istituito dai commi 324-328 della legge di bilancio 30 dicembre 2021, n. 234, il programma "Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)", è un "programma nazionale di presa in carico per l'inserimento occupazionale, mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro nell'ambito del patto di servizio. Cinque sono i percorsi previsti: reinserimento lavorativo (per coloro più vicini al mercato del lavoro), aggiornamento professionale (per i lavoratori più lontani dal mercato ma con competenze ancora



l'indirizzamento dei lavoratori disoccupati, ammessi ai benefici di sussidio e che hanno aderito al programma di riqualificazione professionale, per il quale il programma “*Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori*” (GOL) rientra nell’ambito della Missione 5 del PNRR ed ha una dotazione di 4,4 miliardi di euro.

Presentava due Obiettivi (*Milestone*): entrata in vigore entro il 2021 dei decreti interministeriali per l’approvazione del programma e del Piano Nuove Competenze; adozione dei Piani regionali per il raggiungimento di almeno il 10% dei beneficiari complessivi entro il 2022.

Il Programma GOL si caratterizza per la personalizzazione degli interventi – a seconda dell’età e del livello di competenze individuali – e per il coinvolgimento delle imprese sul territorio e la cooperazione tra sistema pubblico e privato.

Beneficiari sono i percettori di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, disoccupati percettori della NASpI e della DIS-COLL, beneficiari del Reddito di cittadinanza (RdC), lavoratori fragili o con redditi molto bassi, disoccupati senza alcuna misura di sostegno.

Per l’annualità 2022, il GOL ha avuto a disposizione risorse pari a 880 milioni di euro. Al 9 settembre 2022, il numero di coloro che hanno stipulato un Patto di servizio personalizzato per l’individuazione delle misure è superiore a 175 mila persone, pari al 58,4% del *target* complessivo del PNRR per il 2022. La componente femminile rappresenta il 57,7% dei beneficiari e circa il 40% dei beneficiari risultata disoccupato da 6 mesi e oltre e il 32,4% da 12 mesi e oltre.<sup>229</sup>

## 7. Uno sguardo ai dati contabili e statistici.

Oltre agli esiti del Rapporto stilato dalla Corte dei conti nel 2022, sopra citato, si evidenziano anche le osservazioni riportate dall’ISTAT.

Nel 2023 (su dati relativi al 2021)<sup>230</sup>, il predetto Istituto ha rilevato che: “*Le famiglie beneficiarie di sussidi legati alla sola sfera lavorativa mostrano caratteri piuttosto specifici: sono residenti nel Centro-Nord nel 67,7% dei casi, quasi la metà sono collocate nel secondo e nel terzo*

---

*spendibili), riqualificazione (per i lavoratori lontani dal mercato e con competenze non spendibili), lavoro e inclusione (nei casi di bisogni complessi, con il concorso della rete dei servizi territoriali), ricollocazione collettiva (comprendente la valutazione degli sbocchi occupazionali sulla base della specifica situazione aziendale e della professionalità dei lavoratori coinvolti dalla crisi). GOL intende essere anche uno spazio di innovazione e sperimentazione per progetti su scala ridotta, adottati in raccordo con le Regioni, la cui valutazione, se positiva, potrà introdurre modifiche delle politiche nazionali”*, si veda sito ANPAL.

<sup>229</sup> Nota di monitoraggio di attuazione del Programma GOL - Dati aggiornati al 9 settembre 2022 - sito ANPAL.

<sup>230</sup> ISTAT - “*Mercato del lavoro, redditi e misure di sostegno: un’analisi integrata Anno 2021*”, pubblicazione dell’8 marzo 2023.



quinto di reddito, il 75,2% ha prevalenza di occupati in famiglia e quasi la metà è caratterizzata da bassa intensità di istruzione. Le famiglie beneficiarie unicamente di sussidi di contrasto alle situazioni di disagio economico sono collocate per la maggior parte nel Mezzogiorno (65,5%), oltre nove su dieci appartengono ai due quinti più poveri della distribuzione dei redditi, solo nel 26,2% dei casi vi è in famiglia prevalenza di occupati e la quota di quelle con bassa intensità di istruzione sale al 75,2%”.

Inoltre, dalle relazioni ISTAT<sup>231</sup> è emerso che:

“- Nel 2021 il 6,8% degli individui di 15-64 anni ha percepito la NASpI. L'incidenza dei percettori di NASpI è decisamente più marcata in settori tipicamente stagionali come gli Alberghi e la ristorazione (21%), e in altri settori come i Servizi alla persona (13,6%), la Sanità e l'Istruzione (10,5%). Analogamente si registra una maggiore incidenza dei percettori di NASpI nei quinti di reddito medi e medio-bassi (in particolare nel secondo (9,1%) e terzo quinto (8,6%)). Il quinto più povero, caratterizzato da un più basso tasso di occupazione, ha una incidenza inferiore (7,2%). Le donne percepiscono la NASpI più degli uomini (7,5 rispetto a 6,1%), e il divario di genere, è particolarmente ampio per gli stranieri provenienti da paesi UE: le donne percettrici sono circa il doppio (16%) rispetto agli uomini (8,8%).

- L'incidenza dei percettori di NASpI è più che tripla rispetto alla media in settori tipicamente stagionali come Alberghi e Ristorazione (21%), e molto elevata in settori come i Servizi alla persona (13,6%), la Sanità e l'Istruzione (10,5%) (Figura 6). La presenza di destinatari di NASpI è poco più alta della media nelle Costruzioni, nei Trasporti e nel Commercio. Gli Alberghi e Ristoranti e i Servizi alla persona, oltre ad essere settori con la maggiore incidenza di percettori di NASpI, sono anche tra quelli con una più elevata presenza di lavoratori stranieri.

- L'incidenza dei percettori di NASpI è più che tripla rispetto alla media in settori tipicamente stagionali come Alberghi e Ristorazione (21%), e molto elevata in settori come i Servizi alla persona (13,6%), la Sanità e l'Istruzione (10,5%) (Figura 6). La presenza di destinatari di NASpI è poco più alta della media nelle Costruzioni, nei Trasporti e nel Commercio. Gli Alberghi e Ristoranti e i Servizi alla persona, oltre ad essere settori con la maggiore incidenza di percettori di NASpI, sono anche tra quelli con una più elevata presenza di lavoratori stranieri”.

Secondo le elaborazioni INPS (novembre 2022)<sup>232</sup>, negli ultimi anni l'andamento dei beneficiari mensili di NASpI/DIS-COLL riflette sia l'andamento della crisi pandemica sia l'effetto

<sup>231</sup> ISTAT - “Mercato del lavoro, redditi e misure di sostegno: un'analisi integrata anno 2021”, pubblicazione dell'8 marzo 2023.



dei provvedimenti normativi a contrasto, in particolare, rilevando come *“La curva dei beneficiari presenta nel 2020 un trend crescente fino ad agosto, grazie alle proroghe straordinarie, un successivo andamento decrescente dovuto al blocco dei licenziamenti, andamento determinato anche dalle mancate attivazioni dei contratti a termine (soprattutto stagionali). La discesa prosegue fino a tutto il primo semestre 2021 e s’inverte nel mese di luglio, per effetto sia del consueto ingresso in NASpI dei precari della scuola, sia dello sblocco dei licenziamenti, senza tornare tuttavia ai medesimi livelli numerici del 2019. Similmente, anche l’andamento dei nuclei percettori di Rdc/Pdc riflette quanto accaduto nel Paese. Con la crisi pandemica e l’aumento delle difficoltà economiche è costantemente cresciuto il numero di nuclei percettori (la flessione a ottobre 2020 è dovuta alla conclusione del primo ciclo di erogazione (aprile 2019 - settembre 2020) della coorte più numerosa). Nel 2021 il numero di percettori si è assestato, poi con la ripresa occupazionale è iniziato a diminuire”*.

L’Istituto<sup>233</sup> ha confermato la tendenza, osservando che *“Nel 2021 si registra una ulteriore diminuzione delle domande di NASpI per tutti i tipi di contratto, legata ai provvedimenti normativi adottati che hanno continuato a tutelare i posti di lavoro a tempo indeterminato attraverso il prolungamento per parecchie aziende del blocco dei licenziamenti, mentre nel 2022 l’incremento in termini assoluti delle domande rispetto al 2019 fa capo principalmente ai lavoratori a termine. Per i lavoratori a tempo indeterminato tale confronto risulta nel triennio osservato sempre “positivo”, in termini di minori richieste di indennizzo della disoccupazione”*.

Infine, dai dati ricavabili dal bilancio preventivo di assestamento dell’INPS<sup>234</sup> per l’anno 2022, si evince che:

- per le prestazioni economiche a lavoratori disoccupati non agricoli (ind. mobilità, ind. disoccupazione, ind. dell’assicurazione sociale per l’impiego ASPI, MINIASPI, NASpI, ASDI, DIS-COLL e relativi trattamenti per carichi familiari), le Previsioni Assestate Competenza delle Uscite 2022 indicano l’importo di € 7.992.930.600.00;

---

<sup>232</sup> Cfr. L’ITALIA NEI DATI AMMINISTRATIVI - Evidenze - LAVORO, PRESTAZIONI A SOSTEGNO DEL REDDITO E DELLA FAMIGLIA, PENSIONI - INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale, ed. n. 1 del 14 novembre 2022.

<sup>233</sup> L’ITALIA NEI DATI AMMINISTRATIVI - Evidenze - LAVORO, PRESTAZIONI A SOSTEGNO DEL REDDITO E DELLA FAMIGLIA, PENSIONI - INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale, ed. n. 2 del 15.2.2023.

<sup>234</sup> INPS - Bilancio preventivo Nota di assestamento 2022; approvato dal Consiglio di Indirizzo e Vigilanza nella seduta dell’8 novembre 2022 Deliberazione n. 15.



- per le indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi familiari ai lavoratori dipendenti agricoli, le Previsioni Assestate Competenza delle Uscite 2022 ammontano ad € 1.985.728.500,00;
- per la voce riepilogativa generale di spesa relativa alle uscite 2022 per prestazioni non pensionistiche vengono riportati gli importi di € 81.771.280.304,87 (competenza) ed € 81.958.815.778,43 (cassa).

Per quanto concerne i dati consolidati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, nel 2022 i beneficiari di NASpI sono stati circa 2,6 milioni, di cui quasi 159.971 appartenenti ad un nucleo familiare beneficiario di Reddito di Cittadinanza, corrispondenti ad uno stanziamento definitivo pari a circa 2,5 miliardi di euro<sup>235</sup>. In relazione alla DIS-COLL, il Dicastero ha rilevato circa 30 mila domande presentate nel 2022, in aumento di circa il 14% sull'anno precedente, con conseguente appostamento in bilancio di circa 56 milioni di euro.<sup>236</sup>

#### **8. Le altre misure a sostegno del reddito: assegno unico universale e reddito di cittadinanza.**

Sull'argomento relativo alla spesa pubblica per le varie forme di assistenza sociale, si rinvia allo studio specifico contenuto nel "*Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica*", approvato dalla C.d.c. , con delibera n. delibera n. 22/SSRRCO/RCFP/2023.<sup>237</sup>

L'**Assegno unico universale per i figli a carico (AUU)**, introdotto nel nostro ordinamento dal D.Lgs. 29 dicembre 2021 n. 230, consiste in un beneficio economico attribuito mensilmente, a far data dal primo marzo 2022 e per i mesi da marzo a febbraio di ogni anno, dall'INPS ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo determinata mediante l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).<sup>238</sup>

Potrà esser riconosciuto, pertanto, anche a famiglie non raggiunte dagli strumenti di tutela garantiti dal sistema previdenziale. In particolare, l'AUU è riconosciuto:

- per ogni figlio minorenni a carico e, per i nuovi nati, decorre dal settimo mese di gravidanza;
- al ricorrere di particolari condizioni, anche per ogni figlio maggiorenne a carico, fino al compimento dei 21 anni di età;

<sup>235</sup> Le risorse stanziare per il 2022 risultano in calo del 6,7% rispetto all'anno precedente (Cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).

<sup>236</sup> Le risorse appostate in relazione alla DIS-COLL sono in crescita del 26% rispetto al 2021 (Cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).

<sup>237</sup> Cfr. pagine 197 e seguenti.

<sup>238</sup> Si veda la Circ. INPS n. 41 del 07.04.2023.



- per ogni componente disabile a carico senza limiti di età.<sup>239</sup>

Per poter accedere al beneficio è, altresì, richiesto il possesso congiunto, all'atto della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio, di requisiti soggettivi legati alla cittadinanza, alla residenza ed al soggiorno in territorio italiano.<sup>240</sup>

Per quanto concerne, invece, la determinazione dell'assegno la misura è caratterizzata da un importo base (determinato dall'ISEE, dalla composizione e dalla dimensione del nucleo familiare) e da altre maggiorazioni che dipendono dalla presenza di disabili, dal numero dei figli a carico, dall'età della madre. Per le famiglie con ISEE uguale o inferiore a 25.000 euro è prevista, inoltre, per il primo anno, una maggiorazione transitoria per ridurre eventuali differenze negative tra il nuovo AUU e l'Assegno per nucleo familiare (ANF) percepito negli anni precedenti.<sup>241</sup>

Si segnala che la nuova normativa introdotta con l'AUU assorbe il regime delle detrazioni fiscali<sup>242</sup>, sia quelle per figli a carico minori di 21 anni (incluse le maggiorazioni delle detrazioni per i figli minori di tre anni e per i figli con disabilità) sia quelle per le famiglie numerose (in presenza di almeno 4 figli).

Assegno Unico Universale per figli a carico*				
marzo - dicembre 2022				
Numero richiedenti pagati	Numero figli	Importo complessivo erogato (mln/€)	Importo medio mensile per richiedente (€)	Importo medio mensile per figlio (€)
5.292.763	8.468.533	12.345,60	233	146

\* a cura di INPS - Coordinamento Generale Statistico Attuariale - Osservatorio statistico  
sull'Assegno Unico Universale - appendice statistica gennaio 2023

<sup>239</sup> La misura, per i nuclei familiari orfanili, può essere richiesta per ogni orfano maggiorenne a condizione che sia già titolare di pensione ai superstiti e riconosciuto con disabilità grave, ai sensi dell'art. 3, c. 3, della legge n. 104/1992.

<sup>240</sup> È richiesta, infatti, la cittadinanza italiano o di altro Stato membro dell'UE: laddove il richiedente provenga da Paese *extra* UE, il beneficio può essere concesso solo dimostrando il possesso alternativamente del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, del permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi, permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzato a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi. Inoltre, la norma prescrive, altresì, che il beneficiario sia soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia, che sia residente o domiciliato in Italia o che sia o sia stato residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi ovvero sia titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale.

<sup>241</sup> L'integrazione si riduce di un terzo l'anno e diventa nulla a partire dal mese di marzo 2025.

<sup>242</sup> In seguito all'introduzione dell'AUU, dal 1° gennaio 2022 è stato abrogato il Premio alla nascita, nonché gli assegni al nucleo familiare (ANF), l'Assegno temporaneo ai figli minori e le detrazioni per i figli a carico (Cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).



Infine, l'art. 7, comma 2, del D.Lgs. n. 230/2021 prevede la corresponsione d'ufficio dell'Assegno Unico e Universale per i nuclei di familiari percettori del Reddito di Cittadinanza, in termini di una quota supplementare al predetto beneficio economico erogata congiuntamente ed automaticamente, in assenza di una specifica istanza prodotta allo scopo.<sup>243</sup>

Il **Reddito di Cittadinanza**, quale misura di protezione sociale finalizzata all'inclusione ed al contrasto alla povertà, è stata introdotta nel nostro ordinamento<sup>244</sup> con D.L. 28 gennaio 2019, n. 4 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, in sostituzione del previgente Reddito di Inclusione - ReI.<sup>245</sup>

All'impianto normativo inizialmente approntato, la legge 30 dicembre 2021, n. 234 – c.d. Legge di Bilancio 2022 – ha apportato alcune modifiche ed integrazioni alla misura del Reddito di Cittadinanza. È stato, infatti, previsto che la domanda per la concessione, pena l'improcedibilità, debba prevedere il rilascio delle dichiarazioni di immediata disponibilità al lavoro e, in ordine alla congruità delle offerte di lavoro, l'obbligo di accettare, pena la decadenza, almeno una di due offerte ricevute<sup>246</sup> (ovvero la prima se trattasi di rinnovo del beneficio). Risultano, altresì, implementate le fattispecie di reato che determinano l'interdizione dal riconoscimento del beneficio.

Con la Legge di Bilancio 2023<sup>247</sup>, il Governo ha disposto la cessazione di tale tipologia di contribuzione a far data dal gennaio 2024, introducendo – per il periodo transitorio – ulteriori modificazioni alla disciplina del RdC, tra cui la previsione del limite massimo di 7 mensilità<sup>248</sup>,

<sup>243</sup> Sul punto è intervenuta anche la circolare INPS n. 52 del 28/04/2022.

<sup>244</sup> Con l'art. 1, comma da 255, della L. 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. Legge di Bilancio 2019) è stato istituito il "*Fondo per il reddito di cittadinanza*", con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021.

