



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO
GENERALE DELLO STATO
2023

**Memoria del Procuratore generale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 27 GIUGNO 2024
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2023

**Memoria del Procuratore generale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 27 GIUGNO 2024
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



Introduzione

La memoria della Procura Generale per la parifica del rendiconto generale dello Stato 2023, alla pari degli scorsi anni, tratta materie usuali e argomenti nuovi legati ad alcuni profili di attualità.

Anche quest'anno dedichiamo delle pagine ai tempi di pagamenti del debito commerciale. Come evidenziato nel capitolo III, le inefficienze organizzative pesano in modo significativo sul ritardo nei pagamenti – talora evidenziato da indicatori di tempestività dei pagamenti decisamente fuori norma (2/3 dei Ministeri espone indicatori di tempestività dei pagamenti positivi, in un caso di circa 60 giorni) 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. In questo periodo le azioni per ridurre i tempi di pagamento appaiono vieppiù necessarie, 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 che, si ricorda, punta al sostegno del tessuto produttivo e alla tutela della concorrenza.

Per il primo aspetto, è sufficiente rammentare che esistono procedure pendenti (tra cui, quella relativa ai pagamenti per il noleggio delle apparecchiature utilizzate nelle operazioni di intercettazione telefonica). In secondo luogo, va sottolineato che la previsione di uno specifico obiettivo nel PNRR trova la ragione nell'imprescindibile esigenza di consentire 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, potenziando le prospettive di rilancio dell'economia, perseguite anche con gli strumenti del PNRR.

Senza contare che il ritardato pagamento del debito commerciale si traduce in un costo per la pubblica amministrazione sia per l'onerosità degli interessi moratori, sia per gli ulteriori riflessi del fenomeno sul corrispettivo contrattuale per l'acquisto di beni e servizi (tra cui, le provvigioni per lo sconto delle fatture nel *factoring* dei crediti).

Nel capitolo si analizzano, poi, le cause di questi ritardi, ma la ragione principale resta la scarsa capacità amministrativa della P.A. e, in particolare, la ridotta capacità di spesa (specialmente di quella in conto capitale). Un *gap* che l'Italia si propone di superare, dando attuazione agli obiettivi sfidanti del *Next-Generation EU*.

Un nuovo argomento – purtroppo sempre più di attualità – inserito nella memoria di quest’anno è quello del capitolo VI, relativo alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. L’impatto degli eventi infortunistici e delle malattie professionali sul sistema economico e sociale è di tale portata da imporre, in modo sempre più pressante, l’analisi delle cause e l’individuazione tempestiva delle necessarie soluzioni.

Come evidenziato nelle osservazioni conclusive del capitolo, non è possibile indicare un’unica causa cui riferire gli eventi, ma piuttosto una pluralità di fattori, che richiedono interventi su diversi piani: aggiornamento delle regole, potenziamento dei controlli, valorizzazione del supporto finanziario, ottimizzazione delle risorse e collaborazione tra tutti gli attori possono rappresentare – alla luce di quanto osservato nel citato capitolo – una concreta linea d’azione.

Sul piano dell’aggiornamento della normativa, va rilevata la necessità di una ridefinizione dei concetti di lavoro o di occupazione e l’estensione di specifiche tutele alle nuove modalità di lavoro o di impiego, come nel caso del lavoro agile, nonché una nuova classificazione delle malattie professionali, tenendo conto delle nuove forme di rischio incidenti sulla sfera psicosociale ed emotiva del lavoratore, derivanti, principalmente, dallo sviluppo tecnologico.

Va, inoltre, ricordato che l’appropriatezza dei controlli è oggetto di specifici obiettivi del PNRR. Per tale ragione, è stato previsto il rafforzamento del ruolo dell’Ispettorato nazionale del lavoro (di cui al Decreto Lavoro 2023), con l’attribuzione di ulteriori funzioni rispetto a quelle già intestate, attraverso un apposito stanziamento di risorse, anche per l’incremento degli organici.

L’importanza delle azioni di prevenzione è ben evidenziata dai dati che emergono da alcuni studi statistici: ogni euro speso per la sicurezza genera un ritorno positivo che va oltre il doppio, con la conseguenza che un sistema di tutela della sicurezza insufficiente determina costi elevati per gli individui, le imprese e la società.

Nel solco della continuità con la memoria del 2023, è il capitolo IV sui flussi finanziari intercorsi tra l’Unione europea e l’Italia. Anche quest’anno il profilo che emerge più prepotentemente è quello della decisiva incidenza delle risorse straordinarie stanziata in sede unionale, dapprima per fronteggiare i gravi effetti della crisi pandemica sulle economie dei Paesi membri e, poi, per affrontare l’impatto, altrettanto critico, del conflitto russo-ucraino sul settore energetico. Uno scenario internazionale particolarmente complesso che, peraltro, si è ulteriormente aggravato, proprio nel corso di tale esercizio, per la sopravvenienza della crisi in Medio Oriente.

In detto contesto, l’Italia ha versato, a titolo di contribuzione al bilancio europeo, l’importo di 18,55 miliardi di euro, a fronte dell’accredito di risorse eurounitarie pari a 49,12 miliardi di euro:

tali dati evidenziano un saldo positivo pari a 30,57 miliardi, che certifica la posizione del nostro Paese quale “beneficiario netto”, anche se in assenza dello strumento di sostegno del *Recovery and Resilience Facility* - R.R.F., che incide nella misura di 35,047 miliardi di euro, il saldo accrediti/versamenti risulterebbe negativo, per circa 4,5 miliardi di euro, riproponendo la preesistente condizione di “contributore netto” dell’Italia.

Riguardo allo stato di avanzamento dei programmi nazionali finanziati con i fondi strutturali, non si può non rilevare che i risultati nell’anno in esame appaiono limitati sul fronte degli impegni e, vieppiù, ridotti in termini di pagamenti, basti pensare che, per i fondi FESR/FES+/JTF/FEAMPA, i programmi nazionali presentano solo impegni per il 3%, mentre i programmi regionali registrano un discreto livello di impegni (14,3%) solo nelle regioni più sviluppate; nelle altre gli impegni variano tra il 2,7 e il 5%. Tuttavia, i pagamenti nelle regioni raggiungono, al massimo, il 2%. Inoltre i programmi di cooperazione territoriale registrano solo impegni nella misura del 4%; gli strumenti AMIF/BMVI/ISF esprimono un livello di impegno pari al 13,7%, ma pagamenti solo per l’1%.

Nel capitolo, inoltre, si conferma la perdurante necessità per le amministrazioni di riferimento ed i soggetti attuatori di assicurare un controllo capillare sullo stato di avanzamento degli interventi, per evitare il disimpegno dei finanziamenti attribuiti, nonché per vigilare sulla corretta utilizzazione degli stessi ed intercettare eventuali fenomeni patologici che, purtroppo, continuano a registrarsi.

Nonostante vi sia stato un lieve decremento degli importi delle irregolarità e delle frodi accertate (da euro 23,5 milioni del 2022 a euro 22,7 milioni nel 2023), permane la dimensione statisticamente elevata delle violazioni riscontrate nel nostro Paese raffrontato a quello di altre nazioni. La tendenza risulta confermata anche guardando le notizie di fatti produttivi di danno a carico delle risorse eurounitarie, pervenute nel 2023 alla Procura Generale dalla Guardia di Finanza e dai Carabinieri, che evidenziano un consistente aumento degli importi riferibili ai fondi del PNRR.

Deve, altresì, rilevarsi che l’interazione con l’Ufficio del Procuratore europeo - EPPO ha visto, nel 2023, crescere lo scambio di segnalazioni sia riguardo alle comunicazioni da parte dei Procuratori europei delegati, sia a quelle indirizzate dalle Procure contabili alle strutture dell’EPPO. È, al riguardo, quantomeno ovvio che l’implementazione di sempre migliori flussi informativi digitali, nonché una crescente collaborazione nelle attività di indagine e la condivisione delle informazioni acquisite, consentiranno di conseguire importanti risultati, per assicurare la corretta ed efficiente destinazione delle ingenti risorse finanziarie messe a disposizione di settori nevralgici dell’economia europea e nazionale.

A proposito di settori nevralgici, nel capitolo V concernente le opere pubbliche, ci si sofferma – non poteva essere altrimenti – sul d.l. 31 marzo 2023, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla l. 26 maggio 2023, n. 58, recante “*Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria*”. Il provvedimento concerne la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, già oggetto di diverse iniziative legislative, risalenti fino agli anni ‘70 del secolo scorso. Il capitolo ripercorre la storia della società Stretto di Messina S.p.A. fino al luglio 2011, allorché è stato completato il progetto definitivo, che è stato poi sottoposto ai pareri e alle autorizzazioni di legge e all’approvazione del CIPE. Tuttavia, avendo lo Stato richiesto una modifica, mediante atto aggiuntivo, dell’accordo con il contraente generale, a pena della perdita di efficacia della convenzione di concessione e di tutti i rapporti contrattuali instaurati dalla SdM e poiché non si è pervenuti a tale modifica nel termine previsto, la società è stata posta in liquidazione con d.P.C.M. del 15 aprile 2013. Il procedimento di liquidazione, però, non si è concluso, a causa dei contenziosi sorti tra la società e il contraente generale. La stessa SdM, per le proprie pregresse attività, ha avanzato richieste nei confronti delle amministrazioni pubbliche per oltre 300 milioni di euro.

La legge di bilancio per il 2023, nel confermare la natura di opera prioritaria e di preminente interesse nazionale dell’infrastruttura, ha disciplinato la conclusione delle controversie che interessavano la SdM, sia quale creditrice che quale debitrice e, nel contempo, la legge ha disposto la revoca dello stato di liquidazione della società che, poi, con il citato d.l. n. 35/2023, è stata trasformata in società *in house*, con l’attribuzione al MEF di una quota non inferiore al 51% del capitale, mentre la quota restante è stata riservata ai precedenti azionisti, ossia l’ANAS S.p.A. – che prima dell’intervento normativo era socio di maggioranza – e la Rete Ferroviaria Italiana - RFI s.p.a., nonché le Regioni Sicilia e Calabria.

Correttamente il capitolo sottolinea le due conseguenze che derivano con la trasformazione della Stretto di Messina S.p.A. in *società in house*. Il primo è che l’esplicita qualificazione della SdM come società *in house* comporta, ai sensi dell’art. 12 del d.lgs. n. 175/2016, la soggezione degli amministratori e dei dipendenti della stessa alla giurisdizione contabile per i danni erariali da essi cagionati. Il secondo aspetto è che la SdM presenta le caratteristiche di un soggetto che riceve un apporto finanziario stabile da parte dello Stato, il quale detiene la maggioranza del capitale sociale. Questo elemento implica la sua sottoposizione al controllo sulla gestione finanziaria previsto, in capo alla Corte dei conti, dall’art. 100 Cost. e dall’art. 12 della l. 21 marzo 1958, n. 259. Conseguentemente, nella seduta del 6-7 febbraio 2024, il Consiglio di presidenza della Corte ha deliberato l’inserimento della società tra gli enti sottoposti al controllo in questione.

Argomento ancora, purtroppo, attuale è quello riferito agli investimenti nella Difesa e alla crisi Ucraina. Il capitolo II tratta sia dei programmi nazionali relativi al rinnovamento e all'ammodernamento dei sistemi d'arma, sia delle iniziative europee intese a favorire la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione tecnologica nel settore della Difesa, il tutto nel quadro del conflitto ucraino.

Ciò, anche perché, come giustamente è evidenziato nel capitolo, a causa del protrarsi della guerra, le risorse del fondo che, ancorché finanzino una pluralità di interventi (Georgia, Moldova, Somalia, Mozambico e sostegno all'Unione africana), sono in larga parte drenate dagli interventi relativi all'Ucraina ed, in particolare, oltre alla fornitura diretta di materiale di armamento, dalla missione EUMAM di addestramento di militari ucraini, si sono ben presto rivelate insufficienti, tant'è che il Consiglio ha elevato il massimale finanziario per il periodo 2021-2027, dapprima, a 7.979.000.000 EUR a prezzi correnti, in seguito, a 12.040.000.000 EUR a prezzi correnti, con decisione n. 2023/1304 del Consiglio del 26 giugno 2023 e, quindi, più di recente, ulteriormente elevato a 17 miliardi e 40 milioni di euro, con decisione (PESC) n. 2024/890 del Consiglio del 18 marzo 2024. Trattandosi di fondo *off-budget*, per cui è finanziato dagli Stati membri che vi concorrono in proporzione al rispettivo P.I.L., deve essere rifinanziato ad ogni aumento del *budget* complessivo.

L'Italia è, pertanto, chiamata a contribuire al rifinanziamento *dell'European Peace Facility* (EPF). Relativamente all'elevazione a 12 miliardi e 40 milioni di euro, l'art. 1, comma 387, della legge 30/12/2023, n. 213, ha già previsto che il contributo allo strumento europeo per la pace sia incrementato di circa 1 miliardo di euro in 4 anni (dal 2024 al 2027). Ovviamente, stante l'aumento del massimale finanziario dell'EPF a 17.400.000.000 EUR, si renderà necessario il correlativo incremento del relativo contributo nazionale.

Di particolare interesse è il capitolo VII, che concerne la spesa pubblica e l'ordinamento penitenziario tra sovraffollamento e diritti fondamentali.

Partendo dalla premessa che, secondo il dettato costituzionale (art. 27 Cost.), la privazione della libertà va rivolta alla rieducazione al rispetto dei valori violati, funzionale al reinserimento in società del trasgressore, il capitolo evidenzia che il rispetto della dignità e dei diritti di coloro che subiscono il carcere appare un requisito imprescindibile, poiché difficilmente l'istanza rieducativa suonerà credibile nei confronti di chi si trova sopraffatto e trattato come un oggetto e non come un soggetto partecipe della vicenda che lo riguarda.

Il sovraffollamento e la cesura dei legami affettivi rischiano di rendere la pena una “vendetta pubblica”, anziché un momento di riflessione e di ripartenza. Il contributo dà atto che passi avanti siano stati compiuti, tuttavia, in materia di sovraffollamento, c’è ancora molto da fare in favore della popolazione carceraria; ciò anche per evitare un’altra sentenza di condanna della CEDU come quella “Torreggiani”, adottata in data 8 gennaio 2013. La sentenza, com’è noto, ha avuto vasta eco nell’opinione pubblica, trattandosi di una condanna inflitta all’Italia per la violazione dell’art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani in relazione ai trattamenti inumani o degradanti subiti dai ricorrenti, detenuti in una situazione di carenza di spazio dovuta al sovraffollamento degli istituti che li ospitavano, aggravata anche da alcune disfunzioni nei servizi. Ad oggi, l’indice di sovraffollamento è, purtroppo, ancora in crescita: è passato dal 113,18 % nel 2020 al 127,48% nel 2024.

Il primo e l’ultimo capitolo della memoria trattano, sotto differenti profili, del patrimonio.

Il capitolo VIII si occupa principalmente di patrimonio della Pubblica Amministrazione e della sua gestione sia in chiave sociale che in chiave economica. Tra gli innumerevoli argomenti trattati nel capitolo, vanno segnalati i contratti di *partenariato sociale*, previsti dall’art. 201 del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023), aventi ad oggetto una o più delle prestazioni specificate nella norma medesima, quali, ad esempio, la gestione e manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale destinati ad attività sociali e culturali, ceduti al Comune in esecuzione di convenzioni e di strumenti urbanistici attuativi (con previsione di specifico *diritto di prelazione* dei cittadini, aventi residenza o domicilio nei comprensori ove insistono i beni e le aree, costituenti un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno i due terzi della proprietà della lottizzazione e con previsione, altresì, per gli stessi, di incentivi fiscali); la gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade o interventi di decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fini di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, che beneficiano di incentivi fiscali direttamente attinenti alla attività svolta dal singolo o dalla associazione o, comunque, utile alla comunità territoriale di riferimento; il compimento di opere di interesse locale, da acquisire al patrimonio indisponibile dell’ente concedente, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati e a spese di questi ultimi (con esplicita previsione di esenzione da oneri fiscali e amministrativi, a parte l’IVA).

Il capitolo, infine, ricorda i recenti interventi di riforma generale del sistema dei contratti pubblici, tra i quali, quello, di immediato interesse per il settore autostradale, dell’eliminazione del

limite al contributo pubblico (che non poteva essere superiore al 49% del costo dell'investimento), quale elemento qualificante il rapporto economico come concessione.

Rilevanti innovazioni conseguono all'adozione del nuovo Codice anche per quanto attiene alla disciplina della durata dei contratti di concessione, che non sono prorogabili, qualora aggiudicati senza gara. Pertanto, è espressamente esclusa la possibilità di richiedere una proroga per la maggior parte delle concessioni autostradali, che, come si sa, sono state affidate quasi tutte senza aver espletato una previa procedura di gara. Al fine di evitare che la gestione transitoria delle tratte autostradali al termine della concessione da parte del concessionario uscente possa configurare, nella pratica, una proroga del contratto, il nuovo Codice ha previsto che, alla scadenza della concessione, la gestione delle tratte autostradali venga affidata direttamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di selezione del nuovo concessionario.

Il capitolo con cui si apre la memoria, nell'ambito del conto del patrimonio, approfondisce le partecipazioni azionarie dello Stato e i *bonus* edilizi.

Relativamente a questi ultimi, il contributo sottolinea che i minori versamenti, conseguenti alla fruizione dei crediti di imposta da parte dei fornitori per gli interventi di efficienza energetica, rischio sismico, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici, anticipati sotto forma di sconto sul corrispettivo ai soggetti che sostengono le spese, nel 2023 sono stati pari a quasi 17 miliardi di euro.

Pur considerando la complessità dell'agevolazione fiscale connessa alla concessione del c.d. *Superbonus*, di cui all'art. 119 del d.l. n. 34/2020 (convertito con legge n. 77/2020), si osserva come la mancata previsione di un limite o di un tetto di spesa nei vari provvedimenti normativi, che hanno disciplinato o prorogato il *Superbonus* sin dal 2020, abbia determinato un notevole impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, che ha reso necessaria la revisione delle previsioni di spesa.

In tutti i capitoli della memoria della Procura Generale, si è cercato di evidenziare come la mancata o incompleta realizzazione di riforme strutturali, nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, abbiano conseguenze rilevanti nel contesto europeo. Si pensi, ad esempio, alle procedure di infrazione relative al ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali ovvero alla citata sentenza "Torreggiani" emessa dalla CEDU. Non va dimenticato, poi, che tutte le riforme attuate o in corso di attuazione, in questi ultimi anni, sono ispirate da principi, direttive e regolamenti dell'Unione europea, quali, sempre a titolo esemplificativo, quelle del codice dei contratti o le norme sulla prevenzione degli infortuni in materia di lavoro.

Ad ogni buon conto, indipendentemente dalle azioni che deve compiere e che sta già compiendo il nostro Paese per uniformarsi ai piani e programmi strategici unionali, bisogna, da una parte, tenere in considerazione gli sforzi che l'Italia sta mettendo in campo per recuperare il *gap* con l'Europa e, dall'altra, non si può non segnalare il peso che ha, dal punto di vista finanziario, la crisi ucraina. Come innanzi evidenziato, l'Italia ha previsto una spesa di quasi un miliardo in quattro anni, a cui probabilmente si aggiungeranno altre somme, a seguito dell'aumento del massimale finanziario dell'*European Peace Facility*, da 12 a 17 miliardi di euro.

Sono senza alcun dubbio somme necessarie per tentare, in ogni modo, la risoluzione di un conflitto che trova origine nell'aggressione della Russia al popolo ucraino. Come diceva Martin Lutero: *“Il prezzo della pace non è mai troppo alto: essa infatti porta grande utile a chi l'acquista”*; tuttavia, non è possibile non evidenziare come questa gravissima crisi stia rallentando il processo di ammodernamento anche del nostro Paese e, purtroppo, dal punto di vista politico, abbia come conseguenza una riemersione dei nazionalismi, che minano in radice i fondamenti ideali dell'Unione europea.

**Procuratore Generale Aggiunto
della Corte dei conti**

Andrea Lupi

INDICE

Introduzione

MEMORIA DEL PROCURATORE GENERALE

Capitolo I

IL CONTO DEL PATRIMONIO, LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE DELLO STATO E I *BONUS* EDILIZI

(V.P.G. Fabrizio Cerioni e V.P.G. Francesco Vitiello)

1. Il Conto generale del Patrimonio.	p. 2
2. Le partecipazioni azionarie dello Stato: dimensione quantitativa e riflessi sul bilancio dello Stato.	p. 4
3. I <i>bonus</i> edilizi: in particolare il “ <i>bonus</i> facciate” ed il “ <i>Sismabonus</i> ”.	p. 6
3.1. Il “ <i>bonus</i> facciate”.	p. 7
3.2. Il “ <i>Sismabonus</i> ”.	p. 8
4. Il “ <i>Superbonus</i> ”. Evoluzione normativa e progressiva (ma intempestiva) limitazione dell’agevolazione.	p. 10
4.1. Aspetti generali.	p. 10
4.2. Soggetti beneficiari e aliquote di detrazione.	p. 11
4.3. Gli interventi agevolabili.	p. 15
4.4. Gli immobili agevolabili.	p. 20
4.5. Cumulabilità con altre agevolazioni.	p. 22
4.6. Gli adempimenti per la fruizione del <i>Superbonus</i> .	p. 23
4.7. Modifiche alla disciplina in materia di remissione <i>in bonis</i> .	p. 26

5. L'esercizio della "detrazione" utilizzando i crediti d'imposta collegati al "superbonus".	p. 27
6. Gli illeciti riscontrati in relazione alla circolazione dei crediti da <i>bonus</i> edilizi e le sanzioni previste dall'ordinamento.	p. 31
6.1. La responsabilità del fornitore che ha applicato lo sconto e del cessionario.	p. 33
7. Gli effetti finanziari e sul bilancio dello Stato del "superbonus".	p. 37
8. Gli effetti sul bilancio dello Stato delle partecipazioni azionarie e dei <i>bonus</i> edilizi.	p. 42

Capitolo II

GLI INVESTIMENTI NELLA DIFESA E LA CRISI UCRAINA

(V.P.G. Antongiulio Martina)

1. Premessa.	p. 43
2. I programmi nazionali relativi all'ammodernamento ed al rinnovamento dei sistemi d'arma.	p. 44
3. Le modifiche nell'organizzazione del Ministero della Difesa in materia di <i>procurement</i> militare.	p. 47
4. Orientamenti legislativi in tema di finanziamento dei programmi di investimento.	p. 50
5. Gli stanziamenti per spese di investimento e relativo consuntivo.	p. 57
6. NATO: <i>burden sharing</i> .	p. 66
7. La politica UE in materia di investimenti nel settore della difesa e la crisi ucraina.	p. 69

Capitolo III

IL RITARDO NEI PAGAMENTI DEL DEBITO COMMERCIALE: IMPATTO SUI CONTI DELLO STATO

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

1. Attuazione della riforma 1.11, "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie".	p. 84
2. Il ritardo nei pagamenti nei dati del rendiconto generale dello Stato.	p. 87
3. Situazione dei pagamenti nelle P.A. (<i>open data</i> RGS).	p. 93
3.1. Fatture registrate nel primo semestre 2023.	p. 93

3.2. Monitoraggio dello <i>stock</i> di debito alla fine del primo semestre 2023.	p. 94
4. Procedure d'infrazione, costituzioni in mora e monitoraggio della Corte di giustizia dell'UE.	p. 95
5. I <i>target</i> da raggiungere e gli strumenti normativi e organizzativi messi a disposizione delle P.A.	p. 98
5.1. Il quadro normativo interno: PCC e misure di garanzia.	p. 98
5.2. Interventi sulle cause strutturali dell'accumulo del debito commerciale nella P.A.	p. 102
5.3. Trasparenza e obblighi informativi.	p. 104
5.4. Sistemi di valutazione della <i>performance</i> .	p. 105
5.5. Congelamento delle misure di contrasto e nuove norme di impulso.	p. 105
6. Conclusioni.	p. 109

Capitolo IV

I FLUSSI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA: DIMENSIONI E AREE DI IMPEGNO

(V.P.G. Giulia De Franciscis e V.P.G. Alfio Vecchio)

1. Lo sviluppo dei programmi di finanziamento dell'Unione europea nel quadro dei fattori di crisi, derivanti dai conflitti in Ucraina e in Medio Oriente. La rinnovata programmazione pluriennale 2023-2027.	p. 111
2. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2023.	p. 113
3. Le aree di impiego delle risorse.	p. 117
3.1. La politica di coesione economica e sociale.	p. 117
3.1.1. Lo stato di attuazione del periodo di programmazione 2021-2027.	p. 117
3.1.2. I risultati della gestione dei precedenti periodi di programmazione.	p. 120
3.2. La politica agricola comune.	p. 123
4. Le rettifiche finanziarie.	p. 129
4.1. Procedure di rettifica relative ai programmi 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020. Aggiornamento su indagini in ambito FEASR, riduzioni o recuperi di finanziamenti.	p. 129

4.2. Notizie relative a recuperi o rettifiche riguardanti programmi finanziati da fondi dell'UE.	p. 130
5. Le irregolarità e le frodi segnalate nel 2023.	p. 133
5.1. I dati emergenti.	p. 133
5.2. Il contrasto alle frodi in danno alle uscite del bilancio europeo, le attività della Procura generale della Corte dei conti e delle Procure territoriali: la collaborazione con l'EPPO.	p. 137
6. Osservazioni conclusive.	p. 143

Capitolo V

LE OPERE PUBBLICHE

(V.P.G. Arturo Iadecola)

1. La realizzazione delle opere e l'acquisizione di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione (premessa).	p. 147
2. Il quadro normativo.	p. 149
2.1. Le principali innovazioni introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici.	p. 149
2.2. Il riavvio delle attività finalizzate alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina.	p. 152
3. Lo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie.	p. 157

Capitolo VI

LA SALUTE E LA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

(V.P.G. Sabrina D'Alesio e S.P.G. Emanuela Rotolo)

1. Evoluzione storico-normativa della disciplina.	p. 159
2. I principi informatori della disciplina antinfortunistica nel D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008.	p. 163
2.1. Il nuovo modello della sicurezza di matrice comunitaria.	p. 164

2.2. La struttura del Testo Unico: la valutazione dei rischi, la prevenzione, la formazione, la rappresentanza dei lavoratori, le sanzioni.	p. 165
2.3. Profili applicativi e soluzioni giurisprudenziali.	p. 169
3. I più recenti interventi regolatori europei e nazionali.	p. 170
3.1. Il piano strategico dell'UE della Commissione al Parlamento europeo in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027.	p. 171
3.2. Il Rapporto “ <i>Occupational safety and health in Europe: state and trends 2023</i> ”.	p. 174
3.3. Lavoro agile.	p. 175
3.4. Il D.L. n. 48 del 4 maggio 2023 (Decreto Lavoro 2023).	p. 177
3.5. Il decreto-legge n. 19 del 2 marzo 2024.	p. 183
4. L'impatto sociale ed economico degli infortuni e delle malattie sul lavoro.	p. 185
4.1. La Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta del 2022.	p. 185
4.2. I costi della sicurezza.	p. 186
4.3. L'INAIL. La funzione istituzionale. Dati di bilancio e investimenti per la sicurezza.	p. 187
5. Dati statistici.	p. 190
6. Un possibile sviluppo: tecnologia e intelligenza artificiale al servizio della sicurezza sul lavoro.	p. 192
7. Conclusioni.	p. 194

Capitolo VII

SPESA PUBBLICA E ORDINAMENTO PENITENZIARIO TRA SOVRAFFOLLAMENTO E DIRITTI FONDAMENTALI

(V.P.G. Adriana Parlato e V.P.G. Luigi D'Angelo)

1. Premessa.	p. 197
1.1. Le funzioni della pena.	p. 197
2. Cenni relativi all'ordinamento penitenziario.	p. 200
3. La struttura organizzativa del Ministero della Giustizia. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.	p. 202
4. Il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.	p. 204

5. La gestione 2023.	p. 205
6. Aree di approfondimento.	p. 209
6.1. Il sovraffollamento delle carceri. Gli indennizzi riconosciuti ai detenuti vittime di trattamenti inumani o degradanti dopo la sentenza “pilota” pronunciata dalla CEDU sul caso Torreggiani e altri c. Italia.	p. 210
6.2. Il diritto all’affettività.	p. 217
7. Considerazioni conclusive.	p. 222

Capitolo VIII

IL PATRIMONIO DELLA P.A.: MODALITÀ DI GESTIONE IN CHIAVE SOCIALE ED IN CHIAVE ECONOMICA

(V.P.G. Chiara Vetro e S.P.G. Giulio Stolfi)

1. Premessa: brevi cenni al patrimonio immobiliare pubblico; forme di gestione, monitoraggio, vigilanza, valorizzazione.	p. 225
2. Modalità di utilizzo del patrimonio immobiliare in funzione di promozione di finalità di pubblico interesse.	p. 226
2.1. I rapporti con il c.d. Terzo Settore <i>ante</i> riforma e le forme di valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare in chiave sociale.	p. 226
2.2. Modalità di gestione dei beni pubblici dopo l’entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici: “partenariato” sociale e amministrazione condivisa.	p. 231
3. Forme di gestione economica della proprietà pubblica: le concessioni autostradali.	p. 234
3.1. Traiettorie evolutive e stato dell’arte.	p. 234
3.2. La <i>governance</i> del sistema autostrade negli interventi più recenti.	p. 238
3.3. Il sistema concessorio attuale e le sue criticità.	p. 240
3.4. Prospettiva di riforma.	p. 241

CONCLUSIONI DEL PROCURATORE GENERALE

ALLEGATO - ECCEDEENZE



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

2023

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 27 giugno 2024 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2023

DEPOSITA

La presente memoria.



Capitolo I

IL CONTO DEL PATRIMONIO, LE PARTECIPAZIONI AZIONARIE DELLO STATO E I *BONUS* EDILIZI

(V.P.G. Fabrizio Cerioni e V.P.G. Francesco Vitiello)

Sommario: 1. Il Conto generale del Patrimonio. 2. Le partecipazioni azionarie dello Stato: dimensione quantitativa e riflessi sul bilancio dello Stato. 3. I bonus edilizi: in particolare il “bonus facciate” ed il “Sismabonus”. 3.1. Il “bonus facciate”. 3.2. Il “Sismabonus”. 4. Il “Superbonus”. Evoluzione normativa e progressiva (ma intempestiva) limitazione dell’agevolazione. 4.1. Aspetti generali. 4.2. Soggetti beneficiari e aliquote di detrazione. 4.3. Gli interventi agevolabili. 4.4. Gli immobili agevolabili. 4.5. Cumulabilità con altre agevolazioni. 4.6. Gli adempimenti per la fruizione del Superbonus. 4.7. Modifiche alla disciplina in materia di remissione in bonis. 5. L’esercizio della “detrazione” utilizzando i crediti d’imposta collegati al “superbonus”. 6. Gli illeciti riscontrati in relazione alla circolazione dei crediti da bonus edilizi e le sanzioni previste dall’ordinamento. 6.1. La responsabilità del fornitore che ha applicato lo sconto e del cessionario. 7. Gli effetti finanziari e sul bilancio dello Stato del “superbonus”. 8. Gli effetti sul bilancio dello Stato delle partecipazioni azionarie e dei bonus edilizi.

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 e 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. n. 196 del 31 dicembre 2009).

Al termine della gestione dell’esercizio finanziario 2023, le attività registrate nel Conto del Patrimonio sono state pari a 1.048,58 miliardi, in aumento rispetto a quelle contabilizzate a fine esercizio 2022, pari a 1.041,30 miliardi, con una differenza positiva di 7,28 miliardi.



Le passività registrate, al 31 dicembre 2023, sono state pari a 3.806,37 miliardi, anch'esse in aumento rispetto a quelle registrate alla fine dell'esercizio 2022, nel quale erano pari a 3.636,16 miliardi, con una differenza di 170,21 miliardi.

Al termine dell'esercizio 2023, il Conto generale del Patrimonio presentava, quindi, un'eccedenza passiva pari a 2.757,79 miliardi, in peggioramento rispetto ai 2.594,86 miliardi riscontrati a fine 2022.

L'andamento della gestione dell'esercizio 2023, come risultante dai dati patrimoniali sopra riportati, ha comportato un peggioramento patrimoniale pari a 162,93 miliardi, dovuto, essenzialmente, ad un maggiore incremento delle passività (170,21 miliardi) rispetto alle attività (7,28 miliardi). Il risultato negativo è stato determinato anche dalla gestione del bilancio 2023, che ha presentato un disavanzo di 31,50 miliardi (seppure in diminuzione rispetto all'anno 2022, nel quale era stato pari a 85,11 miliardi).

Il risultato patrimoniale dell'esercizio 2023 ha confermato l'andamento della gestione patrimoniale, che, nell'ultimo quinquennio, è risultata sempre negativa:

- anno 2019: - 13,01 miliardi;
- anno 2020: - 299,40 miliardi;
- anno 2021: - 217,945 miliardi;
- anno 2022: - 161,61 miliardi;
- anno 2023: - 162,93 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 2023 conferma sostanzialmente l'andamento dell'anno precedente, 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, come minori entrate tributarie, i *bonus* edilizi, prevalentemente utilizzati come detrazione fiscale, per i quali è confermata la classificazione di crediti non pagabili.

Invece, a partire dall'edizione dei Conti nazionali del 1° marzo 2023, l'ISTAT ha riclassificato i crediti di imposta derivanti dal *superbonus* e dal *bonus* facciate, registrandoli come spesa per l'intero ammontare maturato.



2. Le partecipazioni azionarie dello Stato: dimensione quantitativa e riflessi sul bilancio dello Stato.

Le società partecipate dallo Stato sono comprese tra i beni dello Stato e sono rappresentate, nel Conto generale del Patrimonio, in ragione del loro valore patrimoniale riferito al capitale investito, al valore della partecipazione e al risultato finanziario.

Le società partecipate dallo Stato costituiscono beni particolari, in quanto ciascuna di esse opera nell'ordinamento con specifiche finalità e compiti che, nella maggior parte dei casi, contribuiscono in vario modo alla realizzazione delle politiche pubbliche o all'espletamento delle funzioni istituzionali di ciascuna amministrazione.

Il numero degli organismi costituiti nella forma di società di capitali, che operano nel settore pubblico, è più ampio di quello risultante dal Conto generale del Patrimonio dello Stato, perché alcuni di essi sono costituiti o partecipati da altri enti pubblici e, pertanto, i loro risultati non sono compresi nel rendiconto generale dello Stato.

Di regola le società dello Stato, partecipate o controllate dal MEF, una volta costituite, in disparte la spesa per l'investimento, non generano spese a carico del bilancio dello Stato, dovendo finanziarsi con gli utili derivanti dall'attività svolta.

A tale regola generale hanno fatto eccezione, negli ultimi anni, la società Alitalia S.p.A. (che, tra aumenti di capitale e contributi statali, è costata allo Stato 13,4 miliardi di euro¹) e la società Stretto di Messina S.p.A.

Quest'ultima è stata costituita nel 1981, con la legge n. 1158 del 17 dicembre 1971 ed ha per oggetto sociale *“lo studio, la progettazione e la costruzione di una opera per il collegamento stabile ferroviario e viario e dei pubblici servizi tra la Sicilia e il continente”*. La stessa norma prevede che alla Società siano, inoltre, affidati *“l'esercizio, la gestione e la manutenzione del collegamento sullo stretto di Messina, ad eccezione di quanto riguarda gli impianti ferroviari che, ad ultimazione e collaudo definitivo dell'opera, passeranno in esercizio, gestione e manutenzione alla società R.F.I. S.p.a.”*. La società, a partire dal 1985, è concessionaria *ex lege* per le suddette attività.

L'art. 1, commi da 487 a 493, della legge n. 197 del 29 dicembre 2022 (legge di bilancio 2023) ha dettato diverse disposizioni volte a riavviare l'attività di progettazione e realizzazione del

¹ ITA Airways ha iniziato l'attività con una capitalizzazione pubblica di 1.1 miliardi di euro, ma, nel primo anno di vita, aveva già perso circa 600 milioni di euro, quindi, oltre la metà del capitale.



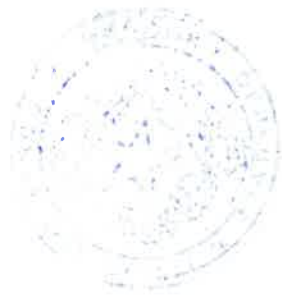
collegamento stabile, viario e ferroviario tra la Sicilia ed il continente, confermandone la natura di opera prioritaria e, quindi, l'applicabilità della normativa derogatoria per le infrastrutture di preminente interesse nazionale, nonché reiterando i vincoli preordinati all'esproprio (art. 1, comma 487). Lo stesso articolo ha disposto la revoca dello stato di liquidazione della società con effetto **dal 1° aprile 2023** e, da tale data, come previsto dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 35 del 31 marzo 2023, **ha riacquisito efficacia la concessione** a suo tempo affidata alla stessa società, che, per quanto attiene alla gestione dell'opera, ha una durata di trent'anni, decorrenti dall'entrata in esercizio dell'opera stessa (art. 1, comma 491).

Riguardo ai rapporti con lo Stato, il richiamato articolo 2 del D.L. n. 35/2023 (commi 7 e 8) dispone che il Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e il Ministro dell'Economia e delle Finanze sono autorizzati a stipulare con la società concessionaria e con i soci *“un accordo di programma per la definizione dei rispettivi impegni di natura amministrativa e finanziaria connessi al riavvio dell'attività della società concessionaria e al completamento delle procedure di progettazione e di realizzazione dell'opera”* e che, a tal fine, *“il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è autorizzato a sottoscrivere con la società concessionaria uno o più atti aggiuntivi alla convenzione”* **stipulata nel 2003**. Il 30 novembre 2023, è stata stipulata la convenzione aggiornata, comprendente il Piano finanziario, tra il MIT e la società Stretto di Messina.

Il MEF nel 2023, per consentire la riattivazione della società, ha versato un capitale pari a circa **370 milioni di euro**.²

In questa sede deve darsi atto, altresì, che nel 2023 è stata perfezionata la cessione di 314.922.429 azioni ordinarie della Banca Monte dei Paschi di Siena (BMPS, partecipata dal MEF), corrispondenti al 25% del capitale sociale, attraverso una procedura accelerata di vendita (*Accelerated book building*). Pertanto, la partecipazione del MEF in BMPS è passata dal 64,3% al 39,23%. Il corrispettivo dell'operazione è stato pari a euro 2,92 per un controvalore complessivo pari a circa **920 milioni di euro**, destinato, per legge, a confluire su un Fondo di ammortamento per la riduzione del debito pubblico (legge n. 432/1993).

² Un articolo di *“la Repubblica”* del 9 giugno 2024 ha evidenziato le consistenti spese già sostenute dalla società per il personale. Invero, *“... solo da giugno a dicembre 2023, da quando è stata riattivata la società, il costo del personale è stato di 2,4 milioni per coprire i 70 distacchi da Anas ed Rfi, il cda per emolumenti è costato 240 mila euro, ma il costo complessivo per gli «amministratori» è stato di 412 mila euro. Il comitato scientifico nominato per dare una prima valutazione all'aggiornamento del progetto presentato dal consorzio Eurolink è costato 82 mila euro. E poi ci sono le spese per studi legali (164 mila euro) e consulenze esterne varie, alcune delle quali hanno a che fare con la comunicazione”*.



3. I *bonus* edilizi: in particolare il “*bonus* facciate” ed il “*Sismabonus*”.

I cosiddetti “*bonus* edilizi” sono detrazioni fiscali riconosciute ai soggetti che investono in alcune tipologie di lavori, come le ristrutturazioni edilizie e la riqualificazione energetica. L’obiettivo perseguito dal legislatore, con la previsione delle suddette agevolazioni fiscali, è il miglioramento qualitativo degli edifici, anche sotto il profilo del consumo di energia e della sicurezza sismica.

La detrazione che, com’è noto, comporta una riduzione dell’IRPEF lorda, è calcolata applicando un’aliquota alle spese sostenute per gli interventi realizzati. L’aliquota varia a seconda delle previsioni contenute nelle diverse disposizioni normative in materia che, in base alla data di sostenimento della spesa e al tipo di intervento, hanno fissato la misura della detrazione stessa, con percentuali che variano dal 36% al 110%.

I principali incentivi edilizi sono:

- il “*Superbonus*”, volto alla realizzazione di specifici interventi finalizzati all’efficienza energetica (c.d. *Super Eco-bonus*), al consolidamento statico o alla riduzione del rischio sismico degli edifici (c.d. *Super Sisma-bonus*);
- l’“*Ecobonus*”, che comprende gli interventi volti a realizzare la riqualificazione energetica degli edifici;
- le **altre agevolazioni per il recupero del patrimonio edilizio**, le quali comprendono gli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, se realizzati su singole unità immobiliari e, inoltre, gli interventi di manutenzione ordinaria, qualora abbiano ad oggetto parti comuni di edifici condominiali. La detrazione IRPEF per il recupero del patrimonio edilizio spetta anche per l’acquisto o la realizzazione di posti auto pertinenziali, nonché, in presenza di determinate condizioni, per l’acquisto di immobili a uso abitativo facenti parte di edifici interamente ristrutturati;
- il “*Sismabonus*”, che racchiude gli interventi per l’adozione di misure antisismiche sugli edifici;
- il “*bonus facciate*”, volto al recupero o al restauro della facciata esterna degli edifici: si tratta di un *bonus* introdotto dalla legge di bilancio del 2020 nella misura del 90% e ridotto al 60% per le spese sostenute nell’anno 2022; la misura non è stata confermata per l’anno 2023.

La detrazione può essere utilizzata direttamente dal beneficiario a riduzione delle imposte dovute in base alla propria dichiarazione dei redditi, con una ripartizione in più anni.

In alternativa alla fruizione diretta nella dichiarazione dei redditi, il beneficiario può trasferire il beneficio fiscale a un altro soggetto, attraverso due modalità alternative:



- richiedendo uno sconto in fattura (che viene riconosciuto dal fornitore);
- cedendo direttamente un credito d'imposta di importo corrispondente alla detrazione.

In entrambi i casi, il soggetto che pratica lo sconto in fattura e il cessionario del credito fruiscono del beneficio sotto forma di credito da utilizzare in compensazione, ripartendolo su più anni al pari delle detrazioni da cui il credito deriva. Per il soggetto committente, beneficiario della detrazione, il vantaggio consiste nel poter ricevere immediatamente, anziché lungo un arco pluriennale (4, 5 o 10 anni), le risorse economiche implicite nell'agevolazione fiscale.

3.1. Il “bonus facciate”.

Il “bonus facciate” è stato introdotto dall'articolo 1, commi da 219 a 223, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019 (legge di bilancio 2020) e consiste in una detrazione dall'imposta lorda, pari al 90% delle spese documentate e sostenute nell'anno d'imposta 2020, per interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna degli edifici esistenti, compresi gli interventi di sola pulitura o tinteggiatura, eseguiti su edifici. Con l'articolo 1, comma 59, della legge n. 178 del 30 dicembre 2020 (legge di bilancio 2021), l'agevolazione è stata estesa all'anno 2021. Successivamente, per effetto dell'articolo 1, comma 39, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (legge di bilancio 2022), la detrazione è stata prevista anche per le spese sostenute nell'anno 2022, nella misura del 60%.

Possono usufruire della detrazione tutti i contribuenti, persone fisiche e persone giuridiche, residenti e non residenti, che sostengono le spese per l'esecuzione degli interventi agevolati e che possiedono, a qualsiasi titolo, l'immobile oggetto di intervento.

Il *bonus* spetta per le spese sostenute relative ad interventi finalizzati al recupero o restauro della facciata esterna, realizzati su “*edifici esistenti*”, parti di edifici esistenti o su unità immobiliari esistenti di qualsiasi categoria catastale, compresi quelli strumentali all'attività d'impresa, arte o professione, ubicati in zona A o B, ai sensi del decreto n. 1444 del 2 aprile 1968 del Ministro dei Lavori Pubblici o in zone a queste assimilabili, in base alla normativa regionale e ai regolamenti edilizi comunali.

Non spetta, invece, per gli interventi effettuati durante la fase di costruzione dell'immobile o realizzati mediante demolizione e ricostruzione, ivi compresi quelli inquadrabili nella categoria della “*ristrutturazione edilizia*”, di cui all'articolo 3, comma 1, lett. d), del TUE.

Più specificamente, la detrazione spetta per:

- gli interventi di sola pulitura o tinteggiatura esterna sulle strutture opache verticali della facciata;



- gli interventi sulle strutture opache verticali della facciata influenti dal punto di vista termico o che interessino oltre il 10% dell'intonaco della superficie disperdente lorda complessiva dell'edificio;
- gli interventi, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura, su balconi, ornamenti o fregi.

Oltre che per la realizzazione degli interventi sopra evidenziati, la detrazione è, altresì, ammessa per:

- le spese sostenute per l'acquisto dei materiali, la progettazione e le altre prestazioni professionali connesse, comunque richieste dal tipo di lavori;
- gli altri eventuali costi strettamente collegati alla realizzazione degli interventi.

Inoltre, qualora i lavori di rifacimento della facciata, che non siano di sola pulitura o tinteggiatura esterna, influiscano anche dal punto di vista termico o interessino oltre il 10% dell'intonaco della superficie disperdente lorda complessiva dell'edificio, devono soddisfare, per essere ammessi al “*bonus facciate*”, i requisiti previsti in materia di prestazioni energetiche degli edifici e delle unità immobiliari dal decreto del Ministro dello Sviluppo economico del 26 giugno 2015 e i valori limite di trasmittanza termica, previsti con decreto del Ministro dello Sviluppo economico.

Per il *bonus facciate*, la normativa non stabilisce un limite massimo di detrazione, né un limite massimo di spesa ammissibile e la detrazione va ripartita in dieci quote annuali costanti e di pari importo nell'anno di sostenimento delle spese e in quelli successivi.

L'importo che non trova capienza nell'imposta lorda di ciascun periodo d'imposta non può essere utilizzato in diminuzione dell'imposta dei periodi successivi o chiesto a rimborso (si tratta, quindi, di credito d'imposta non pagabile, secondo il SEC 2010, par. 20.167).

3.2. Il “*Sismabonus*”.

Il “*Sismabonus*” è stato introdotto dall'articolo 16, comma 1-*bis*, del decreto-legge n. 63 del 4 giugno 2013, in relazione alle spese sostenute dal 4 agosto 2013 al 31 dicembre 2016, per gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lett. i), del TUIR, effettuati su edifici ubicati nelle zone sismiche ad alta pericolosità, riferiti a costruzioni adibite ad abitazione principale e ad attività produttive.

In merito ai beneficiari, la detrazione spetta alle persone fisiche, compresi gli esercenti arti e professioni, agli enti pubblici e privati che non svolgono attività commerciale, alle società semplici, alle associazioni tra professionisti e ai soggetti che conseguono reddito d'impresa (persone fisiche, società di persone, società di capitali).



Inizialmente la detrazione è stata prevista nella misura del 65% – ovvero, per gli interventi su altre unità immobiliari residenziali, anche a uso promiscuo, nella misura del 50% – da ripartire in 10 quote annuali di pari importo.

La disciplina del “*Sismabonus*” è stata oggetto di varie modifiche. In particolare, è stato previsto che la detrazione spetti per le spese sostenute per interventi, le cui procedure autorizzatorie sono iniziate dopo il 1° gennaio 2017, relativi a:

- edifici ubicati nelle zone sismiche 1, 2 e 3, di cui all’ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003;
- costruzioni adibite ad abitazione, anche diversa da quella principale e ad attività produttive.

Successivamente, dal 1° gennaio 2021, la norma è stata nuovamente modificata dalla legge di bilancio 2021.

Attualmente, il comma 1-*bis* del citato articolo 16 del decreto-legge n. 63 del 2013 prevede che il “*Sismabonus*” si applica agli interventi le cui procedure autorizzatorie sono iniziate a partire dal 1° gennaio 2017 ovvero per i quali sia stato rilasciato il titolo edilizio.

La detrazione spetta nella misura del 50%, nel limite di spesa di 96.000 euro per unità immobiliare ed è ripartita in cinque quote annuali di pari importo. Se dagli interventi antisismici deriva la diminuzione di una o due classi di rischio sismico, la detrazione spetta nella maggiore misura rispettivamente del 70% o dell’80% delle spese sostenute.

Per gli interventi antisismici realizzati sulle parti comuni di edifici, la detrazione spetta nella misura del 75% o dell’85% in caso di passaggio, rispettivamente, a una o due classi di rischio sismico inferiore. La detrazione si applica su un ammontare delle spese non superiore a 96.000 euro, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari di ciascun edificio e va ripartita in 5 quote annuali di pari importo.

Se gli interventi per la riduzione del rischio sismico, che danno diritto alle più elevate detrazioni del 70% o dell’80%, sono effettuati da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare, mediante demolizione e ricostruzione di interi edifici, a condizione che le stesse imprese provvedano, entro 30 mesi dalla data di conclusione dei lavori, alla successiva alienazione dell’immobile, all’acquirente è riconosciuta una detrazione pari, rispettivamente, al 75% o all’85% del prezzo di acquisto dell’unità immobiliare, come riportato nell’atto pubblico di compravendita, entro un ammontare massimo di 96.000 euro. Tale agevolazione, dapprima prevista per gli interventi eseguiti nei Comuni che si trovano in zone classificate a rischio sismico 1, è stata



successivamente estesa anche agli acquisti di case antisismiche, site nei Comuni ricadenti nelle zone classificate a rischio sismico 2 e 3.

Da ultimo, in sede di conversione del decreto-legge n. 39 del 29 marzo 2024 (“*decreto Agevolazioni*”), è stata prevista la ripartizione in dieci quote annuali di pari importo, in luogo della precedente ripartizione quinquennale, della detrazione derivante dalle spese da “*Sismabonus*”, sostenute a partire dal periodo d’imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto.

Inoltre, sempre con la medesima legge di conversione, è stato disposto che le rate annuali dei crediti derivanti dal “*Sismabonus*”, ai quali sia stato attribuito il codice identificativo univoco, ai sensi dell’articolo 121, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 (c.d. “*decreto Rilancio*”), utilizzabili a partire dal 2025, acquistati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti all’albo previsto dall’articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, dalle società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all’albo di cui all’articolo 64 del medesimo testo unico e dalle imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private, sono ripartite in ulteriori sei rate annuali di pari importo. Tale disposizione non si applica ai citati soggetti che abbiano acquistato i crediti ad un corrispettivo pari o superiore al 75% dell’importo delle corrispondenti detrazioni, a condizione che gli stessi informino di tale circostanza l’Agenzia delle entrate, mediante una dichiarazione sostitutiva di atto notorio.

4. Il “*Superbonus*”. Evoluzione normativa e progressiva (ma intempestiva) limitazione dell’agevolazione.

4.1. Aspetti generali.

Il “*decreto Rilancio*” (decreto-legge n. 34 del 2020) ha introdotto una detrazione spettante per le spese sostenute dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021, a fronte di specifici interventi in ambito di efficienza energetica, di interventi antisismici, di installazione di impianti fotovoltaici, nonché delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici (c.d. “*Superbonus*”).

Il “*Superbonus*”, disciplinato dall’articolo 119 del citato decreto-legge, è stato a più riprese modificato dal legislatore con diversi interventi normativi³, che hanno inciso, tra l’altro:

³ Si vedano, sul punto: decreto-legge n. 104 del 14 agosto 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 126 del 13 ottobre 2020; legge n. 178 del 30 dicembre 2020; decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 101 del 1° luglio 2021; decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 108 del 29 luglio 2021; legge n. 234 del 30 dicembre 2021; decreto-legge n. 4 del 27 gennaio 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 28 marzo 2022;



- sull'individuazione dei destinatari della misura agevolativa;
- sull'ambito di applicazione temporale dell'agevolazione, che ha ricompreso anche le spese successive al 31 dicembre 2021;
- sull'aliquota di detrazione spettante, a seconda della data di sostenimento dei costi per la realizzazione degli interventi agevolati.

4.2. Soggetti beneficiari e aliquote di detrazione.

Da punto di vista soggettivo, l'articolo 119, comma 9, del “*decreto Rilancio*” individua, quali potenziali beneficiari della misura agevolativa del “*Superbonus*”:

- i condomini;
- le persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni;
- gli Istituti autonomi case popolari (IACP), comunque denominati, nonché gli enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti Istituti, costituiti nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione europea in materia di *in house providing* per gli interventi realizzati su immobili, di loro proprietà o gestiti per conto dei Comuni, adibiti a edilizia residenziale pubblica;
- le cooperative di abitazione a proprietà indivisa;
- le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, le organizzazioni di volontariato e le associazioni di promozione sociale;
- le associazioni e società sportive dilettantistiche, limitatamente ai lavori destinati ai soli immobili o parti di immobili adibiti a spogliatoi.

Per effetto delle modifiche normative, che hanno interessato la disciplina della materia, la detrazione spetta in misura differenziata a seconda dei soggetti destinatari dell'agevolazione e dell'anno di sostenimento della spesa.

In particolare, il “*Superbonus*” spetta nella misura:

- del **110%** per le spese sostenute fino al 31 dicembre **2022**,

decreto-legge n. 17 del 1 marzo 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 34 del 27 aprile 2022; decreto-legge n. 36 del 30 aprile 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 79 del 29 giugno 2022; decreto-legge n. 50 del 17 maggio 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 91 del 15 luglio 2022; decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 6 del 13 gennaio 2023; legge n. 197 del 29 dicembre 2022; decreto-legge n. 11 del 16 febbraio 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 dell'11 aprile 2023; decreto-legge n. 104 del 10 agosto 2023, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136 del 9 ottobre 2023; decreto-legge n. 212 del 29 dicembre 2023, convertito dalla legge n. 17 del 22 febbraio 2024; decreto-legge n. 39 del 29 marzo 2024, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2024, n. 67.



- del **90%** per le spese sostenute nel **2023**,
- del **70%** per le spese sostenute nel **2024**,
- del **65%** per le spese sostenute nel **2025**,

qualora l'intervento sia effettuato dai seguenti soggetti:

- condomini o persone fisiche, al di fuori dell'esercizio di attività d'impresa, arti e professioni, su edifici composti da due a quattro unità immobiliari, distintamente accatastate e posseduti da un unico proprietario o in comproprietà da più persone fisiche (soggetti individuati dal **comma 9, lettera a, dell'articolo 119**);
- organizzazioni non lucrative di utilità sociale, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale (soggetti individuati **dal comma 9, lettera d-bis, dell'articolo 119**).

Sono compresi nell'agevolazione, alle percentuali sopra ricordate, gli interventi effettuati dalle persone fisiche sulle singole unità immobiliari all'interno dello stesso condominio o dello stesso edificio, nonché quelli effettuati su edifici oggetto di demolizione e ricostruzione.

Tuttavia, in virtù di quanto disposto dall'articolo 1, comma 894, della legge n. 197 del 29 dicembre 2022 (legge di bilancio 2023), la detrazione spetta nella misura del **110%** anche per le spese sostenute **entro il 31 dicembre 2023**, nella misura del **70%** per quelle sostenute nell'anno **2024** e nella misura del **65%** per quelle sostenute nell'anno **2025**⁴, in relazione agli interventi:

- diversi da quelli effettuati dai condomini, per i quali la comunicazione di inizio lavori asseverata (CILA) risulti presentata alla data del 25 novembre 2022;
- effettuati dai condomini per i quali la CILA risulti presentata alla data del 31 dicembre 2022 e la delibera assembleare, che ha approvato l'esecuzione dei lavori, risulti adottata in data antecedente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022 ("*decreto Aiuti-quater*"), ossia entro la predetta data del 18 novembre 2022;
- effettuati dai condomini per i quali la CILA risulti presentata alla data del 25 novembre 2022 e la delibera assembleare, che ha approvato l'esecuzione dei lavori, risulti adottata tra il 19 e il 24 novembre 2022;
- comportanti la demolizione e la ricostruzione degli edifici per i quali, al 31 dicembre 2022, risulti presentata l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo.

⁴ Tali percentuali erano previste dal comma 8-bis dell'articolo 119 del "*decreto Rilancio*", prima che entrassero in vigore le modifiche apportate dal citato articolo 9, comma 1, lettera a), numero 1), del decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022.



In base al comma 8-bis dell'articolo 119, il “*Superbonus*” spetta, altresì, fino al **31 dicembre 2023** nella misura del **110%** per gli **interventi effettuati da persone fisiche**, al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arti e professioni (articolo 119, comma 9, lettera b) **su unità immobiliari** (c.d. “*unifamiliari*”), a condizione che, al 30 settembre 2022, siano stati effettuati lavori per almeno il 30% dell'intervento complessivo. Sempre con riferimento agli interventi effettuati da persone fisiche sulle c.d. “*unifamiliari*”, è prevista l'aliquota del **90%**, qualora gli interventi siano stati avviati a partire dal **1° gennaio 2023**, per le spese sostenute entro il **31 dicembre 2023**, a condizione che il contribuente sia **titolare di diritto di proprietà o di diritto reale di godimento sull'unità immobiliare**, che la stessa unità immobiliare sia adibita ad abitazione principale e che il contribuente abbia un reddito di riferimento, determinato ai sensi del comma 8-bis.1 del medesimo articolo 119, non superiore a 15.000 euro.⁵

Al fine di mitigare gli effetti derivanti dalla riduzione della percentuale della detrazione, l'**articolo 1, comma 2**, del decreto-legge n. 212⁶ del 29 dicembre 2023, ha previsto, con riferimento alle spese sostenute dal 1° gennaio 2024 al 31 ottobre 2024, l'erogazione di un **contributo** a favore dei soggetti con un **reddito di riferimento non superiore a 15.000 euro**, che eseguono gli **interventi agevolati** di cui all'**articolo 119, comma 8-bis**, primo periodo, del “*decreto Rilancio*”, purché, entro la data del 31 dicembre 2023, sia stato raggiunto uno **stato di avanzamento** dei lavori **non inferiore al 60%**.

L'**erogazione** del contributo è effettuata, nei limiti delle risorse disponibili, dall'**Agenzia delle entrate**, secondo **criteri e modalità** determinati con **decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze**. La relativa corresponsione è a **valere sulle risorse** di cui all'**articolo 9, comma 3**, del **decreto-legge n. 176 del 18 novembre 2022**, che aveva introdotto l'analogo contributo per il 2023.

Per i soggetti di cui all'articolo 119, comma 9, lettere a), b) e d-bis), del “*decreto Rilancio*”, la detrazione è ripartita tra gli aventi diritto in cinque quote annuali di pari importo e in quattro quote annuali di pari importo, per la parte di spese sostenuta a partire dal 1° gennaio 2022.

⁵ Il comma 8-bis.1 prevede che “*il reddito di riferimento è calcolato dividendo la somma dei redditi complessivi posseduti, nell'anno precedente quello di sostenimento della spesa, dal contribuente, dal coniuge del contribuente, dal soggetto legato da unione civile o convivente se presente nel suo nucleo familiare, e dai familiari, diversi dal coniuge o dal soggetto legato da unione civile, di cui all'articolo 12 del Testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, presenti nel suo nucleo familiare, che nell'anno precedente quello di sostenimento della spesa si sono trovati nelle condizioni previste nel comma 2 del medesimo articolo 12, per un numero di parti determinato secondo la Tabella 1-bis, allegata al presente decreto*”.

⁶ Convertito in legge dall'articolo 1, comma 1, della legge n. 17 del 22 febbraio 2024.



Si ricorda che le persone fisiche individuate ai sensi del comma 9, lettere a) e b), possono beneficiare delle detrazioni relative al “*Superbonus*” per gli interventi realizzati sul numero massimo di **due unità immobiliari**, fermo restando il riconoscimento delle detrazioni per gli interventi effettuati sulle parti comuni dell’edificio.

Il citato comma 8-*bis* dell’articolo 119 prevede, invece, la percentuale del **110%** fino al **31 dicembre 2023** per gli interventi effettuati dagli **istituti autonomi case popolari** (ed enti con le stesse finalità sociali), individuati dall’articolo 119, comma 9, lettera c), su immobili, di proprietà o gestiti per conto dei Comuni, adibiti a edilizia residenziale pubblica, a condizione che al **30 giugno 2023** siano stati eseguiti lavori per almeno il 60% dell’intervento complessivo. Le medesime scadenze si applicano anche alle **cooperative di abitazione a proprietà indivisa**, di cui al citato comma 9, lettera d), per gli interventi sugli immobili assegnati in godimento ai propri soci. Per le spese sostenute da IACP e cooperative di cui alle citate lettere c) e d) del comma 9, a partire dal 1° luglio 2022 la detrazione è ripartita in quattro quote annuali di pari importo, mentre per le spese sostenute precedentemente a tale data la detrazione è ripartita in cinque quote annuali (comma 3-*bis*).

Per gli interventi effettuati nei Comuni colpiti da eventi sismici a partire dal **1° aprile 2009**, nei quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, la detrazione per gli interventi ammessi al *Superbonus* spetta nella **misura del 110% in tutti i casi individuati al comma 8-*bis* del citato articolo 119** (quindi in relazione ad interventi effettuati da persone fisiche, condomini, ONLUS, ADV, APS, IACP e cooperative) per le spese sostenute entro il **31 dicembre 2025**. Inoltre, tale possibilità è prevista, fermo restando quanto stabilito dal comma 10-*bis* del medesimo articolo 119, anche per gli interventi realizzati negli immobili adibiti a strutture sanitarie dalle ONLUS, ADV, APS, che svolgono attività di prestazione di servizi socio-sanitari e assistenziali. Si tratta, quindi, di un’eccezione alle percentuali e alle regole ordinarie sopra ricordate, allo scopo di accelerare la ricostruzione nei territori danneggiati (articolo 119, comma 8-*ter*).

Per gli interventi sugli immobili adibiti a spogliatoi effettuati dalle associazioni e società sportive dilettantistiche, così come individuate dall’articolo 119, comma 9, lettera e), l’agevolazione spetta solo per le spese sostenute fino al 30 giugno 2022, con ripartizione in cinque quote annuali di pari importo e in quattro quote annuali di pari importo per la parte di spese sostenuta dal 1° gennaio 2022.



Con riferimento alle spese sostenute nel 2022, è stata introdotta⁷ la possibilità, per tutti i contribuenti che si siano avvalsi del *Superbonus*, senza alcun distinguo, di **ripartire il beneficio fiscale in dieci anni** piuttosto che in quattro anni. Tale nuova ripartizione decorre dal periodo d'imposta 2023, con la finalità di agevolare la fruizione della detrazione, evitando possibili situazioni di "*incapienza fiscale*". L'opzione deve essere esercitata nella dichiarazione dei redditi relativa al **periodo d'imposta 2023**, è irrevocabile ed è esercitabile a condizione che la spesa relativa al periodo d'imposta 2022 non sia stata indicata nella relativa dichiarazione dei redditi (modello dichiarativo 730/2023 o Redditi 2023).

Da ultimo, in sede di conversione del "*decreto Agevolazioni*", è stata prevista la ripartizione in dieci quote annuali di pari importo, in luogo della precedente ripartizione in quattro anni, della detrazione derivante dalle spese da *Superbonus* sostenute a partire dal periodo d'imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del medesimo decreto.⁸

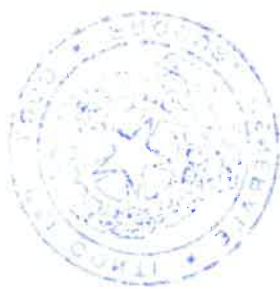
Inoltre, sempre con la medesima legge di conversione, è stato disposto che le rate annuali dei crediti derivanti dal *Superbonus*, ai quali sia stato attribuito il codice identificativo univoco ai sensi dell'articolo 121, comma 1-*quater*, del "*decreto Rilancio*", utilizzabili a partire dal 2025, acquistati dalle banche e dagli intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, dalle società appartenenti ad un gruppo bancario iscritto all'albo di cui all'articolo 64 del medesimo testo unico e dalle imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private, sono ripartite in ulteriori sei rate annuali di pari importo. Tale disposizione non si applica ai citati soggetti che abbiano acquistato i crediti ad un corrispettivo pari o superiore al 75% dell'importo delle corrispondenti detrazioni, a condizione che gli stessi informino di tale circostanza l'Agenzia delle entrate, mediante una dichiarazione sostitutiva di atto notorio.

4.3. Gli interventi agevolabili.

Il *Superbonus* spetta a fronte del sostenimento delle spese relative a taluni specifici interventi finalizzati alla **efficienza energetica** e all'adozione di **misure antisismiche** degli edifici (cosiddetti

⁷ Articolo 2, comma 3-*sexies*, del decreto-legge n. 11 del 16 febbraio 2023, che ha introdotto all'articolo 119 del citato "*decreto Rilancio*" il comma 8-*quinquies*.

⁸ Come previsto dal "*decreto Agevolazioni*", tale nuova ripartizione in dieci quote annuali, in deroga all'articolo 121, comma 3, secondo periodo, del "*decreto Rilancio*", non si applica ai corrispondenti crediti d'imposta derivanti dall'esercizio delle opzioni di sconto in fattura o cessione che restano, dunque, utilizzabili in quattro quote annuali.



interventi *trainanti*), nonché ad **ulteriori interventi**, diversi dai precedenti, **realizzati congiuntamente ai primi** (cosiddetti interventi *trainati*).

Come precisato nella circolare n. 24/E dell'8 agosto 2020, gli interventi *trainati* sono ammessi al *Superbonus* a condizione che siano effettuati congiuntamente ad uno degli interventi *trainanti*, di cui ai commi 1 e 4 dell'articolo 119 e sempreché, nel caso di interventi di efficienza energetica, determinino nel loro complesso la riduzione di almeno due classi energetiche dell'edificio o dell'unità immobiliare ovvero, nel caso in cui non sia possibile, il conseguimento della classe energetica più alta, da dimostrare mediante l'attestato di prestazione energetica.

a) Interventi principali o trainanti:

Ai sensi dell'articolo 119, comma 1, del “*decreto Rilancio*”, sono considerati interventi *trainanti*:

- gli interventi di **isolamento termico delle superfici** opache verticali, orizzontali e inclinate che interessano l'involucro degli edifici, compresi quelli unifamiliari (c.d. “*cappotto termico*”), con un'incidenza superiore al 25% della superficie disperdente lorda dell'edificio medesimo o dell'unità immobiliare sita all'interno di edifici plurifamiliari, che sia funzionalmente indipendente e disponga di uno o più accessi autonomi dall'esterno.⁹ Gli interventi per la coibentazione del tetto rientrano nella disciplina agevolativa, senza limitare il concetto di superficie disperdente al solo locale sottotetto eventualmente esistente. Per tali interventi, il *Superbonus* è calcolato su un ammontare complessivo delle spese **non superiore a**:
- **50.000 euro**, per gli edifici unifamiliari o per le unità immobiliari funzionalmente indipendenti site all'interno di edifici plurifamiliari;
- **40.000 euro**, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio, se lo stesso è composto da due a otto unità immobiliari;
- **30.000 euro**, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio, se lo stesso è composto da più di otto unità immobiliari;
- gli interventi di **sostituzione degli impianti di climatizzazione** invernale esistenti con impianti centralizzati per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria sulle parti comuni degli edifici o con impianti per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua

⁹ Per “*accesso autonomo dall'esterno*” si intende un accesso indipendente, non comune ad altre unità immobiliari, chiuso da cancello o portone d'ingresso che consenta l'accesso dalla strada o da cortile o da giardino anche di proprietà non esclusiva. Inoltre, un'unità immobiliare può ritenersi “*funzionalmente indipendente*”, qualora sia dotata di almeno tre delle seguenti installazioni o manufatti di proprietà esclusiva: impianti per l'approvvigionamento idrico, impianti per il gas, impianti per l'energia elettrica, impianto di climatizzazione invernale (articolo 119, comma 1-bis).



calda sanitaria sugli edifici unifamiliari o sulle unità immobiliari, site all'interno di edifici plurifamiliari, che siano funzionalmente indipendenti e dispongano di uno o più accessi autonomi dall'esterno. Per quanto riguarda le **parti comuni** di edifici, la detrazione è calcolata su un ammontare complessivo delle spese non superiore a:

- **20.000 euro**, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio, per gli edifici composti fino a otto unità immobiliari;
- **15.000 euro**, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio, per gli edifici composti da più di otto unità immobiliari.

Per gli **edifici unifamiliari** o le **unità immobiliari site all'interno di edifici plurifamiliari**, che siano funzionalmente indipendenti e dispongano di uno o più accessi autonomi dall'esterno, la detrazione è calcolata su un ammontare complessivo delle spese non superiore a **30.000 euro** per singola unità immobiliare. La detrazione spetta anche per le spese relative allo smaltimento e alla bonifica dell'impianto sostituito;

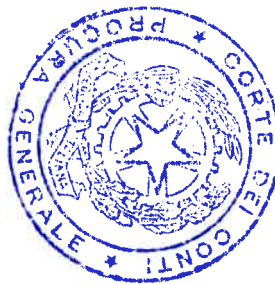
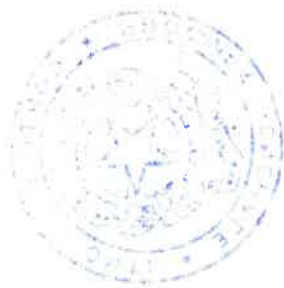
- gli **interventi antisismici** previsti ai commi da *1-bis* a *1-septies* dell'articolo 16 del decreto-legge n. 63 del 4 giugno 2013 (c.d. *Sismabonus*). Per quanto riguarda questi interventi, il limite di spesa agevolabile è lo stesso indicato nella citata norma sul *Sismabonus*, ossia:

- **96.000 euro** per unità immobiliare per ciascun anno;
- **96.000 euro** moltiplicato per il numero delle unità immobiliari di ciascun edificio, per gli interventi sulle parti comuni di edifici.

I limiti delle spese ammesse al *Sismabonus* sono aumentati del 50% per gli interventi di ricostruzione riguardanti i fabbricati ubicati nei Comuni colpiti da eventi sismici, di cui agli elenchi allegati al decreto-legge n. 189 del 17 ottobre 2016 e al decreto-legge n. 39 del 28 aprile 2009, nonché nei Comuni interessati da tutti gli eventi sismici, verificatisi dopo l'anno 2008, dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza. In tal caso, le detrazioni sono alternative al contributo per la ricostruzione e si calcolano su tutte le spese necessarie al ripristino dei fabbricati danneggiati, comprese le case diverse dall'abitazione principale, con esclusione degli immobili destinati alle attività produttive.

L'**articolo 2, comma 2**, del decreto-legge n. 212 del 2023 introduce misure in relazione agli **interventi** di cui all'articolo 119 del "*decreto Rilancio*", effettuati nei **Comuni** dei territori colpiti da **eventi sismici**.

Si rammenta che nei Comuni nei quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza a seguito di **eventi sismici**, verificatisi a far data dal **1° aprile 2009**, la detrazione per gli interventi ammessi al



Superbonus spetta nella **misura del 110%** in tutti i casi individuati al comma 8-*bis* del citato articolo 119 (quindi, in relazione a interventi effettuati da persone fisiche, condomini, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, istituti autonomi case popolari e cooperative di abitazione a proprietà indivisa), per le spese sostenute entro il 31 dicembre 2025. Si tratta, dunque, di un'eccezione alle percentuali e alle regole ordinarie, allo scopo di accelerare la ricostruzione nei territori danneggiati (articolo 119, comma 8-*ter*).

In particolare, il citato articolo 2, comma 2, subordina la **fruizione** dei citati **benefici all'obbligo di stipulare contratti assicurativi** a copertura dei danni cagionati ai relativi immobili da calamità naturali ed eventi catastrofici verificatisi sul territorio nazionale, entro un anno dalla conclusione dei lavori agevolati. Tale onere riguarda le spese per interventi avviati **successivamente al 30 dicembre 2023**.

La norma stabilisce che sia un **decreto** del Ministro dell'Economia e delle Finanze e del Ministro delle Imprese e del *Made in Italy* a definire le relative modalità di attuazione.

b) Interventi aggiuntivi o *trainati*:

il *Superbonus* spetta anche per le seguenti ulteriori tipologie di interventi ("*trainati*"), a condizione che siano eseguiti congiuntamente ad almeno uno degli interventi c.d. *trainanti*. Tale condizione si considera soddisfatta se "*le date delle spese sostenute per gli interventi trainati sono ricomprese nell'intervallo di tempo individuato dalla data di inizio e dalla data di fine dei lavori per la realizzazione degli interventi trainanti*".¹⁰

Questo implica che, ai fini dell'applicazione del "*Superbonus*", le spese sostenute per gli interventi *trainanti* devono essere effettuate nell'arco temporale di vigenza dell'agevolazione, mentre le spese per gli interventi *trainati* devono essere sostenute nel periodo di vigenza dell'agevolazione e nell'intervallo di tempo tra la data di inizio e la data di fine dei lavori per la realizzazione degli interventi *trainanti*.

Sono agevolabili, se eseguiti congiuntamente ad almeno uno degli interventi di **isolamento termico o di sostituzione degli impianti** di climatizzazione invernale precedentemente elencati:

¹⁰ Cfr. articolo 2, comma 5, del decreto del 6 agosto 2020 del Ministro dello Sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del territorio e del mare e del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti.



- gli interventi di **efficientamento energetico** rientranti nell'*Ecobonus* (previsti dall'articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 4 giugno 2013), nei limiti di spesa previsti dalla legislazione vigente per ciascun intervento;
- gli interventi finalizzati alla **eliminazione delle barriere architettoniche** (indicati dall'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera e, del TUIR¹¹), per favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione alle persone con disabilità in situazione di gravità e anche se effettuati in favore di persone di età superiore a sessantacinque anni (per le spese sostenute dal 1° gennaio 2021). Questi interventi sono ammessi al *Superbonus* anche nell'ipotesi in cui siano effettuati congiuntamente agli interventi antisismici (decreto-legge n. 77 del 31 maggio 2021);
- gli interventi di **installazione delle infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici** negli edifici (articolo 16-*ter* del decreto-legge n. 63 del 2013). I limiti di spesa relativi a detti interventi sono pari a:
 - **2.000 euro**, per gli edifici unifamiliari o per le unità immobiliari situate all'interno di edifici plurifamiliari che siano funzionalmente indipendenti e dispongano di uno o più accessi autonomi dall'esterno;
 - **1.500 euro**, per gli edifici plurifamiliari o i condomini che installino un numero massimo di otto colonnine;
 - **1.200 euro** per gli edifici plurifamiliari o i condomini che installino un numero superiore a otto colonnine.

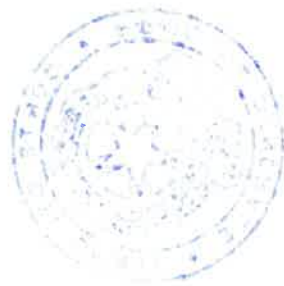
L'agevolazione si intende riferita a una sola colonnina di ricarica per unità immobiliare.

Il *Superbonus* spetta, infine, anche per i seguenti interventi *trainati*, a condizione che siano eseguiti congiuntamente ad almeno uno degli interventi di isolamento termico o di sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale o antisismici, precedentemente elencati:

- **installazione di impianti solari fotovoltaici** connessi alla rete elettrica sugli edifici (indicati all'articolo 1, comma 1, lettere a, b, c, d, del decreto del Presidente della Repubblica n. 413 del 26 agosto 1993) o di impianti solari fotovoltaici su strutture pertinenziali agli edifici;
- **installazione** contestuale o successiva di **sistemi di accumulo integrati** negli impianti solari fotovoltaici agevolati.

Per gli **impianti solari fotovoltaici** la detrazione spetta nella misura riconosciuta per gli interventi previsti ai commi 1 e 4 dell'articolo 119 del "*decreto Rilancio*", in relazione all'anno di

¹¹ Testo Unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 22 dicembre 1986.



sostenimento della spesa, fino a un ammontare complessivo delle spese non superiore a **48.000 euro** per singola unità immobiliare e, comunque, **nel limite di spesa di 2.400 euro per ogni kW di potenza nominale dell'impianto.**

Per i sistemi di accumulo, integrati negli impianti solari fotovoltaici ammessi al *Superbonus*, la detrazione è riconosciuta alle stesse condizioni, negli stessi limiti di importo e ammontare complessivo previsti per l'installazione degli impianti solari e, comunque, nel limite di spesa di **1.000 euro** per ogni kWh di capacità di accumulo.

Il limite di spesa di 48.000 euro è distintamente riferito agli interventi di installazione degli impianti solari fotovoltaici e dei sistemi di accumulo integrati negli stessi impianti.

L'articolo 119, comma 2, del "*decreto Rilancio*" stabilisce, inoltre, che, **qualora l'edificio sia sottoposto ad almeno uno dei vincoli** previsti dal Codice dei beni culturali e del paesaggio o gli interventi *trainanti* di efficientamento energetico siano vietati da regolamenti edilizi, urbanistici e ambientali, il *Superbonus* **si applica alle spese sostenute per gli interventi trainati di efficientamento energetico** indicati nel medesimo comma 2, a condizione che tali interventi assicurino il miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio o delle unità immobiliari oggetto di intervento oppure, ove non possibile, il conseguimento della classe energetica più alta se – per effetto dei vincoli ai quali l'edificio è sottoposto o dei regolamenti edilizi, urbanistici o ambientali – non è possibile effettuare neanche uno degli interventi *trainanti*.

Tenuto conto che il menzionato comma 2 richiama solo gli interventi *trainati* di cui al decreto-legge n. 63 del 2013, la possibilità di accedere al *Superbonus* in mancanza di interventi *trainanti* nei casi sopra rappresentati è, invece, esclusa relativamente alle spese sostenute per i seguenti interventi *trainati*:

- installazione di impianti solari fotovoltaici e sistemi di accumulo integrati;
- installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici.

4.4. Gli immobili agevolabili.

Sono agevolabili tutti gli immobili residenziali e relative pertinenze, con le seguenti eccezioni:

- unità immobiliari appartenenti alla categoria catastale **A/1**, ossia "*Abitazioni di tipo signorile - Unità immobiliari appartenenti a fabbricati ubicati in zone di pregio con caratteristiche costruttive, tecnologiche e di rifiniture di livello superiore a quello dei fabbricati di tipo residenziale*";
- unità immobiliari appartenenti alla categoria catastale **A/8**, ossia "*Abitazioni in ville - Per ville devono intendersi quegli immobili caratterizzati essenzialmente dalla presenza di parco e/o*



giardino, edificate in zone urbanistiche destinate a tali costruzioni o in zone di pregio con caratteristiche costruttive e di rifiniture di livello superiore all'ordinario”;

- unità immobiliari appartenenti alla categoria catastale A/9, ossia “Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici”, a meno che non siano “aperte al pubblico”.¹²

L'articolo 119, comma 1-*quater*, del “decreto Rilancio”, ricomprende tra gli immobili agevolabili anche quelli **privi di attestato di prestazione energetica** perché sprovvisti di copertura, di uno o più muri perimetrali o di entrambi, purché al termine degli interventi, che devono comprendere anche quelli relativi all'involucro, raggiungano una classe energetica in fascia A (comma 1-*quater*). Tuttavia, come chiarito nei documenti di prassi dell'Amministrazione finanziaria, l'intervento deve riguardare edifici o unità immobiliari “esistenti”.

L'articolo 119, comma 10-*bis*, del “decreto Rilancio” stabilisce, infine, particolari modalità di determinazione delle spese ammesse alla detrazione se gli interventi riguardino gli **edifici di categoria catastale B/1, B/2 e D/4**, posseduti a titolo di proprietà, nuda proprietà, usufrutto o comodato d'uso gratuito e le spese siano sostenute da **organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), organizzazioni di volontariato (ODV) e associazioni di promozione sociale (APS)** che si occupino di servizi socio-sanitari, **i cui membri del Consiglio di Amministrazione non percepiscano alcun compenso o indennità di carica.**

In particolare, la disposizione prevede che, in tali casi, il limite di spesa ammesso alle detrazioni del *Superbonus*, previsto per le singole unità immobiliari, sia moltiplicato per il rapporto tra la superficie complessiva dell'immobile oggetto degli interventi di incremento dell'efficienza energetica, di miglioramento o di adeguamento antisismico e la superficie media di una unità abitativa immobiliare.

L'articolo 2, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 11 del 16 febbraio 2023, con riguardo ai predetti soggetti, ha previsto che tutti i requisiti per rientrare nell'ambito di applicazione del citato comma 10-*bis* devono sussistere sin dalla data di avvio dei lavori, o, se precedente, di sostenimento delle spese, e devono persistere sino alla fine dell'ultimo periodo di imposta di fruizione delle quote annuali costanti di detrazione. Fa eccezione il solo requisito della registrazione del contratto di comodato d'uso, per il quale è richiesta espressamente la sussistenza del medesimo requisito in data certa anteriore alla data di entrata in vigore del comma 10-*bis* medesimo.

¹² Per la nozione di apertura al pubblico, si vedano i chiarimenti di cui alla circolare n. 23/E del 23 giugno 2022.



Il successivo comma 3-ter ha previsto che il requisito della non percezione di compensi o indennità di carica, da parte dei membri del consiglio di amministrazione delle ONLUS, ODV o APS, è soddisfatto qualora, indipendentemente da quanto previsto nello statuto, sia dimostrato, con qualsiasi mezzo di prova oppure con dichiarazione resa ai sensi degli articoli 46 e 47 del decreto del Presidente della Repubblica n. 445 del 28 dicembre 2000, che i suddetti membri del Consiglio di Amministrazione non hanno percepito compensi o indennità di carica ovvero vi hanno rinunciato o li hanno restituiti.

4.5. Cumulabilità con altre agevolazioni.

Per gli interventi diversi da quelli che danno diritto al *Superbonus*, restano applicabili le agevolazioni già previste dalla legislazione vigente in materia di riqualificazione energetica. Si tratta, in particolare, delle detrazioni spettanti per:

- interventi di riqualificazione energetica rientranti nell'*Ecobonus* non effettuati congiuntamente a quelli che danno diritto al *Superbonus*. Per questi ultimi, la detrazione attualmente prevista (in base all'articolo 14 del decreto-legge n. 63 del 2013) va dal 50% all'85% delle spese sostenute, in base alla tipologia di interventi effettuati, da ripartire in dieci quote annuali;
- l'installazione di impianti solari fotovoltaici, diversi da quelli che danno diritto al *Superbonus*, che rientrano, invece, tra gli interventi finalizzati al risparmio energetico (previsti all'articolo 16-bis, comma 1, lettera h, del TUIR), nonché l'installazione contestuale o successiva dei sistemi di accumulo funzionalmente collegati agli impianti solari fotovoltaici stessi. La detrazione è attualmente pari al 50% delle spese sostenute da ripartire in dieci quote annuali;
- l'installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici negli edifici, diverse da quelle che danno diritto al *Superbonus*, che rientrano tra gli interventi ammessi alla detrazione (previsti all'articolo 16-ter del decreto-legge n. 63 del 2013), pari al 50% delle spese sostenute, da ripartire tra gli aventi diritto in dieci quote annuali di pari importo.

Se l'intervento realizzato ricade in diverse categorie agevolabili, il contribuente potrà avvalersi, per le medesime spese, di **una sola agevolazione**, rispettando gli adempimenti specificamente previsti in relazione alla stessa.

Qualora, invece, si realizzino più interventi riconducibili a diverse fattispecie agevolabili, il contribuente potrà fruire di ciascuna agevolazione, nell'ambito di ciascun limite di spesa, a condizione che siano distintamente contabilizzate le spese riferite ai diversi interventi e siano rispettati gli adempimenti specificamente previsti in relazione a ciascuna detrazione.



Infine, con riferimento alla cumulabilità del *Superbonus* con i **contributi in materia di ricostruzione**, si osserva che:

- per i Comuni dei territori colpiti da eventi sismici, gli incentivi in materia di *Super-ecobonus* spettano per l'importo eccedente il contributo per la ricostruzione (articolo 119, comma 1-ter);
- per i Comuni di cui agli elenchi allegati al decreto-legge n. 189 del 17 ottobre 2016 e di cui al decreto-legge n. 39 del 28 aprile 2009, nonché per i Comuni interessati da tutti gli eventi sismici verificatisi dopo l'anno 2008, dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza, i limiti delle spese ammesse alla fruizione degli incentivi fiscali *Ecobonus* e *Sismabonus* sono aumentati del 50% per gli interventi di ricostruzione riguardanti i fabbricati danneggiati dal sisma. In tal caso, **gli incentivi sono alternativi al contributo per la ricostruzione (articolo 119, comma 4-ter)**;
- per i Comuni dei territori colpiti da eventi sismici verificatisi a far data dal 1° aprile 2009, dove sia stato dichiarato lo stato di emergenza, gli incentivi relativi al *Super-Sismabonus* spettano per l'importo eccedente il contributo previsto per la ricostruzione (articolo 119, comma 4-quater).

4.6. Gli adempimenti per la fruizione del *Superbonus*.

Sotto il profilo tecnico, gli interventi che danno diritto al *Superbonus*, compresi quelli riguardanti le parti strutturali degli edifici o i prospetti ed esclusi quelli che comportano la demolizione e la ricostruzione degli edifici, costituiscono “*manutenzione straordinaria*” e sono realizzabili mediante **Comunicazione di Inizio Lavori Asseverata (CILA)**.

Nella CILA devono essere attestati gli estremi del titolo abilitativo, che ha previsto la costruzione dell'immobile oggetto d'intervento o del provvedimento, che ne ha consentito la legittimazione ovvero va attestato che la costruzione è stata completata prima del 1° settembre 1967.

La presentazione della CILA non richiede “*l'attestazione dello stato legittimo*”, previsto dall'articolo 9-bis, comma 1-bis, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380¹³ del 6 giugno 2001.

Sotto il profilo strettamente fiscale, il legislatore ha previsto l'obbligo, per il contribuente che voglia avvalersi dell'agevolazione in esame, di richiedere il **visto di conformità** dei dati relativi alla **documentazione**, che attesti la sussistenza dei presupposti che danno diritto alla detrazione d'imposta per gli interventi agevolabili con il *Superbonus*.

¹³ Recante il “*Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia*”.



Inizialmente il visto doveva essere richiesto solo in caso di esercizio dell'opzione per la cessione o per lo sconto in fattura; a partire dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 157 dell'11 novembre 2021, il visto deve essere richiesto **anche in caso di utilizzo della detrazione nella dichiarazione dei redditi**.

Al contrario, il **visto di conformità non va richiesto** se il contribuente utilizza la detrazione nella dichiarazione dei redditi presentata direttamente all'Agenzia delle entrate, attraverso la **dichiarazione precompilata** (modello 730 o Redditi), o tramite il **sostituto d'imposta** che presta l'assistenza fiscale (modello 730).

Sia ai fini dell'utilizzo diretto in dichiarazione del *Superbonus*, sia ai fini dell'esercizio dell'opzione per la cessione o lo sconto, è necessario, inoltre, richiedere:

- per gli interventi di efficientamento energetico, l'**asseverazione** da parte di un tecnico abilitato, che consenta di dimostrare la **conformità** dell'intervento realizzato **ai requisiti tecnici** richiesti e la corrispondente **congruità delle spese** sostenute in relazione agli interventi agevolati. Una copia dell'asseverazione deve essere trasmessa, esclusivamente per via telematica, all'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA). Con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 6 agosto 2020 sono state stabilite le modalità di trasmissione della suddetta asseverazione e le relative modalità attuative;
- per gli interventi antisismici, l'**asseverazione**, da parte dei professionisti incaricati della progettazione strutturale, direzione dei lavori delle strutture e collaudo statico, secondo le rispettive competenze professionali e iscritti ai relativi Ordini o Collegi professionali di appartenenza, **dell'efficacia degli interventi** (in base alle disposizioni del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti n. 58 del 28 febbraio 2017, modificato dal decreto n. 329 del 6 agosto 2020).

I professionisti incaricati devono attestare anche la **corrispondente congruità delle spese** sostenute in relazione agli interventi agevolati. L'asseverazione è rilasciata al termine dei lavori o per ogni stato di avanzamento dei lavori e attesta i requisiti tecnici sulla base del progetto e della effettiva realizzazione.

L'**articolo 3 del decreto-legge n. 39 del 29 marzo 2024** (c.d. "*decreto Agevolazioni*") ha introdotto, ai fini di monitoraggio della spesa pubblica, l'**obbligo**, per taluni soggetti che si avvalgono del *Superbonus* per interventi di efficientamento energetico o per interventi antisismici, di **trasmettere**, rispettivamente, all'ENEA e al Portale nazionale delle classificazioni sismiche, alcune **informazioni**, specificamente individuate dalla norma, relative ai menzionati interventi.



In particolare, l'**articolo 3, comma 1**, disciplina la **trasmissione** all'ENEA dei **dati** afferenti ai lavori di **efficientamento energetico** rientranti nella disciplina del *Superbonus*, di cui all'articolo 119 del "*decreto Rilancio*". Nello specifico, la norma prevede che, ad integrazione dei dati da fornire all'ENEA alla conclusione dei lavori, ai sensi dell'articolo 16, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 63 del 4 giugno 2013, sia necessario comunicare:

- i **dati catastali** relativi all'immobile oggetto degli interventi;
- l'ammontare delle **spese sostenute** nell'**anno 2024** alla data del **30 marzo 2024** e di quelle che prevedibilmente saranno sostenute **successivamente** a tale data negli anni 2024 e 2025;
- le **percentuali delle detrazioni** spettanti in relazione alle spese di cui al punto precedente.

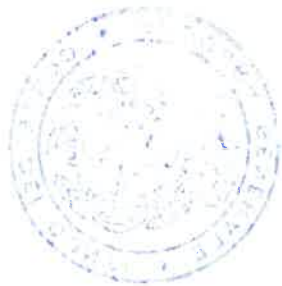
L'**articolo 3, comma 2**, invece, regola l'**obbligo di trasmissione** al **Portale nazionale delle classificazioni sismiche**, gestito dal Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei ministri, di alcuni specifici dati per gli **interventi antisismici** agevolabili in base al citato articolo 119. Si tratta delle informazioni relative:

- ai **dati catastali** relativi all'immobile oggetto degli interventi;
- all'ammontare delle **spese sostenute**, nell'**anno 2024**, alla data del **30 marzo 2024** e di quelle che si prevede di sostenere **successivamente** a tale data nel corso del 2024 e 2025, con l'indicazione delle percentuali delle relative detrazioni spettanti;
- alle **percentuali delle detrazioni** spettanti in relazione alle spese di cui al punto precedente.

L'**articolo 3, comma 3**, individua la platea dei **contribuenti** tenuti alla trasmissione dei dati, di cui ai commi 1 e 2, ossia i soggetti che:

- entro il 31 dicembre 2023 hanno presentato la comunicazione di inizio lavori asseverata, di cui al comma 13-*ter* dell'articolo 119 del citato decreto-legge n. 34 del 2020 ovvero l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo previsto per la demolizione e la ricostruzione degli edifici e che alla stessa data non hanno concluso i lavori;
- hanno presentato la comunicazione di inizio lavori asseverata di cui al citato comma 13-*ter* ovvero l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo previsto per la demolizione e la ricostruzione degli edifici, a partire dal 1° gennaio 2024.

In base all'**articolo 3, comma 4**, è demandata ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del "*decreto Agevolazioni*", l'individuazione del contenuto, delle modalità e dei termini delle comunicazioni previste dall'articolo in esame.



In caso di omessa trasmissione dei predetti dati, l'**articolo 3, comma 5**, distingue l'ipotesi in cui la comunicazione di inizio lavori asseverata ovvero l'istanza per l'acquisizione del titolo abilitativo prevista per la demolizione e la ricostruzione degli edifici, siano presentate in data antecedente al 30 marzo 2024 da quella in cui siano presentate a decorrere dalla medesima data: nella prima ipotesi l'omessa trasmissione dei dati comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa di **10.000 euro**; nella seconda, invece, non è prevista alcuna sanzione pecuniaria, ma si verifica la **decadenza** dall'agevolazione fiscale, senza applicazione delle disposizioni in materia di *remissione in bonis*, di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 16 del 2 marzo 2012.

4.7. Modifiche alla disciplina in materia di remissione *in bonis*.

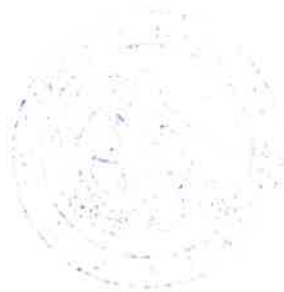
In base all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 16 del 2012, la **fruizione di benefici di natura fiscale o l'accesso a regimi fiscali opzionali**, che sono **subordinati all'obbligo di preventiva comunicazione** ovvero ad **altro adempimento di natura formale non tempestivamente eseguiti**, **non è preclusa** nei casi in cui la **violazione non sia stata constatata** o non siano iniziati accessi, ispezioni, verifiche o altre attività amministrative di accertamento delle quali l'autore dell'inadempimento abbia avuto formale conoscenza, **nei casi in cui il contribuente**:

- abbia i requisiti sostanziali richiesti dalle norme di riferimento;
- effettui la comunicazione ovvero esegua l'adempimento richiesto entro il termine di presentazione della prima dichiarazione utile;
- versi contestualmente l'importo di 250 euro, pari alla misura minima della sanzione prevista dall'articolo 11, comma 1, del decreto legislativo n. 417 del 18 dicembre 1997.

L'**articolo 2, comma 1**, del "*decreto Agevolazioni*" ha previsto che la c.d. "*remissione in bonis*" non **si applichi** in relazione **all'adempimento dell'obbligo di comunicazione** previsto per l'esercizio dell'opzione per la cessione dei crediti o per lo sconto in fattura.

Inoltre, l'**articolo 2, comma 2**, del "*decreto Agevolazioni*" stabilisce un **termine finale** per l'invio della **comunicazione di cessione del credito o di sconto in fattura in sostituzione** di quella già trasmessa.

In particolare, la norma prevede la possibilità di effettuare la **sostituzione delle comunicazioni di esercizio dell'opzione per la cessione dei crediti o per lo sconto in fattura, relative alle spese sostenute nell'anno 2023** e alle **cessioni delle rate residue non fruite** delle detrazioni riferite alle spese sostenute negli **anni 2020, 2021 e 2022**, inviate dal 1° al 4 aprile 2024, **entro il 4 aprile 2024**.



Tale disposizione consente la tempestiva acquisizione delle informazioni necessarie per il monitoraggio dell'ammontare dei crediti derivanti dalle opzioni per lo sconto in fattura e per la cessione del credito esercitate in relazione ai *bonus* edilizi.

5. L'esercizio della "detrazione" utilizzando i crediti d'imposta collegati al "superbonus".

I crediti d'imposta collegati al *Superbonus* sono utilizzabili in cinque (anni di spesa 2020 e 2021) o quattro (anni di spesa dal 2022) rate annuali di pari importo, a partire dall'anno successivo a quello di sostenimento della spesa e la quota, eventualmente non utilizzata, non può essere utilizzata negli anni successivi. Per le spese sostenute dal 1° gennaio 2022 al 31 dicembre 2022, relative agli interventi riferiti al *superbonus*, è possibile optare per il riparto in dieci quote annuali di pari importo, anziché in quattro. Nel caso delle detrazioni, l'opzione è irrevocabile. Nel caso dei crediti compensabili in F24, le nuove rate, risultanti dalla ripartizione in dieci anni, non possono essere cedute ad altri soggetti, né ulteriormente ripartite.

Ai sensi dell'articolo 121, comma 3, del "decreto Rilancio", i crediti d'imposta derivanti dalla cessione dei *bonus* edilizi "*...sono utilizzati in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, sulla base delle rate residue di detrazione non fruito. Il credito d'imposta è usufruito con la stessa ripartizione in quote annuali con la quale sarebbe stata utilizzata la detrazione. La quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno non può essere usufruita negli anni successivi, e non può essere richiesta a rimborso*".

Con riferimento alle modalità di utilizzo dei crediti da parte dei cessionari, la disposizione, dunque, richiama espressamente le regole generali in materia di compensazione dettate dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997. In particolare, in base al comma 2 di tale articolo, possono formare oggetto di compensazione c.d. "orizzontale" nel modello di versamento unitario (modello F24).

L'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, nel disciplinare la c.d. "compensazione orizzontale", consente di utilizzare il modello di versamento unitario (F24) al fine di eseguire, con un'unica operazione, il pagamento delle somme dovute in relazione ai sopra elencati tributi, contributi e premi assicurativi, anche mediante compensazione con eventuali crediti relativi alle medesime entrate. In sintesi, se una somma può essere riscossa tramite modello F24, allora i relativi debiti possono essere pagati utilizzando in compensazione i crediti tributari e contributivi (anche di natura agevolativa), che possono essere esposti nel modello F24, salvo che non sia stato disposto un divieto espresso al pagamento tramite compensazione. L'applicazione delle regole menzionate



comporta la possibilità di compensare i crediti d'imposta, derivanti dagli interventi elencati all'articolo 121 del "*decreto Rilancio*", con le entrate il cui versamento per il tramite del modello F24 è previsto, direttamente o indirettamente, da disposizioni normative primarie o da decreti ministeriali, che richiamano le modalità di versamento di cui all'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997.

La normativa vigente, quindi, prevede che i debiti fiscali e contributivi, il cui pagamento può essere effettuato tramite modello F24 (addirittura anche se derivanti da atti di accertamento e controllo), possono essere pagati, senza necessità di specifiche ulteriori previsioni normative in tal senso, utilizzando in compensazione i crediti tributari e contributivi, anche di natura agevolativa, che possono essere ordinariamente esposti nel modello F24.

Pertanto, va osservato che:

- laddove il legislatore ha inteso derogare a tale regola di portata generale, vietando o limitando la possibilità del contribuente di ricorrere alla compensazione, lo ha fatto in modo esplicito.

Si tratta, comunque, di divieti specifici e limitati a particolari fattispecie. Si pensi, ad esempio, al divieto di utilizzo in compensazione dei crediti per pagare i debiti derivanti da taluni istituti di regolarizzazione rientranti nella c.d. "*tregua fiscale*", di cui alla legge 29 n. 197 del dicembre 2022 (legge di bilancio 2023);

- parimenti, laddove il legislatore ha inteso confermare o estendere il perimetro della compensazione, lo ha fatto espressamente, come con:

- l'articolo 2-*quater* del decreto-legge n. 11 del 2023, che, con una norma di interpretazione autentica, ha chiarito che è possibile la compensazione tra debiti e crediti anche nei confronti di enti impositori diversi, quindi, ad esempio, tra crediti d'imposta e debiti previdenziali (tale norma è stata commentata con la circolare n. 27 del 2023, a p. 7);

- l'articolo 28, comma 3-*bis*, del decreto-legge n. 4 del 2022, che ha incluso l'imposta sulle transazioni finanziarie nell'elenco dei crediti e debiti compensabili, di cui all'articolo 17, comma 2, del decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997 (inserendo la lettera d-*bis* a tale disposizione).

Con riferimento alla norma di interpretazione autentica, di cui all'articolo 2-*quater* del "*decreto Cessioni*", tale norma chiarisce, con valenza anche per il passato, che la compensazione prevista dall'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 1997, fermo restando il rispetto delle disposizioni vigenti, può avvenire anche tra crediti e debiti riferiti a enti impositori diversi: a titolo esemplificativo, è, quindi, possibile estinguere i debiti previdenziali e contributivi mediante



l'impiego in compensazione di crediti d'imposta (nella fattispecie considerata nell'interpello, si trattava proprio di crediti derivanti da *bonus* edilizi).

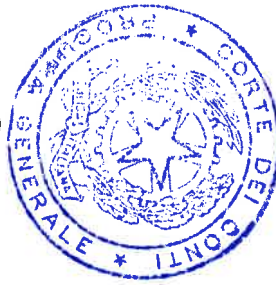
In definitiva, è evidente che, alla luce della chiara cornice normativa vigente e considerata l'assenza di specifiche limitazioni previste dal legislatore, i crediti d'imposta, sorti per effetto dell'esercizio dell'opzione dello sconto in fattura o della cessione da parte dei beneficiari delle detrazioni per interventi edilizi, possono formare oggetto di compensazione in F24 da parte dei cessionari con le somme dovute dai medesimi soggetti in relazione a uno dei tributi, contributi e premi assicurativi sopra indicati.

Inoltre, il comma 3 dell'articolo 121 ha stabilito che, per i crediti d'imposta derivanti dalla cessione dei *bonus* edilizi, non si applicano il divieto di utilizzo dei crediti in compensazione, in presenza di debiti iscritti a ruolo per importi superiori a 1.500 euro (articolo 31, comma 1, del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 30 luglio 2010), né i limiti di compensazione fissati dall'articolo 34, comma 1, della legge n. 388 del 23 dicembre 2000, come modificato dall'articolo 1, comma 72, della legge n. 234 del 30 dicembre 2021 (2 milioni di euro per ciascun anno solare) e dall'articolo 1, comma 53, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 (250.000 euro annui per i crediti d'imposta derivanti da agevolazioni, da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi).

Infine, l'articolo 4, comma 1, del "*decreto Agevolazioni*" – mediante l'introduzione del comma 3-bis dell'articolo 121 del "*decreto Rilancio*" – dispone la sospensione dell'utilizzabilità dei crediti di imposta, di cui al citato articolo 121, inerenti ai cosiddetti *bonus* edilizi, in presenza di iscrizioni a ruolo o carichi affidati agli agenti della riscossione, per importi complessivamente superiori a euro 10.000, relativi ad imposte erariali e relativi accessori, nonché ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate, ivi compresi gli atti di recupero.