<sup>245</sup> Il D.Lgs. 15 settembre 2017, n. 147, attuativo della legge delega 15 marzo 2017, n. 33, recante "*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*", dal 1° gennaio 2018, ha sostituito il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) con il Reddito di Inclusione (ReI), cioè una misura nazionale di contrasto alla povertà, condizionata alla prova dei mezzi e a vocazione universale, articolata in due componenti: sostegno economico e servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa. Dal marzo del 2019, il ReI è stato sostituito dal Reddito di Cittadinanza.

<sup>246</sup> In ogni caso, il rifiuto della prima offerta congrua di lavoro determina una riduzione del beneficio, mentre al secondo rifiuto consegue la decadenza.

<sup>247</sup> Legge 29 dicembre 2022, n. 197 "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*" (G.U. Serie Generale n. 303 del 29-12-2022 - Suppl. Ordinario n. 43). Si veda anche: Senato della Repubblica italiana - Dossier "Nota di lettura - XIX legislatura A.S. 442: Disegno di Legge "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*", approvato dalla Camera dei deputati, edizione provvisoria al 27.12.2022.

<sup>248</sup> Ad eccezione del caso di nuclei al cui interno vi siano persone con disabilità, minorenni o persone con almeno 60 anni di età.



nonché l'obbligo di frequenza di corsi di formazione e/o di riqualificazione professionale, di cui alla legge n. 53 del 2003.<sup>249</sup>

A distanza di oltre quattro anni dall'introduzione, è possibile rilevare l'effettivo impatto economico-sociale di una misura di "sicurezza sociale", che ha permesso di mitigare gli effetti recessivi derivanti dalla crisi pandemica. Nel periodo 2019-2022, infatti, i **nuclei familiari percettori di almeno una mensilità sono stati circa 1 milione** (in media), corrispondenti ad un importo medio mensile pari ad euro 568,34.<sup>250</sup>

Nello specifico, l'analisi dei dati disponibili evidenzia che nel periodo aprile-dicembre 2019, circa **975 mila nuclei familiari** (*corrispondenti ad oltre 2,56 milioni di persone*) hanno ottenuto l'erogazione di almeno una mensilità, con un importo medio mensile pari ad euro 530,02.<sup>251</sup>

Nell'anno 2020, contraddistinto dall'esordio e dalle fasi più cruente dell'emergenza pandemica sanitaria, circa **1,42 milioni** di nuclei (*corrispondenti ad oltre 3,5 milioni di persone*) hanno avuto accesso ad almeno un rateo del beneficio, con un importo medio mensile pari ad euro 566,57.<sup>252</sup>

Gli effetti economici della crisi pandemica hanno contraddistinto anche il 2021, anno in cui circa **1,6 milioni** di nuclei (*pari a quasi 3,76 milioni di persone*) hanno, poi, effettivamente ottenuto almeno una mensilità, con un importo medio mensile pari ad euro 577,60.<sup>253</sup>

Infine, per l'anno 2022, il RdC **ha complessivamente assorbito circa 7.588 milioni di euro**, ripartiti in favore di circa **1,53 milioni** di nuclei familiari costituiti da 3,48 milioni di persone, con un importo medio mensile erogato pari ad euro 581,98.<sup>254</sup>

Lo stanziamento definitivo sia di competenza che di cassa, per l'anno 2022, è risultato pari a 8,3 miliardi di euro, in diminuzione del 5,7% rispetto al 2021.<sup>255</sup>

<sup>249</sup> I beneficiari compresi nella fascia di età dai 18 ai 29 anni, che non hanno adempiuto all'obbligo scolastico di cui all'articolo 1, comma 622, della legge n. 296 del 2006 (per il quale l'istruzione impartita per almeno dieci anni è obbligatoria), dovranno procedere all'iscrizione e alla frequenza di percorsi di istruzione di primo livello o, comunque, funzionali all'adempimento del predetto obbligo.

<sup>250</sup> Dati tratti dall'Osservatorio statistico Reddito/Pensione di Cittadinanza, Tavola 1.4 "Nuclei percettori di RdC/PdC e importi erogati - dati mensili".

<sup>251</sup> Dati tratti dall'Osservatorio statistico Reddito/Pensione di Cittadinanza, Tavola 1.2.1 "Nuclei percettori di almeno una mensilità di Reddito di Cittadinanza nell'anno di riferimento per regione".

<sup>252</sup> Cfr. nota che precede.

<sup>253</sup> Cfr. nota che precede.

<sup>254</sup> Cfr. nota che precede.

<sup>255</sup> Lo stanziamento richiamato è stato appostato sul capito n. 2781 "Fondo per il reddito di cittadinanza" del Ministero del Lavoro e Politiche sociali (Cfr. *Relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2022*, cit.).



La geolocalizzazione delle erogazioni, effettuate nell'anno 2022, consente di evidenziare che, nella macroarea **Nord Italia**<sup>256</sup>, hanno percepito almeno una mensilità n. 322.470 nuclei familiari, corrispondenti a 673.965 persone, per un importo medio mensile pari ad euro 521,23.

Per quanto concerne il **Centro Italia**<sup>257</sup>, i nuclei percipienti un rateo si attestano in n. 243.734, corrispondenti a n. 503.039 persone, con un importo medio pari ad euro 541,81.

Infine, in relazione al **Sud Italia ed isole**<sup>258</sup>, il Reddito di Cittadinanza ha raggiunto n. 961.700 nuclei familiari, costituiti da n. 2.306.891, con un importo medio mensile percepito pari ad euro 609,13.

Si sottolinea che la misura del Reddito di Cittadinanza, dal primo gennaio 2024, verrà sostituita con l'istituto dell'Assegno di inclusione, la cui disciplina è contenuta nel D.L. 4 maggio 2023, n. 48, il cui art. 1 prevede *“Art. 1 - 1. È istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2024, l'Assegno di inclusione, quale misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro. 2. L'Assegno di inclusione è una misura di sostegno economico e di inclusione sociale e professionale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa”*.

In conclusione, si evidenzia che tra gli interventi più significativi della legge di bilancio per il 2023 (legge n. 197/2022) si annovera il decremento del Fondo per il reddito di cittadinanza di un importo pari, per il 2023, a 958 milioni, rispetto allo stanziamento iniziale del 2022, portando nel 2023 lo stanziamento iniziale pari a 7,8 miliardi. Al contempo, nella stessa missione, si prevede un incremento delle risorse da destinare all'assegno unico e universale per i figli a carico per il 2023 pari a 420 milioni, per cui il capitolo raggiunge la dotazione di 18,6 miliardi.

---

<sup>256</sup> Macroarea comprendente le seguenti regioni: Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria, Lombardia, Trentino AA, Veneto, Friuli V.G., Emilia-Romagna.

<sup>257</sup> Macroarea comprendente le seguenti regioni: Toscana, Umbria, Marche e Lazio.

<sup>258</sup> Macroarea comprendente le seguenti regioni: Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia, Sardegna.



## Capitolo VII

### LA DIGITALIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE NEL CONTESTO DEL PNRR E IL DIRITTO ALLA CULTURA

(V.P.G. Adriana Parlato)

*Sommario: 1. La nuova configurazione ministeriale e gli uffici a supporto della presidenza del Consiglio dei ministri. 2. Le nuove tecnologie e i beni culturali. 3. La digitalizzazione del patrimonio culturale nel PNRR. 4. Le prime analisi sul raggiungimento degli obiettivi del PNRR: i principali provvedimenti adottati. 5. La digitalizzazione nella programmazione del ciclo del bilancio. 6. I risultati della gestione 2022: i dati del rendiconto. 7. Osservazioni conclusive.*

#### **1. La nuova configurazione ministeriale e gli uffici a supporto della presidenza del Consiglio dei ministri.**

Il dicastero della cultura è stato interessato da un'articolata attività di riorganizzazione. Da ultimo, per effetto del D.L. 1° marzo 2021, n. 22, recante “*Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*”, convertito con modificazioni dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, il Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo ha assunto la denominazione di Ministero della Cultura, mentre le competenze in materia di turismo sono state trasferite al Ministero del Turismo, contestualmente istituito<sup>259</sup>.

Inoltre, il Regolamento emanato con D.P.C.M. 2 dicembre 2019, n. 169, è stato modificato dal D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 123, che, tra le altre innovazioni, ha istituito l'Unità di missione per l'attuazione del PNRR, operativa presso il segretariato generale fino al 31 dicembre 2026, con il compito di assicurare il coordinamento e l'attuazione degli interventi e dei progetti del PNRR attribuiti alla responsabilità del Ministero della Cultura, di provvedere al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo, con intestazione anche delle funzioni relative al coordinamento della fase attuativa del PNRR, previste dagli articoli 8 e 9 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.<sup>260</sup>

<sup>259</sup> V. l'articolo 6 del D.L. n. 22/2021.

<sup>260</sup> Cfr. l'articolo 26-*bis* del D.P.C.M. n.169/2019 e il successivo art. 26-*ter*, che istituisce la Sovrintendenza speciale per il PNRR, entrambi inseriti dall'art. 1, comma 1, lett. v), D.P.C.M. 24 giugno 2021, n. 123.



Sempre in riferimento al PNRR, si segnala il significativo coinvolgimento di un ente di recente fondazione, l'istituto centrale per la Digitalizzazione del Patrimonio culturale - *Digital Library*, nella realizzazione della misura 1, finalizzata a salvaguardare il patrimonio culturale per la prossima generazione, quale soggetto attuatore dell'investimento “1.1. Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale”, come di seguito illustrato.

Il tema che ci si è proposti di esaminare, vale a dire la digitalizzazione del patrimonio culturale, inoltre, va collocato in un più ampio complesso organizzativo, connotato, fra l'altro, dalla presenza, a supporto del Presidente del Consiglio, del Dipartimento per la trasformazione digitale, che si occupa della promozione e del coordinamento delle azioni del Governo volte alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie digitali.<sup>261</sup>

Occorre tenere conto, poi, delle ulteriori previsioni contenute nel citato D.L. 1° marzo, n. 22/2021, all'art. 8, rubricato “*Funzioni in materia di innovazione tecnologica e transizione digitale e istituzione del Comitato interministeriale per la transizione digitale*”, che, al comma 1, ha modificato la “*Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*” contenuta nella legge 23 agosto 1988, n. 400, stabilendo che il Presidente del Consiglio dei ministri, direttamente o per delega affidata a un Ministro, promuove, indirizza e coordina l'azione del Governo “*nelle materie dell'innovazione tecnologica, dell'attuazione dell'agenda digitale italiana ed europea, della strategia italiana per la banda ultralarga, della digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e delle imprese, nonché della trasformazione, crescita e transizione digitale del Paese, in ambito pubblico e privato, dell'accesso ai servizi in rete, della connettività, delle infrastrutture digitali materiali e immateriali e della strategia nazionale dei dati pubblici*”; tramite l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, del Comitato interministeriale per la transizione digitale (CITD), disposta dal successivo comma 2, si è inteso assicurare il coordinamento e il monitoraggio dell'attuazione delle iniziative di innovazione tecnologica e transizione digitale.

Si rammenta, poi, che il D.L. 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134, all'art.19, ha istituito l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID)<sup>262</sup>, con la funzione di braccio

<sup>261</sup> V. pagina internet: <https://innovazione.gov.it/>.

<sup>262</sup> L'agenzia è sottoposta alla vigilanza del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro da lui delegato.



operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione dell'Agenda digitale ed il compito di indirizzare in senso innovativo l'evoluzione digitale.<sup>263</sup>

## 2. Le nuove tecnologie e i beni culturali.

Tornando ai compiti del MIC, si rammenta che fra di questi, insieme alla tutela del patrimonio culturale, si annoverano la sua valorizzazione e promozione, da conseguirsi – tanto più alla luce dell'esperienza acquisita nel periodo del COVID-19 – anche con l'impiego delle nuove tecnologie, necessarie a garantire una migliore accessibilità dei musei, delle biblioteche e degli archivi.<sup>264</sup>

A seguito dell'emergenza epidemiologica, infatti, l'intera materia del digitale ha subito una decisa accelerazione, connessa anche ai ripetuti *lock down*, con conseguente espandersi e consolidarsi di una modalità di fruizione del patrimonio culturale, plasmata, già in epoca antecedente la pandemia, dall'impetuoso sviluppo della tecnologia digitale: la collettività, grazie all'accesso al *web*, può godere di gran parte dell'ingente patrimonio storico, artistico e architettonico italiano, senza alcun limite spazio-temporale, in piena attuazione del valore consacrato nell'articolo 9 della carta fondamentale.<sup>265</sup>

Quello cui si è fatto riferimento, però, è solo uno dei due volti del fenomeno: infatti, se, da una parte, la digitalizzazione rileva come potente strumento di accessibilità ai beni culturali da parte dei consociati, dall'altra, costituisce un mezzo di promozione del suo valore culturale, da conseguirsi, nel rispetto della sua destinazione, mediante un uso dei dati e delle immagini sottoposto ad un regime concessorio e alla corresponsione del relativo canone.<sup>266</sup>

Ciò ha portato, in base ad una prima opzione, a considerare prevalenti gli aspetti della facilitazione del rapporto dei cittadini con il patrimonio culturale e della sua conservazione, specie a

---

<sup>263</sup> Sull'esigenza di una *governance* coesa e strutturata, tale da superare frammentazioni e sovrapposizioni, la deliberazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato n. 50/2022/G del 12 ottobre 2022.

<sup>264</sup> Sulle nozioni di fruizione e valorizzazione e sul concetto di patrimonio culturale, l'intervento del prof. Antonio Maria Li Gresti "Sulla riproduzione (digitale) dei beni culturali. Il P.N.R.R. per il "digital cultural heritage", apparso su Amministrazione in cammino, Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione, a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet".

<sup>265</sup> Sul diritto alla cultura nel contesto della carta fondamentale, il contributo di Salvatore Settis, intitolato "Costituzione e diritto alla cultura", tratto da "Il Politico", NUOVA SERIES, Vol. 79, No. 1 (235) Gennaio Aprile 2014, pp. 5-10, pubblicato da Rubettino editore.

<sup>266</sup> L'intervento del prof. Antonio Maria Li Gresti "Sulla riproduzione (digitale) dei beni culturali. Il P.N.R.R. per il "digital cultural heritage", cit.



beneficio delle generazioni future, oppure, in un’ottica “economicista”, a privilegiare l’esigenza dello sviluppo dell’industria dei contenuti digitali, del turismo e delle nuove tecnologie.

Non si tratta però, di una dicotomia irrisolvibile, poiché, come è stato condivisibilmente osservato, con riferimento a tale apparente contrasto, “*il giusto sta nel mezzo*”, nel senso che, con un po’ di buon senso, le due tesi in campo, depurate dei loro connotati ideologici, possono senz’altro convivere in un ragionevole equilibrio”.<sup>267</sup>

### 3. La digitalizzazione del patrimonio culturale nel PNRR.

Il PNRR, che abbraccia l’arco temporale 2021-2026 con l’obiettivo del rilancio economico, sociale, culturale del Paese, attribuisce particolare rilevanza al settore della cultura e al patrimonio culturale, prevedendone un’importante opera di digitalizzazione.<sup>268</sup>

La situazione su cui il Piano dovrebbe incidere, delineata dall’accurata analisi della Sezione di controllo sulla gestione<sup>269</sup>, riflette una situazione disomogenea, connotata – oltre che da importanti punti di forza – da criticità non indifferenti<sup>270</sup>, quali la mancanza, nell’ambito di numerosi musei, di professionalità dotate di competenze legate al digitale; la diffusa carenza di piani strategici dell’innovazione digitale; il disuguale stato di avanzamento delle procedure di digitalizzazione e di informatizzazione dei cataloghi; l’utilizzo di strumenti che non dialogano con i sistemi nazionali e l’uso di supporti divenuti obsoleti; l’insufficiente adesione a programmi e sistemi nazionali; la scarsa interazione con l’utenza, anche a causa dell’utilizzo nei siti *internet* della sola lingua inglese

<sup>267</sup> L’intervento del Consigliere di Stato Paolo Carpentieri, avente ad oggetto “*Digitalizzazione, banche dati digitali e valorizzazione dei beni culturali*”, su Aedon, Rivista di arti e diritto *online*, n. 3/2020 e per un inquadramento del fenomeno in ambito europeo, l’introduzione del prof. Girolamo Sciullo alla sezione del numero dedicata alla digitalizzazione e alle banche dati digitali del patrimonio culturale.

<sup>268</sup> Il Piano si sviluppa attorno a tre assi strategici – ossia digitalizzazione ed innovazione, transizione ecologica e inclusione sociale; il PNRR rientra nell’ambito del programma comunitario “*Next Generation EU*”, di cui il nostro Paese si avvale, in termini di risorse finanziarie, tramite il “*Dispositivo per la Ripresa e Resilienza*” (R.R.F.) – che garantisce 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, di cui 68,9 miliardi di sovvenzioni a fondo perduto e la restante parte di prestiti – ed il “*Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione ed i Territori d’Europa*” (REACT-EU).

<sup>269</sup> La citata delibera n. 50/2022/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, avente ad oggetto “*Spese per l’informatica con particolare riguardo alla digitalizzazione del patrimonio culturale italiano (2016-2020)*”.

<sup>270</sup> Su un piano più generale, la Sezione di controllo sulla gestione ha stigmatizzato, anche nel raffronto con il miglior livello raggiunto in ambito europeo, l’inadeguatezza delle strategie in materia di digitalizzazione e della *governance*, non sufficientemente coesa e strutturata.



in alternativa a quella italiana; l'impossibilità di acquistare *online* i biglietti di ingresso in un'alta percentuale di musei.<sup>271</sup>

L'esistenza di ampi margini di miglioramento sul versante della digitalizzazione del patrimonio culturale è attestata anche dalla Banca d'Italia, la quale, nella pubblicazione n. 524 del novembre 2019, riguardante *“Questioni di economia e finanza, La valorizzazione del patrimonio artistico e culturale in Italia confronti internazionali, divari territoriali, problemi e prospettive”*, riportando dati ISTAT relativi al 2015, riferisce che *“soltanto il 67,9 per cento dei musei ha inventariato i propri beni, il 45,8% li ha catalogati in forma cartacea e il 37,4 per cento li ha archiviati in formato digitale”*.<sup>272</sup>

Grazie alla mole di risorse a disposizione, quindi, si offre l'occasione di imprimere una svolta decisiva al processo di innovazione e digitalizzazione, riguardante trasversalmente tutte le missioni e, in maniera diretta, la missione 1, per la quale è stato previsto uno stanziamento di fondi complessivamente pari a 40,29 mld di euro.

Si vuole porre particolare attenzione sulla componente 3 della missione, riguardante *“Turismo e Cultura 4.0.”*, cui sono destinati 8,13 mld di euro, che ha l'obiettivo di rilanciare i settori economici della cultura e del turismo, i quali, *“all'interno del sistema produttivo giocano un ruolo particolare,*

---

<sup>271</sup> Cfr. la pag. 189 e seguenti della delibera citata, contenente le conclusioni dell'indagine: *“L'approccio digitale di molti operatori del settore appare troppo spesso impermeabile al cambiamento. Gran parte dei curatori e degli altri operatori professionali fondano la loro formazione sulla museologia tradizionale ed è da lì che hanno mutuato metodologie ed abitudini ormai desuete, aggiungendovi la crescente tendenza a rivolgere la propria attenzione, non tanto al consumatore finale del proprio lavoro, ma ai colleghi e ad altri operatori specializzati. Dal punto di vista dei servizi digitali per l'utenza è innegabile che l'importante sforzo di digitalizzazione fino ad oggi compiuto dagli uffici del Ministero sia stato per lo più orientato alla conoscenza scientifica, tutela e gestione del patrimonio piuttosto che alla sua fruizione da parte di un'utenza allargata, anche se ovviamente la digitalizzazione ha prodotto di per sé un ampliamento del bacino dei fruitori. Per tale ragione, il Ministero ha ritenuto di implementare il coordinamento delle politiche di digitalizzazione del patrimonio culturale, nella consapevolezza che il tema dovrà essere al centro delle politiche ministeriali con uno sguardo necessariamente intersettoriale, assicurato dal Piano nazionale di digitalizzazione del patrimonio culturale. L'obiettivo è quello di sviluppare il potenziale che la digitalizzazione del patrimonio culturale ha non solo in termini scientifici e di conoscenza, ma anche come potente fattore di crescita culturale per la società; la cui positiva ricaduta sul piano della valorizzazione turistica dei territori in ambito globale non è che uno dei possibili ed auspicabili sviluppi. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) offre la possibilità di investire importanti risorse in ambito infrastrutturale, di crescita delle competenze, di incremento delle risorse digitali e di sviluppo di nuovi servizi per i cittadini e le comunità, fornendo quindi l'opportunità di una completa trasformazione digitale del Ministero. L'evidenza dei gap che ancora rimangono da colmare ha reso il Ministero consapevole della necessità di concepire un piano di investimento che tenga conto di tutte le diverse esigenze da soddisfare e che al tempo stesso crei valore a lungo termine proiettando in avanti tutto il settore della cultura.*

<sup>272</sup> Le pagine 17 e 18, riguardanti *“Le criticità nella gestione dell'Heritage”*. L'argomento è ripreso nella presentazione dedicata alla digitalizzazione del patrimonio culturale del numero 3, 2020 della rivista di arti e diritto *online* “Aedon.”



sia in quanto espressione dell'immagine e "brand" del Paese, sia per il peso che hanno nell'economia nazionale"; fra le diverse misure che vi fanno capo, la prima, dotata di risorse pari a 1,10 mld di euro, è dedicata alla tutela del "Patrimonio culturale per la prossima generazione".<sup>273</sup>

Occorre poi soffermarsi, ancora più nel dettaglio, sull'investimento 1.1, sostenuto con 500 mld (sono previsti ulteriori 1.46 miliardi di euro finanziati dal Fondo Complementare), avente ad oggetto la "Strategia digitale e piattaforme per il patrimonio culturale", finalizzato alla creazione di una nuova infrastruttura digitale nazionale per raccogliere, integrare e conservare le risorse digitali, rendendole disponibili per l'uso pubblico attraverso piattaforme dedicate; inoltre, all'esito della necessaria attività di formazione, si disporrà di personale aggiornato, in possesso di nuove competenze digitali; il coinvolgimento di imprese culturali, creative e *start-up*, attive sul fronte della produzione di nuovi contenuti culturali e dell'offerta di servizi culturali mira a raggiungere l'obiettivo di una cultura più fruibile e meno soggetta al deterioramento fisico.<sup>274</sup>

Si tratta di interventi che, affiancandosi a quelli su patrimonio fisico, comportano "un importante sforzo per la digitalizzazione di quanto custodito in musei, archivi, biblioteche e luoghi della cultura, così da consentire a cittadini e operatori di settore di esplorare nuove forme di fruizione del patrimonio culturale e di avere un più semplice ed efficace rapporto con la pubblica amministrazione", inoltre, si preannuncia che "una infrastruttura digitale nazionale raccoglierà, integrerà e conserverà le risorse digitali, rendendole disponibili per la fruizione pubblica attraverso piattaforme dedicate".

L'investimento è diviso in 12 *sub* investimenti<sup>275</sup>, riguardanti la redazione del Piano Nazionale di Digitalizzazione del Patrimonio culturale<sup>276</sup> (1.1.1); il Sistema di certificazione dell'identità

<sup>273</sup> Cfr. il PNRR, alle pagine 84 e 106.

<sup>274</sup> L'Istituto Centrale per la Digitalizzazione del Patrimonio Culturale - *Digital Library* è delegato al processo di coordinamento dell'investimento.

<sup>275</sup> Il soggetto attuatore, ove non diversamente specificato, è la *Digital Library*.

<sup>276</sup> Il PND rappresenta la visione strategica con la quale il Ministero della Cultura intende promuovere e organizzare il processo di trasformazione digitale nel quinquennio 2022-2026; al contempo delinea il contesto metodologico di riferimento per la realizzazione degli obiettivi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Investimento M1C3 1.1 "Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale". L'Istituto Centrale per la Digitalizzazione del Patrimonio culturale - *Digital Library* ha redatto il PND, messo in consultazione dal 18 maggio 2022 al 15 giugno 2022; in seguito alla conclusione della consultazione pubblica aperta sulla piattaforma ParteciPA il 18 maggio 2022, è stata ufficialmente rilasciata la versione definitiva, approvata successivamente con decreto direttoriale n. 12 del 30 giugno 2022; in data 23 dicembre 2022 è stata approvata la versione 1.1 del PND, che recepisce le osservazioni trasmesse dalla Commissione Cultura della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.



digitale per i beni culturali, sia fisici che nativi digitali<sup>277</sup> (2.1.2); la progettazione e acquisto di servizi *cloud* (1.1.3)<sup>278</sup>; la realizzazione di una infrastruttura *software*, nativamente *cloud*, per la raccolta, conservazione ed esposizione delle risorse digitali della cultura (1.1.4); la digitalizzazione delle collezioni di musei, archivi e biblioteche e luoghi di cultura<sup>279</sup> (1.1.5); la progettazione, realizzazione ed erogazione di un piano di formazione e aggiornamento digitale, inteso quale programma di apprendimento permanente rivolto al personale del Ministero e a tutti gli operatori attivi nel campo del patrimonio culturale (1.1.6)<sup>280</sup>; il supporto operativo per le implementazione delle azioni del progetto (1.1.7); la realizzazione di un Polo di conservazione digitale, per rispondere all'esigenza di adottare strategie e strumenti uniformi per la conservazione degli archivi digitali (1.1.8)<sup>281</sup>, la realizzazione di un Portale delle procedure e dei servizi al cittadino (1.1.9)<sup>282</sup>; la realizzazione di una Piattaforma integrata di accesso alle risorse digitali della *Digital Library* (1.1.10); la costituzione di una piattaforma di co-creazione e *crowdsourcing*, per rendere disponibili le risorse della Biblioteca Digitale (1.1.11); la realizzazione di una piattaforma di servizi digitali per sviluppatori e imprese culturali (1.1.12).

---

<sup>277</sup> Con Decreto n. 13 del 22 luglio 2022, l'Istituto Centrale per la Digitalizzazione del Patrimonio Culturale - *Digital Library* ha approvato l'Accordo sottoscritto il 21 luglio 2022 tra l'Istituto, in qualità di soggetto attuatore e l'Agenzia per l'Italia Digitale, in qualità di soggetto esecutore, per ciò che attiene alla definizione delle regole e all'identificazione delle caratteristiche tecniche necessarie alla costruzione di un Sistema di certificazione dell'identità digitale dei beni culturali e alla individuazione di obblighi e procedure di rendicontazione e di pagamento; per le connessioni dell'argomento con la tecnologia *blockchain* si rimanda all'articolo "Innovazione e digitalizzazione del patrimonio culturale" del dott. Andrea Areddu, cit., a pag.95 e seguenti.

<sup>278</sup> Il soggetto attuatore è individuato nella Direzione Generale Organizzazione.

<sup>279</sup> A seguito di confronto con le Regioni nell'ambito del tavolo settoriale di confronto di cui all'articolo 33 del D.M. n. 152 del 2021, è stata condivisa la ripartizione della quota delle risorse a livello regionale ed è stato firmato il relativo decreto ministeriale di ripartizione (D.M. n. 298 del 26 luglio 2022).

Sono stati pubblicati i seguenti bandi di gara: - il 29 luglio 2022 è stato pubblicato il primo bando di gara, volto alla digitalizzazione dei microfilm dei manoscritti, per un importo di 9,2 milioni di euro; - il 3 ottobre 2022 è stato pubblicato il secondo bando di gara per la digitalizzazione degli archivi catastali e dei quotidiani postunitari, per un valore di 27,9 milioni di euro; - in data 11 ottobre 2022 è stato pubblicato il terzo bando di gara per la digitalizzazione degli archivi fotografici delle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio, per un valore di 16,9 milioni di euro; - il 17 ottobre 2022 è stato pubblicato il quarto bando di gara per la digitalizzazione dei depositi museali - Oggetti museali, per un valore di 18,6 milioni di euro.

<sup>280</sup> In questo caso il soggetto attuatore è la Fondazione scuola beni attività culturali.

<sup>281</sup> Il soggetto attuatore è l'Archivio Centrale dello Stato.

<sup>282</sup> Il soggetto attuatore è la direzione centrale organizzazione.



#### 4. Le prime analisi sul raggiungimento degli obiettivi del PNRR: i principali provvedimenti adottati.

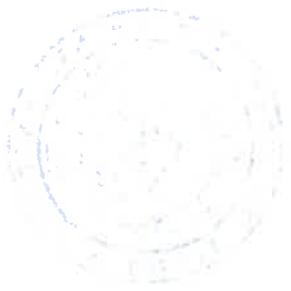
Le prime valutazioni sulla complessiva attuazione del piano possono essere tratte dalla deliberazione SSRRCO/15/2023/REF, contenente la “*Relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*,” redatta ai sensi dell’art. 7, comma 7, del D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, in base ai dati disponibili al 13 febbraio 2023 e approvata dalle Sezioni Riunite in sede di controllo nell’adunanza del 16 marzo 2023; in particolare, la disamina degli interventi del Ministero della cultura è contenuta alle pagg. 318 e ss.<sup>283</sup>

Fra i principali provvedimenti adottati<sup>284</sup>, si fa menzione dei decreti n. 7/2022 di approvazione dell’accordo attuativo stipulato tra la *Digital Library* e la Fondazione Scuola dei beni e delle attività culturali per la realizzazione del sub-investimento MIC3 1.1.6 “*Formazione e miglioramento delle competenze digitali*”; n. 13/2022, recante l’approvazione dell’accordo fra *Digital Library* e l’AgID per la realizzazione del sub-investimento 1.1.2 “*Sistema di certificazione dell’identità digitale dei beni culturali*”; n. 14/2022, di approvazione del contratto sottoscritto tra la *Digital Library* e la Dynamix Italia S.r.l. per la fornitura dei beni informatici, nell’ambito del sub - investimento MIC3 1.1.4 “*Infrastruttura software del patrimonio culturale*”; n. 298/2022, riguardante l’“*Assegnazione delle risorse alle Regioni e alle Province Autonome per la Missione 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura, Componente 3 - Cultura 4.0 (MIC3), Misura 1 “patrimonio culturale per la prossima generazione”, Investimento 1.1 “Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale” sub-investimento 1.1.5 “Digitalizzazione del patrimonio culturale”, del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”; n. 1156/2022, di approvazione del contratto sottoscritto tra la *Digital Library* e il Cineca<sup>285</sup> per l’affidamento *in house* di servizi specialistici di supporto e infrastrutturali nell’ambito del sub-investimento MIC3 1.1.4 “*Infrastruttura software del patrimonio culturale*”.

<sup>283</sup> Si segnala anche l’approfondimento di analisi in merito al ritardo digitale del mezzogiorno, posto in relazione ai grandi obiettivi del PNRR, alle pagg. 169 e seguenti.

<sup>284</sup> Nel 2021 era già stato adottato il decreto n. 528, relativo al “*Modello di Governance per l’attuazione del Piano Nazionale di Recupero e Resilienza e del Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNC) a titolarità del Ministero della Cultura*”.

<sup>285</sup> Si tratta di un Consorzio Interuniversitario che opera sotto il controllo del Ministero dell’Università e della Ricerca, impegnato, fra l’altro, nella progettazione e nello sviluppo di sistemi informativi per pubblica amministrazione e per le imprese.



Il *report* sullo stato di attuazione dell'investimento è comunque disponibile sul sito dell'Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale - *Digital Library*.<sup>286</sup>

##### **5. La digitalizzazione nella programmazione del ciclo del bilancio.**

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 ha ad oggetto il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024.

La tabella 14, in particolare, contiene lo stato relativo al Ministero della Cultura. Dalla lettura della relativa nota integrativa si desume la rilevanza della digitalizzazione del patrimonio culturale, trasversale ai diversi settori, archivistico, museale e bibliotecario.

Più nel dettaglio, nel contesto della missione 1, all'interno del programma 1.4, si segnala l'obiettivo 25, inerente, fra l'altro, alla valorizzazione del patrimonio archivistico e, nell'ambito del programma 1.5, gli obiettivi 13 e 14, concernenti la digitalizzazione del patrimonio librario e la sua fruibilità da parte degli utenti; l'obiettivo 37, nel quadro del programma 1.7, riguarda l'attuazione di iniziative finalizzate a rendere operativo il Sistema Museale Nazionale mediante lo sviluppo e l'implementazione della piattaforma realizzata in collaborazione con Agid<sup>287</sup>.

Inoltre, la missione 2, dedicata a ricerca e innovazione, nel programma 2.1, ricomprende, l'obiettivo 11, che prevede l'elaborazione e attuazione del Piano nazionale di digitalizzazione dei beni culturali, lo sviluppo dei sistemi informativi in materia di catalogazione e l'incremento di attività di ricerca, anche attraverso le opportune collaborazioni con il MIUR, le università, gli enti di ricerca e gli enti territoriali.<sup>288</sup>

Ciò premesso, gli indirizzi programmatici e le linee strategiche dell'attività del Ministero della cultura sono stati dettati dall'Atto di indirizzo concernente l'individuazione delle priorità politiche da realizzarsi nel 2022 e per il triennio 2022-2024, approvato con il D.M. 21 gennaio 2022, n. 26.

<sup>286</sup>[https://digitallibrary.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2023/05/M1C3\\_1.1\\_Cruscotto-Budget\\_Programma.pdf](https://digitallibrary.cultura.gov.it/wp-content/uploads/2023/05/M1C3_1.1_Cruscotto-Budget_Programma.pdf).

<sup>287</sup> Si tratta di dare attuazione al D.D. n. 542 del 20 giugno 2018, recante "*Prime modalità di organizzazione e funzionamento del sistema museale nazionale*"; l'obiettivo, inoltre, persegue la finalità di migliorare la qualità e la fruizione dei luoghi della cultura, con particolare riguardo ai siti meno noti e di rispondere all'esigenza di adeguamento dei musei e dei luoghi della cultura all'avvenuta digitalizzazione, mirando alla soddisfazione della domanda dei nuovi pubblici. Il Piano Triennale per la Digitalizzazione dei Musei si inserisce in questo quadro e risponde all'esigenza di fornire agli aderenti al nuovo Sistema Museale Nazionale un orizzonte di breve e medio periodo. Viene specificato che il *focus* principale del processo di digitalizzazione è il miglioramento dei servizi al pubblico.