Più in dettaglio, tale sospensione:

- riguarda i crediti di imposta relativi agli interventi edilizi presenti nella piattaforma telematica prevista dal provvedimento dell'Agenzia delle entrate, emanato ai sensi del comma 7 del medesimo articolo 121;
- opera in presenza di debiti erariali per i quali sia decorso il trentesimo giorno dalla scadenza dei termini di pagamento, purché non siano in essere provvedimenti di sospensione o sia intervenuta decadenza dalla rateazione;
- si applica fino a concorrenza degli importi dei ruoli e carichi pendenti.



Resta ferma l'applicazione delle previsioni di cui all'articolo 37, comma 49-*quinquies*, del decreto-legge n. 223 del 4 luglio 2006, in materia di divieto di compensazione in presenza di carichi superiori a 100.000 euro.

Le modalità di attuazione e della decorrenza della disposizione in argomento sono demandate ad un decreto di natura regolamentare del Ministro dell'Economia e delle Finanze.

Da ultimo, in sede di conversione del "*decreto Agevolazioni*", è stato previsto che, a partire dal 1° gennaio 2025, le banche e gli intermediari finanziari iscritti all'albo previsto dall'articolo 106 del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, le società appartenenti a un gruppo bancario iscritto all'albo di cui all'articolo 64 del medesimo testo unico e le imprese di assicurazione autorizzate ad operare in Italia ai sensi del codice delle assicurazioni private non è consentita la compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 9 luglio 1997, i crediti d'imposta derivanti dai *bonus* edilizi, con i debiti relativi ai contributi previdenziali e assistenziali nonché ai premi per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. La violazione di tale disposizione determina il recupero del credito indebitamente compensato e dei relativi interessi, oltre all'applicazione della sanzione tributaria pari al 30% prevista, ai sensi dell'articolo 13, comma 4, del decreto legislativo n. 471 del 18 dicembre 1997, per i casi di indebita compensazione.

Nel periodo 2021-2023 sono stati fruiti in compensazione crediti per 19.843 milioni a fronte di un ammontare di crediti compensabili pari a 19.980 milioni (99,3% del totale).

Nella seguente tabella, per ciascuna tipologia di *bonus*, sono riportati i dati, aggiornati al 2023, delle **compensazioni effettuate** tramite modello F24 dei relativi crediti d'imposta, risultanti dalla piattaforma dell'Agenzia delle entrate.



Crediti d'imposta derivanti da detrazioni per lavori edilizi utilizzati in compensazione tramite F24.

(importi in milioni di euro)

Tipo bonus	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023	TOTALE
Bonus facciate	51,9	1.873,7	2.009,0	3.934,6
Ecobonus ordinario	72,0	528,4	913,4	1.513,8
Ristrutturazione	74,6	593,8	1.146,0	1.814,4
Sismabonus ordinario	26,9	116,7	205,2	348,8
Superbonus (eco e sisma)	74,8	3.224,4	16.543,5	19.842,7
Totale	300,2	6.337,0	20.817,1	27.454,3

Gli anni indicati non rappresentano il periodo di sostenimento della spesa, bensì gli anni in cui le rate dei crediti sono state utilizzate in compensazione tramite modello F24.

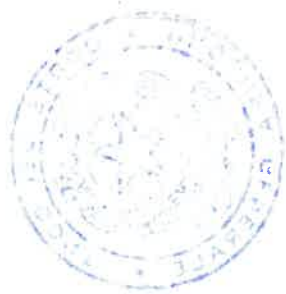
6. Gli illeciti riscontrati in relazione alla circolazione dei crediti da *bonus* edilizi e le sanzioni previste dall'ordinamento.

Il legislatore è intervenuto in più occasioni nel corso degli ultimi anni, apportando correttivi alla disciplina della cessione dei crediti originariamente introdotta dal “*decreto Rilancio*”, allo scopo di arginare e reprimere le numerose fattispecie fraudolente emerse nel corso delle attività di controllo.

Infatti, all'interno degli imponenti volumi di cessioni e sconti in fattura operati dai contribuenti, l'attività di analisi e controllo svolta dall'Agenzia delle entrate e le indagini della Guardia di finanza e dell'Autorità giudiziaria, cui si sono aggiunte le segnalazioni di cittadini, vittime inconsapevoli di raggiri, hanno consentito di individuare numerosi **casì di irregolarità e abusi**.

Questi ultimi hanno riguardato la creazione, anche da parte di organizzazioni criminali ramificate su tutto il territorio nazionale, di **crediti d'imposta inesistenti** per importi di diversi miliardi di euro che, anche dopo articolate concatenazioni di cessioni a società e persone fisiche interposte (preordinate ad ostacolare i controlli e l'accertamento delle responsabilità dei soggetti coinvolti), sono stati in parte ceduti e, dunque, incassati, presso istituti di credito, altri intermediari finanziari o società di capitali. In alcuni casi, i proventi delle frodi sono stati trasferiti all'estero.

L'Autorità giudiziaria, anche a seguito degli esiti delle analisi svolte dall'Amministrazione finanziaria, ha successivamente sottoposto a **sequestro** i crediti ceduti nell'ambito delle frodi riscontrate. In costanza di sequestro, i crediti divengono inutilizzabili dal cessionario, anche in buona fede, che può, pertanto, solo tentare di rivalersi nei confronti del cedente.



Con il **decreto-legge n. 13 del 25 febbraio 2022**, sono state introdotte previsioni a tutela dei cessionari, che possono ora disporre, nel caso di dissequestro dei crediti, di un termine più ampio per l'utilizzo in compensazione dei crediti stessi, ferma l'eventuale loro responsabilità solidale nelle ipotesi normativamente previste.¹⁴

In quasi tutte le fattispecie illecite intercettate è stato riscontrato che i **crediti fittizi** venivano **ceduti da soggetti privi dei requisiti** per beneficiare delle agevolazioni, confluendo presso società di capitali ovvero ulteriori persone fisiche che, sulla base delle informazioni disponibili, presentavano a loro volta significativi **profili di rischio**, connessioni intersoggettive ovvero altri elementi tali da far ritenere che essi stessi fossero parte attiva o consapevole dell'architettato sistema fraudolento, agendo come mero "filtro" e non come reali acquirenti. Tali soggetti rivendevano, successivamente, i crediti ricevuti, anche opportunamente **frazionati**, ad ulteriori cessionari "filtro", dando vita ad un vero e proprio "mercato" più o meno articolato. Solo nell'ultima fase i crediti fittizi venivano acquistati dai reali acquirenti finali ovvero da intermediari finanziari o società di capitali operative (con un sistema per certi versi analogo a quello delle frodi carosello). Questi ultimi, presumibilmente, hanno versato il corrispettivo all'ultimo cedente (solitamente per un importo inferiore rispetto al valore nominale), acquisendo così un credito interamente utilizzabile per la compensazione di imposte e contributi realmente dovuti.

In tale ambito investigativo, l'Agenzia delle entrate, in stretta collaborazione con la Guardia di finanza e l'Autorità giudiziaria, a partire dagli ultimi mesi del 2021, ha intercettato numerosi casi di operazioni fraudolente, tutte caratterizzate dalla ricorrenza di alcuni rilevanti **profili di rischio**, tra i quali:

- l'elevato numero delle persone fisiche e giuridiche coinvolte nelle catene fraudolente, interposte allo scopo di rendere notevolmente più difficoltosa la ricostruzione della spettanza dei crediti, spesso riconducibili agli effettivi promotori degli schemi illeciti;
- gli importi del tutto incoerenti con i profili reddituali e patrimoniali dei soggetti coinvolti, a partire dagli asseriti beneficiari;
- la produzione di documentazione falsa o artefatta, quando eventualmente detenuta;

¹⁴ In particolare, l'articolo 28-ter del decreto-legge n. 4 del 27 gennaio 2022 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 28 marzo 2022) ha disposto che, nel caso in cui i crediti da *bonus* edilizi siano oggetto di sequestro da parte dell'Autorità giudiziaria, il termine di utilizzo degli stessi – una volta cessati gli effetti del provvedimento di sequestro – è aumentato di un periodo pari alla durata del sequestro medesimo, fermo restando il rispetto del limite annuale di utilizzo dei predetti crediti previsto dall'articolo 121, comma 3, del "decreto Rilancio".



- la finalità di monetizzare i crediti artatamente vantati e in breve tempo distrarre la provvista finanziaria conseguentemente ottenuta.

Anche in relazione ai crediti **tracciabili**¹⁵ (comunicati a partire dal mese di maggio 2022), sono state riscontrate fattispecie fraudolente di particolare rilevanza, attuate mediante complessi artifici predisposti dai promotori delle frodi, anche tramite il ricorso ad algoritmi per l'invio di un elevatissimo numero di comunicazioni di cessione di crediti, che presentano i fattori di rischio già innanzi menzionati (quali, *inter alia*, la ricorrenza e l'interscambiabilità degli stessi soggetti nel ruolo di cedente e cessionario, l'assenza di fatture elettroniche, il profilo fiscalmente evanescente dei soggetti, l'indicazione di particelle catastali corrispondenti ad immobili inesistenti).

Peraltro, gli elementi emersi nel corso delle indagini avviate su iniziativa dell'Agenzia delle entrate sono stati determinanti ai fini della valutazione, da parte dell'Autorità politica, dei correttivi normativi adottati a partire da novembre 2021. Tra questi corre l'obbligo di segnalare il presidio di prevenzione antifrode recato dall'**articolo 122-bis del "decreto Rilancio"**, che ha dotato l'Amministrazione finanziaria di **poteri di controllo preventivo** (che si affiancano agli ordinari controlli *ex post*, finalizzati al recupero delle somme indebitamente utilizzate), grazie ai quali è stato possibile scartare comunicazioni di cessione dei crediti in Piattaforma per un importo di 6,3 miliardi di euro: per le predette comunicazioni, sospese in quanto caratterizzate dai profili di rischio individuati dall'Agenzia delle entrate e, successivamente, scartate in quanto detti profili di rischio sono risultati confermati nell'istruttoria compiuta nei successivi 30 giorni, il danno arrecato alle finanze pubbliche non è nemmeno venuto ad esistenza, essendo stato inibito in radice il perpetrarsi dell'illecito.

6.1. La responsabilità del fornitore che ha applicato lo sconto e del cessionario.

Nell'ambito della cessione dei crediti fiscali, un tema di notevole rilievo, considerati i risvolti che produce nella sfera degli interessati, è quello della **responsabilità dei cessionari**. Sul punto, giova precisare, sin da subito, che l'esercizio delle opzioni di cessione del credito o sconto in fattura

¹⁵ Ai sensi dell'articolo 121, comma 1-*quater*, del "decreto Rilancio", si prevede che "I crediti derivanti dall'esercizio delle opzioni di cui al comma 1, lettere a) e b), non possono formare oggetto di cessioni parziali successivamente alla prima comunicazione dell'opzione all'Agenzia delle entrate effettuata con le modalità previste dal provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate di cui al comma 7. A tal fine, al credito è attribuito un codice identificativo univoco da indicare nelle comunicazioni delle eventuali successive cessioni, secondo le modalità previste dal provvedimento di cui al primo periodo. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano alle comunicazioni della prima cessione o dello sconto in fattura inviate all'Agenzia delle entrate a partire dal 1° maggio 2022".



lascia invariata la **natura dell'agevolazione fiscale**, che resta una detrazione sorta in capo al contribuente che ha sostenuto le spese per determinati interventi edilizi.

In relazione alle **agevolazioni non spettanti** (in quanto collegate a interventi mai eseguiti o non completati o in mancanza dei presupposti per fruire della detrazione), possono prospettarsi due tipologie di danni erariali:

- nel caso in cui l'asserito beneficiario proceda, nella propria **dichiarazione** dei redditi, a detrarre dall'IRPEF dovuta gli importi corrispondenti agli interventi mai eseguiti, il danno erariale si concretizza nel **mancato versamento della suddetta imposta da parte del beneficiario** ovvero **nella corresponsione a quest'ultimo di rimborsi non spettanti**;
- nel caso in cui l'asserito beneficiario utilizzi le medesime detrazioni mediante **cessione a terzi** del corrispondente credito, il danno erariale si concretizza al momento del **mancato versamento delle imposte dovute dal cessionario**, in quanto **indebitamente compensate con il credito fittizio acquistato**.

Giova ricordare che le **comunicazioni di cessione del credito, inviate all'Agenzia delle entrate**, tramite l'apposita "Piattaforma cessione crediti":

- **non hanno alcuna valenza ai fini dell'effettiva spettanza** delle detrazioni in capo ai titolari originari;
- **non rappresentano, né sostituiscono, gli atti contrattuali di cessione** del credito intervenuti tra le parti, che restano disciplinati dalle disposizioni civilistiche.

Ai fini dell'esercizio dell'opzione **non deve essere inviata alcuna documentazione** all'Agenzia delle entrate, in quanto tali comunicazioni, oggi assistite dal visto di conformità apposto dai professionisti, rappresentano solo il mezzo con cui il titolare della detrazione rende noto all'Agenzia delle entrate di averla ceduta a un soggetto terzo (fornitore o altro soggetto), così da evitare una doppia fruizione delle medesime agevolazioni e verificare le operazioni di compensazione esercitate dal cessionario finale attraverso i modelli F24.

Ne consegue che l'acquisto di crediti nella piattaforma telematica **non esonera, in alcun modo, il cessionario dal ricorso all'ordinaria diligenza** richiesta per evitare che si configuri la sua compartecipazione nelle violazioni del cedente o, peggio ancora, in condotte fraudolente.

L'accertamento dell'assenza dei requisiti richiesti per la fruizione dei benefici fiscali in argomento, nonché la mancata effettuazione degli interventi edilizi da cui scaturiscono tali benefici, determina il **recupero della detrazione indebitamente fruita** (sia pure attraverso la modalità



alternativa dello sconto in fattura o della cessione del credito), **oltre interessi e sanzioni**, nei confronti del soggetto beneficiario della detrazione.

In base ai commi 4 e 6 dell'articolo 121 del "*decreto Rilancio*", i **fornitori e i cessionari rispondono:**

- per l'eventuale **utilizzo** del credito d'imposta **in modo irregolare o in misura maggiore** rispetto all'importo acquistato;
- ovvero, in caso di **concorso nella violazione, anche nell'eventualità in cui la detrazione risulti non spettante in capo al titolare originario** (primo cedente).

In particolare, il citato comma 6 dispone che il **recupero è effettuato nei confronti del soggetto beneficiario della detrazione**, ferma restando, in presenza di concorso nella violazione, "*anche la responsabilità in solido del fornitore che ha applicato lo sconto e dei cessionari per il pagamento dell'importo*" dovuto e dei relativi interessi.

Successivamente, il legislatore, modificando il comma 6 e introducendo il comma 6-bis al citato articolo 121, ha previsto alcune **ipotesi di esclusione dal concorso del cessionario, limitando**, quindi, la disciplina della **responsabilità in solido ai soli casi di dolo o colpa grave**.

Al riguardo, occorre richiamare la disciplina per "*concorso*" nella legislazione tributaria. Il concorso nella violazione di disposizioni tributarie è disciplinato nell'**articolo 9** del decreto legislativo del 18 n. 472 del dicembre 1997, ai sensi del quale "*quando più persone concorrono in una violazione, ciascuna di esse soggiace alla sanzione per questa disposta*".

Al soggetto che ha concorso in una violazione è, pertanto, irrogata la sanzione prevista per la medesima violazione, a meno che l'**errore non sia incolpevole**, tenuto conto, comunque, del grado di "*professionalità*" dell'operatore. Peraltro, la valutazione circa il concorso del cessionario assume definitivo rilievo nei confronti dell'Erario nel momento in cui il cessionario procede alla compensazione del credito rivelatosi fittizio, violazione sanzionata dall'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo n. 471 del 18 dicembre 1997 (compensazione di crediti inesistenti per il pagamento delle somme dovute). È solo con tale atto che si concretizza il danno erariale.

L'articolo 10 del decreto legislativo n. 472 del 1997, individuando la figura dell'autore mediato, disciplina le ipotesi di non colpevolezza dell'autore materiale: "*salva l'applicazione dell'articolo 9 chi, con violenza o minaccia o inducendo altri in errore incolpevole ovvero avvalendosi di persona incapace, anche in via transitoria, di intendere e di volere, determina la commissione di una violazione ne risponde in luogo del suo autore materiale*".



L'esimente dell'**errore incolpevole** non è invocabile quando il soggetto ha agito con colpa grave. Tale valutazione deve essere compiuta sulla base dei principi stabiliti dal citato decreto legislativo n. 472 del 1997 e, in particolare, dall'articolo 5 ("Colpevolezza"): *"1. Nelle violazioni punite con sanzioni amministrative ciascuno risponde della propria azione od omissione, cosciente e volontaria, sia essa dolosa o colposa. (...) 3. La colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi tributari (...)"*.

Pertanto, considerato che l'utilizzo in compensazione di un credito fittizio è un illecito amministrativo sanzionabile dal citato articolo 13, comma 5, del decreto legislativo n. 471 del 1997 (oltre ad assumere rilievo penale nei casi previsti dall'articolo 10-*quater* del decreto legislativo n. 74 del 10 marzo 2000), l'Amministrazione finanziaria è chiamata a valutare, ai sensi delle suddette norme, se l'intermediario che procede a compensare detto credito fittizio si trovi a commettere un "**errore incolpevole**" oppure se abbia concorso nella violazione e, quindi, sia solidalmente responsabile.

Da quanto sopra, emerge che, alla luce dell'attuale quadro normativo, la violazione di norme tributarie è punibile per dolo o colpa e la valutazione dei suddetti elementi soggettivi determina, con riferimento alla posizione dei fornitori e dei cessionari, il discrimine tra l'errore incolpevole e il concorso nella violazione.

La **responsabilità in solido** dei fornitori e dei cessionari, derivante dal loro concorso nella violazione, va individuata sulla base degli elementi riscontrabili nella singola istruttoria. In particolare, rilevano le ipotesi in cui il cessionario abbia **omesso il ricorso alla specifica diligenza richiesta**, attraverso la quale sarebbe stato possibile evitare la realizzazione della violazione e l'immissione sul mercato di liquidità destinata all'arricchimento dei promotori dell'illecito.

Il livello di diligenza richiesto dipende dalla **natura del cessionario**, soprattutto con riferimento agli intermediari finanziari o ai soggetti sottoposti a normative regolamentari per i quali è richiesta l'osservanza di una qualificata ed elevata diligenza professionale. La valutazione circa la sussistenza o meno del profilo della diligenza, in punto di configurabilità del concorso nella violazione, va condotta anche sulla base di alcuni **indici** specificamente individuati dall'Amministrazione finanziaria (*cf.* par. 5.3 della **circolare** dell'Agenzia delle entrate **n. 23/E del 23 giugno 2022**):

- profili oggettivi e soggettivi dell'operazione di compravendita sintomatici della falsità del credito;



- profili correlati alla normativa antiriciclaggio, di cui al decreto legislativo n. 231 del 21 novembre 2007; tali profili sono rilevanti quali indicatori della responsabilità dei soggetti obbligati, di cui all'articolo 3 del medesimo decreto legislativo, anche in ragione delle comunicazioni diramate dall'Unità di informazione finanziaria di Banca d'Italia (Schemi di anomalia pubblicati in data 10 novembre 2020, Comunicazione dell'11 febbraio 2021 e Comunicazione UIF dell'11 aprile 2022).

L'esito dell'istruttoria, condotta dal cessionario, sulla base delle indicazioni sopra illustrate, deve portare al rifiuto nell'accettazione del credito. Oltre a ciò, si rappresenta che i concetti di ordinaria diligenza e buona fede sono stati consolidati nell'ordinamento tributario dalla giurisprudenza nazionale e unionale in tema di contrasto alle frodi fiscali e rappresentano il discrimine tra il lecito e l'illecito esercizio di diritti. Al riguardo, significativi riscontri in tal senso si desumono:

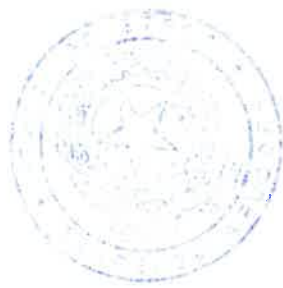
- dai principi statuiti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), in relazione alle frodi IVA intracomunitarie;
- dai provvedimenti sinora emessi dalle Autorità giudiziarie, in ordine alla responsabilità dei cessionari in relazione ai sequestri e alle attività di indagine svolte con riferimento alle cessioni di crediti fittizi di cui ai *bonus* agevolativi in esame.

In conclusione, la **verifica circa la responsabilità in solido del singolo cessionario** deve essere condotta **caso per caso**, valutando il **grado di diligenza** effettivamente esercitato che, nel caso di **operatori professionali**, quali, ad esempio, i soggetti ricompresi nell'ambito applicativo del decreto legislativo n. 231 del 2007, deve essere **particolarmente elevato e qualificato**.

7. Gli effetti finanziari e sul bilancio dello Stato del “*superbonus*”.

La memoria della Presidente dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio del 18 aprile 2024 sulla conversione del D.L. n. 39 del 29 marzo 2024 (agevolazioni fiscali edilizia) contiene una approfondita analisi sulle finalità del decreto e sugli effetti finanziari dei *bonus* edilizi e degli incentivi *Transizione 4.0*.¹⁶

¹⁶ Si legga la Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul D.D.L. AS 1092 di conversione del D.L. 29 marzo 2024, n. 39 (agevolazioni fiscali edilizia), del 18 aprile 2024. Gli effetti di tali misure sulla finanza pubblica sono stati esaminati dall'Ufficio parlamentare di bilancio anche nelle precedenti relazioni: “*Audizione informale del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul DDL di conversione del DL 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*”, del 27 maggio 2020; “*Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sugli effetti macroeconomici e di finanza pubblica derivanti dagli incentivi fiscali in materia edilizia*”, del 16 marzo 2023.



In particolare, viene evidenziato che *“il Superbonus (Super Ecobonus e Super Sismabonus) – insieme al Bonus facciate in vigore dal 2020 al 2022 – e, in misura minore, gli incentivi alle imprese Transizione 4.0 hanno inciso marcatamente sui conti pubblici degli ultimi anni e lasciano una pesante eredità sul futuro”*.¹⁷

Con riferimento ai criteri di contabilizzazione, la sopraccitata relazione ricorda che i *bonus* edilizi e gli incentivi *Transizione 4.0* si configurano come *“crediti pagabili”*, stante la certezza dell'importo e la loro piena o quasi piena fruibilità nel tempo e, come tali, vengono registrati per l'intero importo maturato in aumento delle spese del conto delle Amministrazioni pubbliche (contributi agli investimenti) nell'anno in cui sorge l'obbligazione, ossia quello in cui è sostenuta la spesa agevolata. Per quanto riguarda il debito, si adotta la contabilizzazione secondo il *“criterio di cassa”* e, quindi, l'impatto è diluito sui diversi anni di effettiva fruizione dell'agevolazione.

In relazione all'impatto sui saldi di finanza pubblica, viene evidenziato che *“Il Superbonus e il Bonus facciate hanno avuto un impatto sul disavanzo delle Amministrazioni pubbliche rilevante e crescente negli anni. Le stime della spesa complessiva relativa ai due bonus sono state riviste nel corso del tempo, sia nelle previsioni contenute nei documenti ufficiali sia a consuntivo dall'Istat, in base alle informazioni aggiuntive rese via via disponibili. In particolare, l'ammontare dei bonus nel periodo 2020-23 desumibile dal conto economico delle Amministrazioni pubbliche del 1° marzo è pari a circa 170 miliardi. Per quanto riguarda il debito, l'effetto del Superbonus e del Bonus facciate è di cassa, ossia legato alla scansione temporale dell'effettivo utilizzo dell'agevolazione e pertanto si esplica su più anni a partire da quello successivo a quello in cui sorge l'obbligazione che dà diritto all'agevolazione. Quanto rilevato in termini di competenza economica nel quadriennio 2020-23 inciderà sul debito soprattutto nel triennio 2024-26: a un impatto in media annua pari allo 0,5% del PIL nel triennio 2021-23 seguirà un onere più elevato e pari a circa l'1,8 per cento del PIL in quello successivo. Per gli incentivi Transizione 4.0, registrati anch'essi in termini di competenza economica, l'impatto sul disavanzo è stato pari a circa 30 miliardi nel triennio 2021-23”*.¹⁸

Gli effetti di finanza pubblica di tali misure, che hanno assunto una dimensione macroscopica, sono ascrivibili all'assenza di un adeguato monitoraggio e di limiti alla spesa, che avrebbero dovuto essere previsti dai vari provvedimenti normativi ed illustrati nelle relazioni tecniche.

¹⁷ Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul D.D.L. AS 1092 di conversione del D.L. del 29 marzo 2024, n. 39, p. 40.

¹⁸ Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul D.D.L. AS 1092 di conversione del D.L. del 29 marzo 2024, n. 39, p. 5.



Al riguardo, l'UPB evidenzia che *“Nella Relazione tecnica del DL 34/2020 non venivano specificate le ipotesi alla base delle quantificazioni degli effetti sui conti pubblici derivanti dall'introduzione del Superbonus. Per la valutazione degli oneri veniva richiamata la Relazione tecnica della norma originaria relativa all'Ecobonus, che a sua volta faceva riferimento alla metodologia adottata nelle Relazioni tecniche di precedenti provvedimenti sul tema; veniva così riproposta la stessa metodologia adottata nel passato, assumendo come ipotesi un raddoppio dei costi rispetto a quelli agevolati dall'Ecobonus al 65 e al 50 per cento. Il Superbonus, tuttavia, risultava sensibilmente differente dalle agevolazioni precedenti di cui si conoscevano gli effetti. Per la prima volta veniva consentita la copertura integrale dei costi aumentando l'appetibilità della misura ed eliminando sostanzialmente il conflitto di interessi tra fornitori e acquirenti, con conseguente convenienza a massimizzare la spesa fino a raggiungere gli importi massimi agevolabili, fissati a livelli più elevati rispetto a quelli previsti per altri interventi di incentivo riguardanti gli immobili. È stata inoltre riconosciuta la possibilità di trasformare la detrazione in credito di imposta cedibile a terzi o di usufruire dell'agevolazione attraverso lo sconto in fattura, ampliando così ulteriormente la platea dei contribuenti interessati anche a quelli con vincoli di liquidità o che sarebbero risultati incapienti ai fini della detrazione dall'imposta”*.¹⁹

L'ampliamento degli obiettivi dell'agevolazione e le ripetute estensioni temporali della misura hanno generato un aumento della spesa ben oltre le aspettative iniziali. Anche la diffusione di comportamenti fraudolenti ha contribuito ad ampliare gli effetti finanziari della misura.

Il tentativo di arginare l'impatto finanziario del *Superbonus*, attraverso restrizioni successive, è stato ostacolato dall'esigenza di tutelare i beneficiari che non avevano ancora concluso i lavori intrapresi.

La Relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio 2024 ha quantificato, puntualmente, gli effetti finanziari delle misure in esame nell'esercizio 2023.

In particolare, la Relazione evidenzia che nel 2023 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche in rapporto al PIL nella media dell'area dell'euro ha continuato a diminuire. L'Italia ha registrato il disavanzo maggiore (7,4% del PIL), anche per effetto degli oneri derivanti dal *Superbonus*.²⁰

¹⁹ Memoria della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sul D.D.L. AS 1092 di conversione del D.L. del 29 marzo 2024, n. 39, p. 8.

²⁰ Relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio 2024, p. 28.



Al punto 10 della Relazione, dedicato alla finanza pubblica, si legge che nel 2023 l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è sceso al 7,4% del prodotto interno lordo (dall'8,6% dell'anno precedente), anche per effetto della riduzione delle misure di sostegno adottate per fronteggiare la crisi energetica. Il calo è stato però nettamente più contenuto di quanto programmato lo scorso autunno dal Governo a causa dei maggiori oneri per il *Superbonus*, che avrebbe inciso sul disavanzo del 2023 per quasi 4 punti di PIL. Tuttavia, si stima per il 2024-2025 il calo dell'indebitamento netto a causa del forte ridimensionamento della spesa per il *Superbonus* e del venire meno delle misure espansive contro i rincari energetici.

La Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2022 (NADEF 2022), presentata a novembre del 2022, già fissava per l'indebitamento netto del 2023 un obiettivo del 4,5% del PIL, cioè un valore superiore alle stime tendenziali (3,4%) e la legge di bilancio per il 2023 ha utilizzato questo margine di manovra soprattutto per confermare i diversi interventi di sostegno a famiglie e imprese contro i rincari energetici, con effetti concentrati nel primo trimestre dell'anno.²¹

Secondo la Relazione della Banca d'Italia, "Nel corso del 2023 gli oneri per la finanza pubblica derivanti dal Superbonus si sono progressivamente rivelati molto più ingenti delle attese. A febbraio dello scorso anno il Governo ha ridotto, per gli interventi non ancora avviati, il novero delle agevolazioni edilizie per le quali era possibile ricorrere allo sconto in fattura e alla cessione a terzi del credito di imposta spettante (DL 11/2023)".

Il quadro di finanza pubblica è stato aggiornato con la pubblicazione del Documento di economia e finanza ad aprile 2023 (DEF 2023). A fronte di una stima dell'andamento dei conti per il 2023 più favorevole di quanto pianificato per 0,15 punti percentuali di PIL, il Governo ha confermato l'obiettivo programmatico di disavanzo fissato al 4,5% del PIL ed ha ottenuto l'autorizzazione dal Parlamento per il relativo scostamento di bilancio.

La Relazione annuale della Banca d'Italia evidenzia, infine, che "Soprattutto a causa di una spesa per il Superbonus molto superiore alle previsioni, il quadro tendenziale delineato nella NADEF 2023, pubblicata a fine settembre, si è discostato dagli obiettivi fissati ad aprile. In particolare, l'indebitamento netto atteso per il 2023 è stato rivisto al rialzo di 0,7 punti percentuali, al 5,2 per cento del PIL. Il Governo ne ha programmato inoltre un ulteriore lieve aumento (per 0,1 punti), principalmente allo scopo di finanziare l'anticipo dal 2024 al 2023 del congruaggio

²¹ Relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio 2024, p. 136.



dell'adeguamento dei trattamenti pensionistici all'inflazione realizzata nel 2022 (DL 145/2023). A consuntivo, il disavanzo per il 2023 è stato pari al 7,4 per cento del PIL, 1,2 punti al di sotto di quello del 2022, ma superiore di circa 2 all'obiettivo prospettato nella NADEF dello scorso autunno. Il calo dell'indebitamento netto rispetto all'anno precedente riflette l'andamento favorevole degli oneri per interessi (da 4,2 a 3,8 per cento del PIL) e del disavanzo primario (da 4,3 a 3,6). Quest'ultimo ha beneficiato della riduzione dei prezzi di beni e servizi energetici e dei conseguenti minori esborsi per le misure a sostegno di famiglie e imprese. **In direzione opposta ha agito il forte aumento della spesa per il Superbonus; la stima dell'impatto di questa agevolazione è stata più volte rivista al rialzo nel corso dell'anno, da 0,7 punti percentuali del PIL nel DEF 2023, a 1,8 nella NADEF 2023, fino a quasi 4 a consuntivo. Secondo il Ministero dell'economia e delle finanze, complessivamente l'onere della misura sull'indebitamento netto nel periodo 2020-23 ammonta a oltre 153 miliardi. Anche il trattamento statistico del Superbonus è mutato nel corso dell'anno. In particolare, con due pareri metodologici (pubblicati rispettivamente a febbraio e a settembre 2023) l'Eurostat ha chiarito che, a causa della loro cedibilità, i crediti maturati nel periodo 2020-23 debbano essere registrati nell'indebitamento netto secondo un criterio di competenza, ossia al momento dell'esecuzione dei lavori agevolati, piuttosto che in quello del loro effettivo utilizzo in compensazione (criterio di cassa). Questa decisione incide sul calcolo del disavanzo, ma non ha rilevanza né per la valutazione del costo complessivo dell'agevolazione, né per i suoi impatti sul debito pubblico, che si manifestano quando si materializzano gli effetti di cassa".**²²

In conclusione, va rappresentato che i minori versamenti conseguenti alla fruizione dei crediti di imposta da parte dei fornitori per gli interventi di efficienza energetica, rischio sismico, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici, anticipati sotto forma di sconto sul corrispettivo ai soggetti che sostengono le spese, nel 2023 sono stati pari a **euro 16.769.327.776**.²³

Nel 2023, le somme stanziare sono state interamente impegnate e pagate all'Agenzia delle entrate.

²² Relazione annuale della Banca d'Italia del 31 maggio 2024, pp. 138 e ss.

²³ Si tratta della cifra degli stanziamenti definitivi registrati nel capitolo 7780 del MEF, afferente le somme "da accreditare alla contabilità speciale n. 1778 - Agenzie delle entrate - Fondi di bilancio", per essere riversata all'entrata del bilancio dello Stato a reintegro delle minori entrate derivanti dalla fruizione dei crediti di imposta da parte dei fornitori per gli interventi di efficienza energetica, rischio sismico, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici, anticipati sotto forma di sconto sul corrispettivo ai soggetti che sostengono le spese.



8. Gli effetti sul bilancio dello Stato delle partecipazioni azionarie e dei *bonus* edilizi.

Nella gestione del patrimonio dello Stato, nel corso del 2023, si deve registrare il versamento da parte del MEF alla Società Stretto di Messina S.p.A. di un capitale pari a circa **370 milioni di euro**²⁴.

Tuttavia, deve darsi atto altresì, come già evidenziato, che nel 2023 è stata perfezionata la cessione di 314.922.429 azioni ordinarie della Banca Monte dei Paschi di Siena (BMPS, partecipata dal MEF), corrispondenti al 25% del capitale sociale attraverso una procedura accelerata di vendita (*Accelerated book building*). Pertanto, la partecipazione del MEF in BMPS è passata dal 64,3% al 39,23%. Il corrispettivo dell'operazione è stato pari a euro 2,92 per un controvalore complessivo pari a circa **920 milioni di euro**, ma è destinato, per legge, a confluire su un Fondo di ammortamento per la riduzione del debito pubblico (legge n. 432 del 27 ottobre 1993).

I minori versamenti conseguenti alla fruizione dei crediti di imposta da parte dei fornitori per gli interventi di efficienza energetica, rischio sismico, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici, anticipati sotto forma di sconto sul corrispettivo ai soggetti che sostengono le spese, nel 2023 sono stati pari a **euro 16.769.327.776** (come ricordato nel precedente paragrafo). Sempre nel 2023, le somme stanziare sono state interamente impegnate e pagate all'Agenzia delle entrate.

Pur considerando la complessità dell'agevolazione fiscale connessa alla concessione del c.d. *Superbonus*, di cui all'art. 119 del D.L. n. 34/2020 (convertito con legge n. 77/2020), non può non rilevarsi come la **mancata previsione di un limite o di un tetto di spesa** nei vari provvedimenti normativi, che hanno disciplinato o prorogato il *Superbonus* sin dal 2020, abbia determinato un notevole impatto negativo sui saldi di finanza pubblica, come rappresentato nel paragrafo precedente, che ha reso necessaria la revisione delle previsioni di spesa (da 0,7 a 4 punti di PIL).

²⁴ Vedi retro, nota 2.



Capitolo II

GLI INVESTIMENTI NELLA DIFESA E LA CRISI UCRAINA

(V.P.G. Antongiulio Martina)

Sommario: 1. Premessa. 2. I programmi nazionali relativi all'ammmodernamento ed al rinnovamento dei sistemi d'arma. 3. Le modifiche nell'organizzazione del Ministero della Difesa in materia di procurement militare. 4. Orientamenti legislativi in tema di finanziamento dei programmi di investimento. 5. Gli stanziamenti per spese di investimento e relativo consuntivo. 6. NATO: burden sharing. 7. La politica UE in materia di investimenti nel settore della difesa e la crisi ucraina.

1. Premessa.

Il protrarsi della guerra in Ucraina, con il seguente deterioramento della situazione internazionale, ha ulteriormente evidenziato l'importanza della pianificazione, programmazione e gestione della spesa militare di investimento, che costituisce un elemento fondamentale per assicurare l'idoneità dello strumento militare ad assolvere adeguatamente le proprie funzioni di difesa a tutela della sovranità ed indipendenza dello Stato e, nel contempo, lo sviluppo dell'industria nazionale degli armamenti.²⁵

La consapevolezza dell'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, è alla base dei provvedimenti recentemente adottati dalle istituzioni dell'Unione europea.

Le complesse problematiche inerenti, da un lato, alla spesa militare e, dall'altro, alle missioni internazionali sono state oggetto di più estesa ed organica trattazione nelle memorie della Procura generale presentate in occasione del giudizio di parifica dei rendiconti generali dello Stato, relativi agli esercizi finanziari 2021 e 2022, alle quali si rinvia.

²⁵ L'esistenza di una rilevante 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 Stato esportatore di armamenti e di detentore dei relativi *know how* tecnologici accresce il prestigio del Paese e la possibilità di esercitare un'influenza rilevante sulle dinamiche delle relazioni internazionali.



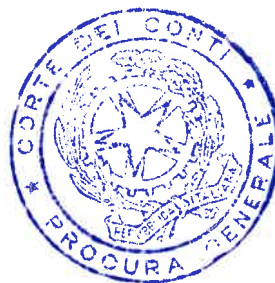
Nelle pagine che seguono ci si soffermerà solo su alcuni limitati profili, al fine di “aggiornare”, senza alcuna pretesa di esaustività, il quadro di riferimento normativo.

2. I programmi nazionali relativi all’ammodernamento ed al rinnovamento dei sistemi d’arma.

Come evidenziato nella precedente relazione, il sindacato parlamentare sull’attività di ammodernamento e rinnovamento (A/R) dei sistemi d’arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, si svolge essenzialmente attraverso l’esame dei relativi programmi, che il Governo presenta alle Camere, ai fini dell’espressione del prescritto parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari²⁶, secondo la disciplina dettata, dapprima, dalla c.d. “legge Giacché”, cioè dalla L. n. 436 del 4 ottobre 1988, successivamente abrogata dal C.O.M., che ne ha recepito la disciplina all’art. 536, quindi, novellata dalla legge n. 244 del 2012, in funzione di un più incisivo controllo parlamentare sugli investimenti nel settore della Difesa e di una maggiore condivisione delle responsabilità tra Governo e Parlamento, con la previsione che vengano trasmessi alle Camere, ai fini dell’espressione del prescritto parere, gli schemi di decreto concernenti i programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio e non riferiti al mero mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte.²⁷

²⁶ Gli schemi di decreto sono, inoltre, trasmessi anche alle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari.

²⁷ I programmi relativi al rinnovamento e all’ammodernamento dei sistemi d’arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale, che, già disciplinati dalla L. n. 436 del 4.10.1988, recante “*Norme per la semplificazione e per il controllo delle procedure previste per gli approvvigionamenti centrali della Difesa*”, nota anche come “*Legge Giacché*”, abrogata dall’art. 2268, comma 1, n. 849, del D.Lgs. n. 66 del 15 marzo 2010 e, cioè, del Codice dell’ordinamento militare (C.O.M.), sono ora disciplinati dall’art. 536 (rubricato “*Programmi*”) del suddetto codice, che, nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi, da ultimo, dalla L. n. 244 del 31/12/2012 (recante “*Delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia*”), 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 e 548 dello stesso codice, comprensivo del piano di 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*” e, al secondo comma, 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*”, nonché disciplina ai successivi commi, l’approvazione dei relativi programmi ed impegni di spesa, dettando, al terzo comma, la disciplina di cui è menzione nel testo. Il richiamato 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;*



Infatti il terzo comma dell'art. 536 C.O.M., che stabilisce che i suddetti programmi e i relativi impegni di spesa siano approvati con legge, se richiedono finanziamenti di natura straordinaria (lett. a) oppure *“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”* (lett. b), prevede che, in tal caso, prima dell'emanazione del decreto ministeriale, debba essere acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari,

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). Il richiamato 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 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. n. 770 dell'11 novembre 1986, 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. n. 50 del 18 aprile 2016, come modificato dall'art. 129, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 56 del 19 aprile 2017). L'obbligo, contemplato dall'art. 536, primo e secondo comma, C.O.M., di presentazione annuale, entro la data del 30 aprile, di un *“piano di impiego pluriennale”*, finalizzato a riassumere 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, con indicazione delle condizioni contrattuali, con particolare riguardo alle eventuali clausole penali, le spese relative alla funzione difesa, comprensive delle risorse assegnate da altri Ministeri, è sostanzialmente assolto dal Documento programmatico pluriennale della difesa (DPP). Come evidenziato nell'elaborato dei servizi parlamentari del 30.10.2023 (Senato: *Dossier n. 177* - Camera: *Documentazione e ricerche n. 69*), il *“Documento programmatico pluriennale per la Difesa per il triennio 2023-2025”* (Doc. CCXII, n. 1), è stato trasmesso alle Camere, dal Ministro della Difesa, con lettera del 11 ottobre 2023. Il precedente documento programmatico pluriennale per la Difesa, relativo al triennio 2022-2024, era stato trasmesso dal Ministro della Difesa alle Camere in data 13 luglio 2022 (*cf. Dossier parlamentare n. 129 del 13.9.2022, riferito ad Atti del Governo n. 430*).



che deve essere espresso entro quaranta giorni dalla data di assegnazione²⁸: qualora non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti ovvero quando le stesse Commissioni esprimano parere contrario, è previsto che il Governo trasmetta nuovamente alle Camere lo schema di decreto corredato delle necessarie controdeduzioni per i pareri definitivi delle Camere, da esprimere entro trenta giorni dalla loro assegnazione e che, in tal caso, qualora, entro il termine indicato, le Commissioni competenti esprimano sullo schema di decreto parere contrario a maggioranza assoluta dei componenti, motivato con riferimento alla mancata coerenza con quanto previsto nel Documento programmatico pluriennale della Difesa (DPP), di cui al comma 1 dell'articolo 536 del Codice, il programma non potrà essere adottato, mentre, in ogni altro caso, il Governo potrà procedere all'adozione del decreto.²⁹

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

L'art. 536-bis C.O.M. (rubricato “*Verifica dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma*”), aggiunto dall'art. 14, comma 1, lett. a), D.Lgs. n. 8 del 28 gennaio 2014, che, 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*

²⁸ A termini del quarto comma dell'art. 536 C.O.M. “*i piani di spesa gravanti sugli ordinari stanziamenti di bilancio, ma destinati al completamento di programmi pluriennali finanziati nei precedenti esercizi con leggi speciali, se non richiedono finanziamenti integrativi, sono sottoposti dal Ministro della difesa al Parlamento in apposito allegato al piano di impiego pluriennale di cui al comma 1*”.

²⁹ Nel corso della legislatura precedente (XVIII legislatura), il Governo ha presentato alle Camere, ai fini dell'espressione del prescritto parere parlamentare, 82 schemi di decreto, di cui due ritirati; *cf.* Camera dei deputati, Temi dell'attività parlamentare, Documentazione di inizio legislatura - XIX legislatura: “*Difesa e Sicurezza internazionale - Il controllo parlamentare sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma*” (indirizzo *web*: “*temi.camera.it/leg19DIL/temi/19_t118_programmi_d_arma*”), recante la puntuale elencazione degli schemi di decreti ministeriali concernenti i programmi pluriennali di acquisizione di sistemi d'arma sottoposti al prescritto parere parlamentare nel corso della Legislatura XVIII, dei pareri (sempre favorevoli, in qualche caso con osservazione/i, in qualche caso con condizione/i), espressi dalle Commissioni Difesa della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica e con il *link* ai *dossier* (documentazione per l'esame dell'atto di Governo), predisposto, con riferimento ai decreti stessi, dai Servizi parlamentari. Secondo quanto riportato nella “*Documentazione per l'esame atti del Governo*” del 25.3.2024, riferita all'atto di governo n. 140, avente ad oggetto il “*Programma pluriennale di A/R n. SMD 18/2023, denominato “Sistemi di simulazione di nuova generazione”. relativo al potenziamento capacitivo dello strumento terrestre nel campo della simulazione addestrativa*”, nel corso dell'attuale legislatura sono stati presentati al Parlamento i 22 programmi di acquisizione di sistemi d'arma ivi elencati.

³⁰ A termini dell'art. 537 C.O.M., 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.



prioritarie e quelle derivanti dal processo di definizione della politica europea di difesa e sicurezza”, proceda, 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”, alla verifica della rispondenza dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d’arma e proponga al Ministro della 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, dispone, al secondo comma, 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”.³¹

3. Le modifiche nell’organizzazione del Ministero della Difesa in materia di procurement militare.

Con l’art. 4 (rubricato “Disposizioni in materia di personale del Ministero della difesa”) del D.L. n. 75 del 22.6.2023, convertito in L. n. 112 del 10.8.2023, sono state apportate rilevanti modifiche all’organizzazione del Ministero della Difesa³², disponendo la separazione degli incarichi e delle attribuzioni del Direttore nazionale degli armamenti da quelli del Segretario generale della Difesa, cui per l’innanzi facevano capo.

L’art. 41, primo comma, C.O.M., nel testo precedente alle modifiche apportatevi dal cit. D.L. n. 75/2023, nel disciplinare le attribuzioni del Segretario generale della Difesa, prevedeva, alla lett. c), che lo stesso, esercitasse “le funzioni di Direttore nazionale degli armamenti” e fosse “responsabile delle attività di ricerca e sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d’arma”, oltre ad

³¹ 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”.

³² Il secondo comma dell’art. 4 del D.L. n. 75/2023 ha previsto che le disposizioni di adeguamento dell’organizzazione del Ministero della difesa sono adottate con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, acquisito il parere del Consiglio di Stato, entro il 30 giugno 2024. Con D.P.C.M. n. 164 del 18 settembre 2023, è stato emanato un regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica n. 90 del 15 marzo 2010, concernente il testo unico delle disposizioni regolamentari dell’ordinamento militare, in materia di organizzazione del Ministero della Difesa.



esercitare le funzioni di cui al primo comma lett. a), b) e d), attualmente demandate al Direttore nazionale degli armamenti.

Il testo novellato dell'art. 40 C.O.M. prevede ora, al primo comma, che *“il Direttore nazionale degli armamenti: a) predisporre, 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; b) è responsabile, nel quadro della pianificazione generale dello strumento militare, dell'organizzazione e del funzionamento dell'area tecnico-industriale, nonché delle attività di innovazione e ricerca tecnologica e di sviluppo, produzione e approvvigionamento dei sistemi d'arma; d) può delegare competenze nell'area tecnico-industriale in materia di armamenti a un funzionario civile della Difesa oppure a un dirigente proveniente dal settore privato, assunto con contratto a tempo determinato, e nominato ai sensi dell'articolo 19 decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, previa designazione del Direttore nazionale degli armamenti medesimo”*³³ e, al secondo comma, che *“le ulteriori specifiche attribuzioni del Direttore nazionale*

³³ L'art. 16 C.O.M. prevede, al primo comma, che *“l'organizzazione del Ministero della difesa è articolata nelle seguenti componenti: a) uffici di diretta collaborazione del Ministro della difesa; b) area tecnico-operativa; c) area tecnico-amministrativa; d) area tecnico-industriale; e) tre uffici centrali; f) Servizio assistenza spirituale; g) Ufficio per la tutela della cultura e della memoria della difesa; h) Circolo ufficiali delle Forze armate”* e, al secondo comma, che *“l'area tecnico-operativa è disciplinata nel capo III del presente titolo; l'area tecnico-amministrativa, articolata nella Direzione nazionale degli armamenti, nelle direzioni generali secondo quanto previsto dal regolamento, coordinate da un segretario generale, e negli uffici centrali, è disciplinata nel capo IV del presente titolo e nel regolamento; l'area tecnico-industriale è disciplinata nel capo V del presente titolo; l'Ufficio per la tutela della cultura e della memoria della difesa è disciplinato dal presente capo, dal capo VI del titolo II del libro secondo, dal capo II del titolo III del libro terzo e dal regolamento”*. L'art. 88-bis (rubricato *“Ripartizione delle funzioni e dei compiti del Ministero della difesa”*), aggiunto dal D.P.C.M. n. 164 del 18 settembre 2023, prevede che *“1. L'esercizio delle funzioni e dei compiti del Ministero della difesa recati dall'articolo 15, comma 2, del codice, sono così ripartiti: a) area tecnico operativa: difesa e sicurezza dello Stato, del territorio nazionale e delle vie di comunicazione marittime e aree pianificazione generale operativa delle Forze armate e Interforze con i conseguenti programmi tecnico finanziari; partecipazione a missioni anche multinazionali per interventi a supporto della pace; partecipazione agli organismi internazionali ed europei competenti in materia di difesa e sicurezza militare o le cui deliberazioni comportino effetti sulla difesa nazionale e attuazione delle decisioni da questi adottate; rapporti con le autorità militari degli altri Stati; informativa al Parlamento sull'evoluzione del quadro strategico e degli impegni operativi; classificazione, organizzazione e funzionamento degli enti dell'area operativa; sanità militare interventi di tutela ambientale, concorso nelle attività di protezione civile su disposizione del Governo, concorso alla salvaguardia delle libere istituzioni e il bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità; b) area tecnico amministrativa e tecnico industriale: politica degli armamenti e relativi programmi di cooperazione internazionale; conseguimento degli obiettivi di efficienza fissati per lo strumento militare; bilancio e affari finanziari; ispezioni amministrative; affari giuridici, economici, contenzioso, disciplinari e sociali del personale militare e civile; armamenti terrestri, navali e aeronautici; telecomunicazioni, informatica e tecnologie avanzate; lavori e demanio; commissariato e servizi generali; leva e reclutamento; attività di ricerca e sviluppo, approvvigionamento dei materiali e dei sistemi d'arma; programmi di studio nel settore delle nuove tecnologie per lo sviluppo dei programmi*



degli armamenti in campo nazionale, internazionale e tecnico-scientifico sono disciplinate nel regolamento”.

L’art. 43, primo comma, C.O.M. prevede che “sono unificate presso la Direzione nazionale degli armamenti le attribuzioni e le attività concernenti la politica industriale e tecnologica, l’innovazione e la ricerca tecnologica 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”.