<sup>288</sup> L'obiettivo è incentrato sull'innovazione, con particolare riguardo alle nuove tecnologie applicate alla catalogazione e documentazione del patrimonio culturale e alla ricerca scientifica svolta dagli istituti afferenti.



Nel contesto del documento si evidenziano, fra le linee di azione valide per l'emergenza sanitaria, le attività volte a garantire il mantenimento di adeguati livelli di fruizione del patrimonio culturale e delle attività culturali, nonostante la chiusura o la ridotta apertura dai luoghi della cultura.

In una prospettiva rivolta ad un periodo medio-lungo, la pianificazione, strutturata su quattro priorità, si raccorda con gli obiettivi del PNRR, fra i quali quelli attinenti alle “*Strategie e piattaforme digitali per il patrimonio culturale*”; di particolare interesse soprattutto il punto 2 della II priorità, incentrato sulla “Digitalizzazione” e rivolto ad una triplice finalità, riguardante: l’attuazione del progetto “*Piattaforme e strategie digitali per l’accesso al patrimonio culturale*”, da effettuarsi mediante lo sviluppo di una infrastruttura per la raccolta, conservazione e accesso alle risorse digitali e per mezzo dell’organizzazione, integrazione e incremento del patrimonio digitale riferito ai beni culturali; la prosecuzione del Piano Triennale per la digitalizzazione dei musei; la realizzazione di interventi mirati all’incremento della disponibilità anche digitale del patrimonio archivistico e bibliotecario e al potenziamento del Servizio bibliotecario nazionale informatico.<sup>289</sup>

Sul presupposto delle linee indicate nell’atto di indirizzo, la Direttiva generale per l’azione amministrativa e la gestione anno 2022, emanata con D.M. 28 luglio 2022, n. 306, ha individuato, gli obiettivi strategici e strutturali, da raggiungere in aggiunta ai compiti istituzionali, rilevanti ai fini della valutazione della *performance*.

In particolare, all’interno della missione 2, relativa a “ricerca innovazione”, si pone in evidenza l’obiettivo 11, avente ad oggetto l’elaborazione e l’attuazione del Piano nazionale di digitalizzazione dei beni culturali, lo sviluppo dei sistemi informativi in materia di catalogazione e l’incremento dell’attività di ricerca, anche attraverso le opportune collaborazioni con il MIUR, le università, gli enti di ricerca e gli enti territoriali.<sup>290</sup>

## **6. I risultati della gestione 2022: i dati del rendiconto.**

Nella prima parte dell’anno, in cui continuava a persistere l’esigenza di limitare i contatti interpersonali, nella vigenza delle relative misure, l’attività del Ministero si è incentrata, fra l’altro,

---

<sup>289</sup> Si segnalano, inoltre, il potenziamento delle attività di catalogazione del patrimonio culturale, da ottenersi rafforzando le azioni di digitalizzazione (“priorità I”, punto I.2-6) e il miglioramento della qualità e della fruizione dei luoghi della cultura, anche tramite accesso *web*, per mezzo dell’ampliamento dei circuiti integrati e la collaborazione con gli enti locali (“priorità II”, punto II.1-4)

<sup>290</sup> Si consideri anche il Piano della *performance* 2021-2023, approvato il 29 dicembre 2021.



sulla promozione dell'accessibilità del patrimonio culturale mediante fruizione digitale, attuata in base ai programmi coordinati e promossi dalla *Digital Library*.

Con il graduale superamento dell'emergenza, l'attenzione verso la digitalizzazione ha riguardato i settori delle biblioteche e degli archivi, interessati dall'implementazione delle misure volte a garantire una maggiore accessibilità alle opere e ai documenti, anche attraverso l'utilizzo delle tecnologie digitali.

Passando a trattare degli sviluppi degli obiettivi individuati in sede previsionale, secondo quanto riportato nella nota integrativa del rendiconto generale, non emergono particolari criticità, né in relazione all'obiettivo 25, inserito nel programma 1.4, riguardante, fra l'altro, la digitalizzazione del patrimonio archivistico e neppure in riferimento agli obiettivi 13 e 14 del programma 1.5, concernenti l'incremento della disponibilità digitale dei beni librari e l'incentivazione della loro fruizione e 37 del programma 1.7, relativo ad iniziative finalizzate a rendere operativo il Sistema Museale Nazionale mediante lo sviluppo e l'implementazione della piattaforma realizzata in collaborazione con Agid. Considerazioni analoghe valgono per l'obiettivo 11 del programma 2.1, afferente all'elaborazione e l'attuazione del Piano nazionale di digitalizzazione dei beni culturali, allo sviluppo dei sistemi informativi in materia di catalogazione e all'incremento dell'attività di ricerca, anche attraverso le opportune collaborazioni con il MIUR, le università, gli enti di ricerca e gli enti territoriali.<sup>291</sup>

Nella materia risulta assolutamente centrale il ruolo dell'Istituto centrale per la digitalizzazione del Patrimonio Culturale - *Digital Library*, incaricato di garantire l'attuazione degli interventi programmati negli ambiti di competenza previsti dal PNRR e di attuare interventi mirati all'incremento della disponibilità *on-line* del patrimonio culturale digitale.

Dal consuntivo del ministero della cultura, riferito per capitoli all'anno 2022, si evince che le spese per il funzionamento della *Digital library*, a fronte di uno stanziamento definitivo di competenza di euro 244.397,00, sono state interamente impegnate e pagate. Quanto alle somme destinate alla digitalizzazione del patrimonio culturale, hanno costituito economie i residui iniziali, pari ad euro 1.352.476,14.<sup>292</sup>

Inoltre, grazie all'utilizzo dei proventi del gioco del lotto<sup>293</sup>, sono stati finanziati progetti riguardanti, fra l'altro, la digitalizzazione del patrimonio culturale: sono stati complessivamente

<sup>291</sup> V. nota 277.

<sup>292</sup> Si considerino i capitoli 2545 e 7308.

<sup>293</sup> Cfr. l'articolo 1, comma 375, della legge 27 dicembre 2019, n.160



stanziati in via definitiva (anche per ulteriori progetti, non afferenti alla digitalizzazione) euro 28.544.055,00, impegnati euro 27.607.866,98 e pagati 24.134.950,27, di cui euro 6.623.995,25 in conto residui (i residui definitivi iniziali erano pari a 23.820.661,13 e le economie corrispondono a 4.360.003,46).<sup>294</sup>

## 7. Osservazioni conclusive.

Traendo le fila della superiore esposizione, risulta evidente che è in corso un processo di innovazione e transizione digitale del patrimonio culturale sostenuto da una linea politica che sempre più nettamente ne asseconda lo sviluppo.

Il primo aspetto critico che va sottolineato riguarda l'insufficienza del quadro normativo nazionale, che – a fronte dell'amplificarsi dei precedenti dubbi interpretativi e dell'insorgere di nuove questioni da affrontare – non contempla una disciplina sufficientemente organica e aggiornata.<sup>295</sup>

Uno dei temi dibattuti riguarda il *discrimen* fra la riproduzione dei beni culturali gratuita o, addirittura, svincolata da una previa autorizzazione o concessione e quella assoggetta al regime concessorio e al pagamento del canone correlato.<sup>296</sup>

La norma cui fare riferimento è contenuta nell'art. 108 del codice dei Beni Culturali e del Paesaggio, recato dal D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, rubricato "*Canoni di concessione, corrispettivi di riproduzione, cauzione*": nei primi due commi è prevista la disciplina concessoria; il successivo comma 3 esclude l'onerosità delle riproduzioni richieste o eseguite da privati per uso personale o per motivi di studio ovvero da soggetti pubblici o privati per finalità di valorizzazione, purché attuate senza scopo di lucro; il comma 3-bis<sup>297</sup>, introdotto dal L. n. 83/2014, convertito con modificazioni in legge n. 106/2014, estende ulteriormente l'ambito delle riproduzioni gratuite, introducendo, in un'ottica di liberalizzazione, un'area non soggetta ad autorizzazione e concessione,

<sup>294</sup> V. i capitoli 7303, 7602, 7676, 7815, 8551, 8652.

<sup>295</sup> Sul tema, il contributo del prof. Antonio Maria Li Gresti "*Sulla riproduzione (digitale) dei beni culturali. Il P.N.R.R. per il "digital cultural heritage"*", cit. e quello del dott. Andrea Areddu su "*Innovazione e digitalizzazione del patrimonio culturale*", cit.

<sup>296</sup> La nozione di "riproduzione" va rintracciata nella legge 22 aprile 1941, n. 633, recante le disposizioni sul diritto d'autore richiamate dall'art. 107, comma 1, D.Lgs. n. 42/2004; l'art. 13, in particolare, stabilisce che "*il diritto esclusivo di riprodurre ha per oggetto la moltiplicazione in copie diretta o indiretta, temporanea o permanente, in tutto o in parte dell'opera, in qualunque modo o forma, come la copiatura a mano, la stampa, la litografia, l'incisione, la fotografia, la cinematografia e ogni altro procedimento di riproduzione*".

<sup>297</sup> Inserito dall'art. 12, comma 3, lett. b), D.L. 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, noto anche come decreto "*Art Bonus*".



relativa ad attività svolte senza scopo di lucro, per finalità di studio, ricerca, libera manifestazione del pensiero o espressione creativa, promozione della conoscenza del patrimonio culturale.

Al quadro attuale si è venuto ad aggiungere il recente D.M. 161 dell'11 aprile 2023, intitolato "*Linee guida per la determinazione degli importi minimi dei canoni e dei corrispettivi per la concessione d'uso dei beni in consegna agli istituti e luoghi della cultura statali*", attualmente sottoposto al vaglio critico degli studiosi e degli operatori attivi nel mondo della cultura e dell'arte che lamentano un'inversione rispetto alla direzione della liberalizzazione e delle politiche di *open access*, dando vita ad un acceso dibattito, cui ha preso parte lo stesso Ministero.<sup>298</sup>

La linea di demarcazione fra le diverse ipotesi, comunque, non sempre è netta ed è la giurisprudenza, nella costruzione del diritto vivente, a doverla rendere effettiva.<sup>299</sup>

Lo sviluppo della digitalizzazione e delle nuove tecnologie, inoltre, richiede un aggiornato temperamento con le esigenze tutelate dal diritto di autore<sup>300</sup> ed un ulteriore spunto di riflessione riguarda la possibilità di configurare un "*bene culturale digitalizzato*": occorre chiedersi, in altri

<sup>298</sup> "*Le linee guida sul diritto all'immagine dei beni culturali sono fuori dal tempo*" su [www.editorialedomani.it](http://www.editorialedomani.it), delle studiose S. Segnalini e F. Caponigri e, su [www.treccani.it](http://www.treccani.it) il contributo di Marco Brando "*Il (caro) prezzo da pagare per le immagini dei beni culturali*", la replica del capo dell'ufficio legislativo del Ministero della cultura, che evidenzia l'esigenza di razionalizzare e di mettere ordine, sorta in conseguenza di prassi disomogenee e confuse, e la controreplica dell'autore; *vd.* anche: [https://www.sismed.eu/wp-content/uploads/2023/05/Sul\\_DM\\_11\\_aprile\\_-2023\\_n\\_161.pdf](https://www.sismed.eu/wp-content/uploads/2023/05/Sul_DM_11_aprile_-2023_n_161.pdf).

<sup>299</sup> La Cassazione civile, Sezione VI, con ordinanza 23 aprile 2013, n. 9757, ha confermato la conclusione della Corte di merito, la quale aveva ritenuto che la riproduzione di un bene ottenuta mediante una serie di rilevamenti scientifici ed ipotesi ricostruttive, comportando un'autonoma attività creativa, desse vita a un'opera del tutto distinta e diversa oggetto di protezione autonoma ai sensi del diritto d'autore. Il T.A.R. Lombardia, sez. I, con la sentenza 23 novembre 2012 n. 2858, pronunciata su un ricorso avverso la richiesta da parte dell'amministrazione di pagamento dei corrispettivi di riproduzione di immagini di beni culturali (si trattava di fotografie di stampe appartenenti ad una raccolta civica), ha affermato che le stesse, ai sensi dell'art. 10, comma 4, del D.Lgs. n. 42/2004, rientrano nel patrimonio storico artistico, in quanto fotografie aventi carattere di rarità e pregio, per cui dovevano applicarsi gli artt. 107 e 108, dello stesso Testo Unico, che prescrivono l'obbligo di conseguire l'autorizzazione ministeriale alla riproduzione e di pagare i correlati corrispettivi. Da ultimo, il Tribunale di Firenze, con ordinanza del 11 aprile 2022, ha concesso la tutela inibitoria d'urgenza, ritenendo che la volgarizzazione di un'opera d'arte e la sua riproduzione senza il preliminare vaglio, ad opera delle autorità preposte, circa la compatibilità tra l'uso e il valore culturale dell'opera, creasse il pericolo di un irreversibile pregiudizio nelle more della definizione della causa: in particolare, è stato considerato lesivo del diritto all'immagine del bene culturale l'utilizzo a fini lucrativi dell'immagine del David di Michelangelo, in quanto ne avrebbe svilito l'immagine attraverso un uso indiscutibilmente commerciale, pregiudizievole anche se avente ad oggetto una mera copia dell'originale, tanto più che tale circostanza non era percepibile dal pubblico.

<sup>300</sup> Si veda il contributo della prof. Paola Pagnani, intitolato "*Profili di tutela del diritto d'autore nella creazione di cataloghi digitali del patrimonio culturale: la protezione della banca dati e la protezione dei contenuti*" e quello della prof. Giusella Dolores Finocchiaro, su "*La valorizzazione delle opere d'arte on line e in particolare la diffusione on line di fotografie di opere d'arte. Profili giuridici*", pubblicati nel n.3/2020 della rivista di arti e diritto *on line* "Aedon."



termini, se il processo di digitalizzazione del bene vada considerato come una semplice riproduzione dello stesso ovvero se ne derivi la creazione di un nuovo bene, da garantire e tutelare.<sup>301</sup>

Un altro tema inerisce la tutela dei dati personali, che, nel caso dei cataloghi digitali del Mibact, concerne sia i soggetti riconducibili ai beni censiti (ed alle relative schede) e, con riferimento ai dati personali, degli utenti dei cataloghi.<sup>302</sup>

Resta aperta, infine, la questione dell'adeguatezza dell'attenzione riservata ai beni culturali immateriali o beni attività, privi di un supporto materiale, tenuto anche conto della posizione assunta dai principali organismi che si occupano di tutela del patrimonio culturale<sup>303</sup>, orientati verso la tutela e la salvaguardia anche di manifestazioni culturali prive di un substrato tangibile, solo parzialmente recepita all'art. 7-bis del codice di beni culturali.<sup>304</sup>

Un'ultima considerazione, valida principalmente nell'ambito museale.

I programmi e le iniziative *on line*, stimolati dalla “clausura” imposta durante la pandemia, hanno ampliato e innovato lo scenario delle forme di fruizione del patrimonio culturale, ma bisogna porre attenzione a che la “visita virtuale” e l'accesso da remoto alle collezioni non si traducano in un surrogato della visita “effettiva”, tale da rendere inutile la visita diretta e reale, auspicandosi che, anzi, possano rendere maggiormente attrattivo l'accesso fisico al museo, che non deve perdere il suo ruolo essenziale di luogo di incontro sociale.<sup>305</sup>

Questa prospettiva potrebbe avvantaggiare soprattutto i piccoli musei sparsi sul territorio e legati alla storia e alla cultura delle comunità locali, che – grazie alla digitalizzazione, raccogliendo custodendo, ordinando e presentando in modo efficace tutte le testimonianze materiali e immateriali della propria storia, anche in collegamento, fisico e virtuale, con gli archivi e con le biblioteche – diverrebbero i custodi di un'identità culturale, rendendosi, allo stesso tempo, grazie all'aumentata

---

<sup>301</sup> Cfr. il contributo citato nella nota 267, che offre al quesito riposta negativa e la ricostruzione contenuta dell'articolo del dott. Andrea Areddu, dal titolo “*Innovazione e digitalizzazione del patrimonio culturale*”, apparso sul fascicolo n.38/2023 della Rivista italiana di diritto del turismo, che fornisce una risposta più aperta ed articolata.

<sup>302</sup> Cfr. il lavoro del prof. Francesco Midiri, riguardante “*Protezione dei dati personali nell'archiviazione e catalogazione del patrimonio culturale*”, sul numero sopra indicato di “Aedon,” che affronta la questione in riferimento alle persone fisiche collegate ai beni del patrimonio culturale censiti, agli autori delle schede e agli utenti e alla differente disciplina applicabile.

<sup>303</sup> Si fa riferimento alle convenzioni Unesco del 2003 e del 2005.

<sup>304</sup> Cfr. “*Innovazione e digitalizzazione del patrimonio culturale*” del dott. Andrea Areddu, cit., alle pagine 76 e seguenti.