Sicché, evidentemente, al Direttore nazionale degli armamenti – che è preposto alla relativa Direzione nazionale e che, ai sensi del novellato art. 40, secondo comma, C.O.M., dipende dal Ministro della Difesa e, per le attribuzioni tecnico-operative connesse all’efficientamento tecnologico e capacitivo dei sistemi destinati allo strumento militare, dal Capo di Stato maggiore della Difesa – sono devolute le attribuzioni connesse alla politica industriale nazionale ed al *procurement* degli armamenti.³⁴

A termini dell’art. 44-bis C.O.M, aggiunto dal D.L. n. 75/2023, il Segretario generale, che dipende direttamente dal Ministro della difesa e, limitatamente alle funzioni tecnico-operative, dal Capo di Stato maggiore della Difesa³⁵, assicura l’espletamento delle funzioni, di cui all’art. 6 (rubricato “Il Segretario generale”) del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999 (“Riforma dell’organizzazione del Governo, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”), che,

d’armamento; pianificazione dell’area industriale pubblica e privata; classificazione, organizzazione e funzionamento degli enti dell’area tecnico industriale”.

³⁴ Con decreto del 16.1.2024, il Ministro della Difesa ha approvato la direttiva generale per il *procurement* militare del Capo di Stato maggiore della difesa e del Segretario generale della Difesa e Direttore nazionale degli armamenti del 21 dicembre 2023. A termini del suddetto decreto, “la direttiva generale per il *procurement* militare, che ha funzione di indirizzo generale per tutte le articolazioni del Ministero della difesa e per i Reparti e le Divisioni delle Forze armate, si applica agli organi programmatori, alle stazioni appaltanti e agli enti responsabili dell’esecuzione contrattuale del medesimo Ministero”.

³⁵ Occorre, peraltro, osservare che, mentre il previgente testo dell’art. 26, secondo comma, lett. b), n. 3, C.O.M. prevedeva che il Capo di stato maggiore della Difesa era “gerarchicamente sovraordinato: ... 3) al Segretario generale della difesa per le attribuzioni tecnico-operative a quest’ultimo affidate”, a termini del testo della citata disposizione normativa, così come novellato ad opera del D.L. n. 75/2023, “è gerarchicamente sovraordinato: ...3) al Segretario generale della difesa e al Direttore nazionale degli armamenti in relazione alle funzioni agli stessi affidate” e, pertanto, sembrerebbe non solo con riferimento alle attribuzioni inerenti all’area tecnico-operativa. L’art. 26, secondo comma, C.O.M. nel testo vigente, prevede, infatti, che “Il Capo di stato maggiore della difesa: a) dipende direttamente dal Ministro della difesa, di cui è l’alto consigliere tecnico-militare e al quale risponde dell’esecuzione delle direttive ricevute; b) è gerarchicamente sovraordinato: 1) ai Capi di stato maggiore di Forza armata; 1-bis) al Comandante del Comando operativo di vertice interforze; 2) al Comandante generale dell’Arma dei carabinieri, limitatamente ai compiti militari devoluti alla stessa Arma; 3) al Segretario generale della difesa e al Direttore nazionale degli armamenti in relazione alle funzioni agli stessi affidate; c) svolge i compiti previsti dal codice, dal regolamento e dalla legge”.



dopo aver previsto che *“nei Ministeri in cui le strutture di primo livello sono costituite da direzioni generali può essere istituito l’ufficio del segretario generale”*, dispone *“il segretario generale, ove previsto, opera alle dirette dipendenze del Ministro”*, *“assicura il coordinamento dell’azione amministrativa, provvede all’istruttoria per l’elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e le attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro”*.

A termini del comb. disp. di cui agli artt. 40, primo comma e 44-*bis*, primo comma, C.O.M., come rispettivamente modificato ed aggiunto dall’art. 4 del D.L. n. 75/2023, sia l’incarico di Segretario generale della Difesa sia quello di Direttore nazionale degli armamenti, che sono conferiti, ai sensi dell’art. 1, terzo comma, D.Lgs. n. 165/2001, con decreti del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro della Difesa, sentito il Capo di Stato maggiore della Difesa, possono essere assegnati a dirigenti civili di prima fascia ovvero a ufficiali in servizio permanente delle Forze armate, aventi il grado di generale di corpo d’armata o corrispondente; se uno dei due riveste la qualifica dirigenziale civile, l’altro deve essere un generale (artt. 40 e 44-*bis* C.O.M., come modificati dall’articolo 4 in esame).

La riforma è coerente con l’orientamento del legislatore inteso a concentrare, nell’ambito del Ministero della Difesa, la gestione dei fondi relativi agli armamenti, che ovviamente postula un vertice burocratico che, quale il Direttore nazionale degli armamenti, si occupi specificatamente ed esclusivamente delle relative complesse problematiche.

4. Orientamenti legislativi in tema di finanziamento dei programmi di investimento.

Come è noto, l’industria della difesa, per provvedere alle esigenze strategiche di tutela degli interessi essenziali di difesa nazionale, necessita di tecnologie avanzate di eccellenza, che comportano elevatissimi costi fissi in ricerca e sviluppo e lunghi periodi per il rientro finanziario.

L’attività di realizzazione dei programmi di rinnovamento ed ammodernamento dei sistemi d’arma, che postula l’impiego, protratto nel tempo, di ingenti risorse, postula, quale imprescindibile presupposto, la possibilità di fare sicuro affidamento su finanziamenti adeguati, certi e stabili ovvero su una duratura *“capacità di spesa”*, in grado di indurre decisi investimenti anche sul fronte industriale, occupazionale e della produttività.

In proposito, occorre osservare che l’art. 609 (rubricato *“Normativa generale sui fondi da ripartire. Rinvio”*) del C.O.M. (D.Lgs. n. 66/2010) prevede che *“il Ministero della difesa si avvale*



delle risorse stanziare nei fondi, iscritti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, previsti dalle vigenti leggi di contabilità pubblica”.

Evidentemente ritenendola più congeniale con la lunga durata dei relativi programmi, in luogo e/o in aggiunta ai tradizionali stanziamenti “*a fabbisogno*”, iscritti nello stato di previsione della spesa del Ministero della Difesa, negli ultimi anni il legislatore si era, appunto, orientato nel senso di privilegiare, quale forma di finanziamento degli investimenti anche nel settore della difesa, l'assegnazione di risorse a “*fattore legislativo*”, a valere sui cosiddetti fondi di investimento e, cioè, sui fondi da ripartire, istituiti nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'Economia e delle Finanze, previsti da provvedimenti normativi emanati, a partire dal 2016, al fine di assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale dello Stato, quali, in particolare, il “*fondo per gli investimenti e lo sviluppo Infrastrutturale del Paese*”, di cui all'art. 1, comma 140, della L. n. 232³⁶ dell'11/12/2016, rifinanziato dall'art. 1, comma 1072, della L. n. 205³⁷ del 27/12/2017, “*il fondo per il rilancio degli investimenti per le Amministrazioni centrali*”, di cui

³⁶ L'art. 1, comma 140, della L. n. 232/2016, di cui al testo, 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 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 n. 232 dell'11 dicembre 2016. Secondo quanto riportato nel D.P.P. 2023-2025 (cfr. p. 113), “*a valle della prevista ripartizione avvenuta tramite apposito D.P.C.M., alla Difesa sono stati assicurati circa 12,2 Mld€ (9,4 Mld€ in quota Difesa e 2,8 Mld€ in quota MIMIT), da impegnare in un orizzonte temporale di sedici anni, la maggior parte destinati al potenziamento dei settori dell'alta tecnologia, delle infrastrutture e delle bonifiche ambientali*”.

³⁷ L'art. 21, comma 1072, della L. n. 205/2017, di cui al testo, 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.



all'art. 1, comma 95 e ss., della L. n. 145³⁸ del 30/12/2018 ed il fondo “*finalizzato al rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese*”, di cui all'art. 1, commi 14 e 15, della L. n. 160 del 27/12/2019³⁹.

Gli investimenti relativi alla difesa possono, ovviamente, fare affidamento, per tutto l'arco temporale di riferimento, sia sulle quote di riparto oggetto di diretta assegnazione in favore del Ministero della Difesa, sia sulle quote assegnate al Ministero dello Sviluppo economico, destinate al finanziamento di alcuni programmi della Difesa.

³⁸ 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*”.

³⁹ 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 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*”. A termini del comma 24, primo periodo, dello stesso articolo, “*il fondo di cui al comma 14 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*”. Il D.P.C.M. del 23/12/2020, recante ripartizione del fondo, ha previsto l'attribuzione al Ministero della Difesa, per gli anni dal 2020 al 2034, di un contributo complessivo di 2.403,1 milioni di euro.



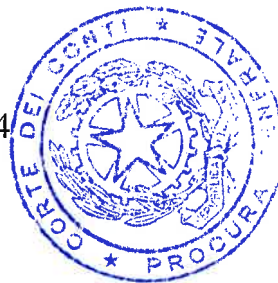
Ai fini di una sommaria ricognizione dello stato di attuazione dei programmi finanziati da rilevante parte dei suddetti “*fondi di investimento*”, soccorre la nota di aggiornamento del documento di economia e finanza (NADEF) che, a termini dell’art. 7, secondo comma, lett. b) della L. n. 196/2009, deve essere presentato alle Camere, entro il 27 settembre di ogni anno e che, a termini del terzo comma, deve essere corredata dalla “*nota illustrativa sulle leggi pluriennali di spesa di carattere non permanente, con indicazione, in apposita sezione, di quelle che rivestono carattere di contributi pluriennali*”⁴⁰; secondo la R.G.S., l’oggetto della nota illustrativa sarebbe circoscritto alle autorizzazioni di spesa pluriennali di carattere non permanente, relative a spese di investimento⁴¹.

La nota illustrativa allegata al NADEF 2023, deliberato dal Consiglio di Ministri in data 27.9.2023, reca una ricognizione delle leggi pluriennali di spesa⁴² ovvero le leggi di spesa che definiscono l’onere complessivo e la sua ripartizione nei vari anni, cui sono riconducibili i “*fondi di investimento*”, dei quali si è fatto innanzi menzione, quali fondi che concorrono al finanziamento delle spese di investimento del Ministero della Difesa (nonché delle spese di difesa del MIMIT): dalle relative tabelle, risulta come il Ministero della Difesa avrebbe dato attuazione alle

⁴⁰ L’art. 10-bis, terzo comma, della L. n. 196/2009 prevede che la nota riporti i quadri contabili di ciascuna legge, distintamente per missione e programma, con indicazione della relativa scadenza, dell’onere complessivo, degli eventuali rifinanziamenti o definanziamenti, le somme complessivamente stanziati, quelle effettivamente impegnate ed erogate ed i relativi residui. In apposita sezione del quadro contabile è esposta la programmazione finanziaria di ciascuna legge, tenendo conto degli impegni pluriennali ad esigibilità assunti ai sensi dell’articolo 34, comma 2, nonché del piano finanziario pluriennale dei pagamenti, ai sensi dell’articolo 34, comma 7.

⁴¹ Cfr. Circolare n. 17 del 21.4.2023 del M.E.F. - R.G.S, che ha avuto cura di precisare che “*nel bilancio dello Stato le spese di investimento, così definite, sono classificate prevalentemente nelle seguenti categorie economiche del titolo II: da 21 a 26 (investimenti fissi lordi, contributi agli investimenti e altri trasferimenti in conto capitale) e 31 (acquisizione di attività finanziarie). In alcuni casi, tali spese possono essere classificate anche nella categoria 61 - rimborso passività finanziarie (titolo III), laddove riferibili ad autorizzazioni pluriennali di spesa destinate al rimborso di mutui per investimenti. Le uniche spese di parte corrente (titolo I), che rientrano nel dominio di analisi, sono rappresentate, come già anticipato, da eventuali spese per il pagamento di interessi (categoria 9 - interessi passivi ed altri oneri finanziari) connessi a prestiti per il finanziamento di spese di investimento come sopra specificate. Sono, invece, escluse le spese in conto capitale (titolo II) per acquisto di beni e servizi dedicati esclusivamente al funzionamento dell’Amministrazione (come, ad esempio, mobilio e arredo per gli uffici e attrezzature informatiche hardware e software per gli uffici non dedicate all’erogazione di particolari servizi)*”.

⁴² Di converso, il Ministero della Difesa non è compreso nel novero delle amministrazioni interessate dalle autorizzazioni di spesa per “*contributi pluriennali*”, parimenti oggetto di ricognizione con la nota di cui al testo, come, del resto, previsto dalla norma.



autorizzazioni di spesa, in termini sostanzialmente conformi ai relativi programmi senza evidenziare ritardi.⁴³

Nondimeno, considerato che il meccanismo di finanziamento “*a fattore legislativo*”, adottato nelle ultime quattro Leggi di Bilancio, si presenterebbe, secondo il Ministero della Difesa, “*caratterizzato da un’emergente complessa sovrastruttura contabile*”⁴⁴, il legislatore si è più recentemente orientato nel senso della “*rivitalizzazione*”, attraverso il rifinanziamento strutturale dell’istituto di cui all’art. 615 (rubricato “*Fondo per esigenze di difesa nazionale*”) del C.O.M.⁴⁵

L’art. 615 C.O.M., nel testo risultante a seguito delle modifiche apportatevi con l’art. 1, comma 1010 della L. n. 178 del 30 dicembre 2020 (legge di bilancio 2021)⁴⁶, prevede che “*per il*

⁴³ Le tabelle riportate nella nota illustrativa evidenziano, con riferimento ai singoli “*fondi di investimento*”, i dati relativi all’attuazione, da parte delle singole amministrazioni interessate, delle relative autorizzazioni di spesa; avuto riguardo al Ministero della Difesa, *cfr.*, in particolare, la tabella 21 (p. 47), che, con riferimento al fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui all’art. 1, comma 140, della L. n. 232 dell’11/12/2016, evidenzia una percentuale di attuazione, come da programma, del 67 % e una percentuale non ancora avviata del 33% mentre non evidenzia ritardi; la tabella 25 (p. 53) che, con riferimento al fondo di cui all’art. 1, comma 1072, della L. n. 205 del 27/12/2017 evidenzia una percentuale di attuazione del 100% come da programma. La medesima percentuale del 100% come da programma è evidenziata, per il Ministero della Difesa, dalla tabella 29 (p. 59) con riferimento al “*fondo per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello stato e lo sviluppo del paese*”, di cui all’art. 1, comma 95 della L. n. 145/2018 e dalla tabella 33 (p. 65), con riferimento al fondo per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e lo sviluppo del Paese, di cui all’art. 1, comma 14, della L. n. 160/2019. La nota illustrativa è, a sua volta, corredata da un’appendice, che, con riferimento ad ogni dicastero, reca, oltre a schede che evidenziano lo stato di attuazione delle singole autorizzazioni pluriennali di spesa, una scheda riepilogativa, che riporta i dati aggregati relativi all’ammontare complessivo delle risorse autorizzate per legge, sia relativamente agli esercizi finanziari passati che a quelli futuri, distinguendo gli esercizi finanziari precedenti al 2023, il triennio di riferimento della legge di Bilancio 2023 (2023, 2024 e 2025) e gli stanziamenti successivi al 2025, donde si desume come, avuto riguardo al Ministero della Difesa, a fronte di un onere complessivo autorizzato di 25.000,83 milioni di euro, già stanziati per 3.693,14 milioni di euro negli esercizi precedenti al 2023, sono stati registrati impegni per 3.389,37 milioni di euro e pagamenti per 3.089,52 milioni, donde la formazione di residui propri per 298,19 milioni di euro, mentre il mancato impegno delle somme stanziato ha dato luogo a residui di stanziamento per 142,65 milioni di euro, a economia di gestione per 3,15 milioni di euro e ad “*economie per ricorso a strumenti di flessibilità*”, ex art. 30, secondo comma, L. n. 196/2009, per 159,71 milioni di euro: con la legge di bilancio 2023, si è disposto lo stanziamento delle risorse autorizzate per rispettivamente 1.653,37, 1.692,88 e 1.741,53 per gli anni 2023, 2024 e 2025 del bilancio pluriennale e per l’ulteriore importo per 16.219,91 milioni di euro per le annualità successive al 2025.

⁴⁴ *Cfr.* in tal senso il D.P.P. 2021-2023, p. 56.

⁴⁵ *Cfr.* il D.P.P. 2021-2023, *sub* p. III dell’introduzione, “*un importante passo nella direzione della certezza e della profondità delle risorse finanziarie, requisito essenziale per i programmi di settore, è rappresentato dal rifinanziamento del “Fondo relativo all’attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di Difesa nazionale”, previsto dalla Legge di Bilancio 2021, con il quale il Parlamento ha riconosciuto il valore strategico e propulsivo dell’industria della Difesa per l’intera economia del Paese*”.

⁴⁶ L’art. 1, comma 1010, della L. n. 178 del 30 dicembre 2020 (legge di bilancio 2021) ha modificato l’art. 615 C.O.M., sopprimendo, nel primo periodo, le parole “*con una dotazione di euro 1.017 milioni per l’anno 2009*” e sostituendo, nel secondo periodo, le parole “*Dall’anno 2010, per la dotazione del fondo si provvede*



finanziamento degli interventi a sostegno dell'economia nel settore dell'industria nazionale a elevato contenuto tecnologico è istituito un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero della difesa per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenze di difesa nazionale, derivanti anche da accordi internazionali. Per la dotazione del fondo si provvede ai sensi dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera b), della legge 31 dicembre 2009, n. 196⁴⁷. Con uno o più decreti del Ministro della difesa, da comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite l'Ufficio centrale del bilancio, e alla Corte dei conti, sono individuati, nell'ambito della predetta pianificazione, i programmi in esecuzione o da avviare con le disponibilità del fondo, disponendo le conseguenti variazioni di bilancio. Con decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono individuate le modalità e le procedure di assunzione di spesa anche a carattere pluriennale per i programmi derivati da accordi internazionali”.

Il suddetto fondo, iscritto nello stato di previsione del Ministero della Difesa, è suscettibile di essere impiegato, previa ripartizione, “a fabbisogno”, fra i tradizionali capitoli di spesa del bilancio del Dicastero destinati alle spese di investimento riferite a specifiche categorie di sistemi d’arma.

Trattasi di una forma di finanziamento che, rispetto agli stanziamenti di cui ai fondi a fattore legislativo, innanzi esaminati, evidenzerebbe, secondo il Ministero della Difesa, una maggiore

ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e)”, con le parole “Per la dotazione del fondo si provvede ai sensi dell'articolo 21, comma 1-ter, lettera b)”. La disposizione di cui all'art.11, terzo comma, lett. e), della L. n. 196/2009, richiamata dall'originario testo dell'art. 615 C.O.M., prevedeva che “la legge di stabilità contiene esclusivamente norme tese a realizzare effetti finanziari con decorrenza nel triennio considerato dal bilancio pluriennale. Essa non può contenere norme di delega o di carattere ordinamentale ovvero organizzatorio, né interventi di natura localistica o microsettoriale. In particolare, essa indica: ...e) gli importi, in apposita tabella, con le relative aggregazioni per programma e per missione, delle quote destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati per le leggi che dispongono spese a carattere pluriennale in conto capitale, con distinta e analitica evidenziazione dei rifinanziamenti, delle riduzioni e delle rimodulazioni”. La suddetta disposizione dell'art. 11 della L. n. 196 del 31.12.2009 era stata abrogata dall'art. 2, primo comma, della L. n. 163 del 4 agosto 2016, nel contesto della soppressione della legge di stabilità. Sicché, evidentemente, l'art. 1, comma 1010, della L. n. 178/2020, nel novellare l'art. 615 C.O.M., ha adeguato il meccanismo di finanziamento del Fondo per esigenze di difesa nazionale alla riforma della legge di contabilità e finanza pubblica, spostandolo dalle Tabelle della legge di stabilità all'articolato di Sezione I della legge di bilancio.

⁴⁷ Il richiamato art. 21, comma 1-ter, lettera b), della L. n. 196/2009 prevede che “la prima sezione del disegno di legge di bilancio contiene esclusivamente: ...b) norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l'integrazione dei parametri che regolano l'evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi”.



flessibilità gestionale, assicurando, nel contempo, le disponibilità finanziarie relative alla realizzazione dei programmi.⁴⁸

Occorre, peraltro, osservare come la maggiore disponibilità di risorse non solo non si è tradotta in una maggiore capacità di impegno, ma, al contrario, negli ultimi quattro esercizi, è dato riscontrare un progressivo aumento della quota non impegnata delle risorse stesse, come evidenziato dal prospetto che segue, che specifica l'ammontare degli impegni registrati a fronte dello stanziamento complessivo, a legislazione vigente, del settore A/R (risorse sia "a fabbisogno" che "a fattore legislativo").

Importi in milioni di euro

Anno	Stanziamento complessivo (A)	Impegni registrati (B)	Mancato impegno (C = A - B)	Quota % (D = C/A*100)
2020	3.346,44	3.068,10	278,34	8,32%
2021	4.915,94	4.434,10	481,84	9,80%
2022	5.985,68	5.332,54	653,14	10,91%
2023	6.924,29	5.584,31	1.339,98	19,35%

Elaborazione su dati estratti dalle note integrative Ministero della Difesa del rendiconto generale dello Stato relativi agli esercizi predetti.

Come evidenziato dal prospetto, a fronte del progressivo aumento delle risorse disponibili, gli impegni registrati sono aumentati in termini assoluti, ma non nella medesima misura percentuale, tant'è che la quota percentuale dei mancati impegni è più che raddoppiata passando dall'8,32% nel

⁴⁸ Cfr. il D.P.P. 2021-2023 (p. 56), che presenta "una tabella riassuntiva dell'allocatione programmatica delle risorse recate dal Fondo, evidenziando che trattandosi di quote di fatto ripartite sui medesimi capitoli "a fabbisogno" delle complementari risorse del settore investimento del bilancio della Difesa, si configura anche la favorevole possibilità di accesso ai previsti meccanismi di flessibilità gestionale negli e.f. di interesse. Tale proficua condizione, unitamente all'auspicato rifinanziamento strutturale del Fondo, consente di superare uno dei principali limiti insiti nel meccanismo di finanziamento "a fattore legislativo" - adottato nelle ultime quattro Leggi di Bilancio e caratterizzato da un'emergente complessa sovrastruttura contabile - favorendo attivamente la certa ed armoniosa progressione dei programmi maggiori a più alta valenza tecnologica". Cfr. inoltre, la nota integrativa relativa al Ministero della Difesa al rendiconto consuntivo 2020, p. 19: "Nell'ambito delle politiche di rilancio degli investimenti pubblici, attraverso il rifinanziamento del "Fondo relativo all'attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di Difesa nazionale", previsto dalla Legge di Bilancio 2021, il Parlamento ha assicurato maggiore certezza ai finanziamenti destinati al Dicastero, riconoscendo il valore strategico e propulsivo per l'intera economia del Paese. In tale quadro, è intendimento del Dicastero far sì che questo fondo assuma carattere strutturale e divenga lo strumento principale per sostenere l'ammodernamento delle Forze Armate".



2020 al 19,35% nel 2023, a dimostrazione di un'insufficiente capacità di tradurre gli stanziamenti in obbligazioni giuridicamente perfezionate.⁴⁹

Occorre osservare come al “*mancato impegno*” possono conseguire sia economie di bilancio, sia, ricorrendone i presupposti, residui di stanziamento e l'applicazione degli “*strumenti di flessibilità*” ex art. 30, secondo comma, L. n. 196/2009 (rimodulazione delle quote annuali, reinscrizione nella competenza degli esercizi successivi delle somme non impegnate).⁵⁰

Nella nota integrativa, relativa al rendiconto 2023⁵¹, tale andamento viene giustificato con la “*minore flessibilità di impiego delle dotazioni in termini di competenza e cassa a Fattore Legislativo rispetto alla dinamicità di attuazione dei programmi di A/R della Difesa, che riverberano effetti anche sulle dotazioni a Fabbisogno*”, con lo “*slittamento dei cronoprogrammi di pagamento dei contratti in essere e rallentamento nella predisposizione delle nuove attività tecnico-amministrativa per le difficoltà nell'approvvigionamento delle materie prime conseguenti al conflitto in Ucraina ed anche alla sopraggiunta crisi medio orientale*” e con la “*ritardata finalizzazione dell'attività tecnico-amministrativa, anche derivante dalla necessità di dover disporre delle autorizzazioni Ministeriali/Interministeriali previste dall'articolo 536 del Codice dell'ordinamento militare per i programmi pluriennali destinati alla difesa nazionale*”.

5. Gli stanziamenti per spese di investimento e relativo consuntivo.

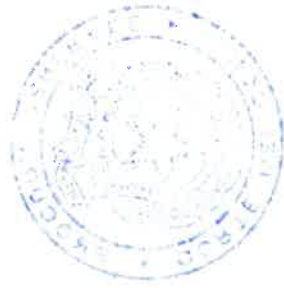
Secondo lo stato di previsione del Ministero della Difesa, le relative spese sono sostanzialmente riconducibili alla missione n. 5, concernente la “*difesa e sicurezza del territorio*”, a sua volta articolata in sei programmi⁵²; alla missione n.18, avente ad oggetto lo “*Sviluppo sostenibile e tutela*

⁴⁹ È evidente che l'incapacità di impegnare le risorse messe a disposizione, non solo frustra le finalità di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma sottese agli stanziamenti, aumentando il *gap* capacitivo che l'incremento delle somme disponibili dovrebbe colmare, ma sottraendo le risorse ad altri settori ovviamente priva gli stanziamenti stessi degli effetti benefici, in termini di sviluppo economico ed incremento dell'occupazione, connessi agli investimenti stessi.

⁵⁰ Le note integrative non recano specificazioni sul punto.

⁵¹ Cfr. Nota integrativa al rendiconto generale dello Stato per l'anno 2023 - Ministero della Difesa.

⁵² La missione n. 5, avente ad oggetto la “*difesa e sicurezza del territorio*”, si articola, 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), “*pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari*” (n. 6) e “*approntamento e impiego dei Comandi e degli Enti interforze dell'Area tecnico/operativa*” (n. 9). I rispettivi centri di responsabilità amministrativa, secondo il rendiconto generale 2023 (cfr. la nota integrativa relativa al Ministero della Difesa), sono costituiti, rispettivamente, dalle quattro Armi (Carabinieri, Esercito, Marina militare e Aeronautica militare), avuto riguardo ai programmi 1, 2, 3 e 4; dal Segretariato generale, nonché al programma n. 6 e dallo Stato



del territorio e dell'ambiente", avuto riguardo al programma 17⁵³ ed alla missione 32, attinente ai "servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", con riferimento ai programmi nn. 2, 3 e 6.⁵⁴

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 n. 300 del 30 luglio 1999, 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 generali delle amministrazioni (gestione del personale, affari generali, etc.), che costituiscono programmi "condivisi" fra tutti i Ministeri.

Sempre con riferimento alla missione n. 5, avente ad oggetto la "difesa e sicurezza del territorio", occorre osservare come un ulteriore programma (programma n. 8), relativo alle "Missioni internazionali", faccia capo al 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. 145/2016.⁵⁵

Maggiore della Difesa con riferimento al programma 9. In ordine al programma 6, deve ritenersi che sull'individuazione del centro di responsabilità amministrativa negli esercizi a venire, è destinata a spiegare effetti l'attuazione delle disposizioni che prevedono l'istituzione del Direttore nazionale degli Armamenti, quale figura separata rispetto al Segretario generale (*cf. retro*).

⁵³ Programma "approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare". Come è noto, l'art. 7 del D.Lgs. n. 177 del 19 agosto 2016 (recante "Disposizioni in materia di razionalizzazione delle funzioni di polizia e assorbimento del Corpo forestale dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche") ha disposto che "il Corpo forestale dello Stato è assorbito nell'Arma dei carabinieri, la quale esercita le funzioni già svolte dal citato Corpo previste dalla legislazione vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto", salve le previste eccezioni. L'art. 2 dello stesso D.Lgs. attribuisce all'Arma dei Carabinieri, fra gli altri, i compiti di "sicurezza in materia forestale".

⁵⁴ La spesa del Ministero della Difesa ha riguardo alla 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).

⁵⁵ L'art. 4 della L. n. 145/2016 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.



Ovviamente ai fini dell'individuazione delle spese di investimento, occorre tener presente la classificazione economica della spesa.

Come evidenziato nel contributo sulla parifica del rendiconto afferente all'esercizio 2022⁵⁶, avuto riguardo alle relative previsioni di bilancio (*"gestionale"*), di cui ai programmi 1, 2, 3 e 4 e, cioè, ai programmi attinenti alle quattro Armi ed al programma 9 della missione 5, al programma 17 della missione 18 ed ai programmi 1 e 2 della missione 32, i rispettivi stanziamenti di spese in conto capitale sono relativamente contenuti (tenuto conto dell'ampiezza e complessità delle relative organizzazioni amministrative) e, sotto molti versi, analoghi con riferimento all'oggetto dei rispettivi capitoli.

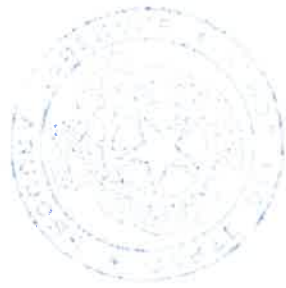
Avuto riguardo alla spesa in conto capitale per armamenti, occorre, invece, soffermarsi sul programma n. 6, relativo alla *"Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari"*, della missione 5 ed, in particolare, nell'ambito del suddetto programma⁵⁷, sull'azione n. 6, avente ad oggetto l' *"ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello Strumento Militare"*, con riferimento al quale il bilancio di previsione, relativo al 2023, ha previsto stanziamenti di competenza per investimenti per oltre 5 miliardi di euro.

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 e rinnovamento degli armamenti.

Al fine di evidenziare le dinamiche della spesa per investimenti del Ministero della Difesa, occorre prendere le mosse dagli importi registrati nel rendiconto consuntivo 2023 del Ministero della Difesa con riferimento ai capitoli 7120 (*"spese per costruzioni ed acquisizioni di impianti e sistemi"*), 7121 (*"spese per la costruzione, l'acquisizione, l'ammodernamento, il rinnovamento, la trasformazione, la manutenzione straordinaria dei mezzi, impianti, sistemi, apparecchiature, equipaggiamenti, armi, armamenti etc."*), 7122 (*"spese costruzione acquisizione ammodernamento di mezzi impianti e sistemi"*), 7123 (*"spese infrastrutturali per la cooperazione internazionale"*), 7126 (*"spese per il potenziamento dei servizi sanitari militari e per l'acquisto di dispositivi medici e presidi sanitari mirati alla gestione dei casi urgenti e di biocontenimento"*), 7128 (*"fondo per gli*

⁵⁶ Cfr. p. 32 e nota 40.

⁵⁷ Occorre osservare che, nell'ambito dello stesso programma (n. 6), altri stanziamenti, di importo, peraltro, ben più contenuto, per spese in conto capitale sono stati 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"*).



interventi relativi al trattamento dei rifiuti prodotti dai sistemi d'arma etc.”), 7140 (“fondo relativo all’attuazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze di difesa nazionale”), 7146 (“costruzione ed acquisto di alloggi di servizio etc.”) e 7148 (“fondo da ripartire per potenziare gli interventi e le dotazioni strumentali in materia di difesa cibernetica nonché di rafforzare le capacità di resilienza energetica nazionale”).

MINISTERO DELLA DIFESA - RENDICONTO FINANZIARIO 2023									
Cap.	Stanziam. di competenza		Stanziam. di cassa		Residui iniziali	Impegni	Pagamenti		
	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi			Totali	c/competenza	c/ residui
7120	5.106.865.943	5.953.238.575,55	5.105.654.209	5.852.315.187	1.019.983.785,83	5.688.688.868,78	4.971.708.974,41	4.296.679.549,57	675.029.424,84
7121					30				
7122	9.766.664	8.556.281,45	10.116.664	10.683.272	2.965.401,04	8.556.184,22	8.372.125,69	7.387.419,30	984.706,39
7123	70.498.618	50.557.547,00	70.498.618	41.966.846	15.861.695,81	50.557.546,38	28.974.014,97	15.170.217,06	13.803.797,91
7126	10.937.730	10.937.730,00	10.937.730	25.547.230	14.881.947,37	10.937.730,00	19.949.833,41	10.214.675,00	9.735.158,41
7128	23.000.000	23.000.000,00	23.000.000	12.930.210	3.750.935,88	7.772.185,14	2.994.109,72	1.613.207,94	1.380.901,78
7140	800.000.000	0,00	800.000.000	0					
7146	9.185	9.185,00	9.185	9.185	4,00	9.185,00			
7148	900.000		900.000	0					
	6.021.978.140	6.046.299.319,00	6.021.116.406	5.943.451.930	1.057.443.799,93	5.766.521.699,52	5.031.999.058,20	4.331.065.068,87	700.933.989,33

I dati relativi al 2023 possono essere ora confrontati con i dati aggregati, riferiti ai medesimi capitoli, di cui ai consuntivi riclassificati ad opera della R.G.S. e pubblicati nel relativo sito *internet* istituzionale:

MINISTERO DELLA DIFESA 0050060006 - AMMODERNAMENTO, RINNOVAMENTO E SOSTEGNO DELLE CAPACITÀ DELLO STRUMENTO MILITARE INVESTIMENTI FISSI LORDI E FONDI DA RIPARTIRE IN C/CAPITALE									
Anno	Stanziam. di competenza		Stanziam. di cassa		Residui iniziali	Impegni	Pagamenti		
	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi			Totali	c/ competenza	c/ residui
2019	1.794.984.419	2.031.748.157	2.621.482.096	2.500.765.437,45	1.416.288.077,21	1.910.242.857,84	2.411.331.799,17	1.715.443.110,04	695.888.689,13
2020	2.749.138.077	2.919.825.447	2.861.190.837	3.254.670.347,00	879.993.661,44	2.843.226.666,35	3.010.927.125,78	2.520.228.202,89	490.698.922,89
2021	3.972.448.547	4.482.370.163	3.977.180.237	4.608.627.224,18	688.958.929,52	4.211.526.381,42	4.287.806.063,40	3.852.207.798,65	435.598.264,75
2022	5.341.870.956	5.493.777.452	5.348.653.851	5.528.735.002,78	595.482.757,10	5.267.846.891,88	4.753.002.465,50	4.430.876.459,17	322.126.006,23
2023	6.021.978.140	6.046.299.319	6.021.116.406	5.943.451.930,00	1.057.443.799,93	5.766.521.699,52	5.031.999.058,20	4.331.065.068,87	700.933.989,33
2024	7.412.676.091		7.631.909.057						

Come è dato evincere dalla tabella, all’incremento degli stanziamenti definitivi di competenza (+10,05%) e di cassa (+7,50%), registrati nel 2023, ha fatto seguito un aumento, ancorché in misura più contenuta, degli impegni (+9,46%) e dei pagamenti (+5,87).

Peraltro, occorre osservare come, a fronte del suddetto aumento dell’ammontare totale dei pagamenti, vi sia stata una riduzione (-2,25%) dei pagamenti in conto competenza ed un notevole aumento dei pagamenti in conto residui (+117,60%), presumibilmente dettato dall’esigenza di



smaltimento dei residui passivi (i residui passivi registrano, infatti, nel 2023 un incremento del 77,6% rispetto all'omologo dato del 2022).

Ciò evidenzia come le problematiche inerenti alla gestione della spesa per gli investimenti nella difesa riguardino la possibilità di elaborare un congruo ed attendibile cronoprogramma dei relativi pagamenti, a fronte dell'ampia estensione dei tempi di attuazione degli investimenti stessi.

Un ulteriore rilevante incremento degli stanziamenti di competenza (+23,10%) e cassa (+26,22%) è dato registrare con riferimento al bilancio 2024⁵⁸ rispetto agli stanziamenti iniziali dell'esercizio 2023, che già evidenziavano un notevole aumento rispetto all'esercizio precedente.

Come è noto, l'analisi completa delle risorse finanziarie a disposizione della Difesa deve necessariamente aver riguardo al 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), finalizzati ad investimenti ad alto contenuto tecnologico in materia di armamenti 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.

I suddetti stanziamenti, nello stato di previsione della spesa del Ministero per le Imprese e del *Made in Italy* - MIMIT (già Ministero per lo Sviluppo economico - MISE), hanno avuto riguardo, sino al 2023 compreso, alla missione 11 ("*Competitività e sviluppo delle imprese*"), con riferimento al programma 12 ("*Riconversione industriale e grandi filiere produttive*"), comprendente, fra l'altro, "*Politiche 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 produttivo del settore dell'aerospazio, della sicurezza e della difesa*", contiene anche il capitolo n. 7419, avente ad oggetto i "*contributi per il finanziamento di interventi nel settore marittimo a tutela degli interessi di difesa nazionale*", il capitolo n. 7420, riguardante gli "*interventi per l'attuazione di programmi ad alta valenza tecnologica in ambito difesa e sicurezza nazionale*",

⁵⁸ Gli stanziamenti di competenza e di cassa del bilancio di previsione 2024 sono rispettivamente di euro 5.825.126.453 e di euro 6.037.680.296 per il capitolo 7120, pari a zero per il capitolo 7121, di euro 6.842.997 e di euro 5.522.120 per il capitolo 7122, di euro 68.752.831 e di euro 72.752.831 per il capitolo 7123, di euro 3.072.209 e di euro 7.072.209 per il capitolo 7126, di euro 5.740.000 e di euro 5.740.000 per il capitolo 7128, di euro 1.500.000.000 e di euro 1.500.000.000 per il capitolo 7140, di euro 41.601 e euro 41.601 per il capitolo 7146 e di euro 3.100.000 e di euro 3.100.000 per il capitolo 7148.



il capitolo n. 7421, concernente gli *“interventi per lo sviluppo delle attività industriali ad alta tecnologia dei settori aeronautico e aerospazio in ambito difesa e sicurezza nazionale”*, il capitolo n. 7422, attinente alle *“spese per la realizzazione di piattaforme navali multiruolo”*, il capitolo n. 7424, relativo al *“fondo per la valorizzazione della ricerca industriale e dello sviluppo sperimentale - progetti nel settore navale di rilevanza strategica rivolti all’innovazione tecnologica e digitale e alla sostenibilità ambientale”*, nonché il capitolo n. 7485 avente attinente agli *“interventi per lo sviluppo e l’acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative”*.⁵⁹

Sempre nell’ambito dello stesso programma (12), ma avuto riguardo a diversa azione (la n. 5, relativa alla *“realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo tecnologico dell’industria aeronautica”*), trovava collocazione lo stanziamento di cui al capitolo 7423, riferito ad *“interventi nei settori industriali ad alta tecnologia”*: ovvero agli interventi previsti dalla Legge n. 808 del 24/12/1985, per lo sviluppo e l’accrescimento di competitività delle industrie operanti nel settore aeronautico.⁶⁰

⁵⁹ Cfr. il comma 95 dell’art. 1 della L. n. 266 del 23/12/2005, 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 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”*.

⁶⁰ La L. n. 808/1985 si propone di promuovere lo sviluppo tecnologico dell’industria aeronautica, non necessariamente in ambito militare, ma anche in ambito civile o *“dual use”*, tant’è che, secondo quanto previsto dall’art. 1, secondo comma, della suddetta legge *“sono considerati preminenti i programmi che comportino per l’industria italiana: ... 5) l’accrescimento, per i nuovi programmi, delle quote di produzione civile rispetto a quelle militari delle imprese nazionali”*. D’altro canto, la nota integrativa al consuntivo 2023 del MISE - MIMIT, con riferimento alla Missione 11, Programma 12, Azione 5 - Realizzazione di progetti di ricerca e sviluppo tecnologico dell’industria aeronautica, ha segnalato che l’ultimo bando risalente al 25.6.2019, ha visto la presentazione di 36 progetti tutti in ambito civile, sottoposti in data 25 novembre 2022 al parere tecnico economico del Comitato per lo sviluppo dell’industria aeronautica (art. 2, c. 1, legge n. 808/1985), costituito con D.M. del 5.1.2021 e presieduto dal Ministro IMIT. Per n. 9 progetti, sui 36 presentati, è stato espresso parere negativo dal Comitato per mancanza di requisiti o per carenze tecniche e/o innovatività di prodotto. Successivamente all’approvazione del Comitato dei 27 suddetti progetti, una società ha espresso formale rinuncia al finanziamento per un progetto valutato positivamente portando il numero dei progetti finanziati a 26 per un importo complessivo concesso pari a 253 milioni di euro, per i quali è stato assunto il relativo impegno pluriennale per gli anni 2022-2027. Nel D.P.P. 2023-2025 (p. 117), il Ministero della Difesa, premesso che *“il sostegno alla programmazione di Ammodernamento e Rinnovamento sviluppata con il concorso del MIMIT avviene mediante le...autorizzazioni di spesa”* ivi elencate, ha rappresentato che *“tra gli strumenti normativi citati non figura quello individuato dalla L. 808 del 1985 che, attraverso contribuzioni pluriennali periodicamente rifinanziate, consente al MIMIT di emanare bandi di gara finalizzati al sostegno dell’industria italiana, sotto forma di finanziamenti a tassi agevolati”* e *“ciò in*



Occorre, peraltro, osservare che il riassetto del MIMIT, ad opera del D.P.C.M. n. 173 del 30 ottobre 2023 (recante “Regolamento di organizzazione del Ministero delle imprese e del made in Italy”), con la previsione che lo stesso si articola in quattro Dipartimenti, che “assicurano l’esercizio organico e integrato delle funzioni del Ministero”, a loro volta articolati in uffici di livello dirigenziale generale e la conseguente riduzione dei centri di responsabilità amministrativa, ha comportato rilevanti modifiche sul piano della classificazione delle relative spese, nell’ambito della missione 11 (“Competitività e sviluppo delle imprese”), a livello di programma ed, in particolare, la soppressione, fra gli altri, del programma 12 (“Riconversione industriale e grandi filiere produttive”), con la confluenza delle relative risorse nei programmi nn. 13 (“Politiche industriali, per la competitività, il Made in Italy e gestione delle crisi d’impresa”), 14 (“Interventi in materia di difesa nazionale”) e 15 (“Politiche industriali e programmi avanzati sulle nuove tecnologie”). In particolare, nel programma 14 (“Interventi in materia di difesa nazionale”), avente ad oggetto l’attività di “Gestione degli aspetti finanziari relativi agli interventi in materia di difesa nazionale, materiali di armamento, commesse militari dei settori ad alta tecnologia”, sono confluiti i capitoli di cui all’azione 3 del programma 12, dei quali si è fatta innanzi menzione.

Si riportano, di seguito, i dati di consuntivo 2023, relativi ai suddetti capitoli.

	Stanzamenti di competenza		Stanzamenti di cassa		Residui iniziali	Impegni:	Pagamenti		
	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi			Totali	c/ competenza	c/ residui
7419	411.900.000	411.900.000	601.900.000	521.775.446,59	532.896.523,19	411.900.000,00	508.580.920,11	116.229.782,75	392.351.137,36
7420	120.307.216	120.926.490	145.307.216	175.326.490,00	336.386.441,74	78.469.896,24	94.848.418,55	41.102.212,32	53.746.206,23
7421	877.930.216	1.203.930.216	877.104.466	1.206.082.019,41	252.804.599,53	1.174.365.389,32	1.150.595.910,99	1.136.512.927,63	14.082.983,36
7422									
7424									
7485	518.705.000	522.739.295	552.465.715	679.247.010,00	266.027.005,78	522.739.294,59	652.938.819,91	515.715.133,85	137.223.686,06
	1.928.842.432	2.259.496.001	2.176.777.397	2.588.430.966,00	1.388.114.570,24	2.187.474.580,15	2.406.964.069,56	1.809.560.056,55	597.404.013,01

ragione del fatto che la Difesa interviene nel processo di selezione dei progetti eleggibili al sostegno solo con l’espressione di un parere, peraltro non vincolante”. Sennonché, in disparte la natura e l’efficacia degli atti del Ministero della Difesa nell’ambito del processo di selezione dei progetti ammissibili, appare, nella specie, dirimente il rilievo del carattere non necessariamente militare dei progetti oggetto dell’ausilio finanziario pubblico. Occorre, peraltro, osservare che, più di recente, con decreto del 28 settembre 2023, il Ministro delle Imprese e del Made in Italy ha dettato la “disciplina degli interventi di cui alla legge 24 dicembre 1985, n. 808, per il finanziamento dei progetti funzionali alle esigenze di sicurezza nazionale”.



Al fine di evidenziare l'evoluzione della relativa spesa, soccorrono le risultanze dei conti consuntivi riclassificati 2019-2022 e pubblicati nel sito *internet* istituzionale della R.G.S.

MINISTERO DELLE IMPRESE E DEL <i>MADE IN ITALY</i> (ex MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO) 0110140002 - INTERVENTI IN MATERIA DI DIFESA NAZIONALE PER L'INNOVAZIONE DEL SISTEMA PRODUTTIVO DEL SETTORE DELL'AEROSPAZIO, DELLA SICUREZZA E DELLA DIFESA SPESE IN CONTO CAPITALE - 2.23 - CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE									
	Stanziam. di competenza		Stanziam. di cassa		Residui iniziali	Impegni	Pagamenti		
	Iniziali	Definitivi	Iniziali	Definitivi			Totali	c/ competenza	c/ residui
2019	2.446.087.439,00	2.559.685.069,00	2.472.087.439,00	2.602.541.069,00	1.232.057.370,67	2.308.082.156,43	2.474.751.071,90	1.667.195.787,62	807.555.284,28
2020	2.608.217.609,00	2.640.028.428,00	2.626.299.747,00	2.592.216.091,36	965.364.684,54	2.476.757.995,36	2.162.847.948,51	1.592.136.143,04	570.711.805,47
2021	2.798.815.824,00	2.838.070.949,00	2.899.370.312,00	2.745.690.321,49	1.252.446.961,10	2.263.806.109,14	2.158.577.863,79	1.464.059.990,69	694.517.873,10
2022	2.507.133.542,00	2.518.353.497,00	2.605.349.611,00	2.700.972.370,00	1.357.384.596,68	2.448.280.895,13	2.375.573.816,02	1.863.300.121,22	512.273.694,80
2023	1.928.842.432,00	2.259.496.001,00	2.176.777.397,00	2.588.430.966,00	1.388.114.570,24	2.187.474.580,15	2.406.964.069,56	1.809.560.056,55	597.404.013,01
2024	1.855.259.323,00		1.855.259.323,00						

Come evidenziato nella tabella, gli stanziamenti finalizzati ad investimenti ad alto contenuto tecnologico in materia di armamenti, dopo aver registrato una crescita sino al 2021, hanno subito, dal 2022, un rapido progressivo decremento.

Gli stanziamenti di competenza del bilancio 2024⁶¹ registrano, infatti, una riduzione di oltre un terzo (-33,71%) rispetto agli omologhi stanziamenti del 2021.

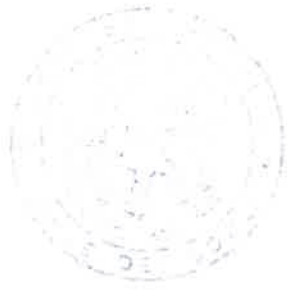
La suddetta riduzione è conseguente, da un lato, alla mancanza di nuovi finanziamenti e rifinanziamenti dei fondi di cui alle surrichiamate disposizioni normative⁶², dall'altro, alla riduzione dell'autorizzazione legislativa di spesa disposta dall'art. 23, settimo comma, D.L. n. 145/2023, conv. in L. n. 191/2023⁶³, con conseguente riduzione dello stanziamento a legislazione vigente, nonché al relativo definanziamento/riprogrammazione, ex art. 23, terzo comma, lett. b), L. n. 196/2009.⁶⁴

⁶¹ Gli stanziamenti, di pari importo, per la competenza e la cassa, sono pari ad euro 389.400.000 per il capitolo 7419, ad euro 71.428.883 per il capitolo 7420, pari ad euro 778.018.440 per il capitolo 7421, pari ad euro 1.000.000 per il capitolo 7424, pari ad euro 615.412.000 per il capitolo 7485.

⁶² Cfr. la nota integrativa allo stato di previsione relativo al bilancio 2024 del MIMIT, che, con riferimento agli stanziamenti di cui alla missione 11, programma 12, azione 3 (secondo la previgente classificazione), ha cura di precisare che "la normativa di riferimento, che disciplina l'acquisizione, da parte del Ministero della Difesa, di sistemi complessi per la sicurezza nazionale e la difesa, è basata soprattutto su norme di carattere primario leggi 421/96, 266/97, 266/2005 e 147/2014".

⁶³ Riduzione dell'autorizzazione di spesa che ha, fra l'altro, investito l'art. 4, terzo comma, della Legge n. 266 del 7.8.1997, relativo ai programmi del settore aeronautico.

⁶⁴ Cfr. in particolare i capitoli 7421 e 7485.



Il suddetto dato non sembra possa essere valutato favorevolmente, considerato che l'attività del MIMIT in materia di armamenti e la relativa collaborazione con il Ministero della Difesa costituiscono corollario logico, sul piano operativo, della stretta connessione fra gli investimenti per la difesa⁶⁵ e la politica relativa all'industria degli armamenti⁶⁶, che assume una rilevanza fondamentale non solo ai fini dello sviluppo del relativo settore economico e dell'incremento dell'occupazione, ma anche ai fini della indipendenza⁶⁷, sotto il profilo tecnologico e produttivo, della Nazione, che concorre ad assicurare la tutela della sovranità e degli interessi della Repubblica, nonché, avuto riguardo all'esportazione degli armamenti, per le inevitabili implicazioni che le

⁶⁵ 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 unico acquirente del materiale di armamento, in regime di monopsonio.

⁶⁶ 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 n. 2009/81/CE, dal D.Lgs. n. 208 del 15/11/2011, oggetto di espresso richiamo all'art. 159 del D.Lgs. n. 50 del 18/04/2016. Cfr. ora, l'art. 136 (rubricato "Difesa e sicurezza") del D.Lgs. n. 36 del 31/03/2023 ("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 15.4.1958 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, 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 stabilito 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. Con D.P.R. n. 49 del 13 marzo 2013, 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".

⁶⁷ Cfr. la Direttiva per la politica industriale della difesa emanata dal Ministro della Difesa nel 2021, che (cfr. p. 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".



esportazioni⁶⁸ stesse sono destinate a spiegare in termini di accrescimento del prestigio nazionale e dell'influenza politica che la Repubblica può esercitare nel contesto internazionale.⁶⁹

6. NATO: *burden sharing*.

Come è noto, ai fini del “*burden sharing*” e, cioè, del contributo, in termini di risorse economiche per la difesa e operatività sul campo, richiesto agli Stati membri della NATO, secondo gli impegni assunti in occasione del *Summit* tra i Capi di Stato e di Governo, svoltosi nel Galles nel settembre 2014 e, successivamente, ribaditi a Varsavia nel 2016 con il cosiddetto *Defence Investment Pledge* (DIP) ed, in particolare, in ordine all’impegno formale a tendere, entro un decennio (pertanto, entro il 2024), a spese per la difesa non inferiori al 2% del PIL nazionale⁷⁰ ed a

⁶⁸ Le esportazioni degli armamenti sono disciplinate dalla L. n. 185 del 9 luglio 1990, 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. n. 105 del 22/06/2012, emanato ai sensi dell’art. 12, primo comma, della L. n. 217 del 15/12/2011 (“*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 n. 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 n. 2010/80/UE e n. 2012/10/UE, per quanto riguarda l’elenco di prodotti per la difesa).