<sup>305</sup> Cfr. il sito *web* delle Gallerie degli Uffizi: <https://www.uffizi.it/>, la cui esplorazione guida e prepara alla visita dei luoghi e all'incontro con i capolavori che vi sono contenuti.



capacità attrattività turistica, protagonisti di una forma di crescita sostenibile, basata su nuovi modelli di qualità ricettiva (gli alberghi diffusi, ad esempio, negli antichi borghi da restaurare), in combinazione con l'offerta agroalimentare di eccellenza territoriale<sup>306</sup>: come è stato efficacemente sostenuto, *“l'informatica – opportunamente demitizzata e ricondotta a ciò che essa è, ossia un (utile) strumento operativo – può svolgere il ruolo essenziale di tessuto connettivo per la costruzione di un nuovo modello di fruizione e di valorizzazione, una sorta di telaio sul quale intessere la trama di una ricucitura e ricostruzione di senso, della ragion d'essere degli antichi borghi e dei Comuni periferici, che potrebbero fungere da laboratorio per uno stile di vita più profondo ed equilibrato”*.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> Il modello da perseguire è quello tracciato dalla convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società, fatta a Faro il 27 ottobre 2005, ratificata con la legge 1° ottobre 2020, n. 133.

<sup>307</sup> Cfr. *“Digitalizzazione, banche dati digitali e valorizzazione dei beni culturali*, su Aedon, Rivista di arti e diritto *online*”, n. 3/2020, *cit*; la tematica si riconnette alla parte della presente relazione dedicata al *“Turismo sostenibile”*.



## Capitolo VIII

### IL TURISMO E LA SOSTENIBILITÀ

(V.P.G. Luigi D'Angelo)

*Sommario: 1. La rilevanza del principio di sostenibilità nella regolazione del fenomeno turistico. 2. I recenti sviluppi nel perseguimento del principio di sostenibilità in materia turistica: la censura delle pratiche integranti greenwashing. 3. Le nuove soluzioni sostenibili per la ricettività e i trasporti: gli alberghi diffusi e il marchio Ecolabel UE. 4. Le politiche pubbliche tra previsioni di bilancio, fiscalità ambientale e titoli di Stato green oriented: conclusioni.*

#### **1. La rilevanza del principio di sostenibilità nella regolazione del fenomeno turistico.**

A partire dagli anni Settanta del secolo scorso, si è iniziato ad avvertire il forte impatto del fenomeno “turismo” sull’ambiente circostante, ciò in considerazione dell’importante sviluppo dell’industria dei trasporti e della conseguente maggior facilità con cui i passeggeri hanno la possibilità di spostarsi in tutto il mondo.

Si è palesata, in particolare, la stretta correlazione sussistente tra ambiente e turismo, qualificandosi l’ambiente come una risorsa di primaria importanza per il settore turistico, ma con una peculiarità: mentre in un normale processo produttivo le materie prime vengono consumate, trasformate e parzialmente eliminate, nell’attività turistica essa è contemporaneamente offerta e attrattiva,<sup>308</sup>

In tal senso, sono da qualificarsi come sostenibili quelle attività turistiche che si sviluppano in modo tale da mantenersi vitali in un’area turistica per un tempo illimitato, che non alterano l’ambiente (naturale, sociale ed artistico) e che non ostacolano o inibiscono lo sviluppo di altre attività sociali ed economiche,<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> C. DONATO, *Per un turismo sostenibile*, in *Turismo rurale, agriturismo ed ecoturismo: quali esperienze di un percorso sostenibile*, Trieste, 2007, 16.

<sup>309</sup> Tale definizione è quella fornita dall’Organizzazione Mondiale del Turismo (UNWTO) nel 1988. A tal fine, secondo quanto precisato dall’UNWTO, il turismo sostenibile dovrebbe: a) fare un uso ottimale delle risorse ambientali, che costituiscono un elemento chiave nello sviluppo turistico, mantenendo i processi ecologici essenziali e contribuendo a preservare il patrimonio naturale e la biodiversità; b) rispettare l’autenticità socio-culturale delle comunità ospitanti, conservare il loro patrimonio culturale e i valori tradizionali e contribuire alla comprensione e alla tolleranza tra culture; c) garantire le operazioni



Emblematico il principio individuato dall'art. 1 della legge 29 marzo 2001, n. 135, recante “*Riforma della legislazione nazionale del turismo*”, secondo cui la Repubblica tutela e valorizza le risorse ambientali, i beni culturali e le tradizioni locali, anche ai fini di uno sviluppo turistico sostenibile.

In tempi più recenti si segnala l'adozione, nel 2017, del Piano Strategico di Sviluppo del Turismo, per il quinquennio 2017-2022, incentrato su tre principi trasversali: sostenibilità, innovazione e accessibilità.

I medesimi principi sono stati, poi, posti a fondamento della promozione dell'attività turistica da parte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, approvato con decisione del Consiglio dei Ministri del 13 luglio 2021: segnatamente, nell'ambito degli investimenti diretti allo sviluppo e alla resilienza del comparto turistico, rimasto fortemente pregiudicato dalle restrizioni imposte dall'emergenza sanitaria, gli obiettivi sono la ristrutturazione delle infrastrutture esistenti, sotto forma di riconversione, ammodernamento e riqualificazione e lo sviluppo di forme di turismo funzionali alla conservazione e alla cura dell'ambiente,<sup>310</sup>

Nell'ambito delle politiche improntate al perseguimento della sostenibilità in materia turistica, non possono, peraltro, essere taciute quelle attuate su base internazionale, le quali confermano l'assoluta rilevanza di tale principio come fulcro dello sviluppo economico, sociale ed ambientale globale.

Si colloca in questo quadro, ad esempio, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite ed approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, la quale pone una serie di obiettivi per lo sviluppo sostenibile da raggiungere o quantomeno perseguire, entro diversi orizzonti temporali, grazie all'apporto sia degli Stati<sup>311</sup> sia delle imprese private sia degli operatori dell'informazione e della cultura sia, infine, dei consumatori finali.

A tale scopo, per quanto riguarda nel dettaglio il settore dei trasporti e del turismo, l'Agenda 2030 pone i seguenti rilevanti obiettivi: - garantire a tutti, entro il 2030, l'accesso a un sistema di trasporti sicuro, conveniente, accessibile e sostenibile, migliorando la sicurezza delle strade, in

---

economiche attuabili a lungo termine, sì da fornire benefici socio-economici a tutte le parti interessate, ivi comprese le opportunità di lavoro e le condizioni reddituali stabili, contribuendo alla riduzione della povertà.

<sup>310</sup> Per una esaustiva disamina, v. F. PRADA, *La sostenibilità in materia turistica: tra concorrenza, ricettività e trasporti*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, n. 37/2022, 188 e ss.

<sup>311</sup> Nella Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale ONU, si dà atto che “è la prima volta che i leader mondiali si impegnano in uno sforzo e in un'azione comune attraverso un'agenda politica così vasta e universale”.



particolar modo, potenziando i trasporti pubblici, con particolare attenzione ai bisogni dei soggetti più vulnerabili (donne, bambini, persone con invalidità e anziani) (obiettivo 11.2); - potenziare gli sforzi per salvaguardare il patrimonio culturale e naturale del mondo (obiettivo 11.4), proteggendo, ripristinando e favorendo un uso sostenibile dell'ecosistema marino (obiettivo 15) e terrestre (obiettivo 15); - implementare le politiche funzionali per favorire un turismo sostenibile, che crei lavoro e promuova la cultura e i prodotti locali (obiettivo 8.9) e sviluppare, di conseguenza, gli strumenti idonei a monitorare l'impatto dello sviluppo sostenibile sulle forme di turismo così concepite (obiettivo 12.b).

Come noto, tuttavia, le politiche pubbliche rimangono meri propositi, ove ad esse non si affianchino le iniziative intraprese dai privati, operatori economici e consumatori: di qui, l'interesse ad individuare modalità e criticità con le quali tali soggetti si approcciano al mercato e, in particolare, al comparto turistico, tra promesse di sostenibilità ed interesse al perseguimento di profitti economici.

Ciò con particolare riferimento al c.d. *greenwashing*, agli alberghi diffusi e al marchio Ecolabel UE <sup>312</sup>, con un cenno conclusivo alle più recenti linee di intervento *green* sul versante pubblicitario.

## **2. I recenti sviluppi nel perseguimento del principio di sostenibilità in materia turistica: la censura delle pratiche integranti *greenwashing*.**

Il termine *greenwashing* deriva dalla contrazione delle due locuzioni inglesi "green" e "whitewashing": quest'ultima, in particolare, che letteralmente può essere tradotta con "imbiancare", in realtà identifica una pratica atta a nascondere aspetti negativi attraverso un'apparente immagine di facciata positiva.

L'uso del termine *greenwashing*, che, dunque, è possibile tradurre con la locuzione "ambientalismo di facciata" o "marketing ambientale fuorviante", si è affermato proprio in materia turistica, allorquando, nella metà degli anni Ottanta, i gestori di alcune strutture ricettive suggerivano ai clienti di utilizzare un minor numero di asciugamani nel corso del soggiorno, così da ridurre i lavaggi, evitare sprechi d'acqua ed avere un minor impatto sull'ambiente: in realtà tale politica non era a ciò diretta, bensì banalmente a ridurre i costi inerenti ai plurimi lavaggi ed a massimizzare, dunque, il beneficio economico per l'impresa.

---

<sup>312</sup> Cfr. F. PRADA, *La sostenibilità in materia turistica: tra concorrenza, ricettività e trasporti*. in *Riv. it. dir. turismo*, n. 37/2022, 188 e ss.



La letteratura giuridica ha, ben presto, individuato i cinque “peccati” addebitabili alle politiche di *greenwashing* ovvero: celare la realtà, approssimazione, enfattizzazione di presunte caratteristiche ecosostenibili, ma irrilevanti per la scelta consapevole del consumatore, pubblicizzazione di caratteristiche nel concreto ininfluenti per quanto attiene all’impatto ambientale, utilizzo di false informazioni,<sup>313</sup>

Ebbene, stante l’utilizzo di tale discutibile politica di *marketing* all’interno dei mercati internazionali, inclusi quelli europei, e la conseguente attenzione riservata al fenomeno dall’Unione europea<sup>314</sup>, le autorità giurisdizionali hanno iniziato a stigmatizzare le rilevanti incidenze negative che si determinano *in primis* per la posizione dei cc.dd. contraenti-deboli.

Con una recente e storica ordinanza cautelare del Tribunale di Gorizia<sup>315</sup>, si è individuato, infatti, un fondamento giuridico di derivazione europea alla pratica di *greenwashing*<sup>316</sup> e si è, per l’effetto, censurata la condotta di pubblicità ingannevole<sup>317</sup>, che sia idonea a sviare i consumatori, suggestionandoli ad acquistare prodotti o servizi etichettati come *green*, ma privi degli imprescindibili requisiti di chiarezza, veridicità ed accuratezza.

Peraltro, oltre ad incidere sulla posizione del consumatore/contraente debole, la illecita politica integrante *greenwashing* può determinare importanti conseguenze anche nei rapporti tra imprenditori, rilevando, in particolare, sotto il profilo della responsabilità per concorrenza sleale.

---

<sup>313</sup> M. PENNASILICO, *Contratto ecologico e conformazione dell’autonomia negoziale*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2017, 5.

<sup>314</sup> A seguito dell’indagine in materia di *greenwashing*, effettuata nel 2021 dalla Commissione europea con l’ausilio delle Autorità nazionali di tutela dei consumatori, è emerso che nel 42% dei casi analizzati le affermazioni delle aziende dovevano ritenersi non veritiere e, conseguentemente, le relative pratiche commerciali erano da considerarsi come sleali.

<sup>315</sup> Ordinanza pronunciata all’udienza del 25 novembre 2021 e depositata il 26 novembre 2021.

<sup>316</sup> Tale base giuridica è costituita dal combinato disposto di tre norme: dell’art. 169 TFUE (“*Al fine di promuovere gli interessi dei consumatori ed assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori, l’Unione contribuisce a tutelare la salute, la sicurezza e gli interessi economici dei consumatori nonché a promuovere il loro diritto all’informazione, all’educazione e all’organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi*”), dell’art. 12 TFUE (“*L’Unione nel definire ed attuare altre politiche o attività deve sempre tenere in considerazione le esigenze connesse alla tutela dei consumatori*”) e dell’art. 38 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (“*Nelle politiche dell’Unione è garantito un livello elevato di protezione dei consumatori*”).

<sup>317</sup> La pubblicità ingannevole ha un’incidenza pervasiva per quanto attiene i profili di compatibilità ambientale, atteso che, a seguito della modifica del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale, operata nel 2014, è stato introdotto l’art. 12, rubricato “*Tutela dell’ambiente naturale*”, secondo cui “*La comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodotto o dell’attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono*”.



Al ricorrere di fattispecie concrete integranti *greenwashing*, infatti, è possibile per l'imprenditore concorrente danneggiato azionare la tutela di cui all'art. 2598 n. 3 c.c.: che si tratti di industria tessile, alimentare o anche turistica, la compatibilità ambientale di un certo prodotto o di un dato servizio deve essere effettiva e concreta e, solo al ricorrere di tale ipotesi, è pubblicizzabile il relativo carattere *green*, nel rispetto dei principi di chiarezza, veridicità e accuratezza.

### **3. Le nuove soluzioni sostenibili per la ricettività e i trasporti: gli alberghi diffusi e il marchio Ecolabel UE.**

Nel rispetto del principio di sostenibilità in materia di viaggi turistici, l'afflusso di turisti in una determinata località deve avvenire in modo da preservarla e non danneggiarla e, dunque, in ragione di una capacità di ricezione sostenibile per la località medesima: ne consegue che devono essere necessariamente poste delle norme che regolino la capacità di carico turistica accettabile per quella determinata zona.

La capacità di carico turistica viene definita dall'Organizzazione Mondiale del Turismo come il massimo numero di persone che possono visitare una destinazione turistica, nello stesso periodo, senza causare una distruzione dell'ambiente fisico, economico e socioculturale e un'inaccettabile riduzione della qualità dell'esperienza del visitatore.

Costituiscono emblema della prefata impostazione i provvedimenti di talune amministrazioni locali, diretti a ridurre o, comunque, contenere il flusso di visitatori proprio al fine di favorire un turismo sostenibile e consapevole. È il caso della città di Venezia, che ha visto la recente introduzione della c.d. tassa di sbarco, in forza del "*Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna*", approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 11 del 26 febbraio 2019.

Di qui, l'affermarsi di nuove tipologie di strutture ricettive, fondate proprio sul principio di sostenibilità come il caso degli alberghi diffusi<sup>318</sup>, caratterizzati dal fatto che ai servizi di portineria, ricevimento e ristorazione, forniti da una struttura centrale, si affianca l'accoglienza vera e propria, garantita attraverso plurimi alloggi in stabili separati, ma vicini tra di loro.

Si è evidenziato che l'ambiente circostante viene in tal caso rispettato, perché la ricettività si esplica nell'ambito dei medesimi edifici rurali già esistenti sul territorio e il viaggiatore si

---

<sup>318</sup> C. BARBI, *L'albergo diffuso: a proposito di partenariato pubblico-privato nel settore turistico*, in *Queste istituzioni*, 2007, 33



immedesima nelle tradizioni culturali locali, partecipando alla vita di quel borgo, ove l'albergo diffuso si colloca. Invero, gli alberghi diffusi, in quanto collocati in piccoli borghi storici, consentono al viaggiatore di immergersi appieno nelle abitudini di vita di quella realtà, facendolo divenire parte integrante della collettività e delle tradizioni del luogo visitato,<sup>319</sup>

L'art. 2 della legge regionale Sardegna n. 13/2021, ad esempio, definisce l'albergo diffuso (di tipo "nautico") come la struttura ricettiva, composta da un'unità produttiva, ubicata nel territorio regionale, che offre servizi comuni e unità da diporto attrezzate per la sistemazione ed il pernottamento a bordo a servizio dell'unità produttiva.

Un ulteriore profilo di interesse nella disamina della ricettività sostenibile è rappresentato, poi, dall'impiego, da parte delle strutture, di prodotti a basso impatto ambientale.

In tale quadro rileva il marchio Ecolabel UE57, inizialmente introdotto dal Reg. (CEE) n. 880/1992, poi ripreso dal Reg. (CE) n. 66/2010 ed i cui criteri di assegnazione alle strutture ricettive sono stabiliti dalla decisione UE 2017/17558. In particolare, tale certificazione si inserisce nella politica europea relativa al consumo e alla produzione sostenibili, il cui obiettivo è quello di ridurre gli impatti negativi del consumo e della produzione sull'ambiente, sulla salute, sul clima e sulle risorse naturali.

Il sistema, dunque, intende promuovere, attraverso l'uso del marchio Ecolabel UE, i prodotti che presentano elevate prestazioni ambientali (*considerando 5*), con ciò perseguendo la sostenibilità turistica.