⁶⁹ In proposito, rinviando alla disamina delle “*iniziative europee intese a favorire la ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica nel settore della difesa*”, svolta con la memoria presentata da questa Procura generale in occasione della cerimonia di parifica del rendiconto 2022, ci si limiterà ad osservare come l’impulso alla ricerca e lo sviluppo tecnologico in materia di armamenti soddisfi un impegno assunto in tal senso in ambito eurounitario. La decisione n. 2017/2315/PESC dell’11 dicembre 2017 del Consiglio, istitutiva della cooperazione strutturata permanente (PESCO), che, all’art. 3, primo paragrafo, 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*”, prevede, appunto, nel suddetto allegato, con riferimento all’ambito di cui alla lett. 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 riesaminare regolarmente tali obiettivi alla luce dell’ambiente di sicurezza e delle responsabilità internazionali dell’Unione*”), che, “*sulla base dei parametri collettivi individuati nel 2007, gli Stati membri partecipanti sottoscrivono*” gli impegni ivi elencati, nel novero dei quali, *sub n. 5*, figura l’impegno ad “*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)*”.

⁷⁰ 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).



spese per l'investimento non inferiori al 20% delle spese per la difesa⁷¹ – che, in uno all'impegno a contribuire alle missioni, alle operazioni e alle altre attività nel contesto NATO e nel più ampio alveo di sicurezza internazionale, costituiscono il “*peso relativo della distribuzione dei costi e dei rischi tra gli alleati nel perseguimento di obiettivi comuni*” –, si deve aver riguardo al “*bilancio integrato*” e, pertanto, comprensivo dei suddetti stanziamenti di pertinenza della Difesa presenti negli stati di previsione del MIMIT e del MEF⁷², con le debite correzioni, dovute alla necessità di scorporare, dai dati di bilancio del Ministero della Difesa, le spese non propriamente classificabili nell'alveo delle spese militari, quali quelle relative alle funzioni di polizia (ordine pubblico), svolte dall'Arma dei Carabinieri ed aggiungervi i dati relativi alle pensioni militari, erogate dall'I.N.P.S.⁷³

L'Italia non ha, allo stato, conseguito l'obiettivo (*cash*) del 2%, considerato che, secondo i dati di cui alla pagina, avente ad oggetto “*Defence Expenditure of NATO Countries*” (2014-2023) e relativi allegati, pubblicati in data 14.3.2024 sul sito *web* della NATO/OTAN, avuto riguardo al 2023, la spesa stimata per la difesa relativa all'Italia, quantificata⁷⁴, a prezzi costanti 2015, in 26,231 milioni

⁷¹ Occorre osservare come impegni, per molti versi analoghi, incombono sugli Stati partecipanti alla Cooperazione strutturata permanente (PESCO), istituita con decisione n. 2017/2315/PESC dell'11 dicembre 2017 del Consiglio: l'allegato II alla suddetta decisione, 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*” TUE, prevede, infatti, con riferimento all'ambito di cui alla lett. 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 riesaminare regolarmente tali obiettivi alla luce dell'ambiente di sicurezza e delle responsabilità internazionali dell'Unione*”), che, “*sulla base dei parametri collettivi individuati nel 2007, gli Stati membri partecipanti sottoscrivano, fra l'altro, gli impegni ad “aumentare periodicamente e in termini reali i bilanci per la difesa al fine di raggiungere gli obiettivi concordati” ed ad “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)...*”.

⁷² In ordine alle missioni internazionali, al fondo per le missioni internazionali e alle relative procedure di finanziamento, si rinvia al capitolo V, dedicato a “*la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali*”, della memoria del Procuratore Generale nel giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato 2021.

⁷³ In pratica, ai fini della determinazione delle risorse destinate alla difesa, si deve aver riguardo al bilancio integrato (e, pertanto, comprensivo dei suddetti 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, con 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, avuto riguardo al personale dell'Arma dei Carabinieri, solo la quota riferibile al personale suscettibile di essere schierato (*deployable*) nei teatri operativi.

⁷⁴ A prezzi correnti le risorse destinate alla difesa sono state quantificate in 30.092 milioni di euro (pari a 32.750 milioni di dollari USA).



di euro, pari a 29.107 milioni di dollari USA, costituisce l'1,47% del G.D.P. (quantificato, a prezzi costanti 2015, in 1.975.703 milioni di dollari) con una riduzione, rispetto all'esercizio precedente, del 3,42%.

Risulta, invece, 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", nel 2023, 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, è stimata nella misura del 20,46%, peraltro, con una rilevante contrazione rispetto al 2022, quando la suddetta categoria di spesa sarebbe stata pari al 22,77%.

Tenuto conto, poi, del gran numero di missioni NATO, cui l'Italia partecipa, dovrebbe considerarsi, del pari, ampiamente soddisfatto il requisito relativo all'apporto operativo (*contributions*)⁷⁵.

⁷⁵ Nello studio "Difesa e Sicurezza internazionale - Le spese per la difesa in ambito NATO" (Temi dell'attività parlamentare - Documentazione di inizio legislatura - XIX Legislatura - pubblicato sul sito web istituzionale "<https://temi.camera.it/leg19DIL/temi/le-spese-per-la-difesa-in-ambito-nato>"), il Servizio studi della Camera dei Deputati ha evidenziato che "per quanto concerne infine i contributi operativi (*"contributions"*), nel 2022 le Forze Armate italiane partecipano a 10 missioni della NATO, con una presenza massima autorizzata di 2440 unità e un finanziamento di 345,48 milioni di euro (legge 145/2016). L'Italia è, dunque, tra il secondo e il terzo contributore alle operazioni dell'Alleanza insieme a Stati Uniti e Germania. Si colloca, inoltre, al 1° posto tra i paesi europei contributori nelle missioni di peace keeping dell'ONU e al 2° posto nella lista dei paesi europei contributori nelle missioni a guida UE dopo la Spagna". Nel giugno 2023, è stata esaminata, dal Parlamento, la deliberazione del Consiglio dei ministri del 1° maggio 2023, sulla partecipazione dell'Italia a quattro nuove missioni internazionali e cioè: la Missione di addestramento militare EUMAM Ucraina (*European Union Military Assistance Mission*), la Missione Libia (*European Union Border Assistance in Libya - EUBAM Libya*), Missione UE EUMPM Niger (*European Union Military Partnership Mission in Niger*) e la Missione bilaterale di supporto in Burkina Faso, nonché in ordine alla relazione analitica sulle missioni internazionali svolte nel 2022, anche ai fini della loro prosecuzione per tutto o parte del 2023. Con le risoluzioni approvate rispettivamente in data 27.6.2023 ed in data 29.6.2023, il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati hanno autorizzato, ai sensi dell'articolo 2, comma 2 e dell'articolo 3, comma 1, la partecipazione alle missioni e le attività previste nella predetta deliberazione. In data 2.8.2023 è stato, quindi, trasmesso alle Camere, ai sensi degli artt. 2, terzo comma, e 4, terzo comma, L. n. 145/2016, per il prescritto parere, lo "schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante ripartizione delle risorse del fondo di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 21 luglio 2016, n. 145, per il finanziamento delle missioni internazionali e degli interventi di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione per l'anno 2023". Con il suddetto D.C.P.M. è stato disposto che "le risorse del Fondo, pari a euro 1.443.524.748 per l'anno 2023 e pari a euro 276.900.000 per l'anno 2024, sono ripartite, ai sensi dell'articolo 34, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, per euro 1.443.524.748 per l'anno 2023, e per euro 276.899.828 per il 2024, tra le missioni internazionali e gli interventi di cooperazione allo sviluppo per il sostegno dei processi di pace e di stabilizzazione indicati nelle deliberazioni del Consiglio dei Ministri del 1° maggio 2023 e autorizzati dalla Camera dei Deputati e dal Senato della Repubblica con le suddette risoluzioni del 29 giugno 2023 e del 27



Sempre a proposito della NATO, occorre far menzione della partecipazione italiana al NATO *Innovation Fund* (NIF)⁷⁶, “fondo multi - sovrano di venture capital”, con sede ad Amsterdam, istituito dalla suddetta organizzazione internazionale, in conformità alla decisione adottata, in tal senso, dal vertice NATO di Madrid del giugno 2020 e che può contare su un bilancio di 1 miliardo di euro, con lo scopo di sostenere *start-up* innovative che sviluppino soluzioni tecnologiche all'avanguardia, per affrontare le sfide critiche in materia di difesa e sicurezza⁷⁷.

7. La politica UE in materia di investimenti nel settore della difesa e la crisi ucraina.

Occorre, in primo luogo, osservare come dalla recente riforma del quadro della *governance* economica dell'U.E., che ha trovato espressione nel regolamento (UE) n. 2024/1263 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 29 aprile 2024 – relativo al coordinamento efficace delle politiche economiche e alla sorveglianza di bilancio multilaterale e che abroga il regolamento n. 1466/97 del Consiglio (c.d. “braccio preventivo” del patto di stabilità e crescita) –, nel Regolamento (UE) n.

giugno 2023, nelle misure indicate all'allegato 1 dello stesso decreto per coprire il fabbisogno finanziario relativo al periodo ivi indicato”. Con l'allegato 1 al suddetto decreto, si è prevista la ripartizione del fabbisogno finanziario programmato per oneri relativi alle missioni per il 2023, pari alla somma dei costi relativi alle missioni prorogate (per euro 1.708.649.547) e delle nuove missioni (per euro 11.775.029) e, pertanto, a complessivi euro 1.720.424.576, in favore del Ministero della Difesa in ragione di euro 1.313.114.005 euro, di cui euro 1.038.649.005 per obbligazioni esigibili nell'esercizio finanziario 2023 ed euro 274.465.000 per obbligazioni esigibili nell'esercizio 2024 e delle altre amministrazioni (P.C.M. - AISE, Ministero dell'Interno, Ministero della Giustizia, Ministero dell'economia e delle Finanze, Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale), nella misura rispettivamente prevista per ciascuna di esse dal suddetto allegato (cfr. Camera dei deputati - Servizio studi - XIX Legislatura “Autorizzazione e proroga delle missioni internazionali nel 2023 - 14.09.2023”). Le Camere hanno espresso parere favorevole rispettivamente in data 12.9.2023 (Senato) ed in data 20.9.2023 (Camera dei deputati). Come risulta dalla nota integrativa al rendiconto generale dello Stato 2023, relativa al Ministero dell'Economia e delle Finanze, con riferimento alla Missione 5 “Difesa e sicurezza del territorio”, programma 8 “Missioni internazionali (005.008) - Azione”, il fondo per le missioni internazionali, di cui al capitolo 3006/MEF, è stato integralmente ripartito, a favore delle amministrazioni interessate per complessivi euro 1.620.682.819 con la precisazione che “l'economia è pari a zero” e “i residui sono pari a zero”.

⁷⁶ Per la partecipazione dello Stato italiano quale sottoscrittore del suddetto fondo, l'art. 1, comma 724, della L. n. 197 del 29/12/2022 (legge di bilancio 2023-2025) ha autorizzato la spesa di 8 milioni di euro per l'anno 2023, demandando ad un decreto del Ministro della Difesa, di concerto con il Ministro degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale, con il Ministro dell'Economia e delle Finanze e con il Ministro delle Imprese e del *Made in Italy*, la determinazione delle relative “linee di indirizzo” e delle “connesse modalità di gestione della partecipazione”. Con l'art. 1, comma 388 della L. n. 213 del 30/12/2023, al fine di far fronte agli impegni derivanti dalla sottoscrizione del suddetto fondo, è autorizzata, per l'anno 2024, la spesa per l'importo di un milione di euro, recentemente elevato, dal D.L. n. 61 del 9.5.2024, ad euro 7.650.000. L'iniziativa si collega al programma NATO denominato DIANA (*Defense innovation accelerator for the North Atlantic*), istituito nel 2021, per sostenere le società più innovative in settori tecnologici critici (tra cui robotica, biotecnologie, cybersicurezza e tecnologie spaziali).

⁷⁷ Ed, in particolare, lo sviluppo di tecnologie *dual-use* all'avanguardia, tra cui i *big data* e l'intelligenza artificiale, che possono contribuire a rafforzare gli strumenti di difesa cibernetica.



2024/1264 del Consiglio del 29 aprile 2024 – recante modifica del regolamento n. 1467/97 per l’accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi (c.d. “*braccio correttivo*” del patto di stabilità e crescita) – oltre che nella Direttiva (UE) n. 2024/1265 del Consiglio del 29 aprile 2024 – recante modifica della direttiva 2011/85/UE, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri –, emerge l’intendimento di considerare gli investimenti relativi alla difesa alla stregua di un elemento rilevante da valutare, da un lato, ai fini della concessione della proroga del periodo di aggiustamento di bilancio da quattro anni fino a un massimo di sette anni, dall’altro, alla stregua di un “*fattore mitigante*”, ai fini dell’apertura di una procedura di *deficit* eccessivo⁷⁸, nonché, in via transitoria, ai fini dell’adeguamento del parametro di riferimento per tenere conto dell’aumento dei pagamenti per interessi nella definizione del percorso correttivo proposto per il primo piano strutturale di bilancio a medio termine.

Nella memoria relativa alla parifica del rendiconto 2022, si era fatto cenno alle misure in materia di armamenti adottate dall’Unione europea, per la situazione venutasi a determinare in dipendenza dell’inasprimento del conflitto in Ucraina, a seguito dell’intervento militare russo nel febbraio 2022,

⁷⁸ Il regolamento n. 1264/2024, modificativo del regolamento sul c.d. “*braccio correttivo*”, dopo aver ripetuto come sia “*opportuno adattare il quadro di governance economica dell’Unione, affinché quest’ultima possa meglio affrontare le sfide a medio e lungo termine che le si presentano*”, quali, fra le altre, “*l’attuazione della bussola strategica per la sicurezza e la difesa, tutte sfide che richiedono riforme e livelli di investimento costantemente elevati nei prossimi anni*”, ha evidenziato, nel 13° considerando, che “*tenuto conto delle crescenti tensioni geopolitiche e delle sfide in materia di sicurezza e della conseguente necessità per gli Stati membri di rafforzare le loro capacità, l’aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa, se del caso, dovrebbe essere considerato un fattore significativo nel valutare l’esistenza di un disavanzo eccessivo ai sensi dell’articolo 126, paragrafo 3, TFUE*” e che “*tale fattore potrebbe essere valutato rispetto alle medie dell’Unione, alle tendenze nel medio termine o ad altri parametri di riferimento pertinenti, tenendo conto anche delle norme statistiche relative al momento della registrazione della spesa per il materiale militare*”. Il testo dell’art. 2, terzo paragrafo, del regolamento 1467/97 – così come novellato dalla riforma, di cui al testo, nel disciplinare la relazione, di cui all’articolo 126, paragrafo 3, TFUE (e cioè la relazione che, a termini della richiamata disposizione del trattato, la Commissione deve preparare, “*se uno Stato membro non rispetta i requisiti previsti da uno o entrambi i criteri menzionati*” – e cioè, in pratica, i noti rapporti deficit/PIL e debito/PIL con i previsti correttivi di cui è menzione al precedente paragrafo 2 – e può preparare “*se ritiene che in un determinato Stato membro, malgrado i criteri siano rispettati, sussista il rischio di un disavanzo eccessivo*”) –, prevede, al secondo comma, che rifletta adeguatamente: “*... e) l’aumento degli investimenti pubblici nel settore della difesa, se del caso, considerando anche il momento della registrazione della spesa per il materiale militare*” ed al terzo comma che la Commissione debba tenere “*in debita ed esplicita considerazione tutti gli altri fattori che, secondo lo Stato membro interessato, sono significativi per valutare complessivamente l’osservanza dei criteri relativi al disavanzo e al debito e che tale Stato membro ha sottoposto al Consiglio e alla Commissione*” e che “*in tale contesto si tengono in particolare considerazione i contributi finanziari volti a favorire la solidarietà internazionale e conseguire le priorità comuni dell’Unione di cui all’articolo 13, lettera c), del regolamento (UE) 2024/1263, nel novero dei quali figura se necessario, lo sviluppo di capacità di difesa*”.



evidenziando come 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, 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.⁷⁹

⁷⁹ Lo strumento europeo per la pace (*European Peace Facility* - EPF), 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) del Trattato sull'Unione europea [che 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"] nei casi in cui, a norma dell'articolo 41, paragrafo 2, TUE, le spese operative derivanti da tali azioni non siano a carico del bilancio dell'Unione". 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, e dell'articolo 43, paragrafo 2, 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 [che 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"] 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", 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) sostegno agli aspetti militari delle operazioni di sostegno alla pace condotte da un'organizzazione regionale o internazionale o da Stati terzi". Il richiamato 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". I richiamati artt. 42, paragrafo 4 e 43, paragrafo 2, del TUE prevedono, rispettivamente, 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" e che "il Consiglio



A causa del protrarsi della guerra, le risorse del fondo che, ancorché finanzino una pluralità di interventi (Georgia, Moldova, Somalia, Mozambico e sostegno all'Unione africana), sono in larga parte drenate dagli interventi relativi all'Ucraina ed, in particolare, oltre alla fornitura diretta di materiale di armamento, dalla missione EUMAM di addestramento di militari ucraini, si sono ben presto rivelate insufficienti.

Con decisione n. 2023/577/PESC del 13/03/2023, 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 suddetta decisione (PESC) n. 2021/509, istitutiva dello *“strumento europeo per la pace”* (EPF), avuto riguardo, fra l'altro, al massimale finanziario per l'attuazione dello strumento.

Il massimale finanziario per il periodo 2021-2027 che, con la suddetta decisione è stato elevato a 7.979.000.000 EUR a prezzi correnti, è stato successivamente elevato a 12.040.000.000 EUR a prezzi correnti, con decisione n. 2023/1304 del Consiglio del 26 giugno 2023 e, quindi, più di recente, ulteriormente elevato con decisione (PESC) n. 2024/890 del Consiglio del 18 marzo 2024.

Con la suddetta determinazione, richiamate le conclusioni del 29 e 30 giugno 2022, del 26 e 27 ottobre 2023, del 14 e 15 dicembre 2023, con le quali il Consiglio ha dichiarato e ribadito la disponibilità dell'Unione a continuare a fornire all'Ucraina un sostegno militare sostenibile per tutto il tempo necessario, in particolare attraverso lo strumento europeo per la pace e la missione di

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”. Con la decisione del Consiglio, di cui al testo (decisione n. 2021/509/PESC del 22 marzo 2021, istitutiva dello *European Peace Facility - EPF*), 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 e dal Consiglio, compreso nelle loro pertinenti conclusioni, per le azioni dell'Unione nell'ambito della PESC”*. Le priorità strategiche 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”*.



assistenza militare EUMAM Ucraina ed evidenziato che “*il massimale finanziario dello strumento dovrebbe pertanto essere aumentato di un importo di 5.000 milioni di EUR (a prezzi correnti) destinato a continuare ad affrontare le esigenze delle forze armate ucraine attraverso il sostegno alla fornitura di formazione e di sostegno militare sia letale che non letale («importo destinato»)*” e che “*il sostegno militare nell’ambito dell’importo destinato dovrebbe garantire il proseguimento della fornitura di formazione e materiale attraverso l’EUMAM Ucraina, in linea con l’evoluzione delle esigenze di formazione delle forze armate ucraine*”, il Consiglio ha deliberato l’elevazione del massimale finanziario per l’attuazione dello strumento, che, per il periodo dal 2021 al 2027, è di 17.040.000.000 EUR a prezzi correnti, prevedendo, inoltre, che “*a decorrere dal 18 marzo 2024, un importo di 5.000.000.000 EUR a prezzi correnti è destinato alla fornitura di sostegno supplementare all’Ucraina («importo destinato»), nell’ambito dei massimali annui stabiliti nell’allegato 1, che ha previsto che gli stanziamenti annuali sono autorizzati entro i limiti degli importi ivi indicati*”.

Trattandosi di fondo *off-budget*, per cui è finanziato dagli Stati membri, che vi concorrono in proporzione al rispettivo PIL, deve essere rifinanziato ad ogni aumento del *budget* complessivo.

L’Italia è, pertanto, chiamata a contribuire al rifinanziamento dell’*European peace facility* (EPF).

Con riferimento all’elevazione del massimale finanziario a 12.040.000.000 EUR a prezzi correnti, l’art. 1, comma 387, della Legge n. 213 del 30/12/2023 ha già previsto che il contributo allo strumento europeo per la pace sia incrementato di 203.000.000 di euro per l’anno 2024, di 258.889.134 euro per l’anno 2025, di 265.680.411 euro per l’anno 2026 e di 273.980.862 euro per l’anno 2027.

Ovviamente, stante l’aumento del massimale finanziario dell’EPF a 17.400.000.000 EUR, si renderà necessario il correlativo incremento del relativo contributo nazionale.

Il Consiglio UE ha adottato numerose decisioni (PESC)⁸⁰, recanti misure di assistenza, nell’ambito dello *European Peace Facility*, per sostenere le forze armate ucraine, fra le quali le

⁸⁰ *Cfr.*, oltre alla Decisione (PESC) n. 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) n. 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) n. 2022/2245 del Consiglio del 14 novembre 2022, che ha istituito una misura di assistenza per sostenere lo sviluppo delle capacità delle forze armate dell’Ucraina da parte della missione di assistenza militare dell’Unione europea (EUMAM Ucraina); la Decisione n. 2023/2689/PESC del 27 novembre 2023, con la



decisioni (PESC) n. 2022/338 e n. 2022/339 del Consiglio del 28 febbraio 2022, alle quali si farà cenno *infra*.

Da ultimo, con decisione n. 2023/927/PESC del 5.5.2023, del Consiglio, è stata istituita una misura di assistenza, della durata di 56 mesi dalla data di adozione della decisione, a favore dell'Ucraina, da finanziare a titolo dello strumento europeo per la pace (EPF), al fine di sostenere, contribuendo a rafforzarne le capacità e la 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 EUR.

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. n. 14 del 25/02/2022 (*“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”*.

quale il Consiglio, corrispondendo alla richiesta delle autorità ucraine di *“un'estensione della formazione fornita da EUMAM Ucraina alla guardia nazionale, al servizio statale di frontiera, alla polizia nazionale e al servizio di sicurezza dell'Ucraina per le unità che sono sotto il controllo operativo delle forze armate ucraine”*, ritenuto che *“la misura di assistenza istituita dalla decisione (PESC) 2022/2245 dovrebbe continuare a sostenere gli sforzi di formazione dell'EUMAM Ucraina e, pertanto, l'importo di riferimento finanziario dovrebbe essere aumentato di ulteriori 184 000 000 EUR e la durata della misura passare a 60 mesi”*, ha disposto l'estensione della durata della misura di assistenza a 60 mesi e l'elevazione dell'importo di riferimento finanziario destinato a coprire le spese connesse alla misura di assistenza a 200.000.000 EUR; la Decisione (PESC) n. 2023/231 del Consiglio del 2 febbraio 2023, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace volta al sostegno, da parte della missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina), dello sviluppo delle capacità delle forze armate ucraine (UAF); la Decisione n. 2023/2677/PESC del 27 novembre 2023, con la quale il Consiglio, corrispondendo a richiesta formulata in tal senso dalle autorità ucraine, ritenuto di dover *“continuare a sostenere gli sforzi di formazione dell'EUMAM Ucraina e, pertanto, l'importo di riferimento finanziario dovrebbe essere aumentato di ulteriori 10 000 000 EUR e la durata della misura passare a 60 mesi”*, ha disposto l'estensione a 60 mesi della durata della misura di assistenza ed ha elevato a 55.000.000 EUR l'importo di riferimento finanziario destinato a coprire le spese connesse alla misura di assistenza. Occorre, peraltro, 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.



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 5.4.2022, ha poi previsto, nei primi due commi (che riproducono pedissequamente il testo dell'art. 1 dell'abrogato D.L. n. 16 del 28.2.2022⁸¹), 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. 185⁸², agli articoli 310 e 311 del codice dell'ordinamento militare⁸³, 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*

⁸¹ 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. n. 16 del 28/02/2022, 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.

⁸² La legge n. 185 del 1990 (recante "*nuove norme sul controllo dell'esportazione, importazione e transito dei materiali di armamento*"), che prevede che l'esportazione, l'importazione etc. di materiale di armamento, nonché la cessione delle relative licenze di produzione e la delocalizzazione produttiva, siano "*soggetti a autorizzazioni e controlli dello Stato*", siano "*regolamentate dallo Stato secondo i principi della Costituzione repubblicana che ripudia la guerra come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali*", debbono essere "*conformi alla politica estera e di difesa dell'Italia*" e sono vietati quando siano "*in contrasto con la Costituzione, con gli impegni internazionali dell'Italia, con gli accordi concernenti la non proliferazione e con i fondamentali interessi della sicurezza dello Stato, della lotta contro il terrorismo e del mantenimento di buone relazioni con altri Paesi, nonché quando mancano adeguate garanzie sulla definitiva destinazione dei materiali di armamento*", prevede che "*l'esportazione, il transito, il trasferimento intracomunitario e l'intermediazione di materiali di armamento sono altresì vietati: a) verso i Paesi in stato di conflitto armato, in contrasto con i principi dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite, fatto salvo il rispetto degli obblighi internazionali dell'Italia o le diverse deliberazioni del Consiglio dei Ministri, da adottare previo parere delle Camere; b) verso Paesi la cui politica contrasti con i principi dell'articolo 11 della Costituzione; c) verso i Paesi nei cui confronti sia stato dichiarato l'embargo totale o parziale delle forniture belliche da parte delle Nazioni Unite o dell'Unione europea (UE) ((o da parte dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE))); d) verso i Paesi i cui governi sono responsabili di gravi violazioni delle convenzioni internazionali in materia di diritti umani, accertate dai competenti organi delle Nazioni Unite, dell'UE o del Consiglio d'Europa; e) verso i Paesi che ricevendo dall'Italia aiuti ai sensi della legge 26 febbraio 1987, n. 49, destinino al proprio bilancio militare risorse eccedenti le esigenze di difesa del paese*", prevedendo, inoltre, che "*verso tali Paesi è sospesa la erogazione di aiuti ai sensi della stessa legge, ad eccezione degli aiuti alle popolazioni nei casi di disastri e calamità naturali*".

⁸³ I richiamati artt. 310 e 311 C.O.M. (D.Lgs. n. 66/2010) disciplinano, rispettivamente, la "*cessione di beni mobili a titolo oneroso*", prevedendo che un regolamento individui, nell'ambito delle pianificazioni di ammodernamento connesse al nuovo modello organizzativo delle Forze armate, i materiali e i mezzi suscettibili di alienazione e le procedure, anche in deroga alle norme sulla contabilità generale dello Stato, nel rispetto della legge n. 185 del 9 luglio 1990 e la "*cessione di beni mobili a titolo gratuito*", prevedendo che il Ministero della Difesa possa cedere, a titolo gratuito, materiali non d'armamento, dichiarati fuori servizio o fuori uso e materiali d'armamento dichiarati obsoleti per cause tecniche, in favore di Paesi in via di sviluppo e Paesi partecipanti al partenariato per la pace, nell'ambito dei vigenti accordi di cooperazione, di organismi di volontariato di protezione civile iscritti negli appositi registri o di amministrazioni dello Stato di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 30 marzo 2001, nell'ambito di programmi di recupero economico-sociale di aree del territorio nazionale soggette a crisi industriale.



*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. n. 185 del 2.12.2022 (recante “*Disposizioni urgenti per la proroga dell'autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle Autorità governative dell'Ucraina*”), convertito in legge dalla L. n. 8 del 27.1.2023, 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 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*”, prevedendo che “*all'attuazione del presente articolo si provvede nell'ambito delle risorse previste a legislazione vigente*”.

Più di recente l'art. 1, primo comma, del D.L. n. 200 del 21/12/2023, convertito in legge n. 12 del 13 febbraio 2024, ha prorogato, fino al 31 dicembre 2024, “*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 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*” ed ha disposto, al secondo comma, 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. 2 marzo 2022, 22 aprile 2022, 10 maggio 2022, 26 luglio 2022, 7 ottobre 2022, 31 gennaio 2023, 23 maggio 2023 e 19 dicembre 2023.

Tali decreti richiamano, nelle premesse, “*le decisioni (PESC) 2022/338 e 2022/339 del Consiglio dell'Unione europea del 28 febbraio 2022, relative rispettivamente a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme concepiti per l'uso letale della forza*”. Richiamano, inoltre, gli artt. 2 e 4 delle succitate decisioni che “*prevedono che sono ammissibili le spese effettuate dal 1° gennaio 2022 e fino a una data che sarà stabilita dal Consiglio e che l'attuazione dell'attività di cui all'art. 1, paragrafo 3, ossia la fornitura dell'assistenza in termini di mezzi e materiali, è effettuata fra gli altri dal Ministero della difesa italiano*”. Con detti decreti, 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, al contrario, avuto riguardo allo Stato italiano, le cessioni stesse devono considerarsi – quanto meno, parzialmente – finanziate e, pertanto, suscettibili di rimborso, 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. n. 21 del 21.3.2022, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 51 del 20.5.2022, 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 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.

L'art. 13, comma 13, della L. n. 197 del 29/12/2022, 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”*.

Analogamente ha disposto, per l'anno finanziario 2024, l'art. 13, tredicesimo comma, della Legge n. 213 del 30/12/2023 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026).

Occorre osservare che nel *“Documento programmatico pluriennale della difesa per il triennio 2023-2025”*, rilevato che, con riferimento alle *“riassegnazioni, ovvero risorse aggiuntive che entrano nelle disponibilità finanziarie della Difesa, già dal 2017, la legge 196/2009 consente di iscrivere nello stato di previsione della spesa del Dicastero gli importi relativi a quote di proventi che si prevede di incassare nel medesimo esercizio quali entrate finalizzate per legge al finanziamento di specifici interventi o attività (c.d. “entrate di scopo”, prevalentemente*



riconducibili ai corrispettivi di prestazioni svolte dalle Forze Armate in favore di Paesi e/o Organizzazioni Internazionali)”, il Ministero della Difesa ha evidenziato che “nel quadro complessivo delineato si inserisce l’adozione, da parte dell’UE, di misure di assistenza in favore dell’Ucraina mediante il finanziamento dello strumento europeo per la pace (European Peace Facility - EPF)” e che “l’Italia, in attuazione dei discendenti provvedimenti governativi, ha concorso all’implementazione di tali misure con la cessione a titolo non oneroso di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari; a fronte della contribuzione fornita, il Comitato EPF ha riconosciuto un parziale rimborso commisurato al budget stanziato”.

Stante la natura parziale del rimborso e dato che, a termini del secondo comma del D.L. di proroga dell’autorizzazione alla cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti militari in favore delle autorità governative dell’Ucraina (D.L. n. 200/2023), alla attuazione “*si provvede nell’ambito delle risorse previste a legislazione vigente*”, deve ritenersi che i materiali oggetto di cessione non siano oggetto di integrale reintegro e che la cessione comporti un’effettiva e concreta riduzione delle relative scorte.

Ancorché non si fossero ancora perfezionate, essendo, all’epoca, ancora in corso il relativo *iter* procedurale di formazione, nella memoria per la parifica del rendiconto relativo all’esercizio 2022, si era fatta 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, sarebbero state destinate a spiegare.

La prima delle suddette misure (EDIRPA) prende le mosse dalla comunicazione del 18 maggio 2022, con la quale la Commissione europea e l’alto rappresentante, corrispondendo ad un invito rivolto loro, in tal senso, in data 11.3.2022, dai Capi di Stato e di Governo riuniti a Versailles, hanno presentato la loro analisi delle lacune negli investimenti per la difesa, evidenziando come i recenti aumenti di bilancio degli Stati membri derivino 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*” ovvero materiale in pronta consegna disponibile in magazzino e non realizzato appositamente, rispetto agli 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, debba essere 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 e rafforzando e riformando le loro capacità industriali nel settore della difesa e consentendo nel contempo economie di scala, ha formulato, in data 19.7.2022, 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 EUR a prezzi correnti.

Il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato, in data 18.10.2023, il regolamento n. 2023/2418/UE, recante istituzione di uno strumento a breve termine da attuarsi, a termini dell'art. 6, primo paragrafo, in regime di gestione diretta, conformemente al regolamento finanziario, per il rafforzamento dell'industria europea della difesa mediante appalti comuni (EDIRPA), con l'obiettivo, a termini dell'art. 3, primo paragrafo del regolamento, di "*promuovere la competitività e l'efficienza della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB), comprese le PMI e le imprese a media capitalizzazione, per un'Unione più resiliente e sicura, in particolare accelerando, in modo collaborativo, l'adattamento dell'industria alle trasformazioni strutturali, anche attraverso la creazione e il potenziamento delle sue capacità di fabbricazione e l'apertura delle catene di approvvigionamento per la cooperazione transfrontaliera in tutta l'Unione, consentendo così all'EDTIB di fornire i prodotti della difesa di cui gli Stati membri hanno bisogno*"(lett. a) e di "*promuovere la cooperazione nelle procedure di appalto nel settore della difesa tra gli Stati membri partecipanti al fine di contribuire alla solidarietà, prevenire effetti di spiazzamento,*



aumentare l'efficacia della spesa pubblica e ridurre la frammentazione eccessiva, per condurre in ultima analisi a un aumento della standardizzazione dei sistemi di difesa e a una maggiore interoperabilità tra le capacità degli Stati membri, preservando nel contempo la competitività e la diversità dei prodotti a disposizione degli Stati membri e nella catena di approvvigionamento”.

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento, la dotazione finanziaria per l'attuazione dello strumento che può finanziare l'assistenza tecnica e amministrativa necessaria e, segnatamente, le attività di preparazione, monitoraggio, controllo, *audit* e valutazione, compresi i sistemi informatici istituzionali, è stata fissata, per il periodo compreso tra il 27 ottobre 2023 e il 31 dicembre 2025, in 300 milioni di EUR a prezzi correnti e, pertanto, in termini riduttivi rispetto alla proposta della Commissione.

A termini dell'art. 8, possono essere ammesse al finanziamento dell'Unione, nell'ambito dello strumento, soltanto le azioni che soddisfino tutti i criteri ivi previsti (che, pertanto, devono cumulativamente concorrere per l'ammissione all'ausilio finanziario) e, cioè, le azioni che implicino la cooperazione tra i soggetti ammissibili di cui all'articolo 10 (ovvero le autorità pubbliche degli Stati membri, le autorità pubbliche di Paesi associati e gli enti appaltanti) per appalti comuni che affrontino le esigenze più urgenti e critiche in materia di prodotti della difesa e che attuino gli obiettivi di cui all'articolo 3; che implicino una nuova cooperazione, anche nell'ambito di un quadro esistente o un'estensione della cooperazione esistente, ad almeno un nuovo Stato membro o Paese associato; che siano condotte da un consorzio di almeno tre Stati membri e che soddisfino le condizioni aggiuntive di cui all'articolo 9.

Avuto riguardo alla seconda delle suddette misure, sul “*sostegno della produzione di munizioni*”, meglio nota come A.S.A.P.⁸⁴, la relativa proposta⁸⁵ muove dal rilievo che “*gli sforzi congiunti volti*

⁸⁴ 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*” (ovvero “*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 non è forse casuale, considerata la ratio sottesa alla proposta e il contesto che l'ha generata.

⁸⁵ La proposta della Commissione, di cui al testo, fa seguito alla nota del 20.3.2023 del Consiglio, con cui 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



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”⁸⁶, 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 di artiglieria e dei missili nonché il rischio di un effetto di spiazzamento” , donde la necessità di “un intervento supplementare a livello dell'Unione”.⁸⁷

La Commissione, 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 ed evidenziata 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...”, ha previsto, con la suddetta proposta di regolamento, una serie di misure intese a rafforzare urgentemente la competitività e la resilienza della base industriale e tecnologica di difesa

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 evidentemente riguardo al profilo da ultimo menzionato.

⁸⁶ Cfr. il sesto “considerando” della proposta di regolamento.

⁸⁷ Cfr. il settimo “considerando” della proposta di regolamento.



europea (EDTIB) e la sua capacità di garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria, nonché di missili (*“prodotti per la difesa pertinenti”*).

In data 20 luglio 2023, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno, quindi, adottato il regolamento n. 2023/1525/UE sul sostegno alla produzione di munizioni (ASAP) che, a termini dell'art. 1, *“istituisce una serie di misure e stabilisce un bilancio intesi a rafforzare urgentemente la reattività della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) al fine di garantire la disponibilità e l'approvvigionamento tempestivi di munizioni terra-terra e munizioni di artiglieria nonché di missili («prodotti per la difesa pertinenti»), in particolare attraverso: a) uno strumento che sostiene finanziariamente il rafforzamento industriale per la produzione dei prodotti per la difesa pertinenti nell'Unione, anche attraverso l'approvvigionamento dei loro componenti («strumento»); b) l'istituzione di meccanismi, principi e norme temporanee per garantire la disponibilità tempestiva e durata dei prodotti per la difesa pertinenti per i loro acquirenti nell'Unione”*

In particolare, a termini dell'art. 4, l'obiettivo dello strumento è *“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 che sono necessari per la rapida ricostituzione delle scorte di munizioni e missili degli Stati membri e dell'Ucraina” e che “include il miglioramento della capacità di adattamento delle catene di approvvigionamento per i prodotti per la difesa pertinenti e l'accelerazione di tale adattamento, 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 tramite l'intensificazione e l'ampliamento della cooperazione transfrontaliera tra i soggetti interessati”*.

La dotazione finanziaria, per l'attuazione dello strumento per il periodo compreso tra il 25 luglio 2023 e il 30 giugno 2025, è stata fissata in 500 milioni di EUR a prezzi correnti. L'art. 6 del regolamento (rubricato *“Finanziamento cumulativo e alternativo”*) prevede, peraltro, che lo strumento sia *“attuato in sinergia con altri programmi dell'Unione”*, per cui *“un'azione che abbia beneficiato di un contributo nell'ambito dello strumento può essere finanziata anche da parte di un altro programma dell'Unione, purché i contributi non riguardino gli stessi costi”*. Inoltre, nel



proporre piani per la ripresa e la resilienza modificati o nuovi, in conformità del regolamento (UE) n. 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, gli Stati membri hanno la facoltà di includere misure che contribuiscono anche agli obiettivi dello strumento.

Lo strumento, che è attuato, di norma, in regime di gestione diretta e può concedere finanziamenti in tutte le forme previste dal regolamento finanziario, *“fino al 35 % dei costi ammissibili di un’azione ammissibile connessa alle capacità di produzione dei prodotti per la difesa pertinenti e fino al 40% dei costi ammissibili di un’azione ammissibile connessa alle capacità di produzione dei componenti e delle materie prime, nella misura in cui siano destinati alla produzione dei prodotti per la difesa pertinenti o utilizzati interamente per tale produzione”*, salve le previste deroghe, è destinato a fornire sostegno finanziario ad azioni intese ad attuare gli obiettivi di cui all’articolo 4, volte ad affrontare le strozzature individuate nelle capacità di produzione e nelle catene di approvvigionamento, al fine di garantire e accelerare la produzione dei prodotti per la difesa pertinenti per assicurarne l’approvvigionamento efficace e la tempestiva disponibilità.

È evidente come l’approvazione delle suddette misure ed, in particolare, dell’ultima delle misure menzionate, costituisce significativa espressione della tendenza alla trasformazione dell’economia dell’Unione europea in un’economia connotata da 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 quale fattore propulsivo, per lo sviluppo del relativo settore economico.



Capitolo III

IL RITARDO NEI PAGAMENTI DEL DEBITO COMMERCIALE: IMPATTO SUI CONTI DELLO STATO

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

Sommario: 1. Attuazione della riforma 1.11, “Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie”. 2. Il ritardo nei pagamenti nei dati del rendiconto generale dello Stato. 3. Situazione dei pagamenti nelle P.A. (open data RGS). 3.1. Fatture registrate nel primo semestre 2023. 3.2. Monitoraggio dello stock di debito alla fine del primo semestre 2023. 4. Procedure d’infrazione, costituzioni in mora e monitoraggio della Corte di giustizia dell’UE. 5. I target da raggiungere e gli strumenti normativi e organizzativi messi a disposizione delle P.A. 5.1. Il quadro normativo interno: PCC e misure di garanzia. 5.2. Interventi sulle cause strutturali dell’accumulo del debito commerciale nella P.A. 5.3. Trasparenza e obblighi informativi. 5.4. Sistemi di valutazione della performance. 5.5. Congelamento delle misure di contrasto e nuove norme di impulso. 6. Conclusioni.

1. Attuazione della riforma 1.11, “Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie”.

La “Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie”, tra le altre riforme abilitanti, costituisce obiettivo prioritario nell’assetto regolatorio a supporto degli investimenti da realizzare con il PNRR in seno alla Missione 1 (“Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”) e alla Missione 2 (“Rivoluzione verde e transizione ecologica”).⁸⁸

Tale previsione è sintomatica della particolare rilevanza della tempestività dei pagamenti, anche ai fini del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato.

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

⁸⁸ La valutazione del raggiungimento degli obiettivi del *Target* da MIC1-88 a MIC1-95 sarà effettuato per gli anni 2024 e 2025 con riferimento: - all’indicatore del tempo medio di pagamento (TMP), che non deve superare i termini massimi di 30 giorni; - all’indicatore del tempo medio di ritardo (TMR), che non deve risultare maggiore di zero.



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.

La previsione di uno specifico obiettivo del PNRR, dedicato al contrasto dei ritardi nei pagamenti, è coerente con l'impulso della normativa, nazionale ed eurounitaria, che ha stigmatizzato il fenomeno come fattore di rallentamento dello sviluppo economico, ma anche di alterazione del regime della concorrenza e causa della fuoriuscita dal mercato degli operatori commerciali più piccoli, non in grado di sostenere lunghi tempi di attesa.

Di qui, l'introduzione, con la legge n. 231/2002 e successive modificazioni, di una serie di misure palesemente ispirate al "*favor creditoris*", quali la previsione di un tasso di interessi moratori elevato e di un meccanismo di automatica applicazione degli stessi interessi in caso di ritardo.⁸⁹

La giurisprudenza ha, inoltre, definito il concetto di "transazione commerciale" tra imprese e pubbliche amministrazioni, includendo tra i fornitori, sotto il profilo soggettivo, anche le strutture private accreditate che erogano prestazioni agli assistiti (da remunerare a cura del SSN), in presenza di un valido rapporto di accreditamento.⁹⁰

⁸⁹ Cfr. il D.Lgs. n. 231 del 9 ottobre 2002 ("*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*"), come emendato dal D.Lgs. n. 192 del 9 novembre 2012 ("*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 transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180*"). In particolare, la direttiva n. 2011/7/UE, recepita nel 2012, 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 PMP*" (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, nonché 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 giorni 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". 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).

⁹⁰ Cfr. Cass., Sez. un., sent. n. 35092 del 14.12.2023, secondo cui "*Le prestazioni sanitarie erogate ai fruitori del Servizio sanitario nazionale dalle strutture private con esso accreditate, sulla base di un contratto scritto, accessivo alla concessione che ne regola il rapporto di accreditamento, concluso dalle stesse con la pubblica amministrazione dopo l'8 agosto 2002, rientrano nella nozione di transazione commerciale di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 231 del 2002, avendo le caratteristiche di un contratto a favore di terzo, ad esecuzione continuata, per il quale alla erogazione della prestazione in favore del privato da parte della struttura accreditata corrisponde la previsione dell'erogazione di un corrispettivo da parte dell'amministrazione pubblica. Ne consegue che, in caso di ritardo nella erogazione del corrispettivo dovuto da parte della*



Diversamente, le farmacie, nell'erogare farmaci salvavita, sono considerate un segmento del SSN, il che giustifica la sottrazione dell'attività di erogazione dei farmaci alla nozione di transazione commerciale.⁹¹

Con l'adesione al programma europeo "Next generation EU" – mediante il quale il Governo ha messo mano a un obiettivo sfidante in termini di aumento del PIL e di impulso alle imprese operanti nei vari settori economici – il tema del contrasto ai ritardi nelle transazioni commerciali acquista nuova centralità, poiché gli obiettivi di crescita programmati rischiano di essere depotenziati dal perdurare del fenomeno, nella misura in cui proprio gli operatori economici, che si vorrebbero incentivare, vengono privati delle risorse finanziarie che spettano loro di diritto.

La soluzione del problema non è ulteriormente procrastinabile, tenuto conto delle seguenti circostanze:

- 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;⁹²

- è tuttora pendente, nei confronti dello Stato italiano, la procedura di infrazione n. 2021/4037, relativa al noleggio delle apparecchiature utilizzate nelle operazioni di intercettazione telefonica (in fase di decisione del ricorso ex art. 258 TFUE);⁹³

- il ritardo nei pagamenti del debito commerciale, come accennato, si traduce in un danno per le piccole imprese, deprimendo la concorrenza e le prospettive di crescita;

amministrazione obbligata, spettano alle strutture private accreditate gli interessi legali di mora ex art. 5 del d.lgs. n. 231 del 2002".

⁹¹ Cfr. Cass., Sez. un., sent. n. 26496 del 20.11.2020, secondo cui "qualora la pubblica amministrazione competente, nella vigenza del d.lgs. n. 231 del 2002 nel testo anteriore alla novellazione di cui al d.lgs. n. 192 nel 2012, abbia tardivamente corrisposto al farmacista la seconda quota di ristoro relativa alla dispensazione dei farmaci di classe A, sulla relativa somma sono dovuti gli interessi all'ordinario tasso legale, non essendo applicabili gli interessi moratori di cui all'articolo 5 del suddetto d.lgs. n. 231 del 2002, in quanto limitatamente a tale dispensazione il farmacista è componente del servizio sanitario nazionale".

⁹² La procedura d'infrazione n. 2014/2143 è, allo stato, ancora aperta ed è in fase di messa in mora per lo Stato italiano ex art. 260 TFUE. I dati sono tratti dalla consultazione della banca dati EUR-Infra (<https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/eur-infra>), che è l'archivio informatico nazionale delle procedure di infrazione, realizzato dal Dipartimento per gli Affari Europei, per rendere più efficiente la trattazione dei casi di non conformità dell'ordinamento interno rispetto al diritto dell'Unione europea.

⁹³ Risultano, invece, archiviate le procedure d'infrazione n. 2023/4001, circa la non corretta attuazione della direttiva n. 2011/7/UE nel settore sanitario della Regione Calabria e n. 2017/2090, in tema di ritardo dei pagamenti negli appalti pubblici.



- nondimeno, il fenomeno si traduce in un costo per la pubblica amministrazione, determinato dagli oneri per interessi, nonché dagli ulteriori aggravii suscettibili di riflettersi sul corrispettivo contrattuale per l'acquisto di beni e servizi, in special modo nel settore sanitario (con particolare riferimento ai farmaci a totale carico del SSN o dei dispositivi medici indispensabili per assicurare i livelli essenziali di assistenza);⁹⁴

- inoltre, la distorsione in esame, se, da un lato, consente alle amministrazioni pubbliche acquirenti di posticipare l'accesso alle anticipazioni di cassa concesse dagli istituti tesorieri, dall'altro, crea le condizioni affinché proliferi il *factoring* dei crediti: il corrispettivo per l'operazione di sconto delle fatture, riconosciuto dalle imprese per ottenere anticipatamente la liquidità nelle stesse esposta, rappresenta un ulteriore costo che, mediante l'adeguamento del prezzo applicato dal fornitore, andrà inevitabilmente a gravare sulla P.A.

2. Il ritardo nei pagamenti nei dati del rendiconto generale dello Stato.

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. del 22 settembre 2014, allegati alla Nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2023 – consentono di apprezzare un lento miglioramento dei tempi di pagamento dell'amministrazione statale, pur persistendo forti criticità e disomogeneità.

⁹⁴ I fornitori, in quanto soggetti economici operanti in regime di libero mercato, nell'ottica della massimizzazione della marginalità dei prodotti e servizi offerti, sono indotti ad includere nel prezzo richiesto la capitalizzazione anticipata degli interessi passivi sul credito esigibile a lungo termine, ovvero il presumibile costo da sostenere in ragione dell'eventuale sconto delle fatture presso intermediari finanziari o bancari. La condotta degli operatori, inclini a scaricare sul prezzo il disagio del ritardato pagamento, può contribuire a spiegare la significativa forbice tra i prezzi praticati alla P.A. rispetto agli altri acquirenti italiani o esteri. Sul punto, si pone emblematico il caso del paziente affetto da epatite C, il quale, non ricevendo il farmaco dal SSN, l'ha importato dall'India: il prezzo versato, pari a circa 600 euro, è risultato sensibilmente inferiore rispetto a quello previsto dal tariffario AIFA, pari ad oltre 70 mila euro. L'importazione del farmaco, censurata dall'Agenzia delle Dogane, è stata poi effettivamente ritenuta lecita dal Tribunale di Roma, con ordinanza adottata dalla Sezione per il Riesame dei provvedimenti restrittivi della libertà personale in data 2.09.2016. Cfr. E.D. RUFFINO, "Il costo del ritardo dei pagamenti nel servizio sanitario", in "Diritto ed economia dell'impresa", fasc. n. 5/2017. Va, infatti, considerato che, pur verificandosi una condizione pressoché monopsonistica (per cui sussiste una pluralità di venditori a fronte di un solo acquirente), la natura peculiare dei dispositivi, il cui eventuale mancato o intempestivo acquisto ha inevitabili ricadute sulla cura dei pazienti, determina che l'asimmetria contrattuale si sposti interamente in favore del fornitore.



In primis, è opportuno evidenziare che, nell'anno in esame, **solo un terzo dei Dicasteri espone un indicatore di tempestività dei pagamenti (di seguito ITP) negativo⁹⁵**: si tratta del Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste - MASAF (-17 giorni); del Ministero della Difesa (-12,29 giorni, che diventa -8,77 giorni se si considerano i residui perenti⁹⁶); del Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica - MASE (-9,96 giorni); del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale - MAECI (-7,9 giorni) e del Ministero dell'Istruzione e del Merito - MIM (-6,75 giorni).

I restanti dieci Ministeri che, invece, registrano un ITP 2023 positivo sono: il Ministero Economia e Finanze - MEF (58,26 giorni), il Ministero del Turismo (39,72 giorni), il Ministero dell'Interno (33,53 giorni), il Ministero dell'Università e della Ricerca - MUR (32,89 giorni), il Ministero della Salute (13,6 giorni), il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (11,32 giorni), il Ministero della Giustizia (9,16 giorni), il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (7,26 giorni), il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy* (5,41 giorni) e il Ministero della Cultura (2,91 giorni).