#### **4. Le politiche pubbliche tra previsioni di bilancio, fiscalità ambientale e titoli di Stato *green oriented*: conclusioni.**

Il percorso per una piena e condivisa sensibilità nell'attuare politiche commerciali, industriali, turistiche e di mobilità nel precipuo perseguimento del principio di sostenibilità appare, allo stato, ancora lungo e complesso.

Ad oggi, infatti, pare preponderante nell'economia di mercato e, al suo interno, anche nelle logiche imprenditoriali turistiche, l'obiettivo di perseguire finalità di guadagno immediato, a prescindere dalle modalità con cui tali introiti vengono conseguiti ed anche con il rischio di pregiudicare grandemente (e gravemente) ambiente, società e cultura,<sup>320</sup>

---

<sup>319</sup> F. PRADA, *La sostenibilità in materia turistica: tra concorrenza, ricettività e trasporti*, in *Riv. it. dir. turismo*, n. 37/2022, 209.

<sup>320</sup> F. PRADA, *op. cit.*, 220.



Dal lato delle politiche pubbliche, appare, tuttavia, senz'altro meritoria la linea di indirizzo perseguita sotto, peraltro, una pluralità di approcci.

In primo luogo, può menzionarsi la recente approvazione del Piano strategico del turismo 2023-2027<sup>321</sup>, che mette in evidenza proprio la rilevanza di tale settore per la crescita dell'economia nazionale, mediante l'individuazione di apposite linee di intervento in tema di *governance*, innovazione, qualità e inclusione, formazione e sostenibilità.

In secondo luogo, può evidenziarsi come la legge di bilancio per l'anno 2022 ha destinato varie risorse proprio alla promozione dell'ecoturismo e del turismo sostenibile.

L'art. 1, comma 611, istituisce, infatti, sul capitolo di bilancio 5154 dello stato di previsione del Ministero del Turismo, il "*Fondo per il turismo sostenibile*", con una dotazione pari a 5 milioni di euro per l'anno 2023 e a 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024 e 2025.

Le suddette risorse hanno la finalità di rafforzare le grandi destinazioni culturali, attraverso la promozione di forme di turismo sostenibile, di favorire la transizione ecologica nel turismo e di sostenere le strutture ricettive, nonché le imprese turistiche nelle attività utili al conseguimento di certificazioni di sostenibilità.

Sulla stessa linea di indirizzo si pone poi il "*Fondo pratiche sostenibili*", parimenti istituito dalla citata legge di bilancio, con dotazione di un milione di euro per l'anno considerato, al fine di incentivare scelte imprenditoriali a minor impatto ecologico.

In terzo luogo, l'accentuata sensibilità per il c.d. ecoturismo trova ulteriore manifestazione con riguardo alle politiche di fiscalità ambientale,<sup>322</sup>

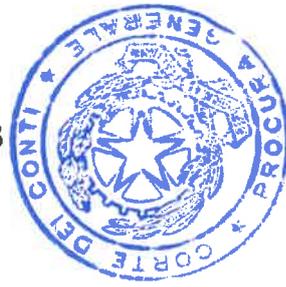
L'attuale sistema tributario risulta, invero, orientato ad una politica di promozione che individua accanto al fine primario del prelievo – qual è appunto il concorso al sostentamento delle spese pubbliche (art. 53 Cost.) – dei fini c.d. "accessori" di carattere fiscale che valorizzino la funzione impositiva per il soddisfacimento dei diritti fondamentali.

Lo strumento fiscale, dunque, viene utilizzato al fine di incentivare comportamenti ecosostenibili da parte degli operatori commerciali, sia imponendo specifici tributi correlati a

---

<sup>321</sup> Sul sito della Camera dei Deputati è visionabile un esaustivo studio (<https://temi.camera.it/leg19/dossier/OCD18-18118/schema-del-piano-strategico-sviluppo-del-turismo-periodo-2023-2027.html>).

<sup>322</sup> Sul tema, di recente, D. MENDOLA, *Politiche di sviluppo ambientale tra fiscalità e green economy*, in *Riv. it. dir. turismo*, n. 35/2022, 7 e ss.



condotte inquinanti (c.d. “tributi ambientali”<sup>323</sup>), sia riconoscendo agevolazioni fiscali a fronte di comportamenti virtuosi,<sup>324</sup>

Si pensi alla legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) che, ad esempio, ha previsto benefici fiscali in favore delle aziende che adoperino tecnologie a basso impatto ambientale: è il caso del c.d. “credito di imposta green”, pari al 10% sugli acquisti effettuati, purché essi siano relativi a strumenti che limitino le emissioni inquinanti o si rivelino necessari per prevenire, ridurre e riparare i danni causati all’ambiente dallo svolgimento dell’attività aziendale,<sup>325</sup>

In quarto luogo, infine, appare degna di nota sul tema l’emissione da parte dell’Italia del primo titolo di Stato *green*<sup>326</sup>, per un valore complessivo pari ad euro 8,5 miliardi, per il finanziamento delle spese, a positivo impatto ambientale, sostenute dallo Stato, con scadenza per aprile 2045 e con un tasso annuo dello 1,50%, pagato in due cedole semestrali.

Mediante l’emissione di titoli di BTP *Green*<sup>327</sup>, si intendono, segnatamente, finanziare le spese statali destinate a contribuire alla realizzazione degli obiettivi ambientali di Sviluppo sostenibile dell’Agenda 2030 dell’ONU, completandosi, così, il progetto, ormai da tempo intrapreso, di creazione di un modello di “Stato circolare”<sup>328</sup>, orientato ad una economia *green*, che operi anche e soprattutto nel rispetto dei diritti costituzionalmente garantiti.

Ciò, ancora, in una prospettiva dello Stato senz’altro pervasa, finalmente e apprezzabilmente, da un’etica “ecocentrica”.

<sup>323</sup> Esempio tipico ne è l’imposta di soggiorno, i cui proventi sono destinati alla riparazione dei danni cagionati dalla pressione antropica oppure l’imposta di sbarco ex D.Lgs. n. 23/2011, che consente la copertura di spese sostenute dagli enti pubblici per la gestione dei servizi per la collettività locale, che derivano dalla pressione dei flussi turistici.

<sup>324</sup> È il tema del riconoscimento di incentivi fiscali, in favore di operatori turistici diligenti: si pensi alla riduzione delle aliquote IVA in caso di cessioni di beni e di prestazioni di servizi che abbiano un ridotto impatto ambientale, assicurando cicli di vita ai prodotti particolarmente duraturi, limitando o azzerando l’emissione di rifiuti oppure al riconoscimento di un credito di imposta, in favore delle aziende, a sostegno delle spese affrontate per l’attività di sviluppo di nuove pratiche e impianti (l’art. 1, commi 1051-1063, legge n. 178/2020, ad esempio, introduce una disciplina innovata del credito d’imposta per investimenti in beni strumentali).

<sup>325</sup> Cass., Sez. trib., 23 dicembre 2020, n. 29365, in *Giust. civ.*, 2021.

<sup>326</sup> Il *green bond* è un’obbligazione, vale a dire un titolo di debito associato al finanziamento di progetti che hanno ricadute in termini ambientali, come puntualizza V. D’ANGERIO, *Green bond, ecco cosa sono e come funzionano*, in *www.ilsole24ore.com*, 24 gennaio 2020.

<sup>327</sup> I BTP verdi interessano diverse aree tra cui: fonti rinnovabili elettriche e termiche, efficienza energetica, trasporti, prevenzione e controllo dell’inquinamento, economia circolare, tutela dell’ambiente e della diversità biologica, ricerca. Per un approfondimento si rinvia a *www.mef.gov.it/*.

<sup>328</sup> F. DE LEONARDIS, *Economia circolare: Saggio sui tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato Circolare?*, in *Dir. amm.*, 2017, 1, 163.



## Capitolo IX

### IL CONTO GENERALE DEL PATRIMONIO: I BENI IMMOBILI E LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE

(V.P.G. Giancarlo Astegiano e V.P.G. Marco Smiroldo)

*Sommario: 1. Il Conto generale del Patrimonio. 2. La destinazione dei beni di proprietà pubblica al godimento del loro valore funzionale ed economico da parte della collettività. 2.1. La gestione economica della proprietà pubblica: i beni del demanio marittimo e il loro affidamento in concessione per finalità turistico ricreative. 2.2. Il censimento dei beni del demanio marittimo. 2.3. L'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative. 2.4. Le prospettive aperte dalla legge per il mercato e la concorrenza per il 2021. 3. Le partecipazioni azionarie dello Stato. 3.1. La dimensione quantitativa. 3.2. La gestione e l'esercizio dei diritti sociali. 3.3. Le finalità ed attività delle partecipazioni dello Stato. 3.3.1. Le società che concorrono al raggiungimento delle finalità di politica economica dello Stato. 3.3.2. I servizi di interesse generale in favore di una pluralità di Amministrazioni. 3.3.3. Le società strumentali ad alcune Amministrazioni. 3.3.4. Le società di scopo.*

#### **1. Il Conto generale del Patrimonio.**

Il Conto generale del Patrimonio è il documento contabile che, annualmente, indica e rappresenta la situazione patrimoniale dello Stato alla chiusura dell'esercizio.

In base alla legge di contabilità e finanza pubblica, il Conto generale del Patrimonio è formato dalle attività e dalle passività, finanziarie non finanziarie, consolidate con le variazioni derivanti sia dalla gestione annuale del bilancio che da ogni altra causa, raccordandoli alla classificazione del Sistema europeo dei conti (SEC95). Esso registra e dimostra i punti di concordanza tra la contabilità del bilancio e quella patrimoniale (art. 36, c. 3, L. 31 dicembre 2009, n. 196).

Al termine della gestione dell'esercizio finanziario 2022, le attività registrate nel Conto del Patrimonio sono state pari a 1.041,30 miliardi, in aumento rispetto a quelle contabilizzate a fine esercizio 2021, pari a 1.001,02 miliardi, con una differenza positiva di 40,28 miliardi.

Le passività registrate, al 31 dicembre 2022, sono state pari a 3.636,163 miliardi, anch'esse in aumento rispetto a quelle registrate alla fine dell'esercizio 2021, nel quale erano pari a 3.434,27 miliardi, con una differenza di 201,88 miliardi.



Al termine dell'esercizio 2022, il Conto generale del Patrimonio presentava, quindi, un'eccedenza passiva pari a 2.594,86 miliardi, in peggioramento rispetto ai 2.433,25 miliardi riscontrati a fine 2021.

L'andamento della gestione dell'esercizio 2022, come risultante dai dati patrimoniali sopra riportati, ha comportato un peggioramento patrimoniale pari a 161,61 miliardi, dovuto, essenzialmente, ad un maggiore incremento delle passività (201,89 miliardi) rispetto alle attività (40,280 miliardi). Il risultato negativo è stato determinato anche dalla gestione del bilancio 2022, che ha presentato un disavanzo di 85,11 miliardi (anch'esso in aumento rispetto all'anno 2021 nel quale era stato pari a 59,59 miliardi).

Il risultato patrimoniale dell'esercizio 2022 ha confermato l'andamento della gestione patrimoniale che nell'ultimo quinquennio è risultata sempre negativa:

- anno 2018: - 27,50 miliardi;
- anno 2019: - 13,01 miliardi;
- anno 2020: - 299,40 miliardi;
- anno 2021: - 217,945 miliardi;
- anno 2022: - 161,61 miliardi.

I dati riportati sopra evidenziano un deciso peggioramento della situazione patrimoniale a partire dall'esercizio 2020 (- 299,40 miliardi) rispetto agli esercizi precedenti (- 13,01 miliardi nel 2019) dovuto, essenzialmente, alle conseguenze degli interventi di politica economica e fiscale conseguenti alla pandemia. Il risultato dell'esercizio 2022, se anche in miglioramento rispetto agli anni 2020 e 2021, è ancora decisamente negativo e indica come gli effetti finanziari della pandemia e delle misure adottate negli ultimi anni non siano ancora stati completamente assorbiti.

All'interno del Conto del Patrimonio sono esposti, fra gli altri, sia i dati relativi ai beni immobili ed alla loro gestione, che quelli riferiti alle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato, oggetto di approfondimento in questa sede.

## **2. La destinazione dei beni di proprietà pubblica al godimento del loro valore funzionale ed economico da parte della collettività.**

La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, né una loro classificazione, né tantomeno una qualificazione della proprietà pubblica, ma si limita a stabilire alcuni richiami determinanti per la definizione del quadro normativo di riferimento che



emerge dal sistema positivo.

In tale prospettiva, può osservarsi che la Costituzione, nel prevedere (art. 9 Cost.) la tutela de “*il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione*”, estendendola ora a “... *l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*” (art. 1, comma 1, L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1), in uno con l’affermazione (art. 42 Cost.) della “proprietà pubblica”, sancisce la funzionalizzazione dei “beni pubblici”, quali condizioni materiali d’effettività dei diritti della personalità umana e del suo pieno svolgimento nell’ambito dello Stato sociale di diritto (art. 2 Cost.) e ciò non soltanto con specifico riferimento ai beni costituenti, per classificazione legislativo-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della “proprietà pubblica”, ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell’intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività.

Ed infatti, è proprio la necessità di rendere effettiva l’essenzialità della centralità della persona (e dei relativi interessi), oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante “adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale”, ad imporre un’impostazione interpretativa al tema dei beni pubblici che coordini la visione prettamente patrimoniale-proprietaria, con una prospettiva personale-collettivistica, che ponga al centro più che allo Stato-apparato, quale persona giuridica pubblica individualmente intesa, lo Stato-collettività, quale ente esponenziale e rappresentativo degli interessi della cittadinanza (collettività) e quale ente preposto alla effettiva realizzazione di questi ultimi. In tal modo, disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali)-privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l’ineludibile dato della classificazione degli stessi, in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati.

Così, tra i beni che compongono il patrimonio dello Stato e, quindi, di proprietà pubblica, i beni demaniali configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio, *dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi*, in uno con la funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali ed, in particolare, di quel diritto al godimento – economico e personale – dei beni pubblici, che costituisce uno dei diritti fondamentali (*Teilhabersrecht*) dello stato sociale di diritto.



## **2.1. La gestione economica della proprietà pubblica: i beni del demanio marittimo e il loro affidamento in concessione per finalità turistico ricreative.**

L'obbligo di assicurare una gestione economica dei beni pubblici, in modo da aumentarne la produttività in termini di entrate erariali, rappresenta una delle forme d'attuazione da parte della PA del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), del quale l'economicità della gestione amministrativa costituisce il più significativo corollario (art. 1 L. n. 241 del 1990 e s.m.i.).

A tale stregua, da un lato, l'azione amministrativa deve garantire livelli ottimali di soddisfazione dell'interesse generale, attraverso l'impiego di risorse proporzionate, dall'altro lato, come nel caso in esame, deve conseguire il massimo valore ottenibile dall'impiego delle risorse a disposizione della PA.

In tale contesto, i beni appartenenti al demanio marittimo costituiscono un'ipotesi paradigmatica di beni che, per la loro polifunzionalità (per esempio, difesa e turistico ricreativa) ed accessibilità indifferenziata, si prestano a rappresentare una sorta di *test* gestionale circa l'attuazione delle varie accezioni del termine "valorizzazione", sia nella sua dimensione di fruizione diretta da parte della collettività, sia di sfruttamento della potenzialità sotto il profilo economico, tanto che la necessità di garantirne l'utilizzazione economica rappresenta una sorta di "*costante normativa*".

In linea generale, può osservarsi che tale principio, già presente nella legislazione precedente alla Costituzione, è stato sostanzialmente confermato dall'art. 14, comma 2, del D.Lgs. 279 del 1997, al quale ha dato attuazione *in parte qua* il D.P.R. n. 367 del 1998.

Il legislatore del 1997 e del 1998, superando la caratteristica dell'invalutabilità dei beni demaniali, ha attualizzato i contenuti essenziali del principio dell'utilizzo *produttivo* dei beni dello Stato, riaffermando la necessità di una gestione economica dei beni di cui all'art. 822 c.c., della quale monitorare gli indici di *redditività* (art. 111 R.D. 827 del 1924; art. 14, comma 3, D.Lgs. n. 279 del 1997; D.M. 18.04.2002, sul conto del patrimonio).

Con particolare riferimento al regime dei beni del demanio marittimo, la necessità di una loro *gestione economica* trova il proprio fondamento nel Codice della navigazione e nel relativo Regolamento che, disciplinando il rilascio di concessioni sui predetti beni, legano l'adozione del provvedimento alla valutazione da parte della PA della "*proficua utilizzazione del bene*" (art. 37 cod. nav.) ed al perseguimento di un uso del medesimo che assicuri "*un più rilevante interesse pubblico*", accezioni che – come sottolineato dalla giurisprudenza – "*postulano di ritenerle comprensive anche dell'interesse ad incentivare le entrate erariali*" (così espressamente, C. conti,



Sez. centr. contr. leg., III coll., del. n. 35 del 27.05.1999, pag. 23; in termini, v. anche, T.A.R. Abruzzo, Pescara, sent. n. 685 del 04.08.2003).

## **2.2. Il censimento dei beni del demanio marittimo.**

Il primo profilo, preso in considerazione dalle Sezioni Riunite in sede di esame e valutazione dei risultati del Conto del patrimonio, concernenti i beni del demanio marittimo, è l'affidabilità e la completezza delle informazioni disponibili sulla loro consistenza e collocazione.