Tuttavia, una più compiuta ed efficace analisi non può prescindere dallo sviluppo dinamico delle informazioni disponibili, ponendo in evidenza i miglioramenti, talvolta anche consistenti, intervenuti.

In tal senso, è significativo il risultato raggiunto dal Ministero delle imprese e del *Made in Italy* che, rilevando un importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002 pari ad euro 13.284.847,15, ha sensibilmente migliorato le *performance* sulla tempestività dei pagamenti, raggiungendo un ITP per il 2023 di 5,41 giorni, a fronte di 85,41 giorni del 2022.

Pur permanendo la criticità già evidenziata lo scorso anno, il Ministero dell'Interno, con pagamenti effettuati dopo la scadenza per complessivi euro 1.475.779.490,57, espone una maggiore

⁹⁵ Per completezza, si specifica che un ITP negativo indica che l'Amministrazione liquida le fatture anticipatamente rispetto alla scadenza in esse esposta. Si precisa, inoltre, che gli allegati alla Nota integrativa usano l'indicatore dell'ITP anziché la terminologia in uso per la valutazione del raggiungimento degli obiettivi della riforma l.11. del PNRR che, come già accennato, dal 2024 sono: a) l'indicatore del tempo medio di pagamento (TMP), che non deve superare i termini massimi di 30 giorni; b) l'indicatore del tempo medio di ritardo (TMR), che non deve risultare maggiore di zero.

⁹⁶ 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 -8,77 giorni.



puntualità nel saldo dei debiti commerciali, con un ITP di 33,53 giorni per il 2023, in calo dai 49,26 giorni dell'anno precedente.

Parimenti, espongono dati in miglioramento il Ministero dell'Università e della Ricerca (pagamenti oltre la scadenza per euro 10.517.051,95), che fa registrare un ITP 2023 pari a 32,89 giorni, in calo rispetto ai 41,37 giorni del 2022 e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che mostra un indicatore pari a 7,26 giorni (con pagamenti oltre la scadenza per euro 15.321.968,79), in miglioramento sui 27,51 giorni dell'ITP 2022.

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.

Nel Ministero dell'Interno, la gestione di competenza ha generato residui propri per quasi 4 miliardi, in diminuzione rispetto agli oltre 5 miliardi di euro dell'esercizio precedente. Gli importi rimasti da liquidare sono comunque importanti.⁹⁷

Di converso, si registra una variazione incrementale del 3% dei residui passivi finali, pari a 10,63 miliardi di euro (rispetto ai 10,3 miliardi di euro del 2022).

Come già rilevato nel precedente esercizio finanziario, la dinamica di formazione dei residui è sensibilmente legata a quelli che afferiscono alla Missione 3 "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*", pari a complessivi 8,6 miliardi di euro (dei quali 6,7 miliardi di euro nella parte in conto capitale), riconducibili integralmente ai contributi agli investimenti per la P.A. (aumentati di 0,9 miliardi rispetto al 2022).

Il Ministero dell'Università e della Ricerca fa registrare una capacità di spesa, riferita alla parte corrente, pari all'84,2% (in peggioramento rispetto all'87,8% del 2022) e del 66,7% in conto

⁹⁷ Disaggregando il dato, emerge che i residui propri di parte corrente nel 2023 ammontano a 1,8 miliardi di euro (rispetto ai 2,1 miliardi di euro del 2022), mentre quelli di parte capitale sono circa 2 miliardi di euro (rispetto ai 3,2 miliardi di euro del 2022).



capitale (in miglioramento rispetto al 55,9% dell'anno precedente). Nel complesso, l'indicatore di capacità di spesa per il 2023 è pari al 79% (di un punto superiore rispetto all'anno precedente).⁹⁸

Come dato positivo, si rileva che la quota dei pagamenti in c/residui sui pagamenti totali aumenta dal 7% del 2022 al 15,1% del 2023 ed anche la capacità di smaltimento dei residui sull'ammontare complessivo dei residui iniziali migliora, in quanto passa dal 37,2% al 65,1% del 2023. Tuttavia, in valore assoluto, i residui finali del Dicastero aumentano dai 3,2 miliardi di euro del 2022 ai 3,4 miliardi di euro del 2023, di cui 1,8 miliardi nella spesa corrente (con specifico riferimento ai “*Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche*”) e 1,6 miliardi nella spesa in c/capitale quasi interamente riconducibili alla categoria “*Contributi agli investimenti ad amministrazioni pubbliche*”.

Il Ministero della Giustizia fa registrare un aumento dei residui di competenza pari al 4,7% rispetto al 2022, mentre i residui totali nel 2023 ammontano a 671,2 milioni.

A fronte di una complessiva capacità di impegno pari all'84% e di una capacità di pagamento totale sulla competenza del 98,12%, si rileva un rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile pari all'80,73%, sostanzialmente stabile rispetto all'anno precedente.

Dall'analisi delle categorie economiche si conferma come la categoria “*Investimenti*” sia quella che, più di ogni altra, risente di una scarsa capacità di impegno e di spesa, attestandosi al 39,80% del pagato totale, seppure in miglioramento.

Per quanto riguarda il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, la gestione delle risorse programmate espone un significativo miglioramento della capacità di impegno (cresciuta fino al 70,6%, dal 61,7% dell'anno precedente).⁹⁹

I pagamenti totali, effettuati nel 2023, ammontano a 17,8 miliardi di euro, in aumento del 14,7% rispetto al 2022. Migliora anche la capacità di realizzazione della spesa, il cui indicatore passa da 36,4% del 2022 a 40,8% del 2023.

I residui finali nel 2023 risultano pari a circa 23,3 miliardi di euro, in aumento del 6,4% rispetto al 2022, di cui il 71% è costituito da residui propri (in aumento dai 14,9 miliardi di euro del 2022 ai 16,6 miliardi di euro del 2023) ed il restante 29% da somme stanziata e non impegnate nell'anno (da 7 miliardi del 2022 a 6,7 miliardi nel 2023). L'ambito più esposto in termini di mole di residui, oltre alla missione “*Infrastrutture pubbliche e logistica*” (12,9 miliardi) sulla quale incide la

⁹⁸ L'indicatore di capacità di spesa è dato dal rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile.

⁹⁹ La capacità di impegno supera il 90% per la parte corrente del bilancio e arriva a sfiorare il 60% in termini di spesa conto capitale.



gestione difficoltosa delle risorse dei fondi finalizzati all'integrazione delle risorse per gli appalti, riguarda il "*Diritto alla mobilità e sviluppo dei sistemi di trasporto*" con 9,7 miliardi di residui (di cui 8 miliardi propri e 1,6 miliardi di lettera F).

In relazione al Ministero del Turismo, per il 2023 la spesa finale del Dicastero è composta per il 60,25% da spesa corrente, mentre il restante 39,74% riguarda la spesa in conto capitale (principalmente nella categoria "*Contributi agli investimenti ad imprese*").

La capacità d'impegno nel 2023 mostra un *trend* negativo, in quanto gli impegni totali¹⁰⁰ sono risultati pari al 52,4 % del totale della massa impegnabile (rispetto al 68% del 2022)¹⁰¹. Tale flessione è determinata dal valore più che raddoppiato dei nuovi residui di stanziamento, pari a 195,1 milioni di euro.

La massa spendibile è pari a 827,6 milioni di euro, di cui il 37% risulta effettivamente pagata. Lo smaltimento dei residui passivi iniziali nel 2023 si attesta al 50%, mentre durante l'esercizio sono tornati a crescere i residui passivi finali (405 milioni di euro rispetto ai 378 milioni di euro del 2022). I pagamenti totali fanno registrare un incremento in termini assoluti (da 186,1 milioni di euro del 2022 a 307 milioni di euro del 2023), ma la capacità di pagamento resta bassa: nel 2023, infatti, risultano pagati solo 827,6 milioni, pari al 37% della massa spendibile.

Con riferimento al Ministero della Cultura, la dotazione iniziale si attesta nel 2023 in 4,09 miliardi di euro in termini di cassa e 3,82 miliardi di euro di competenza, equamente ripartita tra spesa corrente e spesa in conto capitale. La gestione finanziaria complessiva non è apparsa performante, evidenziando valori contenuti sia per capacità di impegno, pari al 53,2% (a fronte del 50,1% del 2022) sia per capacità di spesa, pari al 44,3% (46,2% nel 2022).

Nel 2023 si conferma la tendenza alla formazione di residui di stanziamento.

L'indicatore della capacità di spesa risente anche dell'ammontare dei residui passivi: le obbligazioni in essere riconducibili a residui propri, infatti, sono risultate pari a 908,3 milioni di euro, di cui l'81% relative a spese in conto capitale (nel 2022 erano 1 miliardo di euro, di cui il 63,5% di parte capitale).

Analizzando i dati relativi al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, emerge come, anche nel 2023, si confermi la tendenza ascendente delle dotazioni finanziarie, di cui il 99,2%, si è

¹⁰⁰ Gli impegni totali per il 2023 sono pari a 278 milioni di euro (213,1 milioni di euro nel 2022), di cui 224,8 milioni di euro di competenza (212,8 milioni di euro nel 2022) e 53,3 milioni di euro in conto residui (0,4 milioni di euro nel 2022).

¹⁰¹ I residui iniziali (provenienti da residui di stanziamento del 2022 in relazione alla categoria "*Contributi agli investimenti alle imprese*") rappresentano il 18,12% della massa impegnabile.



tradotta in trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche (il 60% per le politiche previdenziali).

Nell'annualità in commento, gli impegni totali, pari a 168,6 miliardi, hanno inciso per l'89,4% della massa impegnabile, risultata pari a 189,1 miliardi di euro. La massa spendibile, invece, ha superato nell'anno i 200 miliardi, mentre i pagamenti totali sono risultati pari a 168,2 miliardi, di cui il 97% sulla competenza e il 3% sui residui.

I residui passivi finali nel 2023 sono pari a 18,3 miliardi di euro, in continuità in senso assoluto rispetto ai 18,1 miliardi dell'anno precedente, pur in presenza della riduzione dei residui di nuova formazione e la contemporanea crescita di quelli di vecchia formazione.

Giova sottolineare come l'accumulazione dei residui passivi finali sia prevalentemente legata al ritardo con cui l'INPS rendiconta le spese sostenute per erogare importanti prestazioni connesse con l'assicurazione generale obbligatoria.

Per quanto concerne il Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, emerge che, a fine anno, gli impegni totali registrati ammontano a 17,3 miliardi di euro, di cui 16,6 miliardi di euro di competenza e 0,7 miliardi di euro in conto residui, con una capacità di impegno totale pari all'87%.

Sotto il profilo della capacità di finalizzazione della spesa, il Dicastero ha raggiunto un'incidenza dell'80% dei pagamenti totali sulla massa spendibile, con 17,55 miliardi di euro di pagamenti complessivi, di cui oltre 16 miliardi di competenza del 2023 e 1,53 miliardi in conto residui.

Nell'esercizio finanziario 2023, lo stato di previsione del Ministero della Salute ha avuto a disposizione una massa impegnabile pari ad oltre 3,9 miliardi di euro, in crescita del 26% rispetto alla gestione 2022.

A fine anno, gli impegni totali sono stati pari a 3,6 miliardi di euro, in aumento del 15% rispetto all'anno precedente. Il tasso di finalizzazione della spesa, nell'esercizio 2023, è stato pari al 51%, con un netto miglioramento rispetto all'anno precedente, soprattutto per quanto concerne la spesa corrente.

In questo quadro, i pagamenti totali sono stati pari a 2,4 miliardi di euro (con un incremento del 15% rispetto al 2022), di cui 2 miliardi circa di competenza e 408,2 milioni di euro in conto residui. Osservando, invece, i pagamenti in relazione alla categoria economica, è possibile rilevare che l'83% dei pagamenti totali si riferisce alla spesa corrente (2 miliardi di euro circa, di cui 1,8 miliardi di euro in conto competenza e 200 milioni di euro circa in conto residui), mentre il restante 17% rappresenta pagamenti in conto capitale.



Infine, per quanto concerne il Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel 2023 gli impegni totali hanno raggiunto i 229,6 miliardi di euro, con un aumento dell'1% rispetto all'anno precedente. La capacità complessiva di impegno raggiunge circa il 92%, così come cresce leggermente anche la capacità di spesa del Ministero, che nel 2023 risulta pari a circa l'83,8%.

Inoltre, il MEF ha effettuato pagamenti complessivi per 228 miliardi di euro, con un incremento di circa il 3%, di cui 32,8 miliardi di euro relativi a spesa in conto capitale e 195,3 miliardi di euro di parte corrente.

La gestione dei residui permette di rilevare poste passive finali pari a 34 miliardi di euro (a fronte di circa 34,4 miliardi nel 2022), mentre variano da circa 16,9 miliardi di euro a 11,7 miliardi di euro i residui di nuova formazione. Le economie totali sono pari a circa 9,8 miliardi di euro, in aumento di circa 1,1 miliardi di euro rispetto al 2022.

3. Situazione dei pagamenti nelle P.A. (open data RGS).

In riferimento ai debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni la Ragioneria Generale dello

Stato ha reso disponibile un *panel* di dati¹⁰², attinti dalla Piattaforma dei Crediti Commerciali - PCC. Sono distintamente esaminati i dati relativi alle nuove fatture (par. 3.1) e quelli inerenti allo *stock* di debito (par. 3.2).

3.1. Fatture registrate nel primo semestre 2023.

Dall'esame dei dati si evidenzia come nel primo semestre 2023, a fronte di 15,4 milioni di fatture passive registrate, per complessivi 91,7 miliardi di euro¹⁰³, sia intervenuto il pagamento di 12,5 milioni di fatture corrispondenti a 83,7 miliardi di euro. Di conseguenza i debiti commerciali effettivamente liquidati ammontano a circa il 93% di quelli riconosciuti.

I tempi medi di pagamento (TMP) occorsi per saldare, anche solo in parte, le suddette fatture sono stati pari a 37 giorni, mentre il ritardo medio (TMR) si attesta su valori negativi, per cui la

¹⁰² Cfr. sito istituzionale della Ragioneria Generale dello Stato, raggiungibile all'indirizzo *web*: Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Indicatori dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni (*mef.gov.it*).

¹⁰³ Di cui 90,4 miliardi effettivamente liquidabili (ossia al netto degli importi sospesi e non liquidabili).



liquidazione avviene di norma con 11 giorni di anticipo rispetto alla scadenza del debito commerciale.¹⁰⁴

Di particolare pregio paiono le *performance* degli Enti del SSN e delle Regioni e Province autonome che, nel primo semestre del 2023, hanno registrato un ritardo medio, rispettivamente, di -17 e -14 giorni (vale a dire che hanno pagato le fatture con 17 e 14 giorni di anticipo). A ciò si aggiunge che quasi il 78% delle fatture emesse nel periodo è stato saldato nei termini.¹⁰⁵

Focalizzando l'analisi sul confronto tra i dati di primo semestre per le annualità dal 2021 al 2023, è possibile evidenziare come l'andamento tendenziale degli indicatori TMP e TMR sia in miglioramento.

Infatti, i tempi medi di pagamento si contraggono dai 40 giorni del primo semestre 2021 ai 37 giorni dell'analogo periodo del 2022 e del 2023. Lievemente distonico appare, invece, il dato relativo al comparto degli Enti del SSN, in cui il parametro si attesta a 42 giorni.

Nell'arco temporale osservato, i TMR si attestano stabilmente in territorio negativo: i debiti commerciali, infatti, risultano pagati nel 2021 con 7 giorni di anticipo rispetto alla scadenza in fattura, poi passati a 9 giorni nel 2022, fino agli 11 giorni del primo semestre 2023.

3.2. Monitoraggio dello *stock* di debito alla fine del primo semestre 2023.

La consultazione e la rielaborazione dei dati puntuali, relativi al monitoraggio dello *stock* di debito commerciale in carico alla fine del primo semestre 2023¹⁰⁶, hanno consentito di evidenziare che n. 235 amministrazioni mostrano un TMP ponderato uguale o superiore a 100 giorni¹⁰⁷, (avendo liquidato, su un importo complessivo del debito fatturato superiore ai 482 milioni di euro, soltanto 232 milioni). Tra queste, ai fini della presente analisi, giova evidenziare il dato riguardante

¹⁰⁴ La PCC utilizza la terminologia più aggiornata, ossia TMP e TMR, in coerenza con la riforma 1.11 del PNRR. Si rammenta che il Tempo medio di Pagamento (TMP) misura il periodo temporale mediamente intercorrente fra la data di emissione della fattura e la data del relativo pagamento, ponderato con l'importo della fattura. Nei *target* PNRR, il TMP non deve superare i 30 giorni. Il Tempo Medio di Ritardo (TMR) misura il periodo temporale mediamente intercorrente fra la data di scadenza della fattura e la data del relativo pagamento, ponderato con l'importo della fattura. Nei *target* PNRR, il TMR deve essere negativo.

¹⁰⁵ Con un minimo di circa il 63% delle Amministrazioni centrali ed un massimo dell'82% degli Enti del SSN.

¹⁰⁶ I dati sono disponibili all'indirizzo *web*: Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - Il monitoraggio dello *stock* dei debiti commerciali (*mef.gov.it*), sezione "Documenti". Complessivamente il monitoraggio riguarda: - n. 21.879 Amministrazioni IPA censite; - n. 14.909.254 fatture passive; - euro 105.288.671.703 di debiti commerciali; - euro 83.960.592.571 di importi effettivamente liquidati.

¹⁰⁷ Il tempo medio di pagamento ponderato massimo registrato è di n. 259 giorni.



l'Azienda Ospedaliera Pugliese - Ciaccio di Catanzaro che, a fronte di n. 5.258 fatture registrate, corrispondenti ad oltre 30 milioni di euro di debiti verso fornitori, ha liquidato poco meno di 5 milioni di euro con un TMP di 161 giorni.¹⁰⁸

Degna di nota è anche la situazione dell'Azienda Sanitaria Regionale Molise che, sulla scorta di debiti commerciali pari ad oltre 156 milioni di euro relativi ad oltre 28 mila fatture registrate, ha liquidato circa 85 milioni di euro, con un TMP di 130 giorni.

L'analisi dei dati disponibili ha, altresì, consentito di isolare le 49 pubbliche amministrazioni che hanno accumulato un TMR superiore a 100 giorni¹⁰⁹, corrispondenti a 9.700 fatture registrate e 54,7 milioni di euro di debiti commerciali incagliati.

Tra queste, appare opportuno evidenziare il Comune di Calatabiano (CT) che, a fronte di n. 444 fatture ricevute, pari ad oltre 1,8 milioni di euro di debiti commerciali, espone un TMR pari a 152 giorni, oltre alla già menzionata Azienda Ospedaliera Pugliese - Ciaccio di Catanzaro che mostra un TMR pari a 101 giorni.

A livello di amministrazioni territoriali, una conferma della disomogeneità dell'azione di contrasto ai ritardi nei pagamenti si evince dalla Relazione al Parlamento sugli enti sanitari redatta dalla Sezione delle autonomie.¹¹⁰

4. Procedure di infrazione, costituzioni in mora e monitoraggio della Corte di giustizia dell'UE.

Come già accennato, la Corte di giustizia, grande sezione, pronunciandosi su ricorso promosso dalla Commissione europea¹¹¹, con sentenza del 28.01.2020 (in causa C-122/18), tenuto conto dei

¹⁰⁸ L'Azienda Ospedaliero-Universitaria Renato Dulbecco di Catanzaro, nata dall'operazione straordinaria di fusione dell'Azienda Ospedaliera Pugliese - Ciaccio e dell'Azienda Ospedaliera Universitaria *Mater Domini*, verte in analoga situazione: in ragione delle oltre 9 mila fatture ricevute, corrispondenti a debiti commerciali per 54,7 milioni di euro, fa registrare un tempo medio di pagamento ponderato pari a 118 giorni.

¹⁰⁹ Il tempo medio di ritardo ponderato più alto è pari a 228 giorni.

¹¹⁰ Cfr. Corte conti, deliberazione n. 4/SEZAUT/2024/FRG, Relazione al Parlamento sulla gestione dei servizi sanitari regionali – Esercizi 2022 e 2023, ove si legge che: “Analizzando risposte fornite dagli Enti al quesito sui tempi medi di pagamento è emerso un miglioramento generalizzato, che si riscontra, ad esempio, in Piemonte, Lazio e Puglia. L'introduzione della fatturazione elettronica è causa diretta del miglioramento nella gestione dei pagamenti, anche se occorre una maggiore attenzione all'utilizzo integrale della Piattaforma crediti commerciali, come segnalano puntualmente i verbali dei tavoli ministeriali. Rimane assai critica la situazione dei tempi di pagamento degli Enti della Regione Calabria. All'interno del dato della Calabria, si registrano ampi scostamenti tra l'Ente più efficiente, con un ritardo pari a zero nel 2019 e pari a -9 giorni nel 2021 e il soggetto più critico nel quale si scende da un ritardo di pagamento di 946 giorni a uno di 534. Destano attenzione anche i risultati emersi per gli Enti del Molise e della Sardegna anche se in miglioramento rispetto agli anni precedenti” (Sintesi, p. 9).



dati oggettivi disponibili al 16 aprile 2017, ha considerato lo Stato italiano inadempiente agli obblighi discendenti dall'art. 4 della direttiva n. 2011/7/UE, 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.

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.¹¹²

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

¹¹¹ Procedura d'infrazione n. 2014/2143, ancora aperta ed in fase di messa in mora ex art. 260 TFUE.

¹¹² 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. n. 50 del 18 aprile 2016 (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. n. 37 del 3 maggio 2019 (*“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - legge europea 2018”*). La procedura di infrazione n. 2017/2090 è stata archiviata in seguito alla riunione del Collegio dei Commissari del 19 maggio 2022. 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 2002.¹¹³

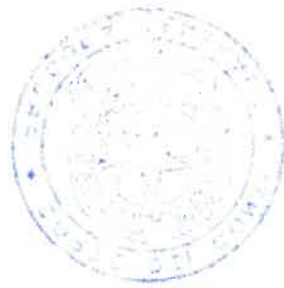
Vi è, poi, la lettera di costituzione in mora inviata dalla Commissione UE all'Italia – INFR(2023)4001 – circa la non corretta attuazione della direttiva n. 2011/7/UE nel settore sanitario della Regione Calabria. Con decisione assunta all'esito della riunione del Collegio dei Commissari, tenutasi in data 24 aprile 2024, la procedura d'infrazione INFR(2023)4001 è stata archiviata.¹¹⁴

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 e 6 della Convenzione dei diritti dell'uomo¹¹⁵ – e, conseguentemente, condannato lo Stato italiano al risarcimento del danno – poiché, in seguito

¹¹³ 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 n. 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. n. 2011/7/UE, in particolare, l'interpretazione che la 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'uopo 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 funzionali 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. n. 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.

¹¹⁴ Cfr. sito istituzionale del Dipartimento per gli Affari Europei - www.affarieuropei.gov.it – "sezione stato delle infrazioni", sottosezione "infrazioni, aggiornamento del 24 aprile 2024".

¹¹⁵ 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 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". Ai sensi dell'art. 6, par. 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 (...)".



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, nella vigenza delle norme sul dissesto degli enti locali.

5. I target da raggiungere e gli strumenti normativi e organizzativi messi a disposizione delle P.A.

In attuazione della riforma 1.11, "*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*", i target da raggiungere entro il primo trimestre 2025 (per le fatture ricevute nel 2024), con conferma entro il primo trimestre 2026 (per le fatture ricevute nel 2025), sono fissati in 30 giorni per l'indicatore TMP, con l'eccezione degli enti del Servizio sanitario nazionale, il cui indicatore può arrivare fino a 60 giorni ed in zero giorni per l'indicatore TMR. La base di calcolo è fornita dal sistema informativo della PCC - la Piattaforma dei Crediti Commerciali - che elabora i suddetti indicatori sulla base delle informazioni relative alle fatture ricevute e ai pagamenti delle stesse.¹¹⁶

5.1. Il quadro normativo interno: PCC e misure di garanzia.

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, la liquidità e l'esigibilità del credito per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali vantato

¹¹⁶ Cfr. MEF - RGS, circolare n. 17 del 9 aprile 2024 - Riforma 1.11 del PNRR "*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*" - ricognizione degli strumenti a disposizione degli enti locali per garantire la tempestività dei pagamenti. 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). Al riguardo, è richiamata la circolare MEF - RGS n. 17 del 7 aprile 2022, 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 a talune distorsioni 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.



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.¹¹⁷

L'operatività della PCC è stata, poi, implementata con l'entrata in vigore dell'articolo 7, comma 1, del D.L. n. 35/2013; successivamente, la piattaforma è stata incrementata con l'entrata in funzione, nel 2018, di SIOPE+, mediante il quale anche i mandati di pagamento, al pari delle fatture, sono emessi in formato elettronico.¹¹⁸

Oggi sono molteplici le funzioni operative attribuite alla PCC.¹¹⁹

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.¹²⁰

¹¹⁷ 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., predispone 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”*.

¹¹⁸ L'obbligo della tenuta del registro delle fatture (art. 42 del 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 n. 55 del 3 aprile 2013, 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.

¹¹⁹ 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.

¹²⁰ 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.



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 pregresso¹²¹;
- dell'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti¹²².

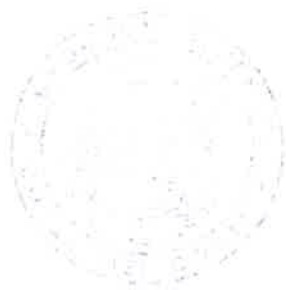
Più esattamente, sono gli **enti in contabilità finanziaria** (diversi dallo Stato e dagli enti sanitari), i soggetti obbligati all'accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali, al superamento delle soglie di legge.¹²³

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.

¹²¹ 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.

¹²² 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.

¹²³ 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 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.



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.¹²⁴

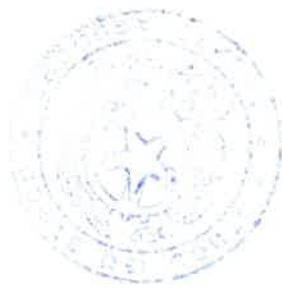
Gli enti che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale (esclusi gli enti del SSN), anziché istituire il citato Fondo di garanzia, provvedono alla riduzione percentuale dei costi di competenza, secondo le disposizioni dei commi 859 e 864.¹²⁵

L'assetto normativo sopra descritto ha superato il vaglio del Giudice delle leggi che, pronunciandosi con la sentenza n. 78 del 24.4.2020, ha affermato la compatibilità con la carta fondamentale dei commi 859, 862 e 863 dell'art. 1 della stessa legge n. 145/2018, collocandoli nell'ambito della competenza esclusiva relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.¹²⁶

¹²⁴ 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".

¹²⁵ 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.

¹²⁶ 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 titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi, del tutto improduttivi e potenzialmente consistenti, tenuto conto del criterio legale di quantificazione degli interessi moratori.



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 (art. 1, comma 865, L. n. 145/2018).

Inoltre, il successivo comma 866 stabilisce che le Regioni trasmettano al competente Tavolo di verifica, una relazione in merito all'applicazione della 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).¹²⁷

5.2. Interventi sulle cause strutturali dell'accumulo del debito commerciale nella P.A.

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 P.A.

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.

Con riguardo agli enti territoriali – ove persistono le maggiori carenze – si rammenta che il **principio di competenza finanziaria potenziata** consente di avere una rappresentazione veritiera e corretta dei crediti e debiti e, di conseguenza, dell'adeguatezza dei flussi di cassa che si avranno a disposizione per il pagamento delle obbligazioni passive. Rilevano, in particolare, due aspetti fondamentali del principio di competenza potenziata (principio che, nell'ordinamento statale, si declina nell'impegno ad esigibilità, ossia IPE): l'imputazione degli impegni e degli accertamenti nell'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, con ciò imponendo l'adozione di cronoprogrammi di esigibilità in relazione a spese la cui scadenza è su esercizi successivi e l'istituto

¹²⁷ La Consulta, con la citata sentenza n. 78/2020, ha vagliato anche i richiamati commi 865 e 866 e – dopo aver preliminarmente ricondotto il tema del trattamento economico dei 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.



del **fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)** che, se correttamente calcolato, non consente di impiegare risorse che devono ancora realizzarsi.

In fase di predisposizione del bilancio di previsione, la base di partenza per assicurare il tempestivo pagamento delle obbligazioni passive che si prevede di assumere nell'esercizio è costituita dalla corretta determinazione del FCDE, unitamente alla formulazione delle previsioni di competenza e di cassa nel pieno rispetto del principio di competenza finanziaria potenziata (principio n. 16 dell'Allegato n. 1 al D.Lgs. n. 118/2011).

L'ordinamento appresta anche gli strumenti di flessibilità necessari a fronteggiare l'incapienza degli stanziamenti di cassa: con la variazione compensativa del piano di gestione nei casi previsti dall'art. 175, comma 5-*quater*, del TUEL (o con la variazione delle dotazioni di cassa adottata dall'organo esecutivo, per le restanti fattispecie), è consentito adeguare gli stanziamenti alle effettive necessità.

La logica del bilancio armonizzato – nel prevedere una maggiore responsabilità nelle decisioni di spesa con imputazione della stessa nell'esercizio nel quale l'obbligazione viene a scadenza divenendo esigibile e, quindi, liquidabile – si associa alle misure che prevedono l'obbligo di verificare, al momento di assumere una decisione di spesa, la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.¹²⁸

L'attenzione alla capienza della cassa, sin dalla formulazione del bilancio di previsione, tenendo conto dei tempi effettivi di incasso ed alimentando correttamente il FCDE, si manifesta, altresì, nella sensibilizzazione dei competenti uffici delle entrate ad anticipare l'emissione di avvisi di

¹²⁸ Cfr. per l'ordinamento contabile regionale, l'art. 56, comma 6, del D.Lgs. n. 118/2011: *“Al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario della Regione che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente comma comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi”*. In senso analogo dispone l'art. 183, comma 8, del TUEL (D.Lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, come emendato dal D.Lgs. n. 118/2011) per gli impegni degli enti locali. Una norma di analogo contenuto era stata concepita, in passato, nella vigenza del criterio di *“competenza finanziaria”*, correlato al momento in cui sorgono le obbligazioni giuridicamente perfezionate (art. 9, comma 1, D.L. n. 78 del 1° luglio 2009, convertito dalla L. n. 102 del 3 agosto 2009).



accertamento e l'attività di recupero coattivo, senza attendere l'approssimarsi dei termini di prescrizione e decadenza stabiliti dalla legge.

A rafforzamento dei presidi idonei ad agevolare la tempestività dei pagamenti, è stato modificato il principio contabile della programmazione, allegato 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011 (D.M. Economia e finanze di concerto con Interno e Presidenza del Consiglio dei Ministri del 25.7.2023). Il nuovo paragrafo 9.3.1., relativo al processo di bilancio degli enti locali, ha ribadito il ruolo dei dirigenti o responsabili dei servizi anche per l'elaborazione delle previsioni autorizzatorie di cassa, al fine di evitare che, nell'adozione dei provvedimenti che comportano impegni di spesa, vengano causati ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, nonché la maturazione di interessi moratori. Un'adeguata previsione di cassa richiede, infatti, l'impegno di tutti i responsabili dei servizi per la determinazione degli effettivi flussi di entrata e di uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche.

5.3. Trasparenza e obblighi informativi.

L'art. 41, 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.

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 2023, sono state desunte le informazioni sopra riportate (par. 3.2 - I dati sui ritardi).

Oneri informativi sono stati stabiliti dalla L. n. 145/2018, il cui comma 867 prevede la trasmissione al sistema PCC della comunicazione relativa allo *stock* di debiti commerciali scaduti e non pagati nei due esercizi precedenti, nonché la pubblicazione nel sito *web* istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 870). Inoltre, dette comunicazioni costituiscono indicatori rilevanti ai fini della definizione del programma delle verifiche da parte dei servizi ispettivi di finanza pubblica del MEF - Dipartimento RGS (comma 871).

Gli obblighi informativi sono stati rafforzati dall'art. 9, comma 2, del D.L. n. 152/2021 (che ha emendato l'art. 1, commi 861, 862 e 871 della L. n. 145/2018). In relazione alla facoltà degli enti (anche se soggetti alla rilevazione SIOPE+) di calcolare autonomamente l'indicatore del debito commerciale residuo, è prevista la comunicazione dello stesso attraverso un'apposita funzionalità



del sistema PCC (modalità semplificata), oltre alla previa verifica del competente organo di controllo.

A seguito delle integrazioni poste con l'art. 40 del D.L. n. 19/2024, la comunicazione dello *stock* dei debiti scaduti e non pagati è effettuata anche alla fine del primo, secondo e terzo trimestre dell'esercizio ad esclusione degli enti soggetti al SIOPE+ (art. 1, comma 867-*bis*, L. n. 145/2018).

Con le stesse modalità è effettuata la comunicazione nel sito *web* istituzionale della Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 870-*bis* L. n. 145/2018).

5.4. Sistemi di valutazione della performance.

Con il D.L. n. 13 del 24 febbraio 2023 – provvedimento in materia di attuazione del PNRR – è stata introdotta una specifica norma, l'art. 4-*bis* (“*Disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni*”), che prevede 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 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.

La verifica del raggiungimento degli obiettivi relativi al rispetto dei tempi di pagamento è effettuata dall'organo di revisione, mentre è demandato agli organismi/nuclei di valutazione il controllo sulla retribuzione di risultato, la cui erogazione deve essere subordinata al rispetto dei tempi di pagamento da parte della pubblica amministrazione.

5.5. Congelamento delle misure di contrasto e nuove norme di impulso.

Preliminarmente, si rammentano le reiterate proroghe all'entrata a regime delle sopra citate misure di garanzia previste con la L. n. 145/2018 – l'obbligo di accantonamento al FGDC e la riduzione dei costi di competenza – che sono state posticipate al 2021, per effetto delle modifiche poste dalla L. n. 160/2019.¹²⁹

¹²⁹ Cfr. l'art. 1, comma 854, lett. a), L. n. 160/2019.



Inoltre, con la stessa legge di bilancio era 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 2021.¹³⁰

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 alla 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”*.¹³¹

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 informativi¹³² e con l'estensione delle stesse misure alla gestione provvisoria.¹³³

¹³⁰ 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”*.

¹³¹ *“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»”*.

¹³² 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.

¹³³ 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.



Dette misure, evidentemente, depongono per una frammentazione delle operazioni di elaborazione degli indici, rimesse agli enti debitori, con potenziale pregiudizio alla celerità, trasparenza e uniformità delle procedure di spesa e all'affidabilità delle stesse.

Nel 2024 sono state dettate nuove disposizioni in materia di riduzione dei tempi di pagamento da parte delle pubbliche amministrazioni, mediante l'art. 40 del D.L. n. 19 del 2 marzo 2024, convertito dalla legge n. 56 del 29 aprile 2024 – Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

In primis, lo specifico obiettivo del PNRR viene rilanciato a partire dalla riduzione (da 60 a 30 giorni) dei tempi nella notifica della cessione dei crediti nel codice dei contratti (art. 6, comma 2, dell'Allegato II.14 del D.Lgs. n. 36/2023)¹³⁴ e dalla speculare riduzione dei tempi di erogazione dei trasferimenti fra pubbliche amministrazioni (art. 44 del D.L. n. 66/2024).¹³⁵

Le nuove misure di contrasto, distinte per Amministrazioni statali e territoriali, prevedono che:

1) i Ministeri che, alla data del 31.12.2023, presentano un ritardo nei tempi di pagamento, effettuano, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, un'analisi delle cause, anche di carattere organizzativo, che non consentono il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e predispongono, entro il medesimo termine, il Piano degli interventi ritenuti necessari per il superamento del suddetto ritardo. Il Piano degli interventi è approvato con decreto ministeriale ed è trasmesso, entro il 31.3.2024, al MEF che ne monitora l'attuazione attraverso l'istituzione, entro i trenta giorni successivi, di appositi gruppi di lavoro (*task-force*), composti da rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, dei Ministeri interessati e della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri. Qualora si riscontrino disallineamenti significativi rispetto a quanto previsto dal Piano ovvero sia necessario

¹³⁴ Cfr. Allegato II.14, Direzione dei lavori e direzione dell'esecuzione dei contratti. Modalità di svolgimento delle attività della fase esecutiva. Collaudo e verifica di conformità, art. 6, comma 2: "Fatto salvo il rispetto degli obblighi di tracciabilità, le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione e concorso di progettazione sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro trenta giorni dalla notifica della cessione".

¹³⁵ Cfr. Art. 44 del D.L. n. 66/2014: "Al fine di agevolare il rispetto dei tempi di pagamento di cui al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, i trasferimenti fra amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con esclusione delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale e delle risorse spettanti alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano in applicazione dei rispettivi ordinamenti finanziari, **sono erogati entro trenta giorni** dalla definizione delle condizioni per l'erogazione ovvero entro trenta giorni dalla comunicazione al beneficiario della spettanza dell'erogazione stessa. Per i trasferimenti per i quali le condizioni per la erogazione sono stabilite a regime, il termine di trenta giorni decorre dalla definizione dei provvedimenti autorizzativi necessari per lo svolgimento dell'attività ordinaria".



avviare specifici interventi d'intesa con altre pubbliche amministrazioni, il MEF ne dà comunicazione alla Cabina di regia per il PNRR (art. 40, commi 4 e 5);

2) i Sindaci dei comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti (nonché i Presidenti di Provincia e di Città metropolitana, per quanto le misure siano compatibili), che al 31 dicembre 2023 presentano un indicatore di ritardo annuale dei pagamenti superiore a 10 giorni, effettuano, entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, un'analisi delle cause che non consentono il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali e predispongono, entro il medesimo termine, il Piano degli interventi. Il Piano indica il responsabile del procedimento e contiene, in ogni caso, misure volte ad assicurare:

a) l'efficientamento e la semplificazione delle procedure di spesa, nel rispetto del TUEL;

b) l'inserimento, nell'organizzazione comunale, di una struttura preposta al pagamento dei debiti commerciali, nei termini di legge e dedicata ad assicurare il puntuale rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 183, comma 8, del TUEL, con particolare riguardo al programma dei pagamenti, nonché alla corretta iscrizione del FCDE nel bilancio di previsione annuale. La proposta del Piano di interventi, approvata con delibera di Giunta e previa acquisizione, ai sensi dell'art. 49 del TUEL, del parere del responsabile finanziario dell'Ente, è trasmessa entro il 31.3.2024 dal Comune al Tavolo tecnico (per la verifica dei Piani di intervento predisposti dai Comuni), ai fini della valutazione dell'adeguatezza delle misure proposte. Il Tavolo termina l'istruttoria entro il 31.5.2024. Qualora la valutazione del Tavolo sia positiva ovvero il Comune accetti le modifiche proposte dal Tavolo, viene sottoscritto, ai sensi dell'art. 15 della legge n. 241/1990, un accordo tra il Sindaco del Comune interessato e il Ministro dell'economia e delle finanze che recepisce il contenuto del Piano. Il Tavolo monitora l'attuazione del Piano e, qualora riscontri disallineamenti significativi, ne dà comunicazione alla Cabina di regia per il PNRR. Tale comunicazione è data, altresì, nei casi in cui risulti che l'indicatore di ritardo annuale sia condizionato dal ritardo dei trasferimenti da parte di amministrazioni dello Stato o delle Regioni. In caso di valutazione negativa della proposta di Piano e, comunque, in caso di mancata sottoscrizione dell'accordo nei termini, il Tavolo informa la Cabina di regia per il PNRR, per le valutazioni e le iniziative di competenza. Il Tavolo tecnico è composto da rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'interno, della Struttura di missione PNRR presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Associazione nazionale comuni italiani con funzioni di supporto all'istruttoria (art. 40, commi 6, 7 e 8).



6. 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.

Appare ineludibile superare tali problematiche, 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 che, si rammenta, punta al sostegno del tessuto produttivo e alla tutela della concorrenza.

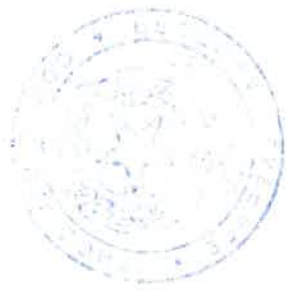
Per il primo aspetto, è sufficiente rammentare che restano a carico dello Stato italiano le eventuali condanne pronunciate dalla Corte di giustizia all'esito di una procedura di infrazione, a nulla rilevando che l'inadempimento sia imputabile a una sua articolazione interna. Al riguardo, esistono procedure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

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 P.A. 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, potenziando 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).

Senza contare che il ritardato pagamento del debito commerciale si traduce in un costo per la pubblica amministrazione sia per l'onerosità degli interessi moratori, sia per gli ulteriori riflessi del fenomeno sul corrispettivo contrattuale per l'acquisto di beni e servizi (tra cui le provvigioni per lo sconto delle fatture nel *factoring* dei crediti).

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 P.A., un *gap* che l'Italia si propone di superare dando attuazione agli obiettivi sfidanti del *Next-Generation EU*.



Capitolo IV

I FLUSSI FINANZIARI TRA L'ITALIA E L'UNIONE EUROPEA: DIMENSIONI ED AREE DI IMPEGNO

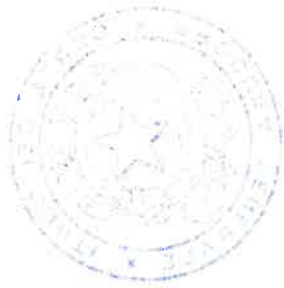
(V.P.G. Giulia De Franciscis e V.P.G. Alfio Vecchio)

Sommario: 1. Lo sviluppo dei programmi di finanziamento dell'Unione europea nel quadro dei fattori di crisi, derivanti dai conflitti in Ucraina e in Medio Oriente. La rinnovata programmazione pluriennale 2023-2027. 2. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2023. 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. 4.1. Procedure di rettifica relative ai programmi 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020. Aggiornamento su indagini in ambito FEASR, riduzioni o recuperi di finanziamenti. 4.2. Notizie relative a recuperi o rettifiche riguardanti programmi finanziati da fondi dell'UE. 5. Le irregolarità e le frodi segnalate nel 2023. 5.1. I dati emergenti. 5.2. Il contrasto alle frodi in danno alle uscite del bilancio europeo, le attività della Procura generale della Corte dei conti e delle Procure territoriali: la collaborazione con l'EPPO. 6. Osservazioni conclusive.

1. Lo sviluppo dei programmi di finanziamento dell'Unione europea nel quadro dei fattori di crisi, derivanti dai conflitti in Ucraina e in Medio Oriente. La rinnovata programmazione pluriennale 2023-2027.

L'esercizio 2023 segna l'effettivo avvio dei programmi eurounitari di sostegno finanziario previsti nell'ambito del periodo 2021-2027, atteso che – anche a causa della pandemia sanitaria e del conflitto in Ucraina – solo nel corso del 2022 sono stati completati gli adempimenti attuativi dei regolamenti concernenti la gestione delle risorse previste per i diversi settori d'intervento¹³⁶ e approvati i programmi nazionali e regionali a valere sulle risorse dei fondi FESR-FSE e FEAMPA, nonché quelli afferenti alla Coesione Territoriale Europea, al Fondo Sicurezza Interna - FSI, allo Strumento di controllo delle frontiere e dei visti - BMVI e al Fondo Asilo, Migrazione ed

¹³⁶ Si ricorda che la disciplina unionale è stata disposta nel 2021 con i Regolamenti nn. 2021/1058; 2021/1059; 2021/1060: 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.



Integrazione (il programma nazionale per la coesione è stato adottato in data 12/01/2023).

Giova, inoltre, rammentare che – per quanto concerne la Politica Agricola Comune – il periodo di programmazione 2014-2020 è stato esteso al successivo biennio 2021-2022, sicché, in tale ambito, il nuovo ciclo di programmazione è stato strutturato *tout court* sul quinquennio 2023-2027.¹³⁷

Lo sviluppo dei nuovi programmi di sostegno è stato accompagnato – anche per l'annualità in esame – dalla prosecuzione degli interventi straordinari, deliberati in sede unionale, per fronteggiare gli effetti della crisi pandemica e del conflitto russo-ucraino. In particolare, si sono registrati accrediti per circa 35 miliardi di euro a valere sui fondi del RRF - *Recovery and Resilience Facility* e per circa 4 miliardi di euro a valere sulle risorse aggiuntive del REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* - Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa), questi ultimi distribuiti tra il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

È, altresì, proseguita l'attuazione dell'intervento specifico denominato “*Misura 21*” (Regolamento n. 2020/872 del 24 giugno 2020), con il quale si è 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 nel paragrafo dedicato alla Politica Agricola Comune).

Con specifico riguardo alle conseguenze derivanti dall'incremento dei costi dell'energia e del gas, deve, altresì, rammentarsi l'ulteriore misura eccezionale, deliberata dall'Unione europea, per il complessivo ammontare di 500 milioni di euro (Regolamento delegato della Commissione n. 467/2022 del 23/03/2022) e destinata a mitigare gli effetti economici sfavorevoli per i settori agricoli, derivanti dal conflitto in Ucraina: in particolare, si è consentito agli Stati membri di concedere un aiuto supplementare nazionale fino a un massimo del 200% dell'importo del sussidio unionale stabilito per ciascuno di essi¹³⁸. Nel nostro Paese si è disposta l'erogazione integrale di tale aiuto, pari ad uno stanziamento di 96 milioni di euro, che ha concorso a determinare un finanziamento complessivo di oltre 144 milioni di euro (*cfr.* delibera CIPE n. 55 del 27/12/2022, art. 3).¹³⁹

¹³⁷ Le pertinenti attività di pianificazione sono state formalizzate nel Piano strategico della PAC 2023-2027 (PSP), adottato dalla Commissione europea in data 02/12/2022, con decisione C (2022) 8645.

¹³⁸ All. 1, Reg. UE cit.: per l'Italia, l'importo reso disponibile dall'Unione è stato di euro 48.116.688.

¹³⁹ “Utilizzo del Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale del Piano strategico nazionale di cui al reg. UE 2115/2021 e di alcune misure anticrisi.” Art. 3. Tasso di cofinanziamento per l'attivazione della



2. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2023.

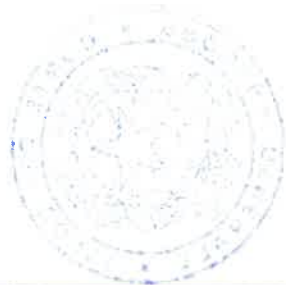
Anche nell'esercizio 2023 si riscontra una significativa variazione dei rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea, in ragione dell'incidenza delle risorse straordinarie assolutamente ingenti, stanziata per fronteggiare i plurimi fattori di crisi geopolitica e finanziaria sopravvenuti nell'ultimo triennio. Alla data del 31 dicembre 2023, infatti, l'Italia ha versato a titolo di contribuzione al bilancio comunitario un importo complessivo pari a circa 18,55 miliardi di euro ed ha ricevuto un ammontare di risorse pari a 49,12 miliardi di euro¹⁴⁰: tali dati – in decremento su entrambi i versanti, rispetto al 2022 – segnalano un saldo positivo tra accrediti e versamenti, pari a 30,57 miliardi, confermando la posizione del nostro Paese quale “beneficiario netto”, in quanto ha ricevuto maggiori risorse rispetto a quelle che ha versato nelle casse unionali. È interessante rilevare al riguardo che – ove non fosse operante lo strumento di sostegno del *Recovery and Resilience Facility* - R.R.F., pari al complessivo importo di 35,047 miliardi di euro – il saldo accrediti/versamenti risulterebbe negativo, per circa 4,5 miliardi di euro, riproponendo la nostra preesistente condizione di contributore netto (un risultato che sarebbe, vieppiù, marcato ove si scomputino anche i contributi addizionali del REACT-EU).

Per quanto concerne la dimensione delle voci che compongono i versamenti dello Stato italiano, anche nel 2023, l'importo maggiore è costituito dal reddito nazionale lordo (la c.d. “quarta risorsa”), come illustrato nel prospetto comparativo che segue¹⁴¹.

riserva di crisi emergenza ucraina: “Relativamente alle misure adottate ai sensi dell'art. 2 del regolamento delegato n. 467 del 22 marzo 2022, il sostegno supplementare nazionale è pari al 200 per cento dell'importo disponibile per l'Italia, di cui all'Allegato 1 del suddetto regolamento. La copertura finanziaria della quota nazionale pubblica è posta a totale carico del Fondo di rotazione, di cui all'art. 5 della legge n. 183 del 1987”.

¹⁴⁰ Dati forniti da MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE). Cfr., inoltre, Allegato n. 4 al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2023 - Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2023 tra l'Italia e l'Unione europea (art. 5, c. 2, D.L. n. 547 del 23.9.94, conv. in L. n. 644 del 22.11.94).

¹⁴¹ È utile rammentare che il Sistema delle Risorse Proprie, per quanto concerne l'attuale Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027, è disciplinato dalla Decisione del Consiglio n. 2053 del 14 dicembre 2020 e prevede quattro tipologie di risorse: le Risorse Proprie Tradizionali, la Risorsa IVA, la Risorsa complementare RNL e la Risorsa Plastica (cfr. All. 4 conto cons. MEF cit. Tit. I).



Versamenti dell'Italia all'UE <i>(importi in milioni di euro)</i>			
Tipologia di risorsa	Anno 2021	Anno 2022	Anno 2023
Risorse Proprie Tradizionali	1.896,40	2.807,31	2.287,71
Risorse Proprie I.V.A.	2.107,67	2.156,05	2.703,16
Risorse complementari R.N.L.	15.532,28	14.248,30	12.692,52
Risorse rifugiati Turchia	19,36	19,06	15,00
Risorsa Plastica	749,13	788,51	855,32
Totale Versamenti	20.304,84	20.019,23	18.553,71

Fonte: MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).

Rispetto al 2022, si registra il decremento delle risorse proprie tradizionali, pari al 18,51%, dovuto al minor gettito dei dazi, conseguenza del rallentamento degli scambi commerciali dopo gli elevati versamenti nel 2022. Per quanto attiene all'IVA, si conferma l'andamento incrementale registrato nel 2022 con una ulteriore crescita del 25,38%, riconducibile all'aumento della base imponibile su cui si calcola la contribuzione al Bilancio UE, per effetto della ripresa economica e dell'alto tasso di inflazione.

Anche per la Risorsa Plastica si registra un risultato migliorativo dell'8,47%: il dato, peraltro, allo stato scaturisce da stime, in attesa dei risultati effettivi a consuntivo. Invece, per la Risorsa RNL, la diminuzione di circa 1,56 miliardi di euro (-10,92%) è imputabile a conguagli positivi, che hanno ridotto la contribuzione su tale Risorsa nel 2023.¹⁴²

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

¹⁴² Dati attinti dal citato All. 4 al conto consuntivo del MEF.