L'individuazione dei beni costituenti il patrimonio pubblico ed il loro inserimento "a valore" nel Conto del patrimonio del Rendiconto generale dello Stato, rappresenta una delle forme d'attuazione da parte della PA del principio costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), del quale l'economicità della gestione amministrativa costituisce il più significativo corollario (art. 1 L. n. 241 del 1990 e s.m.i.).

In tale prospettiva, l'art. 14, del D.Lgs. 7.8.1997 n. 279, al fine di consentire appunto l'utilizzazione economica dei beni immobili appartenenti allo Stato, ha introdotto una *Nuova classificazione degli elementi attivi e passivi del patrimonio dello Stato* e loro criteri di valutazione (D.M. 18 aprile 2002), a mente della quale i beni del demanio marittimo, ossia il Lido del mare, spiaggia, porti, rade, lagune, foci dei fiumi, bacini d'acqua, canali utilizzabili per uso pubblico marittimo, nonché le pertinenze del demanio marittimo, sono inseriti tra le "attività non finanziarie non prodotte" (art. 1 D.M.), le quali, secondo l'art. 3 del D.M. sono valutate in base al criterio formulato nell'allegato 3 del predetto D.M., ossia in base alla *capitalizzazione del canone concessorio*.

È appena il caso di ricordare che la corretta ed integrale indicazione di cespiti immobiliari nell'ambito delle "attività non finanziarie non prodotte" del Conto del patrimonio dello Stato incide, infatti, sul valore del saldo del patrimonio netto, che rappresenta la c.d. ricchezza della nazione secondo i criteri del SEC, incidendo sulla dimensione della garanzia che detti beni possono rappresentare sia per il pagamento dei titoli del debito pubblico (art. 9, comma 5, D.Lgs. n. 85 del 2010), sia per nuove emissioni di titoli d'indebitamento. Eventuali disallineamenti determinano effetti economico-patrimoniali che, incidendo in modo significativo anche sul *rating* internazionale della Repubblica, impongono alle autorità governative interventi di riequilibrio finanziario (si consideri, per esempio, il D.L. n. 78 del 2010) per garantire la stabilità finanziaria del mercato interno a tutela del valore dei titoli di Stato.



Le Sezioni Riunite, nell'esaminare i profili gestionali concernenti la "mappatura" del demanio marittimo, presentano alcuni aspetti di rilievo che continuano a caratterizzare il settore.

In primo luogo, pare non si sia raggiunto ancora un "piano delle certezze", concernenti la consistenza dei beni del demanio marittimo.

È stato posto in evidenza, al riguardo, la scarsa significatività del confronto dei dati 2022 con quelli delle annualità precedenti.

Ancora: in base al *Sistema Identificativo Demanio 3*, nel 2022, vi è stata un'ulteriore ridefinizione grafica della "dividente demaniale" visualizzata nel Sistema, anch'essa ancora provvisoria, incertezza che si riverbera sulla rappresentazione, in riduzione, dei beni registrati come appartenenti al demanio.

Si può osservare, al riguardo, che le incertezze circa l'individuazione della c.d. "dividente demaniale", che segna il termine della edificabilità dei suoli, rappresenta uno dei più significativi strumenti di governo del territorio – attesa la dimensione delle coste italiane –, anche in vista della definizione delle aree dell'illecito edilizio, molto diffuso sulle coste italiane, costituendo un possibile *vulnus* proprio alla tutela della integrità, non soltanto del paesaggio, ma ora anche espressamente dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche "nell'interesse delle future generazioni", come previsto dal novellato art. 9 Cost.

Le Sezioni Riunite individuano, quali cause di tali disallineamenti, la mancanza di una correlazione informatizzata tra il censuario del Catasto terreni e quello del Catasto fabbricati, ma anche la perdurante inerzia delle numerose amministrazioni che alimentano il Portale, le quali, spesso commettono (e non correggono tempestivamente) errori e non aggiornano o aggiornano con ritardo le variazioni via via intervenute.

V'è da rilevare, inoltre, che la necessità di censire i beni e le pertinenze del demanio marittimo, individuandoli nella loro concreta consistenza, non risponde soltanto all'esigenza del loro inserimento nel Conto del patrimonio, ma anche a quella di stabilire la corretta dimensione economica del canone concessorio.

Ai sensi dell'art. 34, comma 3, del regolamento di attuazione codice della navigazione<sup>329</sup>, la

---

<sup>329</sup> Cfr. Reg.nav.mar. art. 34. Consegna e riconsegna dei beni concessi. Dopo l'approvazione dell'atto di concessione il capo del compartimento con l'assistenza, se necessaria, dell'ufficio del genio civile, immette il concessionario nel possesso del bene concesso. La consegna risulta da processo verbale. Le stesse norme si applicano per la riconsegna da parte del concessionario alla cessazione della concessione. Quando opere eseguite dal concessionario rimangono acquisite allo Stato, il verbale di riconsegna deve riguardare anche



redazione del c.d. *Testimoniale di stato* rappresenta un necessario presupposto per il rinnovo della concessione medesima, in quanto unico atto in grado di accertare l'effettiva consistenza dei beni concessi ai fini anche della determinazione del canone dovuto (C. Conti Sez. contr., 01.08.1996, n. 111 e n. 135).

Una volta redatto il testimoniale di stato, i beni e le pertinenze demaniali vengono “*incamerati*” e, quindi, inseriti nel *Conto del patrimonio dello Stato*; dal loro inserimento consegue un aumento di valore del Patrimonio dello Stato corrispondente al valore assegnato ai predetti beni demaniali, ai sensi del D.M. 18 aprile 2002, ossia il valore di capitalizzazione del canone concessorio.

La situazione sopra descritta non può non comportare riflessi anche sul lato delle entrate derivanti dalla concessione dei beni.

L'attività di acquisizione dell'entrata derivante dai canoni concessori si presenta non sempre in linea con criteri di sana gestione (per esempio, nel Lazio, Ag. di Roma capitale dell'Agenzia del demanio espone dati di canoni richiesti per euro 1.664.727,55 e versati per euro 106.420,61, pur essendo soltanto 72 le concessioni).

Si concorda, quindi, con il richiamo operato dalle Sezioni Riunite e dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, che nella delibera n. 20/2021/G ha, tra l'altro, rilevato come la frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative e la separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici, che ne derivano (in capo allo Stato)... in concorso con altri fattori di criticità, incida negativamente sul livello delle entrate e sul loro controllo e come detta revisione possa ben essere accompagnata anche da misure non particolarmente complesse come, ad esempio, “*l'individuazione, sul piano normativo, di un unico termine temporale per il pagamento dei canoni demaniali marittimi, con contestuale definizione di criteri certi ed omogenei per la determinazione del numero massimo di rateizzazioni annue ed i relativi termini di pagamento*”; cosa, per il vero, più volte auspicata dallo stesso Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

---

tali opere, delle quali è descritto lo stato di consistenza. Le opere stesse sono iscritte nell'inventario dei beni di demanio pubblico, ramo marina mercantile.



### 2.3. L'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative.

Le concessioni di beni del demanio marittimo (art. 36 e 37 cod. nav.) – nella loro duplice forma di *concessione per licenza* (art. 8 Reg. cod. nav.) e di *concessione per atto formale* (art. 9 Reg. cod. nav.) – rappresentano lo strumento tecnico giuridico-gestionale per conseguire il massimo valore ottenibile dall'impiego della risorsa demaniale e, quindi, *incentivare le entrate erariali*.<sup>330</sup>

Ed infatti, al riguardo la giurisprudenza ha chiarito, proprio con riferimento alla concessione di un bene del demanio marittimo, che non può prescindere dall'attivare una procedura concorsuale finalizzata a garantire, oltre che il più idoneo perseguimento dell'interesse pubblico, anche il rispetto della proficuità economica dell'assegnazione (così, espressamente, Corte Conti, sez. contr., 9 ottobre 1996, n. 135).

Le concessioni demaniali marittime rientrano, per giurisprudenza costante, nell'ambito della categoria delle c.d. *concessioni - contratto* (così, *ex plurimis*, SS.UU., sent. 19.02.1999, n. 79; C. conti, Sez. centr. contr. leg., del. n. 5 del 13.05.2005), ossia in quei contratti attivi (così, C. conti, Sez. centr. contr. leg., del. n. 25/96 del 02.11.1995), dalla stipula dei quali deriva un'entrata per lo Stato e che *“debbono essere preceduti da pubblici incanti”* (art. 3 R.D. n. 2440 del 1923; art. 37 R.D. n. 827 del 1924); infatti, soltanto il ricorso ad adeguate forme di pubblicità e a procedure concorsuali, ai sensi dell'art. 3, comma 1, T.U. n. 2440 del 1923, consente di garantire il rigoroso rispetto dei principi di imparzialità, di economicità, di convenienza e di trasparenza, al fine di realizzare gli interessi dell'erario e dei privati (Corte Conti, sez. contr., 17 luglio 1997, n. 110).

L'esperimento della gara pubblica in vista del conseguimento del valore massimo ottenibile

<sup>330</sup> In particolare, il rispetto del principio d'economicità della gestione patrimoniale dei beni del demanio marittimo (art. 822 c.c.; l'art. 18 del R.D. n. 827 del 1924; art. 28 c. nav.) è garantito: - dall'art. 13 del D.P.R. 328 del 1952, recante il Regolamento del Codice della navigazione, che, in caso di concessioni superiori al biennio o che comportino impianti di difficile rimozione, impone all'ente concedente di acquisire un parere sulla proprietà demaniale da rilasciarsi da parte della competente Intendenza di finanza, le cui funzioni oggi sono svolte dall'Agenzia del demanio; - dall'art. 49 cod. nav. e 31 reg. cod. nav., che – alla scadenza delle concessioni – stabilisce l'acquisizione *ipso iure* allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, delle opere inamovibili costruite sul demanio, salva la facoltà dell'ente concedente di ordinare la reintegrazione in pristino stato dei luoghi; - dall'art. 32, comma 7, cod. nav., che, nell'ambito della disciplina della individuazione dei limiti del diritto dominicale dello Stato sulle aree demaniali, stabilisce che *“nelle controversie innanzi alle autorità giurisdizionali, la tutela dei beni demaniali spetta esclusivamente al Ministero delle Finanze”* ed oggi, quindi, all'Agenzia del demanio. Il legislatore ha, infatti, attribuito all'Agenzia del Demanio le stesse competenze in precedenza spettanti al Ministero delle finanze in materia di beni dello Stato (C. cost. 09.06.1986, n. 133; C. Conti, Sez. contr., 22.10.2002, n. 18). In particolare, l'art. 65 D.Lgs. 300 del 1999 e s.m.i. stabilisce che *“All'agenzia del demanio è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, di sviluppare il sistema informativo sui beni del demanio e del patrimonio, utilizzando in ogni caso, nella valutazione dei beni a fini conoscitivi ed operativi, criteri di mercato”*.



dalla risorsa demaniale<sup>331</sup> rappresenta, allora, la modalità di attuazione di una gestione “economicamente orientata” dei beni demaniali e, quindi, una gestione amministrativa conforme al principio del buon andamento di cui all’art. 97 della Costituzione (in tal senso v. Corte Conti, sez. contr., 9 ottobre 1996, n. 135; Corte Conti, sez. contr., 23 gennaio 1999, n. 4; C. conti, Sez. centr. contr. leg., del. n. 5 del 13.05.2005), nonché coerente anche con i principi di derivazione comunitaria (artt. 81 e 82 del Trattato) di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza, di mutuo riconoscimento e proporzionalità, così come risultano dalla costante elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia europea, i quali, come principi normativi generali, sanciti in modo universale dal Trattato, sono vevoli anche per tutte le concessioni (art. 117, comma 1, Cost.; in giurisprudenza v., C. conti, sez. giur. Sicilia, 12.12.2000, n. 23; per l’applicazione di tali principi in materia di concessioni demaniali marittime v., C. di Stato, Sez. VI, 25.01.2005, n. 168), ciò in virtù dei principi del primato, della diretta applicazione e dell’obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario delle norme interne.

L’attuale sistema si completa con i recenti approdi giurisprudenziali, costituiti dalle sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, rese dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in tema di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, che hanno disposto la disapplicazione, da parte dei giudici e della PA, delle norme all’epoca vigenti (in particolare, della moratoria introdotta in correlazione con l’emergenza epidemiologica da Covid-19) e persino di quelle future in contrasto con l’art. 49 TFUE e l’art.12 della direttiva 2006/123/CE.

<sup>331</sup> Cfr. c.n. art. 37. Concorso di più domande di concessione. Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell’amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico. Al fine della tutela dell’ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili (1). Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata (2). (1) Comma prima sostituito dall’art. 2, comma 1, D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, con L. 4 dicembre 1993, n. 494, e poi così modificato dall’art. 1, comma 18, D.L. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25. Il testo in vigore prima di quest’ultima modifica era il seguente: «Al fine della tutela dell’ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze.». Il testo in vigore prima della sostituzione disposta dal citato D.L. n. 400 del 1993 così disponeva: «Quando non ricorrano tali ragioni di preferenza, per le concessioni di durata superiore al quadriennio o che importino impianti di difficile sgombero, si procede a pubblica gara o a licitazione privata.».

(2) Comma così sostituito dall’art. 2, comma 1, D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, con L. 4 dicembre 1993, n. 494. Il testo precedentemente in vigore così disponeva: «Nello stesso caso, per le concessioni di durata non superiore al quadriennio e che non importino impianti di difficile sgombero, la preferenza è data al precedente concessionario e, in mancanza, si procede a licitazione privata.».



A queste si aggiunge la recente decisione della Corte giustizia Unione europea Sez. III, 20/04/2023, n. 348/22 che ha chiarito che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, c.d. Direttiva Bolkenstein, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che esso non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo.

Il predetto paragrafo 1 dell'art. 12 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione.

In tale contesto, l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati disposizioni produttive di effetti diretti. In base all'articolo 288, terzo comma, TFUE la valutazione dell'effetto diretto connesso all'obbligo e al divieto previsti dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 e l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombono ai giudici nazionali e alle autorità amministrative, comprese quelle comunali.

#### **2.4. Le prospettive aperte dalla legge per il mercato e la concorrenza per il 2021.**

Per concludere, alcune brevi considerazioni prospettiche sulla disciplina introdotta dalla legge per il mercato e la concorrenza per il 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118).

Il legislatore delegante si può dire intercetti tutti i profili segnalati dalle Sezioni Riunite: la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici (art. 2); l'efficacia intertemporale delle proroghe delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive (art. 3); l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive.

A riguardo, in linea generale, si può osservare che:

1- l'ideazione, elaborazione ed attuazione di un sistema di mappatura dei beni pubblici dovrà, comunque, coordinarsi con l'esigenza di una tempistica realizzativa dell'intervento, in linea con quella dell'attuazione del PNRR, essendo quella in esame una riforma abilitante del PNRR relativa alla promozione della concorrenza;



2- analoga considerazione per la delega in materia di rilascio delle concessioni, nella quale si ripropongono al legislatore delegato nazionali questioni in parte già conformate dal diritto europeo (art. 12 Direttiva Bolkenstein) nell'interpretazione dello stesso oramai consolidata nella giurisprudenza nazionale ed eurounitaria;

3- la tecnica normativa prescelta, cioè quella della delega legislativa ed i suoi contenuti rischiano di impattare sui tempi di realizzazione del sistema, coinvolgendo la sostenibilità in termini di efficacia del regime delle proroghe.

Al legislatore delegato, infatti, è assegnato il compito di compiere un'opera di sistemazione normativa che dal 1998 (ossia dal momento della scelta circa la differenziazione a livello istituzionale territoriale tra gestione e titolarità dei beni demaniali marittimi) ad oggi è stata in vari tempi avviata, perseguita, ma non ancora conclusa, comportando ritardi gestionali e procedure di infrazione, il cui profilarsi sarà compito del legislatore delegato scongiurare.

### **3. Le partecipazioni azionarie dello Stato.**

La presente analisi è riferita alle sole società partecipate che sono comprese fra i beni dello Stato, così come risultanti dal Conto generale del Patrimonio.

Le società che vedono la partecipazione al capitale dello Stato sono rappresentate nel Conto del Patrimonio in ragione della loro valenza patrimoniale, riferita al capitale investito, al valore della partecipazione ed al risultato finanziario.

Tuttavia, si tratta di beni particolari, perché ciascuna di esse è un organismo che opera nell'ordinamento con specifiche finalità e compiti che, nella gran parte dei casi, contribuiscono e concorrono, in vario modo, alla realizzazione delle politiche pubbliche o all'espletamento delle funzioni proprie di ciascuna Amministrazione.

Pertanto, il numero degli organismi, costituiti nella forma di società di capitali, che operano nel settore pubblico è più ampio di quello risultante dal Conto del Patrimonio dello Stato, perché alcune di essi sono costituiti o partecipati da altri Enti pubblici e, pertanto, i loro risultati non sono compresi nel rendiconto generale dello Stato.

#### **3.1. La dimensione quantitativa.**

La valorizzazione nel Conto del Patrimonio delle "Azioni ed altre partecipazioni, escluse le quote dei fondi comuni di investimento" è pari a 289,94 miliardi, alla fine dell'esercizio 2022, con un incremento di valore di 9,58 miliardi, rispetto all'esercizio precedente (nel quale il valore era



pari a 280,36 miliardi).

In linea preliminare, occorre osservare che la predetta voce ha natura composita, poiché contiene i valori riferiti alle “Azioni quotate”, alle “Azioni non quotate” e alle “Altre partecipazioni”. Peraltro, in quest’ultima voce sono compresi anche i dati relativi ai “Fondi di dotazione” e al valore delle quote detenute in “Organismi internazionali” (pari a fine 2022 a 196,63 miliardi).

La valorizzazione delle “Azioni quotate” nel 2022 è stata pari a 20,87 miliardi, in aumento rispetto ai 13,07 miliardi registrati a fine 2021, in dipendenza sia dell’incremento del valore delle società finanziarie bancarie (essenzialmente il Monte dei Paschi di Siena, il cui capitale è controllato per il 64,23% dallo Stato) che di quello delle finanziarie non bancarie (SACE S.p.A) e non finanziarie (fra esse: ENI S.p.A, ENEL S.p.A., Leonardo S.p.A.).

Al termine dell’esercizio 2022, le “Azioni non quotate” hanno presentato un valore pari a 71,59 miliardi, in sostanziale continuità con quello del 2021 (pari a 70,92 miliardi). Fra esse vi sono le “società finanziarie bancarie” (ISVEIMER S.p.A. in liquidazione, che registra un valore di 9,63 milioni, rispetto ai 29,63 milioni del 2021) e, soprattutto, le “società finanziarie non bancarie”, categoria all’interno della quale si trovano alcune delle principali società controllate dallo Stato.

In relazione a queste ultime, occorre evidenziare che la più parte delle partecipazioni è detenuta dal Ministero dell’Economia e delle Finanze, sia con riferimento alle società finanziarie (AMCO S.p.A, Cassa Depositi e prestiti S.p.A., Stmicroelectronics Holding N.V. e INVIMIT SGR) che alle “società non finanziarie”, vale a dire quasi tutte le altre numerose partecipazioni (CONSAP s.p.A., CONSIP S.p.A., EUR S.p.A., SOGESID S.p.A., Poste italiane S.p.A., Invitalia S.p.A., SOGIN S.p.A., GSE S.p.A., MEFOP S.p.A., RAI S.p.A., ENAV S.p.A., Ferrovie dello Stato S.p.A., SOSE S.p.A., Sport e salute S.p.A, IPZS S.p.A., SOGEI S.p.A, EXPO 2015 S.p.A., RAM S.p.A., Studiare e sviluppo s.r.l., da marzo 2022 Eutalia s.r.l., Alitalia S.p.A., in liquidazione, Arexpo S.p.A., Equitalia Giustizia S.p.A., PagoPA S.p.A. , ITA S.p.A., Cinecittà S.p.A, ANPAL servizi S.p.A., Giubileo 2025 S.p.A. e Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A.); un numero limitato di partecipazioni è detenuto da altri Ministeri: Ministero della Difesa (Difesa servizi S.p.A.), Ministero dell’Agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste (Agenzia di Pollenzo S.p.A), dal Ministero della cultura (ALES S.p.A) e dal Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (C.F.I. S.p.A. - Cooperazione finanza impresa).



### **3.2. La gestione e l'esercizio dei diritti sociali. 3.3. Finalità ed attività delle partecipazioni dello Stato.**

In base ai dati del Conto del Patrimonio, le società controllate direttamente dallo Stato sono 46, e, nel 2022, 38 di esse hanno registrato un risultato di esercizio positivo, mentre 8 hanno chiuso in perdita.

Le società controllate indirettamente dallo Stato sono 128, mentre quelle solamente partecipate sono 240.

La più parte di esse è assoggettata al controllo della Corte dei conti, ai sensi della legge n. 259 del 1958.

L'art. 9, del D.Lgs. 19 agosto 2016, n. 175, T.U. in materia di società pubbliche, prevede che *“Per le partecipazioni pubbliche statali i diritti del socio sono esercitati dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con altri Ministeri competenti per materia, individuati dalle relative disposizioni di legge o di regolamento ministeriale”*.

In linea con quanto previsto dal citato T.U., le azioni della quasi totalità delle società comprese nel Conto del Patrimonio dello Stato sono detenute dal Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Tuttavia, attesa la particolarità e peculiarità dell'attività di ciascuna società e, in sostanza, in molti casi il collegamento specifico con i compiti di alcuni Ministeri che hanno potestà di vigilanza ed indirizzo nei loro confronti, il legislatore, come si è visto, ha previsto che i diritti di socio, di natura patrimoniale e di indirizzo e vigilanza della gestione, siano esercitati “di concerto” dal ministero dell'Economia e delle Finanze, che detiene la partecipazione, e dal Ministero competente per materia, in base a quanto previsto dalla legislazione o da disposizioni regolamentari di settore.

In altri termini, il legislatore ha riconosciuto la potenziale distinzione fra le due aree (patrimoniale e gestionale) ed ha stabilito, comunque, l'esercizio, di fatto, congiunto fra i due o più Ministeri interessati, anche se con una precisa limitazione dovuta alla figura giuridica utilizzata.

Deve osservarsi, infatti, che il richiamo legislativo alla nozione di “concerto” implica che alla formazione della decisione concorra la volontà di più amministrazioni, una delle quali promuove il provvedimento, mentre le altre (concertanti) intervengono per la parte di loro interesse. In relazione all'esercizio dei diritti sociali, può ritenersi che la proposta sia in capo al ministero dell'Economia e delle Finanze, che detiene la partecipazione e che l'Amministrazione concertante sia quella che ha poteri di indirizzo e vigilanza sulla società interessata.

Se da un lato, è indubbia l'utilità della concentrazione di tutte le partecipazioni in un unico centro di riferimento, individuato per le competenze istituzionali, nel Ministero dell'Economia e



delle Finanze, dall'altro, occorre evidenziare che l'esercizio "concertato" dei diritti di socio fra due Ministeri potrebbe incidere negativamente sull'efficienza del processo decisionale, nei casi nei quali si verificano difformità di valutazione o non vi sia piena convergenza sugli interessi da perseguire.

In questi casi, attesa la natura unitaria del Governo, le stesse non potrebbero che essere appianate al suo interno, non prevedendo la disciplina normativa la prevalenza della volontà di uno dei due Ministeri.

### **3.3. Le finalità ed attività delle partecipazioni dello Stato.**

I dati riportati sopra evidenziano la rilevanza finanziaria e patrimoniale delle partecipazioni azionarie dello Stato e sono indicativi, in linea generale, dell'importanza che assume il ricorso da parte dello Stato allo strumento della "società" per la realizzazione di finalità di carattere generale o di specifici scopi nello svolgimento dell'ordinaria attività amministrativa.

Il Testo unico sulle società partecipate individua gli scopi per i quali le Amministrazioni pubbliche possono ricorrere allo strumento della società partecipata, dettando alcune regole di carattere generale e fornendo indicazioni che possono essere utilizzate per delineare alcune categorie all'interno delle quali classificare le singole società in base alla attività ed alle finalità perseguite da ciascuna di esse.

L'esame della natura, dei compiti, della realtà economica e gestionale delle singole partecipazioni inserite nel Conto generale del Patrimonio mette in luce che le stesse non hanno carattere unitario e che il ricorso ad esse risponde a finalità e scopi diversi che si ricavano dall'esame dei compiti loro affidati dal legislatore e dall'Amministrazione.

A grandi linee, può ritenersi che le partecipazioni dello Stato possano essere classificate in tre grandi gruppi nei quali rientrano le società:

- che concorrono al raggiungimento delle finalità di politica economica dello Stato;
- alle quali sono affidati servizi di interesse generale in favore di una pluralità di Amministrazioni e, per alcuni versi, della collettività (cittadini ed imprese);
- che svolgono servizi strumentali in favore di alcune Amministrazioni, per lo più forniti da organismi che operano *in house*, con controllo analogo in capo al Ministero che ha costituito l'organismo.



### **3.3.1. Le società che concorrono al raggiungimento delle finalità di politica economica dello Stato.**

L'esame dell'oggetto sociale e dell'attività svolta da alcune società, generalmente quotate in borsa, mette in luce che, loro tramite, vengono perseguiti interessi di carattere generale e data attuazione a politiche pubbliche di particolare rilievo. Inoltre, in molti casi, i risultati economici di dette società comportano il pagamento di dividendi che contribuiscono ad incrementare le entrate extratributarie dello Stato.

Limitando il richiamo a sole alcune di esse, in via esemplificativa, della categoria, occorre osservare che rivestono un ruolo particolare le partecipate quotate nel settore energetico (ENI S.p.A. ed Enel S.p.A.) che, anche in ragione della nota crisi energetica conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, hanno assunto un ruolo centrale nelle politiche di diversificazione energetica attuate soprattutto a partire dal 2022.

Di estremo rilievo ed incidenza sulle politiche pubbliche, sono anche le partecipazioni nella società quotata Leonardo S.p.A., sia in relazione ai dividendi distribuiti che al contributo dato alla realizzazione degli obiettivi pubblici in settori industriali strategici (quali, ad esempio, difesa ed aerospazio), che in Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., partecipata all'82,8%, che presenta una consistenza patrimoniale pari a 19,87 miliardi, in ragione della gestione aziendale (1,71 miliardi), al netto della distribuzione dei dividendi (1,08 miliardi).

All'interno di questo gruppo rientra anche SACE S.p.A., le cui azioni sono state trasferite nel corso del 2022, nell'ambito di un progetto di riassetto del settore avviato nel 2020, da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. al Ministero dell'Economia e delle Finanze. La consistenza patrimoniale della società, pari a 4.79 miliardi al 31 dicembre 2022, è funzionale al rilascio di servizi finanziari ed assicurativi alle piccole e medie imprese italiane.

L'acquisto di partecipazioni in società in crisi è anche strumento di intervento pubblico a sostegno dell'economia, ovviamente all'interno delle regole stabilite dall'Unione europea, come è avvenuto, in particolare, a seguito della grave crisi finanziaria che aveva interessato la Banca Monte dei Paschi di Siena S.p.A.

Dopo gli interventi di risanamento, attualmente lo Stato detiene il 64,23% del capitale della Banca, il cui valore è pari a 4,83 miliardi, sia per effetto degli aumenti di capitale ai quali ha contribuito lo stesso Stato che per variazioni dovute alla positiva gestione aziendale.

Sempre nel settore finanziario, opera la AMCO - *Asset Management Company* S.p.A. che ha come compito quello di acquistare, da banche e altri intermediari, crediti con garanzia Fondo PMI,



gestendo le successive attività di recupero, anche mediante nuovi finanziamenti.

Da ultimo, anche al fine di mettere in luce alcune difficoltà che caratterizzano l'azione amministrativa, val la pena sottolineare che in questa categoria rientra, anche l'Istituto per lo Sviluppo Economico dell'Italia Meridionale - Isveimer Sp.A., società posta in liquidazione nel 1996 e non ancora cessata.

### **3.3.2. I servizi di interesse generale in favore di una pluralità di Amministrazioni.**

Una categoria importante ed essenziale è quella delle società a partecipazione costituite per l'esecuzione di servizi specifici, necessari per assolvere alle politiche pubbliche, da rendere in favore delle amministrazioni pubbliche ovvero nei confronti della collettività o di particolari segmenti di essa.

Si tratta di attività che potrebbero essere eseguite, per la gran parte, dalle stesse Amministrazioni, ma che, in ragione di limiti organizzativi di queste ultime, della necessità di agilità operativa e di utilizzo di risorse particolarmente specializzate, sono state demandate a società appositamente costituite.

In altri termini, il ricorso allo strumento societario è giustificato dal collegamento fra la finalità perseguita e la necessità di avvalersi di un'organizzazione adatta allo scopo.

In via esemplificativa e non esaustiva, fra le società classificate nel Conto del Patrimonio rientrano in questa categoria: Consip S.p.A., deputata a seguire gran parte degli acquisiti delle amministrazioni pubbliche per finalità di finanza pubblica; PagoPA S.p.A., piattaforma digitale destinata a favorire i pagamenti verso la pubblica amministrazione, costituita per lo svolgimento dei compiti, funzioni di competenza del Dipartimento per la trasformazione digitale, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri; Consap S.p.A., che si occupa di servizi assicurativi e, comunque, dell'erogazione di vari fondi, secondo previsioni legislative o disposizioni delle Amministrazioni centrali (ad esempio, nel 2022 si è occupata dei pagamenti derivanti da fondi di rotazione in favore delle vittime di estorsione mafiosa); Sogei S.p.A. si occupa dei servizi ICT e, in generale, di sistemi informatici, in favore delle amministrazioni pubbliche (fra gli altri, nel 2022, ha curato le procedure con il Ministero della Sanità per la realizzazione del Fascicolo sanitario elettronico); Invitalia S.p.A., ente che opera quale agenzia per l'attuazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, in base ad alcune previsioni normative ed a convenzioni con le Amministrazioni pubbliche; GSE S.p.A., gestore dei servizi energetici che riveste un ruolo centrale nella gestione degli incentivi per le fonti rinnovabili e l'efficienza energetica e dei meccanismi di



sostegno per la mobilità sostenibile, erogando, anche, servizi ai cittadini, alle imprese e alle pubbliche amministrazioni.

### 3.3.3. Le società strumentali ad alcune Amministrazioni.

Altra categoria, all'interno della quale possono essere inserite alcune fra le società che rientrano nel conto patrimoniale dello Stato, è quella delle società strumentali che rendono specifici servizi od attività ad un'amministrazione con la quale, generalmente, operano secondo il modello *in house*.

Si tratta del raggruppamento di società che presenta i maggiori profili di incertezza, in ordine alla effettiva necessità di ricorso allo strumento societario per lo svolgimento di compiti propri delle amministrazioni.

Al riguardo, è evidente che la loro costituzione rientra nella discrezionalità del legislatore, ma è indubbio che l'esame del concreto svilupparsi dell'attività di alcune di esse ponga, in alcuni casi, qualche dubbio sullo sviluppo che si è dato al progetto originario.

In questo ambito, presenta un significativo rilievo la società Ales S.p.A, *in house* al Ministero della Cultura che, in controtendenza rispetto alla previsione del citato art. 9 del D.Lgs. n. 175 del 2016, ne detiene anche le azioni.

Lo scopo primario ed originario della società è quello di fornire personale al Ministero della Cultura per l'assistenza museale. Negli anni, il personale della società Ales s.p.A. che opera presso il ministero della Cultura si è di molto ampliato (nel 2022, hanno concluso contratti con la società 12 centri di responsabilità del Ministero su 13) e, in forza di convenzioni, ha iniziato ad operare anche in altri Ministeri.

Se è vero che il ricorso alla società Ales S.p.A. è risultato necessario anche per le carenze degli organici ministeriali parrebbe ragionevole che a questa esigenza il Ministero cercasse di fare fronte programmando e assumendo personale diretto, tramite idonee procedure concorsuali.

Fra le altre società *in house* che operano con servizi strumentali in favore di singoli ministeri, vi è anche la Sogesid S.p.A., che si occupa di servizi tecnici ed è qualificata come società *in house* sia del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica che del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.



#### **3.3.4. Le società di scopo.**

Da ultimo, vale la pena rilevare che il legislatore prevede che per concorrere alla realizzazione di particolari eventi di interesse pubblico, le Amministrazioni si avvalgano di società di capitale appositamente costituite.

Questa modalità operativa, giustificata con la necessità di raggiungere uno specifico obiettivo nei tempi previsti, sembra rivelare dubbi ed incertezze sulle effettive capacità delle Amministrazioni pubbliche o sulle regole di funzionamento delle stesse.

Siccome si tratta di modalità operativa alla quale si ricorre da molti anni, potrebbe essere ragionevole modificare ed integrare le procedure pubbliche e le modalità organizzative per realizzare gli eventi in questione secondo le regole ordinarie e non con procedure, di fatto derogatorie.

Rientrano in questo gruppo le società Infrastrutture Milano Cortina 2020 - 2026 S.p.A. e Giubileo 2025 S.p.A., costituite nel 2022, per la realizzazione di alcuni interventi riferiti agli eventi richiamati nella denominazione sociale.





## CONCLUSIONI

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2022 – conto elaborato secondo la struttura per missioni e programmi e corredato, per ciascuna Amministrazione, delle Note integrative e delle tabelle relative alle risultanze economiche – è stato trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze con nota prot. n. 21757 del 26/05/2023, acquisita dalle Sezioni Riunite in data 29/05/2023.

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2022 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria, il Procuratore generale

CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

- del Conto del bilancio e dei conti allegati;
- del Conto del Patrimonio.

Eventuali future evenienze irregolari, intervenute prima del giudizio di parificazione, saranno oggetto di successiva richiesta di declaratoria di irregolarità.

Roma, 23 giugno 2023



IL PROCURATORE GENERALE

Angelo Canale

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