Accrediti risorse dall'UE all'Italia			
<i>(importi in milioni di euro)</i>			
Fonte finanziaria	anno 2021	anno 2022	anno 2023
Fondo Europeo Agricolo di Garanzia - FEAGA	4.025,02	4.297,01	4.257,65
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR	1.450,40	1.711,23	1.789,87
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR	6.323,34	5.470,68*	3.569,04 ^a
Fondo Europeo Marittimo per la Pesca - FEAMP	22,37	83,94	44,20
Fondo Sociale Europeo - FSE	3.361,85	2.128,39**	3.442,69 ^b
Fondo <i>Youth Employment Initiative</i> (Fondo per l'occupazione giovanile) - YEI	58,03	54,19	46,41
Strumento di preadesione - IPA / IPAIII	23,44	35,43	16,66
Fondo Europeo Indigenti - FEAD	89,93	125,30***	197,21 ^c
Fondo Sicurezza Interna - FSI	40,16	24,21	9,81
Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione - FAMI	48,96	74,12	49,22
Strumento Europeo di Vicinato - ENI	18,51	10,22	20,5
Altri contributi comunitari	329,23	319,2	384,69
Fondo Europeo Globalizzazione - FEG	5,37	0	0
Fondo Sociale Europeo <i>Plus</i> - FSE+	n.d.	221,42	165,72
Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca ed Acquacoltura - FEAMPA	n.d.	5,18	2,59
<i>Just Transition Fund</i> - JTF	n.d.	10,3	5,15
<i>Integrated Border Management Fund</i> - BMVI	n.d.	22,06	15,75
INTR	n.d.	n.d.	51,75
NDICI	n.d.	n.d.	4,3
Totale Generale Accrediti	15.796,61	14.592,88	14.073,21
<i>Recovery and Resilience Facility</i> - RRF	24.892,70	42.003,18	35.046,59
Totale Generale Accrediti con RRF	40.689,31	56.596,06	49.119,80

* di cui euro 1.425.098.850,64 relativi a REACT-EU (2022)

** di cui euro 413.194.732,50 relativi a REACT-EU

*** di cui euro 7.975.200,00 relativi a REACT-EU

^a di cui euro 1.379.725.415,46 relativi a REACT-EU (2023)

^b di cui euro 2.659.592.934,24 relativi a REACT-EU (2023)

^c di cui euro 31.920.757,12 relativi a REACT-EU (2023)

Fonte: MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).

Complessivamente, per il 2023, risultano conferiti all'Italia 49,12 miliardi di euro. Come evidenziato in precedenza, la dimensione degli accrediti è incisa in misura determinante (oltre il 71% del totale) dai fondi corrisposti dall'Unione europea a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e



Resilienza (PNRR), dei quali 23 miliardi di euro a titolo di prestiti e 12 miliardi di euro in forma di sovvenzioni. Risultano, altresì, liquidati circa 8,58 milioni di euro, a titolo di eccedenza della gestione della liquidità, riferita alla rata di finanziamento dell'anno solare 2022.

Accanto ai descritti finanziamenti, si pongono le dotazioni aggiuntive 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.

In particolare, l'importo complessivo di 4,071 miliardi di euro risulta distribuito per euro 1,379 miliardi al programma FESR; per euro 2,659 miliardi al Fondo sociale europeo - FSE; e per euro 31,92 milioni al Fondo di aiuti europei agli indigenti - FEAD.

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.

A fronte, infatti, di una sostanziale stabilità del Fondo europeo agricolo di garanzia - FEAGA e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale - FEASR, si registra l'aumento delle risorse assegnate ai seguenti fondi:

- Fondo Sociale Europeo - FSE (3.442,69 milioni di euro, a fronte di 2.128,39 milioni di euro nel 2022);
- Fondo Europeo Indigenti - FEAD (197,21 milioni di euro, in ulteriore crescita rispetto al biennio precedente);
- Strumento europeo di vicinato - ENI (20,5 milioni di euro, pari al doppio del dato 2022).

Di converso, risultano in significativo decremento gli stanziamenti per:

- Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, pari a 3.569 milioni di euro, in costante contrazione rispetto alle annualità precedenti;
- Fondo Europeo Marittimo per la Pesca - FEAMP; ridotti in misura rilevante a 44,20 milioni di euro, a fronte di 83,94 milioni di euro nel 2022;
- Strumenti di preadesione - IPA / IPAIII, pari a circa 16 milioni di euro, anch'essi sostanzialmente dimezzati rispetto al 2022;
- Fondo Sicurezza Interna - FSI, parimenti in forte riduzione (da 24,21 milioni di euro nel 2022 a 9,8 milioni).

Nell'annualità in esame, registrano comunque una flessione anche il Fondo *Youth Employment Initiative* (Fondo per l'occupazione giovanile) - YEI; il Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione - FAMI; il Fondo Sociale Europeo *Plus* - FSE+; il Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca ed



Acquacoltura - FEAMPA; il *Just Transition Fund* - JTF; l'*Integrated Border Management Fund* - BMVI.

Costituiscono nuove assegnazioni, invece, le risorse destinate ai programmi INTR - *Interreg Europe*¹⁴³ e NDCI - *Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument - Global Europe* (Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale).¹⁴⁴

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 quantitativi l'Italia beneficia di stanziamenti senza precedenti, costituiti da risorse europee e cofinanziamento nazionale pari a 76,3 miliardi di euro, dei quali 45,5 miliardi a valere sul fondo FESR; 28,6 in relazione al FSE+; 1,2 milioni per il fondo JTF e 987,29 a valere sul FEAMPA.

Complessivamente il periodo di programmazione prevede 48 programmi nazionali e regionali, nonché 10 di Cooperazione Territoriale Europea, con Autorità di gestione italiana.

A questi strumenti si sono aggiunti gli stanziamenti pari a 1,87 miliardi di euro afferenti ai fondi AMIF, BMVI e ISF che supportano programmi nazionali destinati alla sicurezza interna, alla

¹⁴³ Le modalità di funzionamento di tale strumento sono state fissate con il Regolamento (UE) n. 2021/1059 – recante disposizioni specifiche per l'obiettivo «Cooperazione territoriale europea» (*Interreg*) – sostenuto dal Fondo europeo di sviluppo regionale e dagli strumenti di finanziamento esterno. Ivi sono, inoltre, stabilite le regole anche in materia di assistenza tecnica, sorveglianza, valutazione, comunicazione, ammissibilità, gestione e controllo, nonché di gestione finanziaria dei programmi *Interreg*, che sono sostenuti dal Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR (regolamento UE 2021/1058), insieme agli obiettivi specifici e all'integrazione degli strumenti di finanziamento esterni dell'Unione (strumento di assistenza preadesione - IPA III; strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - NDICI; finanziamento per tutti i PTOM per il periodo 2021-2027).

¹⁴⁴ Il nuovo strumento NDICI-Europa globale riunisce diversi precedenti strumenti di finanziamento esterno dell'UE. Mira a sostenere i Paesi più bisognosi di superare le sfide di sviluppo a lungo termine e contribuire al conseguimento degli impegni e degli obiettivi internazionali che l'Unione ha concordato, in particolare l'Agenda 2030 e i suoi obiettivi di sviluppo sostenibile e l'accordo di Parigi. Attualmente ha una dotazione complessiva di 79,5 miliardi di euro ed è volto a finanziare la cooperazione dell'UE con tutti i Paesi terzi, ad eccezione dei beneficiari degli strumenti di preadesione e dei programmi geografici dei Paesi e territori d'oltremare.



prevenzione e contrasto del terrorismo, ai fenomeni di radicalizzazione, ai reati gravi e di criminalità organizzata, alla gestione delle frontiere e al sistema europeo di asilo e migrazione.

Come evidenziato nella relazione di questa Procura Generale sull'esercizio 2022, in particolare 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*.¹⁴⁵

Nel descritto contesto, assume precipuo rilievo il dato che risulta attribuito alle Regioni oltre il 50% di tale *plafond* (48,4 miliardi di euro, di cui 27,4 a carico dell'Unione), mentre ai programmi nazionali è riservata la dotazione di 26,5 miliardi di euro (di cui 15,2 di provenienza comunitaria).

Nel prospetto che segue è rappresentata la distribuzione dei finanziamenti alle regioni italiane¹⁴⁶:

Programmazione 2021-2027 (importi in milioni di euro)			
PO	Fondo	Risorse programmate totali	Risorse programmate europee
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

¹⁴⁵ 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+).

¹⁴⁶ È utile ricordare che, in sede di programmazione, è stata parzialmente rivista la classificazione delle regioni: nella categoria "*in transizione*" rientra non più solo l'Abruzzo, ma sono state inserite anche Umbria e Marche, precedentemente rientranti nel novero delle regioni "*più sviluppate*". È stata confermata, invece, 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*".

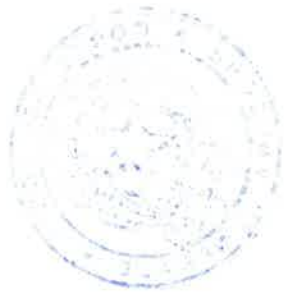


Friuli V.Giulia	FSE+	373,07	149,23
Lazio	FESR	1.817,29	726,91
Lazio	FSE+	1.602,55	641,02
Liguria	FESR	652,52	261,01
Liguria	FSE+	435,01	174,00
Lombardia	FESR	2.000,00	800,00
Lombardia	FSE+	1.507,36	602,94
Marche	FESR	585,69	292,84
Marche	FSE+	296,13	148,06
Molise	FESR-FSE+	402,49	281,74
PA Bolzano	FESR	246,57	98,63
PA Bolzano	FSE+	150,00	60,00
PA Trento	FESR	181,03	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	92,49	37,00
Valle d'Aosta	FSE+	81,56	32,62
Veneto	FESR	1.031,29	412,52
Veneto	FSE+	1.031,29	412,52
Totale		48.491,99	27.416,02

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud.

Alla data del 31/12/2023 risultano spese nazionali e eurounitarie certificate solo con riguardo ai programmi regionali, rispettivamente pari a 96,4 milioni di euro e 38,7 milioni di euro: nello specifico, si tratta di accrediti in favore delle Regioni Emilia Romagna e Piemonte, a valere sui fondi FESR e FSE+. ¹⁴⁷

¹⁴⁷ Dati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud.



Per quel che attiene allo stato di avanzamento della programmazione nel suo complesso, si sono registrati nel 2023 i seguenti risultati¹⁴⁸:

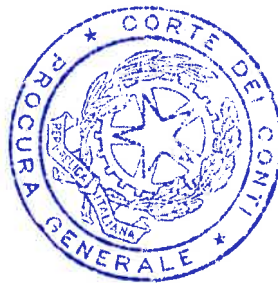
- per i fondi FESR/FES+/JTF/FEAMPA i programmi nazionali presentano impegni pari al 3%; i programmi regionali registrano un buon livello di impegni (14,3%) e di pagamenti (2,6%) nelle regioni più sviluppate, mentre sono più contenuti i dati delle regioni in transizione (5,1% e 0,5%) e di quelle meno sviluppate (2,7% e 0,1%);
- con riguardo ai programmi di cooperazione territoriale sono stati assunti solo impegni vincolanti nella misura del 4%;
- in relazione agli strumenti AMIF/BMVI/ISF, risultano impegni per il 13,7% e pagamenti pari all'1%. Il dato positivo degli impegni è correlato agli interventi per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi e al sistema europeo di asilo e migrazione legale verso gli Stati membri.

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

Per quanto concerne il **periodo di programmazione 2014-2020**, deve evidenziarsi che, nel corso del 2023, l'Unione europea ha adottato il Regolamento n. 2023/435 (*“Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il Regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE”*), con il quale si è previsto un sostegno specifico ai programmi nazionali e regionali volti alla promozione delle fonti di energia sostenibili, per il progressivo superamento della dipendenza energetica da Paesi terzi¹⁴⁹: l'iniziativa, denominata SAFE - *Supporting Affordable Energy*, rimessa all'adesione dei singoli Stati membri, ha comportato per l'Italia la rimodulazione di alcuni assi afferenti al REACT-EU e la predisposizione di progetti dedicati.

¹⁴⁸ Dati forniti da MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).

¹⁴⁹ Il Regolamento (UE) n. 2023/435, in particolare, introduce l'articolo 25 *ter* del Regolamento (UE) n. 1303/2013 che prevede: - il finanziamento del capitale di esercizio sotto forma di sovvenzioni alle PMI *“particolarmente colpite dagli aumenti dei prezzi dell'energia”*; - il sostegno alle famiglie vulnerabili per sostenere i costi del consumo energetico; - l'accesso al mercato del lavoro mediante il mantenimento dei posti di lavoro di lavoratori dipendenti e autonomi attraverso regimi di riduzione dell'orario lavorativo e regimi equivalenti.



In particolare, secondo la disciplina eurounitaria, le risorse riprogrammabili per l'Italia sono individuate nella misura massima del 10% del totale delle risorse FESR e FSE, comprese le risorse REACT-EU, assegnate per il periodo di programmazione 2014-2020 (4,7 miliardi di euro).

Per tali interventi l'onere finanziario è interamente a carico dei fondi unionali, sicché si è provveduto a portare in riduzione dalla dotazione finanziaria dei programmi la quota di cofinanziamento nazionale non più necessaria. Da ciò è conseguito che, alla data del 31/12/2023, le risorse del periodo di programmazione risultano ridotte a 65,3 miliardi di euro per i fondi FESR e FSE, rispetto ai 65,8 miliardi registrati al 31/12/2022.¹⁵⁰

Complessivamente, le disponibilità previste in relazione ai diversi fondi strutturali e di sostegno risultano pari a 94,2 miliardi di euro (di cui 27,9 miliardi per il FEASR e 980,13 milioni di euro per il FEAMP).¹⁵¹

In generale, rispetto alle riferite dotazioni, al 31/12/2023, si riscontra un livello di avanzamento dei progetti finanziati con i fondi FESR e FSE pari al 103,5%, in termini di impegni giuridicamente vincolanti e al 74,20%, in termini di spesa sostenuta dai beneficiari. Più in dettaglio, il dato aggregato risulta composto nei seguenti modi:

- per i programmi operativi nazionali (PON) gestiti dalle amministrazioni centrali, è stato registrato un livello di impegni pari al 100,62% e al 65,70%, in relazione ai pagamenti. Entrambi i dati sono significativamente migliori rispetto al 2022;
- per i programmi operativi gestiti dalle amministrazioni regionali, si sono conseguiti livelli di avanzamento elevati sia sul fronte degli impegni che dei pagamenti, in tutte le aree. Le regioni più sviluppate raggiungono il 100,52% degli impegni e il 90,01% dei pagamenti; le regioni meno sviluppate registrano impegni pari al 111,10% e pagamenti pari al 77,47%; infine, nelle regioni in transizione, i dati sono, rispettivamente, all'87,5 al 93,90% e al 75,6%;
- per quel che concerne i programmi di cooperazione territoriale, parimenti sono stati realizzati risultati migliorativi rispetto al 2022, con gli impegni attestati al 90,30% e i pagamenti al 76,93%.

Si riporta, di seguito, una tabella sinottica riepilogativa dei risultati richiamati:

¹⁵⁰ Dati forniti da Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud.

¹⁵¹ Dati forniti da MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).



Programmazione 2014-2020								
	Impegni programmato (%)				Pagamenti programmato (%)			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
PON	77,54	55,65	70,25	100,62	46,49	35,44	43,69	65,7
POR Regioni meno sviluppate	71,14	88,55	101,33	111,1	41,8	56,24	65,94	77,47
POR Regioni in transizione	65,91	81,71	87,59	93,9	37,79	56,98	65,4	75,61
POR Regioni più sviluppate	79,94	96,78	99,99	100,52	50,48	70,41	82,2	90,01
Cooperazione Territoriale	73,49	79,97	85,56	90,3	27,2	43,66	61,9	76,93

Fonte: MEF –Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’Unione Europea (IGRUE).

I dati delineano una situazione complessiva di obiettivo miglioramento rispetto al 2022: in particolare, sul versante degli impegni si è superata in tutti gli ambiti la soglia del 90% e, in alcuni, addirittura del 100%; ma anche sul piano dei pagamenti, si è registrata l’importante crescita per i programmi nazionali (di oltre il 20%) ed un significativo incremento per i programmi regionali e quelli di cooperazione. Nel complesso, deve rilevarsi che la consistente progressione della capacità di impegno ha trovato, tuttavia, non completo riscontro sul fronte dei pagamenti, che solo in un caso raggiungono il 90% (POR regioni più sviluppate), mentre in uno permangono al di sotto del 70% (PON, pur se in crescita) e negli altri casi al di sotto dell’80%.

Con riguardo alle risorse a valere sui fondi FEASR e FEAMPA, al 31/12/2023 risulta conseguito un livello complessivo di pagamenti del 75,64%, corrispondenti – rispettivamente – a 21,2 miliardi di euro su 27,8 programmati e 592 milioni di euro rispetto a 980,13 programmati: la composizione del risultato evidenzia che, in concreto, per il FEAMPA il dato non è particolarmente soddisfacente, attestandosi intorno al 60%.

Sul fronte dell’impiego dei finanziamenti, il Dipartimento per politiche di coesione e per il sud riferisce che, in chiusura d’anno, la spesa pubblica certificata per i fondi FESR e FSE alla Commissione europea è stata pari a 42,4 miliardi di euro; mentre quella per i programmi di Cooperazione territoriale europea è stata pari a 728,93 milioni di euro.

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



Europea sulle dichiarazioni di chiusura di n. 2 programmi: il POR Calabria e il PON Reti e mobilità.¹⁵²

Con riferimento alle **risorse non utilizzate per i programmi operativi degli obiettivi Convergenza e Competitività**, il dato dei disimpegni riferito a tale periodo di programmazione si conferma, al 31/12/2023, pari a circa 526 milioni di euro, che corrispondono all'1,9% degli stanziamenti assegnati all'Italia. In relazione al settore Cooperazione territoriale, risulta un dato di disimpegno di 4,6 milioni di euro.¹⁵³

3.2. La politica agricola comune.

Nella relazione di questa Procura generale afferente al Rendiconto dello Stato per il 2022 si è posto in rilievo che, per il settore agricolo, il Piano strategico della PAC 2023-2027 presentato dall'Italia è stato adottato dalla Commissione europea con provvedimento del 2 dicembre 2022. Ai fini dell'implementazione di tale piano, in chiusura d'esercizio 2022 sono stati pubblicati, altresì, 16 decreti attuativi concernenti: i pagamenti diretti, la condizionalità rafforzata, la condizionalità sociale e gli interventi settoriali (vino, olio, ortofrutta, patate e apistico).¹⁵⁴

Nel corso del 2023, peraltro, sono state presentate delle proposte di modifica del Piano, accolte dalla Commissione europea, con la decisione di esecuzione C (2023) 6990. Si è, altresì, evidenziato in precedenza che, per la Politica agricola comune, è stato deciso in sede eurounitaria il prolungamento del periodo di programmazione 2014-2020 al biennio 2021-2022: in particolare, ciò ha comportato che i pertinenti termini di ultimazione dei pagamenti sono stati posticipati al 31/12/2025.

¹⁵² 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.

¹⁵³ Dati forniti da Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud.

¹⁵⁴ Si ricorda, in particolare, il D.M. 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", che ha abrogato il precedente D.M. 20 novembre 2017. Rispetto alla previgente disciplina sono state introdotte nuove modalità e procedure congruenti con il rinnovato quadro normativo afferente agli organismi pagatori, recato dal Regolamento (UE) n. 2021/2116 del Parlamento e del Consiglio, dal Regolamento delegato (UE) n. 2022/127 e dal Regolamento di esecuzione (UE) n. 2022/128, entrambi della Commissione. Sul punto si segnala la previsione che tutti gli organismi pagatori siano riconosciuti, al fine di assicurare una efficace, efficiente e corretta attuazione della programmazione.



L'esercizio in esame, pertanto, offre plurimi livelli di dati finanziari e di impiego delle risorse, in relazione ai diversi settori di intervento e al ciclo di programmazione. Alla luce di tale connotazione, si procede ad illustrare separatamente i risultati afferenti a ciascuno di essi.

Per quel che concerne i contributi a valere sul fondo **FEAGA** – per il quale nel 2023 risultano accreditati euro 4,25 miliardi¹⁵⁵ – l'AGEA ha indicato in 1,8 miliardi di euro l'ammontare dei pagamenti effettuati dagli Organismi pagatori, nell'ambito della programmazione 2023-2027 (la cui dotazione complessiva è di 20,78 miliardi di euro per il quinquennio).¹⁵⁶ Il dato non appare soddisfacente, attestandosi al di sotto del 50% delle risorse rese disponibili nell'esercizio.

In relazione alla gestione degli interventi finanziati con il **Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)**, con riferimento al periodo 2014-2022, sono stati trasferiti, agli organismi pagatori con richiesta di erogazione, importi per circa 1,72 miliardi di euro: al 31/12/2023 risultano spese complessive, dichiarate da inizio programmazione, pari a 21,24 miliardi di euro, con una quota di cofinanziamento UE di 10,73 miliardi.¹⁵⁷

In proposito, deve ricordarsi che l'Unione europea, a fronte della crisi pandemica, ha destinato risorse aggiuntive a valere sul piano straordinario *Next Generation EU* - NGEU pari a 910,6 milioni di euro¹⁵⁸, che hanno incrementato la quota di contribuzione unionale: il dato di cofinanziamento riferito, quindi, aggrega la quota "ordinaria" (euro 10,35 miliardi) a quella straordinaria (euro 375 milioni), impiegate nell'annualità in esame.¹⁵⁹

In termini di avanzamento percentuale della spesa – rispetto alle assegnazioni FEASR e alle richiamate dotazioni aggiuntive – i Programmi di sviluppo rurale italiani risultano aver raggiunto, in chiusura d'esercizio, il 75,35% dei finanziamenti assegnati all'Italia (pari a complessivi 27,88 miliardi di euro). In dettaglio, la spesa per i programmi di sviluppo rurale si presenta articolata nei seguenti termini¹⁶⁰:

- le Regioni più sviluppate (ex obiettivo competitività) hanno dichiarato spese per 9,5 miliardi di euro, pari al 76,26% delle risorse assegnate,

¹⁵⁵ Dati forniti da Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).

¹⁵⁶ Dati forniti da AGEA.

¹⁵⁷ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.

¹⁵⁸ Regolamento (UE) n. 2020/2094, che istituisce lo strumento europeo per la ripresa *post*-pandemia (c.d. "Regolamento EURI"), che ha introdotto l'articolo 58-*bis* del regolamento sviluppo rurale (allegato II del Regolamento UE n. 2020/2220).

¹⁵⁹ Dati forniti da AGEA.

¹⁶⁰ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.



- nelle Regioni meno sviluppate (ex obiettivo convergenza) sono state rendicontate spese per 7,1 miliardi di euro, corrispondente ad un'attuazione finanziaria complessiva del 72,82%,
- le Regioni in transizione (Abruzzo, Sardegna e Molise) hanno dichiarato spese FEASR per oltre 2 miliardi di euro con una percentuale di impiego del 76,75% e per i programmi nazionali (SPRN e Rete rurale nazionale) per oltre 2,5 miliardi di euro, con un grado di avanzamento dell'86,28%.

Il quadro complessivo dello stato di attuazione di tali programmi, per il periodo 2014-2022, è rappresentato dalla seguente tabella:

FEASR - Stato di attuazione alla data del 31 dicembre 2023					
Programma di Sviluppo Rurale	Programmato Spesa Pubblica	Programmato FEASR e NGEU	Totale Pagato Spesa Pubblica al 31/12/2023	Totale Pagato FEASR e NGEU al 31/12/2023	% Avanzamento
Abruzzo	638.682.908,83	318.561.358,64	450.618.738,72	221.007.687,86	69,38
Basilicata	889.809.164,29	552.987.093,89	626.291.682,87	383.833.275,36	69,41
Bolzano	486.240.834,16	218.907.027,76	432.444.040,01	191.401.032,50	87,43
Calabria	1.452.496.821,83	903.253.687,41	1.078.551.585,64	665.741.620,56	73,70
Campania	2.373.937.508,04	1.473.470.148,61	1.780.699.914,45	1.086.161.580,35	73,71
Emilia R.	1.583.136.388,62	713.039.800,69	1.211.633.165,35	530.613.952,22	74,42
Friuli V.G.	398.600.811,90	179.847.357,08	307.013.569,05	135.378.514,11	75,27
Lazio	1.105.226.590,82	497.831.583,15	859.506.892,63	380.719.372,00	76,48
Liguria	414.272.663,29	185.780.826,15	273.831.955,92	117.693.357,17	63,35
Lombardia	1.543.418.830,85	695.355.655,72	1.185.856.280,76	520.366.589,88	74,83
Marche	882.603.323,98	394.368.346,12	643.077.193,81	277.294.867,51	70,31
Molise	281.848.163,49	140.821.641,76	221.351.869,85	106.750.226,83	75,81
Piemonte	1.457.802.804,67	656.818.361,73	1.089.046.898,47	484.278.705,16	73,73
Puglia	2.134.481.738,79	1.328.099.465,34	1.527.988.937,04	948.833.323,22	71,44
Sardegna	1.729.292.979,35	862.421.030,30	1.361.772.187,68	669.815.986,04	77,67
Sicilia	2.885.571.079,78	1.792.683.750,65	2.076.776.117,26	1.276.376.979,07	71,20
Toscana	1.291.647.584,54	582.576.819,58	934.702.919,20	410.781.156,71	70,51
Trento	400.164.683,87	179.599.730,73	303.517.885,66	135.718.365,86	75,57
Umbria	1.195.326.465,20	534.715.696,72	885.561.025,21	394.040.482,96	73,69
Valle d'Aosta	182.247.368,62	81.668.763,79	155.999.278,95	69.008.111,81	84,50
Veneto	1.561.242.134,52	702.140.733,89	1.251.543.077,12	550.676.547,01	78,43
RRN	130.037.984,24	67.671.767,00	111.693.494,87	58.125.294,73	85,89
Programma Nazionale	2.860.290.035,04	1.287.130.515,77	2.468.327.945,43	1.110.747.598,73	86,30
TOTALE	27.878.378.868,72	14.349.751.162,48	21.237.806.655,95	10.725.364.627,65	76,18

Fonte: MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.



In detto contesto, deve rilevarsi che tutte le Regioni, tranne la Liguria, hanno rispettato, per il 2023, le soglie di spesa delle somme impegnate nell'annualità 2020, secondo la previsione di cui all'art. 38 del Reg. UE 1306/2013, che pone la c.d. regola "N+3": ciò ha comportato l'attivazione della procedura di disimpegno per l'importo di 7,75 milioni di euro a valere sul programma di sviluppo regionale (quota FEASR 3,33 milioni).¹⁶¹

Per quanto attiene, poi, ai programmi nazionali (PSRN e Rete rurale nazionale), sono dichiarate spese per 2,47 miliardi di euro, con una quota FEASR del 45%, pari a 1,11 miliardi: il dato vede un livello di impegni piuttosto elevato (96%) per tutti gli interventi, rispetto al quale i pagamenti si attestano all'86%, registrando, invece, un andamento disomogeneo tra le diverse misure.¹⁶²

In relazione al **Programma Operativo Nazionale - PON del Fondo Europeo Affari Marittimi, Pesca e Acquacoltura (FEAMPA)**¹⁶³ – la cui dotazione finanziaria complessiva per il periodo 2021-2027 ammonta a 987,3 milioni di euro – con il D.M. n. 69969 del 14/02/2022 è stato effettuato il riparto della quota unionale (pari a 518,2 milioni), disponendo l'affidamento del 55,07% delle risorse agli Organismi Intermedi (285,41 milioni), mentre la restante parte (44,93%) è stata affidata all'Autorità di Gestione (232,81 milioni).

Al 31/12/2023, gli impegni complessivi di spesa, inclusa l'Assistenza Tecnica, ammontano a circa 109,4 milioni di euro (quota UE circa 64,6 milioni), a fronte dei quali i pagamenti effettuati sono risultati pari a 10,6 milioni di euro (quota UE 5,3 milioni).¹⁶⁴

Venendo all'esame dell'andamento della **programmazione FEAMP per il periodo 2014-2022**¹⁶⁵ – per cui, al 31 dicembre 2023, sono stati accreditati fondi per 44,2 milioni di euro¹⁶⁶ – la competente Direzione generale del Ministero dell'agricoltura, sovranità alimentare e foreste ha indicato che sono ancora in corso i pertinenti interventi, in quanto la scadenza per l'elaborazione e l'invio della Domanda di Pagamento Finale del programma è stata posticipata al 31 luglio 2025: nel descritto contesto, in data 27/06/2023, sono stati accreditati a valere su tale periodo oltre 3 milioni

¹⁶¹ Dati forniti da MASAF - Dipartimento della Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.

¹⁶² Dati forniti da MASAF - Dipartimento della Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.

¹⁶³ Si ricorda che tale Fondo è stato istituito con il Regolamento UE 2021/1139 del 7.7.2021, quale nuovo strumento finanziario di sostegno del settore pesca e acquacoltura per il periodo di programmazione 2021-2027.

¹⁶⁴ Dati forniti da MASAF.

¹⁶⁵ Si ricorda che tale Fondo costituisce lo strumento finanziario di sostegno eurounitario per i settori della pesca e dell'acquacoltura per il periodo 2014-2020 (poi esteso), che è stato introdotto con il Regolamento (UE) n. 508/2014.

¹⁶⁶ Dati forniti da MEF - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea (IGRUE).



di euro a titolo di prefinanziamento per l'annualità 2023, al netto della chiusura dei conti 2021-2022.¹⁶⁷

In termini di risultati, al 31/12/2023, sono dichiarati impegni di spesa, inclusa l'Assistenza Tecnica, per circa 924,2 milioni di euro (di cui circa 505,8 milioni di euro in quota UE), mentre i pagamenti effettuati ammontano a circa 803,1 milioni di euro (di cui circa 440,8 milioni di euro in quota UE).¹⁶⁸

Rispetto all'annualità precedente, entrambe le voci registrano un significativo miglioramento, nella misura – rispettivamente – del 14,3% (da 808,6 milioni di euro del 2022 a 924,2 milioni) e del 30,2% (da circa 617 milioni di euro del 2022 a circa 803,1 milioni).

Infine, sempre in relazione al settore della pesca, l'Amministrazione ha segnalato che – al 31/12/2023 – non risultava chiuso in via definitiva il **Programma operativo 2007/2013, a valere sul Fondo europeo per la pesca (PO-FEP)**¹⁶⁹, essendo ancora in corso il contraddittorio con i competenti Servizi della Commissione sulla proposta di pre-chiusura formulata dal nostro Paese: ha riferito, altresì, che successivamente – con nota del 27/03/2024 – è pervenuta da tali Uffici la comunicazione di “*Conferma di chiusura dell'intervento e dell'inizio del periodo di cui all'art. 87 del regolamento (CE) n. 1198/2006*”.¹⁷⁰

Proseguendo nell'analisi dello sviluppo dei programmi previsti dalla Politica agricola dell'Unione, deve poi darsi conto dello stato di avanzamento dell'intervento, specifico e temporaneo, denominato “*Misura 21*”, che è stato introdotto con il Regolamento (UE) n. 2020/872, al fine di fornire un sostegno eccezionale per fronteggiare la pandemia sanitaria da COVID-19.

Con questo strumento è stato disposto uno stanziamento addizionale per i programmi di sviluppo rurale pari a 150,40 milioni di euro (dei quali 74,36 milioni in quota FEASR).

¹⁶⁷ Cfr. art. 14, par. 3, Reg. (UE) n. 2024/795 del 29 febbraio 2024, che ha modificato il par. 2 dell'art. 135 Reg. (UE) n. 1303/2013, prorogando tale termine di un anno. Da ciò consegue che la scadenza per l'invio dei “conti finali”, relativi alle posizioni creditorie dell'Italia, è stata fissata al 15/02/2026. Dati forniti da MASAF - Dipartimento Sovranità Alimentare e Ippica (ex DG PEMAC).

¹⁶⁸ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Sovranità Alimentare e Ippica (ex DG PEMAC).

¹⁶⁹ Si rammentano le fonti regolatrici del Fondo: Regolamento (CE) n. 1198/2006 del Consiglio, del 27 luglio 2006, che stabilisce i principi fondamentali; Regolamento (CE) n. 498/2007 della Commissione, del 26 marzo 2007, che disciplina le modalità di applicazione del Regolamento fondamentale; Regolamento (UE) n. 1249/2010 della Commissione, del 22 dicembre 2010, che modifica il precedente n. 498/2007. In Italia la programmazione finanziaria del settore pesca è stata affidata alla (allora) Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura del MIPAAF, che ha predisposto il citato Programma Operativo FEP (PO FEP), approvato dalla Commissione europea il 19 dicembre 2007.

¹⁷⁰ Dati forniti da MASAF - Dipartimento della Sovranità Alimentare e dell'Ippica (ex DG PEMAC).



Al 31 dicembre 2023, sono state rendicontate spese per 148,76 milioni di euro (quota FEASR 73,38 milioni di euro), corrispondenti al 98,91% del totale.

Tutte le regioni hanno fatto ricorso alla misura, ad eccezione delle Province autonome di Trento e di Bolzano e della regione Lazio e si sono registrati risultati significativi in termini di impiego, con pagamenti effettuati compresi tra il 94% e il 100% delle somme programmate. I dati sono più compiutamente rappresentati nel prospetto che segue:

Misura 21 - Avanzamento finanziario al 31 dicembre 2023					
PSR	Risorse Programmate		Pagato al 31/12/2023		% Avanzamento
	<i>FEASR</i>	<i>Spesa Pubblica</i>	<i>FEASR</i>	<i>Spesa Pubblica</i>	
Abruzzo	2.964.427,80	6.175.891,25	2.964.427,80	6.175.891,39	100
Basilicata	4.264.804,27	7.049.263,26	4.264.804,18	7.049.262,89	100
Bolzano	0	0	0	0	0
Calabria	11.063.030,00	18.286.000,00	10.424.248,51	17.230.162,28	94,23
Campania	5.590.804,40	9.240.999,01	5.592.921,90	9.244.498,72	100
Emilia Romagna	115.351,00	267.511,60	115.297,90	267.388,45	99,95
Friuli Venezia Giulia	1.033.715,76	2.397.300,00	1.033.715,76	2.397.300,01	100
Lazio	0	0	0	0	0
Liguria	2.661.752,00	6.193.001,40	2.654.520,27	6.176.175,54	99,73
Lombardia	8.580.963,74	19.900.194,20	8.580.272,51	19.898.591,27	99,99
Marche	1.819.072,50	4.218.628,25	1.819.072,50	4.218.628,27	100
Molise	1.824.480,00	3.801.000,00	1.824.480,00	3.801.000,08	100
Piemonte	4.184.154,47	9.703.512,22	4.183.852,61	9.702.812,23	99,99
Puglia	8.045.256,61	13.297.944,81	7.710.086,32	12.743.943,93	95,83
Sardegna	960.000,00	2.000.000,00	959.040,00	1.998.000,04	99,90
Sicilia	2.145.229,88	3.545.834,51	2.144.432,25	3.544.516,00	99,96
Toscana	6.601.165,95	15.308.826,41	6.599.872,36	15.305.826,52	99,98
Trento	0	0	0	0	0
Umbria	2.484.574,40	5.762.000,00	2.483.117,28	5.758.620,81	99,94
Valle d'Aosta	105.644,00	245.000,00	105.644,00	245.000,00	100
Veneto	9.920.500,00	23.006.725,42	9.919.068,24	23.003.405,13	99,99
ITALIA	74.364.926,78	150.399.632,34	73.378.874,39	148.761.023,56	98,91

Fonte: MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.



Viene infine in rilievo, per il 2023, il favorevole esito del confronto tra l'Italia e la Commissione europea in merito alla richiesta di un intervento di sostegno per fronteggiare i gravi danni economici, patiti dai settori delle uova e delle carni, a causa di molteplici focolai di influenza aviaria sviluppatasi nel corso del 2021: in particolare, l'istanza è stata accolta con Regolamento di esecuzione (UE) n. 2023/834 del 18/04/2023, riconoscendo al nostro Paese danni derivanti da tale epidemia per 54,45 milioni di euro, rispetto ai quali la Commissione ha disposto un contributo pari al 50% della spesa nazionale sostenuta.

4. Le rettifiche finanziarie.

4.1. Procedure di rettifica relative ai programmi 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020. Aggiornamento su indagini in ambito FEASR, riduzioni o recuperi di finanziamenti.

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.

Per il periodo 2014-2020, il MASAF riferisce essere state disposte dalla Commissione UE correzioni finanziarie pari a circa 42 milioni di euro, nell'ambito di tre indagini condotte in Italia presso gli OO.PP. AGEA (Lazio, Abruzzo e Molise), AVEPA (Veneto), AGREa (Emilia Romagna) e O.P. Lombardia.¹⁷¹

In merito ai procedimenti RDO/2019/001 e RDO/2019/002, a valere sul Fondo FEOGA Sez. Orientamento, la Commissione europea non ha ancora adottato alcuna decisione di esecuzione¹⁷², che escluda dal finanziamento la relativa spesa sostenuta. La verifica di conformità si è conclusa con la dichiarazione di inammissibilità delle richieste conciliative, presentate per entrambi i procedimenti citati¹⁷³, in quanto trattasi di importi inferiori ai minimi previsti dalla normativa comunitaria.¹⁷⁴

Risulta che l'unità finanziaria della D.G. Agri emetterà nota di addebito.

Relativamente alle investigazioni RD1/2023/802, RD2/2023/003, RD1/2023/805, risulta che, con riferimento ai fondi FEASR articolati nei programmi 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, le tre indagini ad oggi sono le sole non concluse.¹⁷⁵

¹⁷¹ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.

¹⁷² Ai sensi dell'articolo 52 del regolamento (UE) n. 1306/2013.

¹⁷³ Ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 908/2014.

¹⁷⁴ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.

¹⁷⁵ Dati forniti da AGEA.



Per quanto riguarda l'aggiornamento delle indagini, si riferisce in relazione alla situazione al termine del 2023:

- RD3R/2021/002, riguardante i programmi regionali di sviluppo rurale per l'Italia 2014 - 2020 FEASR, risulta chiusa dai Servizi UE, con nota Ares (2023)8101018 del 28 novembre 2023, senza alcuna rettifica finanziaria;
- RD2R/2021/002, concernente le misure FEASR di sviluppo rurale soggette al SIGC, risulta chiusa dai Servizi UE, con nota Ares (2023) 6387281 del 21 settembre 2023, senza alcuna rettifica finanziaria;
- RD1/2020/804 è stata oggetto di rettifica finanziaria per l'importo di euro 127.978,44 e risulta ricompresa nella decisione di esecuzione 2494 del 2023 (decisione *ad hoc* 72);
- RD2/2023/003 è stata oggetto di rettifica finanziaria per l'importo di euro 3.723.597,23 e risulta ricompresa nella decisione di esecuzione 1408 del 2023 (decisione *ad hoc* 71).¹⁷⁶

Relativamente all'indagine FV/2020/005/ IT, avente ad oggetto le Organizzazioni dei produttori ortofrutticoli e i programmi operativi del settore ortofrutta, la Commissione UE, con nota in data 17.4.2024 - Ref. Ares (2024) 2822458, ha proposto una riduzione di euro 29.213.215,34 per gli esercizi finanziari 2019-2022. In particolare, la stessa Commissione ha sottolineato la necessità di una maggiore attenzione nei controlli e nelle verifiche da parte delle Regioni sui programmi operativi.

4.2. Notizie relative a recuperi o rettifiche riguardanti programmi finanziati da fondi dell'UE.

Relativamente alla programmazione 2000-2006, nell'anno 2022 è stata aperta l'indagine da parte della Commissione europea a valere sulle erogazioni FEOGA, Sez. Orientamento, relative al programma della Regione Siciliana (riferimento RDO/2022/001/IT). Anche se non risultano ancora definite le riduzioni o i recuperi, con nota di impegno n. prot. 180866 del 17 novembre 2023, riguardante la restituzione delle somme della Regione Siciliana e successiva nota di debito n. 3242315595 del 14 dicembre 2023 notificata dalla Commissione europea, è stata disposta la restituzione della somma di euro 2.783,95 entro la data del 30 aprile 2024, di cui euro 1.553,22 relativa al caso IT/2008/96 e la somma di euro 1.230,73 relativa al caso IT/2011/10027.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Dati forniti da AGEA.

¹⁷⁷ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.



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.¹⁷⁸

Per il periodo di programmazione 2014-2020, non risultano allo stato aperte procedure di rettifica a valere sul Fondo FEAGA, Sez. Orientamento.

Quanto alle istruttorie relative al FEASR, si segnala che risultano allo stato aperte le indagini di cui alla tabella che segue¹⁷⁹:

Indagini UE ancora aperte				
Ambito	Data Audit	Numero indagine e settore	Organismo pagatore	Importi rettifiche proposti (euro)
FEASR	26-30/09/2022	Indagine RD2/2022/005 PSR 2014 - 2020 misure FEASR SIGC E Lavoro Certificazione	ARGEA	364.713,26
FEASR	07-11/11/2022	Indagine RD2/2022/006 FEASR misure SIGC Legalità Regolarità Lavoro OC	ARCEA	importo tuttora non definito
FEASR	19-23/06/2023	Indagine RD1/2023/802 SR E <i>Audit Word</i> Org. Certificazione Legalità e Regolarità	OP AGEA	importo tuttora non definito
FEASR	16-20/10/2023	Indagine RD2/2023/003 misure FEASR SIGC e Lavoro Org. Certificazione Legalità e Regolarità	AVEPA	importo tuttora non definito
FEASR	04-07/12/2023	Indagine RD1/2023/805 misure FEASR no SIGC	ARCEA	importo tuttora non definito

Fonte: AGEA

Accanto alle indagini sopra riportate, si pongono quelle segnalate dal MASAF per il FEOGA - Orientamento:

- Indagine RDO/2022/004, nota Ares (2023) 5418495 del 4.8.2023, per la Sicilia;
- Indagine RDO/2022/03, nota Ares (2023) 5425031 del 4.8.2023, per Sicilia, Puglia e Calabria;
- Indagine *audit* con riferimento a RDO/2023/01, RDO/2023/02, RDO/2023/03 prot. Ares (2023) 8759860 del 20.12.2023, per Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania.

Per il 2023 non risultano ancora definite riduzioni o recuperi di finanziamenti, in quanto la Commissione europea sta valutando la documentazione fornita dalle Regioni interessate.

¹⁷⁸ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.

¹⁷⁹ Dati forniti da AGEA.



Nell'anno solare 2023 sono state adottate n. 2 decisioni di rettifica per un importo complessivo di euro 21.555.856,66 relativamente ai fondi FEAGA e FEASR, i cui dettagli sono rappresentati nel prospetto che segue:

Decisioni <i>ad hoc</i> applicate nell'anno solare 2023			
Numero decisione	Importo totale	Ricorso al Tribunale UE	Settori FEAGA/FEASR interessati
Decisione <i>ad hoc</i> n. 71 n. 2023/1408	11.683.672,16	No impugnativa al Tribunale UE	Condizionalità ARCEA; FEASR misure SIGC e non SIGC aiuti diretti ARPEA; FEASR MISURA 13 TUTTI OP; FEASR MISURE 8 e 15 OP AGEA; Liquidazione conti EF 2018 ARCEA. Nella relazione di sintesi indicato il rimborso di euro 67.368.272,99 riferito alla decisione <i>ad hoc</i> n. 65 T-221/21
del 03.07.2023 - notificata con C(2023)3494			
Decisione <i>ad hoc</i> n. 72 n. 2023/2494	9.872.184,50	No impugnativa al Tribunale UE	Misure ecc.li di sostegno nei settori delle uova e delle carni di pollame AGREA/AVEPA/OPLO; Misure di sostegno accoppiato facoltativo OP; Condizionalità OP Agea; Misure SR 3.2, 4.1, 4.2, 6.4, 19.2 AGREA
del 15.11.2023 - notificata con C(2023)7605			
Totale anno 2023	21.555.856,66		

Fonte: AGEA

In relazione alla procedura di rivalsa nei confronti della Regione Lazio, per la 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, è intervenuto il parere negativo sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, reso dalla Conferenza Unificata Stato - Regioni all'esito della riunione del 9 novembre 2023. 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, conclusosi solo nel mese di marzo 2024.

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 10,05 milioni di euro (quota europea 5,28 milioni di euro).



Nel 2023 sono emersi, in continuità con gli anni antecedenti, rilevanti interventi di rettifica che, se testimoniano la continua attività di correzione, rendono palese come l'area di utilizzo opaco delle risorse eurounitarie non accenna a diminuire.

Il nuovo assetto dei controlli antifrode e soprattutto l'implementazione di nuovi flussi informativi, con una maggiore cooperazione e il coordinamento tra tutti i soggetti pertinenti, come esaminato nel successivo paragrafo, si auspica possano garantire livelli di controllo più efficienti.

5. Le irregolarità e le frodi segnalate nel 2023.

5.1. I dati emergenti.

La tutela dei propri interessi finanziari costituisce un interesse prioritario per le Istituzioni dell'Unione europea (artt. 317 e 325 TFUE) per la realizzazione delle politiche comunitarie, ma anche per gli Stati membri, al fine di evitare lesioni al principio di legalità, nonché distorsioni economiche e sociali.

Le irregolarità conseguono alla violazione di disposizioni di diritto europeo, nonché anche di norme nazionali che consentono alla regolamentazione unionale di dispiegare la sua piena efficacia.

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 all'OLAF, mediante il summenzionato portale IMS, complessivamente n. 293 casi irregolari, in lieve decremento rispetto ai 307 del 2022, per un corrispettivo finanziario di euro 22.711.495 (nel 2022 erano 26,31 milioni): di tali segnalazioni, n. 272 hanno riguardato irregolarità di carattere non fraudolento, per un corrispettivo finanziario di euro 21.110.268 e n. 21 riguardano sospette frodi per un corrispettivo finanziario di euro 1.601.227.¹⁸⁰

Per quanto attiene ai fondi strutturali¹⁸¹, i dati offerti dal Dipartimento delle politiche europee indicano che, nel 2023, sono stati segnalati n. 155 casi (nel 2022 erano stati 105): di questi, n. 139 hanno riguardato il FESR, n. 15 il FSE, n. 1 CBC/IPA. Per 143 casi sono state attivate procedure amministrative, mentre in n. 8 fattispecie sono stati avviati procedimenti giudiziari penali.

¹⁸⁰ Dati forniti da MASAF - Dipartimento Politica Agricola Comune e dello Sviluppo Rurale.

¹⁸¹ Dati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.



Più nel dettaglio, all'interno delle irregolarità e frodi, ricavate tramite l'interrogazione all'IMS effettuata dal MASAF, si rileva che 15,8 milioni di euro sono relativi al FESR (nel 2022, pari a 21,6 milioni) ed euro 670.655,05 sono relativi al FSE (nel 2022, pari a 1,8 milioni).

Nel prospetto seguente è rappresentata, relativamente al FESR e FSE, la distribuzione delle segnalazioni e la loro dimensione finanziaria dell'anno 2023, poste a confronto con la precedente annualità.

Autorità	2022	2023
ex Agenzia per la Coesione Territoriale	1.021.996,36	109.089,43
Abruzzo	0	27.252,95
Basilicata	0	36.894,68
Calabria	8.079.662,36	8.703.107,52
Campania	2.873.672,56	1.642.419,88
Emilia Romagna	94.861,03	15.020,82
Friuli Venezia Giulia	0	0
Lazio	11.328,64	358.445,47
Liguria	15.000	372.820,14
Lombardia	246.482,34	53.901,31
Marche	75.600,00	458.702,13
Molise	0	157.134,38
Ministero dell'Interno	292.697,73	0
Ministero dell'Istruzione e del Merito	262.659,07	104.636,93
Ministero dell'Università e della Ricerca	23.845,38	722.348,23
Ministero delle Imprese e del <i>Made in Italy</i>	1.545.463,27	0
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	89.113,87	0
Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste	38.136,40	0
Piemonte	376.791,23	125.168,49
Puglia	6.211.171,23	2.257.105,08
Provincia Autonoma di Bolzano	15.173,75	28.044,18
Provincia Autonoma di Trento	11.558,66	0
Sardegna	498.734,19	0
Sicilia	20.704,05	197.046,59
Toscana	727.896,47	676.219,97
Umbria	137.870,58	0
Valle d'Aosta	857.277,97	98.489,90
Veneto	65.892,51	357.618,78
Totale	23.593.589,65	16.501.466,86

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.



Con uno sguardo all'importo complessivo di irregolarità e frodi, si registra un leggero decremento generale degli importi delle fattispecie segnalate (da euro 23,5 milioni del 2022 a euro 22,7 milioni nel 2023, di cui FESR, FSE e CBC IPA, pari a 16,5 milioni), anche se in alcune Regioni e amministrazioni vi è stato, invece, un incremento (Abruzzo, Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Ministero dell'Università e della ricerca, Provincia Autonoma di Bolzano, Sicilia, Veneto).

In diminuzione si presentano i dati per l'Agenzia per la Coesione territoriale, il Ministero dell'interno, Ministero dell'Istruzione e del Merito, Ministero delle Imprese e del *Made in Italy*, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste e di alcune regioni (Campania, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Puglia, Provincia Autonoma di Trento, Sardegna, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta).

Anche nel 2023 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 14,7 milioni, pari al 91,10% dell'ammontare delle irregolarità segnalate (nel 2022 erano stati 21,7 milioni). La procedura, si ricorda, consente di dichiarare "chiusi" ai fini 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.¹⁸²

¹⁸² Dati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.



Autorità	Imp. Coinvolto	Imp. Pagato	Decertificazione	Imp. Recuperato	Imp. da Recuperare
	Quota irregolare UE	Quota irregolare UE	Quota irregolare UE	Quota irregolare UE	Quota irregolare UE
ex Agenzia per la Coesione Territoriale	109.089,43	87.023,79	87.023,79	0,00	87.023,79
Abruzzo	27.252,95	27.252,95	0,00	27.252,95	0,00
Basilicata	36.894,68	36.894,68	36.894,68	36.894,68	0,00
Calabria	8.703.107,52	8.703.107,52	8.703.107,52	1.726.858,68	6.976.248,84
Campania	1.642.419,88	1.642.419,88	1.642.419,88	262.210,95	1.380.208,93
Emilia Romagna	15.020,82	15.020,82	15.020,82	0,00	15.020,82
Lazio	358.445,47	358.445,47	358.445,47	105.336,63	253.108,84
Liguria	372.820,14	372.820,14	291.028,86	0,00	372.820,14
Lombardia	53.901,31	53.901,31	21.000,00	21.000,00	32.901,31
Marche	458.702,13	360.680,63	190.678,43	178.825,36	181.855,27
Molise	157.134,38	157.134,38	137.934,38	0,00	157.134,38
Ministero dell'istruzione e del Merito	104.636,93	104.636,93	104.636,93	0,00	104.636,93
Ministero dell'Università e Ricerca	722.348,23	722.348,23	0,00	0,00	722.348,23
Piemonte	125.168,49	125.168,49	31.911,05	50.640,36	74.528,13
Puglia	2.257.105,08	2.257.105,08	2.240.594,16	11.538,92	2.245.566,16
Provincia autonoma di Bolzano	28.044,18	28.044,18	28.044,18	13.275,08	14.769,10
Sicilia (*)	197.046,59	197.046,59	197.046,59	0,00	197.046,59
Toscana	676.219,97	606.141,46	509.211,12	90.551,80	515.589,66
Valle d'Aosta	98.489,90	98.489,90	98.489,90	0,00	98.489,90
Veneto	357.618,78	185.997,09	10.400,03	110.399,88	75.597,21
Totale complessivo	16.501.466,86	16.139.679,52	14.703.887,79	2.634.785,29	13.504.894,23

(*) La Regione Siciliana ha segnalato un caso, allo stato ancora aperto, con importo irregolare da calcolare.

Fonte: Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per gli Affari Europei.

Dal punto di vista quantitativo, spiccano i dati negativi delle Regioni Calabria, con quasi 8 milioni di euro decertificati, di cui 6 da recuperare e Puglia con quasi due milioni.

Per quanto concerne, invece, le notizie di fatti produttivi di danno a carico delle risorse eurounitarie pervenute nel 2023 alla Procura Generale, sono state registrate complessivamente n. 59 segnalazioni, per un ammontare di 34,24 milioni di euro, delle quali n. 49 provenienti dalla Guardia di finanza e n. 10 dai Carabinieri.

Gli illeciti segnalati riguardano i seguenti fondi:



Segnalazioni di indebite percezioni di contributi europei e nazionali			
Fondo	Importi in euro	GdF	CC
FESR	17.403.078,98	7	0
FEOGA - FEAGA - FEASR - PAC	13.329.945,90	23	10
FSE	0,00	0	0
FEP - FEAMP	0,00	0	0
PNRR	913.744,26	11	0
Altri Fondi	2.598.988,18	8	0
TOTALE	34.245.757,32	49	10

Elaborazione Procura generale Corte dei conti.

La distribuzione delle segnalazioni, in relazione ai diversi fondi comunitari, presenta una rilevante incidenza di fattispecie relative al settore dello sviluppo regionale e del PNRR, insieme al settore dell'agricoltura, in aumento rispetto al 2022 (il cui importo superava i 9 milioni).

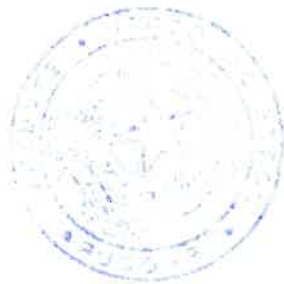
Una forte diminuzione rispetto al 2022 si riscontra rispetto al fondo FSE, FEP-FEAMP (il cui importo era di euro 20.300,00 per il FSE e di euro 27.972,02 per il FEP-FEAMP).

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 2,6 milioni di euro.

Sul fronte dei giudizi di responsabilità erariale incardinati dinanzi a questa Corte, nell'arco temporale 2010-2023, sono state emesse n.1667 sentenze di primo grado per indebita percezione di contributi europei e nazionali, per un ammontare complessivo di 847,17 milioni di euro.

5.2. Il contrasto alle frodi in danno alle uscite del bilancio europeo, le attività della Procura generale della Corte dei conti e delle Procure territoriali: la collaborazione con l'EPPO.

Il nostro Paese ha proseguito nell'applicazione evolutiva del noto principio di assimilazione (ex art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), secondo cui gli Stati membri *“devono adottare, per la lotta contro le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'UE, le stesse misure di cui normalmente si avvalgono per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari nazionali”*, nonché del principio di collaborazione, in base al quale gli Stati concordano l'azione a tutela degli interessi finanziari dell'Unione contro le frodi organizzando, assieme alla Commissione, una intensa e regolare cooperazione fra i Servizi competenti delle rispettive Amministrazioni.



Il contrasto alle irregolarità e frodi¹⁸³ in danno degli interessi finanziari dell'Unione è stato oggetto, negli ultimi anni, di rinnovata attenzione da parte del legislatore europeo, che è intervenuto nella materia sia attraverso l'adozione di Direttive che di atti regolamentari¹⁸⁴.

L'Italia ha avviato il recepimento delle norme unionali 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 sanzionati 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 2024 (pp. 124 e ss.), 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 n. 9 del 2.2.2021, 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 (*cf.* art. 22 del regolamento UE n. 2017/1939).

Si tratta 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.

¹⁸³ 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 antifrode (OLAF) e che abroga i regolamenti CE n. 1073/99 ed Euratom n. 1074/1999. La nozione di “irregolarità” è contenuta nel Regolamento (CE) n. 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, *cf.* l'art.1 della Convenzione per la protezione degli interessi finanziari, 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, pp. 29 e ss.), entrata in vigore il 17 agosto 2017.

¹⁸⁴ Il quadro normativo complessivo della disciplina su irregolarità e frodi è stato già presentato nella Memoria del Procuratore generale nel giudizio sul Rendiconto generale dello Stato 2020.



L'EPPO persegue in tutta Europa i reati a danno degli interessi finanziari dell'UE, disciplinati dalla "direttiva PIF" del 2017 (Direttiva UE n. 2017/1371). La Procura europea è articolata a livello centrale e decentrato, operando attraverso una rete di magistrati nazionali sotto la supervisione dell'Ufficio di Lussemburgo.

La Procura antifrode europea ha avviato la propria attività a decorrere dall'1.6.2021.¹⁸⁵

Nel 2023, come si evince dal *Report* annuale del Procuratore europeo, l'attività avviata con riguardo alla tutela del bilancio europeo sia delle uscite che delle mancate entrate, è stata proficuamente proseguita, sulla scorta di numerose denunce – ben 4.187 – che hanno consentito di aprire 1.371 indagini (il 58% in più rispetto al 2022).¹⁸⁶

Anche i sequestri hanno visto un significativo aumento dell'importo del valore dei beni, pari a 375,3 milioni di euro (erano 359,1 nel 2022).¹⁸⁷

Alla fine del 2023, le indagini attive sono risultate n. 1.927, per un danno alle finanze europee stimato intorno ai 19,2 miliardi di euro.

Più nel dettaglio, 206 indagini riguardano frodi inerenti al fondo europeo *Next Generation EU*, con un danno stimato di oltre 1,8 miliardi di euro. Il 17,5% delle indagini in corso (ossia 339) hanno, invece, ad oggetto le frodi IVA, per un danno complessivo di 11,5 miliardi di euro, pari al 59% del danno erariale totale.

In detto contesto¹⁸⁸, ben 179 investigazioni interessano l'Italia, ponendo il nostro Paese in una posizione critica nel panorama complessivo e confermando come i gruppi della criminalità organizzata siano coinvolti in questo tipo di attività fraudolente legate ai progetti dei Piani nazionali di ripresa e resilienza: emerge, quindi, la necessità di implementare controlli sempre più efficaci.

Dalla medesima fonte, risulta che l'Italia, al 31/12/2023, ha aperto complessivamente 556 indagini, per un danno stimato pari a 6,02 miliardi di euro, con sequestri di beni e valori pari a 395,3 milioni di euro. Peraltro, il valore stimato di tutte le indagini in corso (618) è di euro 7.38 miliardi, di cui 5,3 miliardi per l'IVA.

¹⁸⁵ 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.

¹⁸⁶ Cfr. "2023 Annual Report of European Public Prosecutor's Office", in *Annual Report 2023: EPPO warns that serious organised crime continues to feast on EU revenue/European Public Prosecutor's Office (europa.eu)*.

¹⁸⁷ Cfr. "2023 Annual Report of European Public Prosecutor's Office", in *Annual Report 2023, EPPO*.

¹⁸⁸ Dati tratti da *EPPO - Annual report 2023*.



Gli elevati importi testimoniano la presenza di attività criminale sofisticata, che per essere efficacemente contrastata richiede processi di indagine evoluti e la cooperazione tra diverse autorità investigative.

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, nonché il coordinamento nelle attività di indagine.

Si segnala, sul punto, che 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.

Sulla base di tale Accordo (integrato sul piano operativo dalla nota del Procuratore generale dell'11 maggio 2022, prot. n. 629 con ulteriori indicazioni operative), è proseguita – anche nel 2023 – la collaborazione con l'ufficio del Procuratore europeo – EPPO.¹⁸⁹

In particolare, sono state inviate, alle Procure regionali presso la Corte dei conti, n. 40 comunicazioni da parte dei Procuratori europei delegati e le Procure contabili nazionali hanno inviato, alle strutture dell'Ufficio del Procuratore europeo, n. 8 comunicazioni contenenti segnalazioni di possibili fattispecie da perseguire.

Il numero di interazioni tra gli organi inquirenti della Corte dei conti e le strutture dell'EPPO è in incremento rispetto ai dati del 2022.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Il regolamento che istituisce l'EPPO è stato adottato nel quadro della procedura della cooperazione rafforzata il 12 ottobre 2017 ed è entrato in vigore il 20 novembre 2017. Attualmente gli Stati partecipanti sono 22. L'EPPO persegue in tutta Europa i reati a danno degli interessi finanziari dell'UE, disciplinati dalla “direttiva PIF” del 2017 (Direttiva UE n. 2017/1371). La Procura europea è articolata a livello centrale e decentrato, operando attraverso una rete di magistrati nazionali sotto la supervisione dell'Ufficio di Lussemburgo.



In applicazione dell'Accordo citato, 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, l'Ufficio della procura generale, 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 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 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 proprio Ufficio che riguardano la materia degli illeciti in danno di fondi eurounitari: essi, peraltro, hanno 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 venuti a conoscenza a partire dal 1° gennaio 2022.¹⁹⁰

Nel 2023, inoltre, 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. Questo sistema di gestione, facilita la circolazione di informazioni rilevanti per il contrasto alle distorsioni nei flussi finanziari unionali in vari settori, poiché consente di effettuare l'accesso e la compilazione telematica di apposite schede di segnalazione.

¹⁹⁰ Nel corso del 2022, le interazioni tra le due autorità avevano riguardato 18 istruttorie (15 informative trasmesse dai Procuratori europei delegati comprendenti anche fattispecie del 2021 e 3 informative inviate dalle Procure regionali della Corte dei conti all'EPPO). Cfr. Fonte Relazione Colaf per il 2022.

¹⁹¹ In merito il Procuratore generale con nota dell'11 maggio 2022, prot. n. 629, la quale fa seguito, 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", ha fornito ulteriore e specifiche istruzioni.



L'IMS è messo a disposizione degli Stati membri e dei beneficiari di fondi UE ed è integrato nel portale AFIS¹⁹², il sistema d'informazione antifrode. È attualmente utilizzato da 35 Paesi.

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, coadiuvati dalla Guardia di finanza, è stato possibile il recupero di oltre due milioni di euro relativi a fondi per la promozione di prodotti vitivinicoli.

Inoltre, nell'anno 2023, 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 non solo i protocolli di intesa, scambio e collaborazione fra le Procure contabili regionali e le Procure della Repubblica presso i tribunali penali, ma anche 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 intese più precise ed unitarie, come quelle con la Guardia di finanza e 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 contro le frodi presso il Dipartimento per gli Affari

¹⁹² L'AFIS, *Anti Fraud Information System*, è la piattaforma unica per lo scambio di dati per via elettronica per lo scambio di informazioni in materia di frodi tra le amministrazioni nazionali e dell'UE, sostiene l'applicazione della normativa doganale e agricola fornendo strumenti per lo scambio di informazioni e l'assistenza nelle attività operative volte a individuare le frodi o la corruzione.



Europei 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.

6. Osservazioni conclusive.

La dimensione dei flussi finanziari intercorsi nel 2023 tra l'Unione europea e l'Italia presenta significativi profili di continuità rispetto ai risultati registrati nel biennio precedente, in correlazione alla perdurante decisiva incidenza delle risorse straordinarie stanziare in sede unionale, dapprima per fronteggiare i gravi effetti della crisi pandemica sulle economie dei Paesi membri e, poi, per affrontare l'impatto altrettanto critico del conflitto russo-ucraino sul settore energetico. Uno scenario internazionale particolarmente complesso che, peraltro, si è ulteriormente aggravato proprio nel corso di tale esercizio per la sopravvenienza della crisi in Medio Oriente.

In detto contesto l'Italia ha versato a titolo di contribuzione al bilancio comunitario l'importo di 18,55 miliardi di euro, a fronte dell'accredito di risorse eurounitarie pari a 49,12 miliardi di euro: tali dati evidenziano un saldo positivo pari a 30,57 miliardi, che certifica la posizione del nostro Paese quale "beneficiario netto", avendo ricevuto maggiori risorse rispetto a quelle riversate nelle casse unionali. Nondimeno deve sottolinearsi – quale ulteriore conferma del carattere straordinario dell'attuale dinamica delle relazioni finanziarie con l'Unione – che, in assenza dello strumento di sostegno del *Recovery and Resilience Facility* - R.R.F., che incide nella misura di 35,047 miliardi di euro, il saldo accrediti/versamenti risulterebbe negativo, per circa 4,5 miliardi di euro, riproponendo la preesistente condizione di "contributore netto" dell'Italia (ciò a maggior ragione ove si scomputassero anche i contributi addizionali del REACT-EU).

Con riguardo alla composizione dei versamenti dello Stato italiano, deve osservarsi come, rispetto al 2022, risulti un decremento delle risorse proprie tradizionali, pari al 18,51%, che si presenta riconducibile al minor gettito dei dazi, conseguito al rallentamento degli scambi commerciali.

Viceversa, nel 2023 si conferma l'andamento incrementale dell'IVA con un'ulteriore crescita del 25,38%, dovuta principalmente alla ripresa economica e all'aumento del tasso di inflazione.

Sul piano dimensionale permane, infine, la prioritaria incidenza del Reddito Nazionale Lordo (la c.d. "quarta risorsa"), pur se per un importo lievemente inferiore rispetto all'annualità precedente.



Per quel che concerne lo stato di avanzamento dei programmi nazionali finanziati con i fondi strutturali – rammentato che, nel corso del 2022, sono stati completati tutti gli adempimenti funzionali all’attivazione del nuovo periodo di programmazione 2021-2027 – deve rilevarsi che la dotazione prevista in favore dell’Italia pari a complessivi 76,3 miliardi di euro, è stata integrata con l’ulteriore stanziamento di 1,87 miliardi di euro a valere sui fondi AMIF, BMVI e ISF, che supportano programmi nazionali destinati alla sicurezza interna, alla prevenzione e contrasto del terrorismo, ai fenomeni di radicalizzazione, ai reati gravi e di criminalità organizzata, alla gestione delle frontiere e al sistema europeo di asilo e migrazione.

Rispetto al nuovo ciclo di programmazione i risultati rilevati nell’anno in esame appaiono limitati sul fronte degli impegni e vieppiù ridotti in termini di pagamenti: per i fondi FESR/FES+/JTF/FEAMPA i programmi nazionali presentano solo impegni per il 3%; i programmi regionali registrano un discreto livello di impegni (14,3%) nelle regioni più sviluppate, mentre sono più contenuti i dati delle regioni in transizione (5,1%) e di quelle meno sviluppate (2,7%), laddove poi i pagamenti raggiungono, al massimo, il 2%; i programmi di cooperazione territoriale registrano solo impegni nella misura del 4%; gli strumenti AMIF/BMVI/ISF esprimono un livello di impegno pari al 13,7%, ma pagamenti solo per l’1%.

Con riferimento al precedente periodo 2014-2020, al 31/12/2023, si riscontra un livello di avanzamento dei progetti finanziati con i fondi FESR e FSE pari al 103,5%, in termini di impegni giuridicamente vincolanti e al 74,20% in termini di spesa sostenuta dai beneficiari. In particolare, sul versante degli impegni si è superata in tutti gli ambiti la soglia del 90% e, in alcuni, anche del 100%; ma anche sul piano dei pagamenti si è registrata l’importante crescita per i programmi nazionali (di oltre il 20%) ed un significativo incremento per i programmi regionali e quelli di cooperazione.

Nel complesso si è in presenza di un risultato obiettivamente migliore rispetto al 2022: nondimeno deve rilevarsi che la progressione della capacità di impegno non ha trovato completo riscontro sul fronte dei pagamenti, che solo in un caso raggiungono il 90% (POR regioni più sviluppate), mentre in uno permangono al di sotto del 70% (PON, pur se in crescita) e negli altri casi al di sotto dell’80%. In quest’ultima fascia si collocano anche i pagamenti afferenti agli stanziamenti dei fondi FEASR e FEAMPA.



Sul fronte dell'impiego dei finanziamenti, la spesa pubblica certificata per i fondi FESR/FSE alla Commissione europea è stata pari a 42,4 miliardi di euro; mentre quella per i programmi di Cooperazione territoriale europea è stata pari a 728,93 milioni di euro.¹⁹³

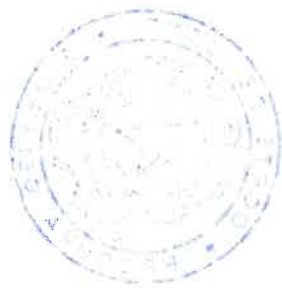
Per quanto attiene alle misure rientranti nella Politica agricola comune, giova rammentare che in tale ambito la programmazione 2014-2020 è stata estesa al biennio 2021-2022 e, quindi, il nuovo ciclo riguarda il quinquennio 2023-2027, sicché, allo stato, si determina la concorrenza di assegnazioni finanziarie riferite a diversi periodi. Assumono rilievo preminente, in detto contesto, i dati concernenti la fase conclusiva degli interventi prorogati. In particolare, rispetto alle assegnazioni FEASR (e NGEU), i programmi di sviluppo rurale italiani risultano aver raggiunto, in termini di avanzamento della spesa al 31/12/2023, il 75,35% dei finanziamenti assegnati all'Italia (pari a complessivi 27,88 miliardi di euro). I programmi nazionali presentano risultati migliori, con impegni superiori al 90% e pagamenti pari all'86%, pur se con rilevanti disomogeneità tra le misure.

In relazione al settore della pesca, l'annualità in esame registra un significativo progresso sia nel volume degli impegni assunti che delle somme pagate, nella misura – rispettivamente – del 14,3% (da 808,6 milioni di euro del 2022 a 924,2 milioni) e del 30,2% (da circa 617 milioni di euro del 2022 a circa 803,1 milioni).

In termini generali, l'analisi dei risultati attuativi – nel presentare dati in miglioramento in diversi settori, ma anche non adeguati in altri, soprattutto con riguardo alla capacità di spesa delle risorse impegnate – conferma la perdurante necessità per le amministrazioni di riferimento ed i soggetti attuatori di assicurare un controllo capillare sullo stato di avanzamento degli interventi, per evitare il disimpegno dei finanziamenti attribuiti, nonché per vigilare sulla corretta utilizzazione degli stessi ed intercettare eventuali fenomeni patologici che, purtroppo, continuano a registrarsi.

Nella valutazione della gestione dei fondi in uscita dall'Unione europea, infatti, una rilevante chiave di lettura è offerta dall'andamento delle irregolarità e frodi, per le quali – nell'ambito di un leggero decremento generale degli importi segnalati (da euro 23,5 milioni del 2022 a euro 22,7 milioni nel 2023) – permane la dimensione statisticamente elevata delle violazioni riscontrate nel nostro Paese raffrontato a quello di altre nazioni; tra l'altro, tale negativa tendenza risulta confermata in maniera simile anche per le irregolarità e frodi al bilancio in entrata dell'UE, scoperte sul territorio nazionale. Si tratta, evidentemente, di un indice sicuramente preoccupante

¹⁹³ Dati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le Politiche di Coesione e per il Sud.



anche in relazione alle nuove fonti di finanziamento. Ed invero, riguardo alle risorse erogate a valere sul fondo *Next Generation EU*, su 206 indagini, ben 179 hanno riguardato l'Italia, mostrando come nel nostro Paese si sia determinata una rapida propensione all'utilizzo illecito di tali erogazioni, con una dimensione del fenomeno significativamente superiore a quanto avvenuto in altri Paesi.

La tendenza risulta confermata anche guardando le notizie di fatti produttivi di danno a carico delle risorse eurounitarie, pervenute nel 2023 alla Procura Generale dalla Guardia di Finanza e dai Carabinieri, che ha visto un consistente aumento degli importi riferibili ai fondi del PNRR.

Di fronte alle sfide presentate dal quadro esposto, si rivela dunque sempre più importante implementare più efficaci forme di contrasto che non possono che partire dalla conoscenza dei fenomeni. Il dato sopra richiamato circa le indagini sul fondo *Next Generation EU* impone la massima attenzione, oltre che nell'intercettare il singolo episodio di irregolarità o frode, anche nel cercare di comprendere le fragilità dei meccanismi nati dalle nuove fonti di finanziamento, che per dimensioni e tempistiche impongono una risposta rapida e dissuasiva.

Più in generale, per la tutela degli interessi pubblici sui fondi in uscita del bilancio UE, si conferma centrale l'attenzione alla digitalizzazione di tutti gli aspetti procedurali ed operativi, per consentire una conoscenza estesa e uno scambio di informazioni tra tutti gli attori coinvolti, tenendo presente che, specie per la gestione concorrente, le istituzioni europee non possono che fare riferimento ai sistemi informativi nazionali. In questo senso, anche nel 2023 sono proseguite le collaborazioni per facilitare tra i sistemi informatici coinvolti il flusso di dati dai beneficiari delle sovvenzioni dell'UE e dai contraenti, anche se permangono difficoltà legate ai requisiti giuridici e agli assetti tecnici diversi in uso tra i vari soggetti.

Nel descritto contesto, deve rilevarsi come la recente interazione con l'Ufficio del Procuratore europeo - EPPO abbia visto nel 2023 crescere, rispetto all'anno precedente, lo scambio di segnalazioni sia riguardo alle comunicazioni da parte dei Procuratori europei delegati, sia a quelle indirizzate dalle Procure contabili alle strutture dell'EPPO.

Non può dubitarsi, in proposito, che l'implementazione di sempre migliori flussi informativi digitali, nonché una crescente collaborazione nelle attività di indagine e la condivisione delle informazioni acquisite, anche attraverso l'ottimizzazione della gestione delle banche dati, possano e debbano consentire di conseguire importanti risultati, per assicurare la corretta ed efficiente destinazione delle ingenti risorse finanziarie, che, in questi anni, sono messe a disposizione di settori nevralgici dell'economia europea e nazionale.



Capitolo V

LE OPERE PUBBLICHE

(V.P.G. Arturo Iadecola)

Sommario: 1. La realizzazione delle opere e l'acquisizione di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione (premessa). 2. Il quadro normativo. 2.1. Le principali innovazioni introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici. 2.2. Il riavvio delle attività finalizzate alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina. 3. Lo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie.

1. La realizzazione delle opere e l'acquisizione di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione (premessa).

I contratti della pubblica amministrazione costituiscono manifestazione dell'esercizio, da parte della stessa, della capacità giuridica e di agire di cui è titolare, al pari di tutti gli altri soggetti di diritto.

Si tratta, quindi, di atti di diritto privato, distinti da quella attività, pure connotata da profili di negozialità, che costituisce il cosiddetto esercizio consensuale del potere amministrativo (artt. 11 e 15 della L. n. 241/1990).

In questa prospettiva può essere letta la previsione dell'art. 1, comma 1-bis, della L. n. 241/1990, secondo la quale *"la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente"*.

In tal senso, l'art. 12 del D.Lgs. n. 36/2023 – nuovo Codice dei contratti pubblici – sancisce che alla stipula del contratto e alla fase di esecuzione si applicano, per quanto non previsto dal Codice, le disposizioni del codice civile. Al contrario, la fase, c.d. di evidenza pubblica, che precede la conclusione del contratto, è soggetta, in base alla medesima disposizione, alle regole pubblicistiche sancite dalla L. n. 241/1990.

È oggi condivisa, tra gli interpreti, la convinzione che la P.A. non soffra compressioni di carattere generale alla propria autonomia contrattuale. Essa è, quindi, libera di concludere qualsivoglia contratto, pur dovendo rispettare le procedure pubblicistiche per la scelta del contraente e soggiacendo alle altre limitazioni specificamente previste per gli enti pubblici (ad esempio, quelle in materia di investimenti in strumenti finanziari derivati).



Questa opinione è stata recepita dal D.Lgs. n. 36/2023, il quale ha previsto che, nel perseguire le proprie finalità istituzionali, le pubbliche amministrazioni sono dotate di autonomia contrattuale e possono concludere qualsiasi contratto, anche gratuito, salvi i divieti espressamente previsti dal codice e da altre disposizioni di legge (art. 8, comma 1).

Sotto il profilo della gestione delle risorse pubbliche, in vista del soddisfacimento delle esigenze della collettività amministrata, il ricorso al contratto costituisce una alternativa alla produzione in autonomia dell'opera o del servizio di cui l'ente ha necessità.

Sotto il profilo economico, esso assume un'importanza notevole, in quanto è idoneo a generare rilevanti esborsi e conseguenti introiti per le imprese contraenti. Questo spiega perché, nel corso degli ultimi decenni, la legislazione europea e nazionale si sia concentrata sul profilo concorrenziale dell'evidenza pubblica, la quale, da disciplina intesa ad assicurare, prevalentemente, il corretto utilizzo del denaro pubblico (v., in particolare, la legge generale di contabilità dello Stato, R.D. n. 2440/1923), ha assunto le caratteristiche di un ordinamento teso a garantire la massima partecipazione degli operatori privati alle gare di appalto.

I principi fondamentali desumibili da questo complesso normativo si applicano anche ai contratti esclusi, in tutto o in parte, dall'applicazione integrale delle relative disposizioni.

Il profilo pubblicistico è, peraltro, concentrato nella fase che precede la conclusione e l'esecuzione del contratto, e che prende le mosse dalla decisione di contrarre e si conclude con individuazione del contraente. Si tratta di una fase distinta, sotto il profilo giuridico, da quella negoziale, come chiarisce la previsione che l'aggiudicazione dell'appalto non equivale ad accettazione dell'offerta (art. 17, comma 6, D.Lgs. n. 36/2023).

La distinzione tra le due fasi si riflette sulla individuazione del giudice tenuto a decidere sulle eventuali controversie, che è quello amministrativo per la procedura di evidenza pubblica (art. 133, comma 1, lett. e, c.p.a.) e quello ordinario per la conclusione e l'esecuzione del contratto.

L'esigenza che la scelta del contraente non crei distorsioni nel mercato sta alla base della applicazione generalizzata delle regole di evidenza pubblica a tutti i soggetti sostanzialmente assimilabili alla pubblica amministrazione, quand'anche formalmente privati. Si tratta dell'organismo di diritto pubblico, dell'impresa pubblica e delle società *in house*.



2. Il quadro normativo.

2.1. Le principali innovazioni introdotte dal nuovo Codice dei contratti pubblici.

L'evoluzione normativa verso la protezione del mercato è dovuta, come già accennato, ai vincoli e agli impulsi di matrice euro-unitaria.

A seguito delle direttive degli anni '80 in materia, si è assistito all'emanazione di alcune leggi fondamentali negli anni '90, tra cui spicca per importanza la L. n. 109/1994, legge quadro in tema di lavori pubblici (c.d. "Legge Merloni").

Successivamente, con l'avvento delle direttive nn. 2004/17/CE e 2004/18/CE, è stato emanato il primo Codice dei contratti pubblici, contenuto nel D.Lgs. n. 163/2006.

A seguito di diversi interventi correttivi e della emanazione delle nuove direttive nn. 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, ha visto la luce, con il D.Lgs. n. 50/2016, il secondo Codice, anch'esso novellato in più occasioni (v., più di recente, il D.L. n. 76/2020, conv. con L. n. 120/2020 e il D.L. n. 77/2021, conv. con L. n. 108/2021).

Da ultimo, in attuazione della delega contenuta nella L. n. 78/2022, il Governo ha provveduto all'emanazione del nuovo Codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. n. 36/2023, in vigore dal 1° aprile 2023, ma applicabile alle procedure avviate a partire dal 1° luglio 2023.

Il Codice del 2023 si caratterizza non solo per le diverse innovazioni di dettaglio, ma, soprattutto, per l'introduzione di nuove disposizioni di principio.

Esse sono contenute nel titolo I (libro I, parte I) del Codice, dove, tra i diversi principi enunciati, ve ne sono tre, oggetto dei primi articoli, che assumo carattere di "super-principi", in quanto costituiscono criteri interpretativi e applicativi di tutte le altre norme dell'articolato, incluse quelle che disciplinano gli altri principi generali (art. 4).

Con l'affermazione, in apertura, del principio del risultato, per il quale la stazione appaltante deve avere di mira *"la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo"* (art. 1), il Codice intende porre al centro dell'attenzione dell'amministratore pubblico l'esigenza di assicurare il perseguimento degli interessi collettivi.

I principi di concorrenzialità e di trasparenza, che avevano avuto il massimo risalto nella legislazione precedente, sono dichiaratamente strumentali e funzionali a questo fine.

Con il principio del risultato, che costituisce la "regola del caso concreto", viene ampliata la discrezionalità della stazione appaltante nello scegliere, nei limiti della legge, le modalità di acquisizione delle prestazioni e i criteri di individuazione del contraente. Il fondamento di tale



principio è individuato nello stesso valore costituzionale del buon andamento (art. 97 Cost.), cui esso dà attuazione al pari dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Il risultato è, altresì, un parametro per la valutazione della responsabilità dei funzionari e per l'attribuzione degli incentivi per il personale addetto alla programmazione, alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei contratti. Come si può comprendere, inoltre, in sede giurisdizionale potrà assurgere a criterio di valutazione della legittimità degli atti, sotto il profilo (quanto meno) dell'eccesso di potere.

Il principio in questione è collegato a quello della reciproca fiducia, che deve sussistere non solo tra l'amministrazione e gli operatori economici, ma anche tra la prima e i suoi funzionari, di cui sono esaltate la capacità di iniziativa e l'autonomia decisionale in vista del raggiungimento dei già citati risultati (art. 2).

Queste affermazioni trovano corrispondenza nelle misure che le medesime norme introducono a garanzia del personale coinvolto nell'attività contrattuale e che consistono nella enunciazione di una apposita definizione della colpa grave, ai fini della responsabilità amministrativa¹⁹⁴ e nell'obbligo, per le amministrazioni, di favorire la copertura assicurativa per i dipendenti.

Traspare, così, un'impostazione volta a scongiurare ovvero ad attenuare, quelle prassi amministrative che, allo scopo di evitare i rischi naturalmente connessi all'assunzione delle decisioni, finiscono per risolversi nell'evitare o nel rimandare le decisioni stesse (c.d. burocrazia difensiva o "*paura della firma*"). La necessità di raggiungere il risultato dell'efficiente e tempestiva acquisizione delle prestazioni non consente, in quest'ottica, un siffatto atteggiamento "attendista", bensì impone la valorizzazione dello spirito di iniziativa delle amministrazioni e dei loro funzionari, con l'ampliamento, da un lato, della loro discrezionalità e con la previsione, dall'altro, di adeguate forme di tutela.

Il terzo principio cui il Codice attribuisce valenza di criterio interpretativo e applicativo è quello dell'accesso degli operatori economici al mercato, che le amministrazioni favoriscono nel rispetto

¹⁹⁴ Art. 2, comma 3, del D.Lgs. n. 36/2023: "*Nell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave 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. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti*".



dei valori della concorrenza, dell'imparzialità, della non discriminazione, della pubblicità, della trasparenza e della proporzionalità (art. 3).

La rinnovata discrezionalità dell'amministrazione si manifesta, innanzitutto, nell'alternativa tra autoproduzione dell'opera o della prestazione e ricorso al mercato. Queste due modalità di cura degli interessi pubblici sono, infatti, poste sullo stesso piano, unitamente alla cooperazione tra stazioni appaltanti o enti concedenti. L'affidamento a società *in house* di lavori, servizi o forniture sconta, peraltro, un obbligo stringente di motivazione (art. 7).

La discrezionalità viene, poi, esercitata nella scelta del procedimento da seguire per l'individuazione del contraente ("*criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte*": art. 17, comma 1). Entro i limiti delle previsioni normative, la stazione appaltante è, infatti, libera di determinare le modalità di selezione, eventualmente introducendo, anche per gli affidamenti ormai liberalizzati, i passaggi procedurali che ritiene, di volta in volta, funzionali all'interesse pubblico.

Questa discrezionalità è, nondimeno, temperata dalla necessità di assicurare il rispetto dei tempi del procedimento, il cui superamento costituisce silenzio-inadempimento, e assume rilievo al fine della verifica del rispetto del dovere di buona fede (art. 17, comma 3).

Proprio al dovere reciproco di buona fede e di rispetto dell'affidamento è dedicato un apposito articolo (art. 5).

La giurisprudenza ha da tempo chiarito l'importanza di salvaguardare l'affidamento dell'operatore nel comportamento corretto dell'amministrazione, indipendentemente dal fatto che al medesimo spetti o meno l'aggiudicazione della gara. La stessa partecipazione a una gara inutile, infatti, può costringere l'imprenditore a scelte pregiudizievoli (come l'immobilizzazione temporanea dell'azienda o la rinuncia ad altre opportunità economiche), delle quali, in presenza di un comportamento colpevole dell'amministrazione, ha diritto di essere risarcito (Cons. Stato, Ad. plen., n. 5/2018).

La norma in esame puntualizza che, ai fini del risarcimento del danno derivato all'operatore in caso di aggiudicazione annullata su ricorso di terzi o in autotutela, l'affidamento non si considera incolpevole se l'illegittimità è agevolmente rilevabile in base alla diligenza professionale richiesta ai concorrenti (*cf.* Cons. Stato, Ad. plen., nn. 19/2021 e 20/2021).

Nei casi, dei quali si è detto poc'anzi, in cui non spetta l'aggiudicazione, il danno da lesione dell'affidamento è, inoltre, limitato *ex lege* ai pregiudizi economici effettivamente subiti e provati



come conseguenza dell'interferenza del comportamento scorretto dell'amministrazione sulle scelte contrattuali dell'operatore economico.

Viene, poi, attribuito specifico rilievo all'eventuale concorso dell'aggiudicatario che abbia ottenuto l'affidamento con un comportamento illecito, con l'espressa previsione dell'azione di rivalsa nei suoi confronti da parte dell'amministrazione che abbia risarcito il danno a favore del terzo pretermesso.

Meritevole di considerazione è anche l'attenzione dedicata dal Codice alla esecuzione del contratto e, in particolare, alla conservazione dell'equilibrio contrattuale (art. 9).

In presenza di circostanze straordinarie e imprevedibili, estranee alla normale *alea*, la parte svantaggiata ha diritto alla rinegoziazione secondo buona fede delle condizioni contrattuali, al fine del ripristino dell'originario equilibrio del contratto oggetto dell'affidamento, quale risultante dal bando e dal provvedimento di aggiudicazione, senza che ne sia alterata la sostanza economica.

La rinegoziazione è favorita e resa conoscibile *ex ante* nelle sue concrete modalità, attraverso l'inserimento nel contratto di apposite clausole da indicare nell'atto di indizione della procedura.

Il recepimento del dovere di rinegoziazione, oggetto di ampia discussione in sede civile e di alcuni arresti della recente giurisprudenza, costituisce un elemento di forte innovazione, che pare anticipare, nello specifico settore dei contratti pubblici, un possibile intervento normativo che riguardi l'intera materia contrattuale.

Il già richiamato principio di trasparenza trova, infine, una puntuale concretizzazione nella previsione della digitalizzazione del ciclo di vita dei contratti (artt. 19-36).

Il complesso di disposizioni dedicato a quest'ultima è volto ad assicurare, infatti, non solo la riduzione dei tempi delle procedure e la semplificazione delle stesse, ma anche la tracciabilità e il controllo del relativo svolgimento.

2.2. Il riavvio delle attività finalizzate alla realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina.

Nel settore delle opere pubbliche, il 2023 è stato anche caratterizzato, tra l'altro, dall'emanazione del D.L. n. 35 del 31 marzo 2023, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 58 del 26 maggio 2023, recante "*Disposizioni urgenti per la realizzazione del collegamento stabile tra la Sicilia e la Calabria*".

Il provvedimento concerne la realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina, già oggetto di diverse iniziative legislative risalenti fino agli anni '70 del secolo scorso.



La L. n. 1158/1971, intitolata “*Collegamento viario e ferroviario fra la Sicilia ed il continente*”, ha infatti previsto, a tal fine, l’istituzione di una apposita società a partecipazione pubblica totalitaria, affidataria dello studio, della progettazione e della costruzione dell’opera, nonché dell’esercizio del collegamento viario.

La società, costituita nel 1981 con la denominazione Stretto di Messina s.p.a. (SdM), ha presentato nel 1990 due progetti di massima dell’opera. Tra le opzioni proposte, è stata ritenuta preferibile quella di realizzare un Ponte sospeso a campata unica della lunghezza di 3.300 metri, rispetto all’altra soluzione che prevedeva una struttura a due campate.

L’opera è stata, in seguito, inserita nel primo Programma delle opere strategiche, ai sensi della c.d. legge obiettivo n. 443/2001, il che ha consentito di procedere alla redazione del progetto preliminare, presentato nel 2002 e approvato con delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica - CIPE n. 66/2003.

Con il D.Lgs. n. 114/2003, la società è stata qualificata come organismo di diritto pubblico, come tale soggetta alle procedure di evidenza pubblica per l’acquisizione di lavori, servizi e forniture, mentre al Ponte è stata attribuita la qualità di opera di preminente interesse nazionale.

Il 30 dicembre del 2003 la SdM ha sottoscritto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) la convenzione di concessione, con l’allegato piano economico e finanziario, e negli anni successivi ha esperito la procedura per l’affidamento a un contraente generale della progettazione definitiva ed esecutiva e della realizzazione del Ponte e dei relativi collegamenti stradali e ferroviari su entrambi i versanti. Il contratto con il soggetto aggiudicatario è stato sottoscritto nel marzo 2006.

Successivamente si è verificata una prima interruzione delle attività, le quali sono riprese nel biennio 2008-2009 con l’assegnazione alla società di un contributo finanziario di 1.300 milioni di euro e la modifica della convenzione di concessione.

Nel luglio 2011 è stato completato il progetto definitivo, che è stato poi sottoposto ai pareri e alle autorizzazioni di legge e all’approvazione del CIPE.

Tuttavia, mentre quest’ultima fase del procedimento era ancora in corso, lo Stato ha avviato una verifica della sostenibilità economico-finanziaria dell’opera, richiedendo una modifica, mediante atto aggiuntivo, dell’accordo con il contraente generale, a pena della perdita di efficacia della convenzione di concessione e di tutti i rapporti contrattuali instaurati dalla SdM.¹⁹⁵

¹⁹⁵ Art. 34-*decies* del D.L. n. 179 del 18 ottobre 2012, conv. con L. n. 221 del 17 dicembre 2012.



Non essendosi pervenuti a tale modifica nel termine previsto, la società è stata posta in liquidazione con D.P.C.M. del 15 aprile 2013. Il procedimento di liquidazione si è, però, protratto ben oltre il termine di un anno individuato dalla legge per la relativa conclusione, a causa dei contenziosi sorti tra la società e il contraente generale e tra la prima e il *project manager consultant*. La stessa SdM, per le proprie pregresse attività, ha avanzato richieste nei confronti delle amministrazioni pubbliche per oltre 300 milioni di euro.

La Corte dei conti è intervenuta in più occasioni sul tema, affermando – con specifico riguardo alle pretese nei confronti degli enti pubblici – che “*il contenzioso scaturito risulta contrario ai principi di proporzionalità, buon andamento e razionalità dell’agire amministrativo*” ed evidenziando la necessità di pervenire in tempi rapidi all’estinzione della società, anche in ragione degli elevati oneri finanziari per il mantenimento della struttura.¹⁹⁶

La fase di sostanziale quiescenza delle iniziative volte alla realizzazione del Ponte è cessata alla fine del 2022, allorquando la legge di bilancio per il 2023, nel confermare la natura di opera prioritaria e di preminente interesse nazionale dell’infrastruttura¹⁹⁷, ha disciplinato la conclusione delle controversie che interessavano la SdM, sia quale creditrice che quale debitrice. Essa ha, infatti, previsto la rinuncia della società alle proprie pretese nei confronti delle amministrazioni pubbliche e autorizzato la stessa “*a definire la rinuncia alle azioni, alle domande e ai giudizi da parte del contraente generale, degli altri soggetti affidatari dei servizi connessi alla realizzazione dell’opera e di tutte le parti in causa nei giudizi pendenti*”. Nel contempo, la legge ha disposto la revoca dello stato di liquidazione della società, con attribuzione al commissario liquidatore delle funzioni di Commissario straordinario del Governo per la gestione ordinaria, nelle more della nomina degli organi sociali e il suo rafforzamento patrimoniale, attraverso la sottoscrizione di aumenti di capitale da parte del Ministero dell’economia e delle finanze (MEF) o altri strumenti.

In questo contesto si colloca il citato D.L. n. 35/2023, il quale, nella prospettiva della “riattivazione” della società, ha apportato diverse modifiche alla disciplina previgente.

È stata, innanzitutto, prevista l’attribuzione al MEF di una quota non inferiore al 51% del capitale, mentre la quota restante è stata riservata ai precedenti azionisti, ossia l’ANAS s.p.a. – che prima dell’intervento normativo era socio di maggioranza – e la Rete Ferroviaria Italiana - RFI s.p.a., nonché le Regioni Sicilia e Calabria. L’assemblea straordinaria degli azionisti, nella seduta

¹⁹⁶ Corte conti, Sez. contr. Stato. del. 28 dicembre 2016, n. 27/2016/G; del. 30 ottobre 2017, n. 14/2017/G; del. 29 ottobre 2018, n. 23/2018/G.

¹⁹⁷ Art. 1, commi 487-493, della L. n. 197 del 29 dicembre 2022.



del 30 novembre 2023, ha deliberato un aumento del capitale di 370 milioni di euro riservato al MEF, il quale lo ha sottoscritto risultando, attualmente, titolare del 55,16% delle azioni.¹⁹⁸

Ai diversi soci spetta la designazione dei componenti del Consiglio di amministrazione e del Collegio sindacale, la cui remunerazione, in ragione della “*complessità dell’opera*” e della “*conseguente necessità di attribuire alla società le migliori professionalità*”¹⁹⁹, è determinata ai sensi degli artt. 2389 e 2402 c.c. e non è soggetta ai limiti stabiliti dalla legge per i componenti degli organi delle società a partecipazione pubblica.

La SdM, inoltre, è espressamente qualificata come società *in house*.²⁰⁰

Ai fini del controllo analogo, lo statuto deve prevedere “*particolari prerogative e diritti*” in favore degli amministratori designati dal MEF, da esercitarsi d’intesa con il Mit. Quest’ultimo è incaricato della vigilanza sulla società e dell’emanazione di indirizzi sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative della stessa, in modo da assicurare una “*influenza determinante*” sulla sua attività (art. 1).

Il provvedimento ha sancito che, a decorrere dalla revoca dello stato di liquidazione, riprenda efficacia la convenzione di concessione. Appare di interesse la previsione della stipula di atti aggiuntivi, destinati, tra l’altro, a stabilire il cronoprogramma dell’opera e il nuovo piano economico-finanziario della concessione.

Nel corso dei lavori parlamentari, sono state inserite nel testo del decreto alcune disposizioni intese a rendere coerente il processo di aggiornamento del costo complessivo dell’opera, stimato nel Documento di economia e finanza 2023 in 13,5 miliardi di euro, con i documenti di finanza pubblica. È stato inoltre previsto, a partire dal 1° gennaio 2022, l’adeguamento dei prezzi del contratto con il contraente generale, secondo un “*indice di conservazione dell’equilibrio contrattuale*” desunto dalla variazione dei costi di progetti infrastrutturali di analoga complessità (art. 2).

Per quanto concerne, poi, la realizzazione del Ponte, il d.l. ha previsto l’integrazione del progetto definitivo del 2011 con una relazione che indichi le ulteriori prescrizioni necessarie per adeguare la progettazione alle norme in vigore, anche in materia di sicurezza e di compatibilità ambientale. Il

¹⁹⁸ L’ANAS s.p.a. detiene il 36,70% delle azioni; la RFI s.p.a. il 5,83%; la Regione Siciliana e la Regione Calabria l’1,16% ciascuna.

¹⁹⁹ Cfr. la relazione illustrativa del d.l., richiamata nel *Dossier* sul d.d.l. di conversione dei Servizi studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

²⁰⁰ Cfr. l’art. 16 del D.Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, testo unico in materia di società a partecipazione pubblica.



modulo procedimentale prescelto per l'esame del progetto definitivo e della relazione è quello della conferenza di servizi tra le amministrazioni interessate, presieduta dal Mit, mentre la valutazione di impatto ambientale (VIA) viene eseguita, limitatamente ai contenuti progettuali interessati dalle prescrizioni di adeguamento, con le modalità previste dall'art. 8, comma 2-*bis*, del D.Lgs. n. 152 del 3 aprile 2006, per i progetti compresi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) o finanziati a valere sul Fondo nazionale complementare (PNC) e per i progetti attuativi del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima (PNIEC).²⁰¹

La documentazione progettuale, con le osservazioni espresse nel corso del procedimento, dovrà essere sottoposta all'approvazione conclusiva del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile - CIPRESS, a seguito della quale la società procederà alla approvazione del progetto esecutivo (art. 3).

Dal quadro così sinteticamente raffigurato, emergono due profili meritevoli di considerazione sotto il punto di vista delle funzioni della Corte dei conti.

Il primo è che l'esplicita qualificazione della SdM come società *in house* comporta, ai sensi dell'art. 12 del D.Lgs. n. 175/2016, la soggezione degli amministratori e dei dipendenti della stessa alla giurisdizione contabile per i danni erariali da essi cagionati. Considerate le caratteristiche della società, concessionaria della costruzione di un'opera la cui concreta realizzazione è affidata a un contraente generale, viene in rilievo, sotto il profilo della ponderazione dell'eventuale colpa grave, il criterio di valutazione dettato in materia di contratti pubblici, al quale si è fatto cenno in precedenza.

Il secondo aspetto è che, vieppiù nell'attuale assetto, la SdM presenta le caratteristiche di un soggetto che riceve un apporto finanziario stabile da parte dello Stato, il quale detiene la maggioranza del capitale sociale. Questo elemento implica la sua sottoposizione al controllo sulla gestione finanziaria previsto, in capo alla Corte dei conti, dall'art. 100 Cost. e dall'art. 12 della L. n. 259 del 21 marzo 1958. Conseguentemente, nella seduta del 6-7 febbraio 2024, il Consiglio di presidenza della Corte ha deliberato l'inserimento della società tra gli enti sottoposti al controllo in questione.

²⁰¹ La procedura di VIA è tuttora in corso.



3. Lo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie.

A conclusione del presente capitolo, è possibile soffermarsi sullo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie.

Come è noto, la disciplina speciale delle opere di carattere strategico è stata introdotta dalla citata L. n. 443/2001 ed è stata modificata dalla legislazione successiva, la quale ha introdotto, all'interno di questa categoria, quella delle opere destinate ad avere attuazione prioritaria.

Attualmente, la materia è disciplinata dall'art. 39 del D.Lgs. n. 36/2023, dedicato alla *“pianificazione, programmazione e progettazione delle infrastrutture strategiche la cui realizzazione riveste carattere di urgenza e di preminente interesse nazionale ai fini della modernizzazione e dello sviluppo della Nazione”*. Più in particolare, secondo questa disposizione, il Governo perviene alla qualificazione di una infrastruttura come strategica e di preminente interesse nazionale con delibera del Consiglio dei ministri, in considerazione del rendimento infrastrutturale, dei costi, degli obiettivi e dei tempi di realizzazione dell'opera. L'elenco delle infrastrutture in questione è inserito nel Documento di economia e finanza.

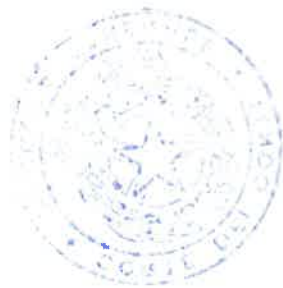
Le rilevazioni periodiche compiute in ambito parlamentare²⁰² consentono di enucleare i seguenti dati.

Le infrastrutture strategiche presentavano, a fine agosto del 2023, un costo complessivo di 448 miliardi, con disponibilità finanziarie corrispondenti al 70% della spesa prevista.

Mentre 411 miliardi di euro riguardavano le infrastrutture prioritarie, 37 miliardi erano relativi alle opere strategiche, ma non aventi carattere prioritario.

Nell'ambito delle infrastrutture prioritarie, il costo di 221 miliardi di euro era assorbito da opere inserite nella programmazione PNRR-PNC ovvero oggetto di commissariamento, mentre i restanti 190 miliardi erano destinati ad altre opere. Il dato complessivo degli oneri superava di circa 54 miliardi (+15%) la rilevazione del 2022, in conseguenza dell'aggiornamento del costo degli interventi a seguito dell'avanzamento progettuale e degli adeguamenti tariffari. Una componente

²⁰² Si fa riferimento al *Rapporto annuale* del Servizio studi della Camera dei deputati sullo stato di attuazione delle infrastrutture strategiche e prioritarie al 31 agosto 2023. L'analisi è stata condotta a partire dai dati del SILOS - Sistema informativo legge opere strategiche della Camera dei deputati, il quale comprende: le infrastrutture inserite nella programmazione delle infrastrutture strategiche nel periodo 2001-2014; le infrastrutture prioritarie individuate negli allegati ai Documenti di economia e finanza dal 2015 al 2023; gli interventi commissariati individuati ai sensi dell'articolo 4 del D.L. n. 32/2019, conv. con L. n. 55/2019 (decreto *“Sblocca cantieri”*); gli interventi nel settore dei trasporti, di competenza del Mit, inseriti nel PNRR e nel PNC.



significativa dell'aumento è dovuta alla descritta ripresa delle attività di realizzazione del Ponte sullo Stretto di Messina e delle relative opere complementari.

Sotto il profilo della tipologia delle opere, si osserva che il 75% dei costi delle infrastrutture prioritarie, pari a 308 miliardi di euro, aveva per obiettivo il potenziamento e l'ammodernamento delle reti ferroviaria e stradale. Un ulteriore 22%, pari a 91 miliardi, concerneva altre infrastrutture di trasporto (metropolitane, tranvie, porti, aeroporti, ciclovie e Ponte sullo Stretto), mentre il residuo 3% (12 miliardi) era destinato ad altre opere, quali il MO.S.E., le infrastrutture idriche e l'edilizia pubblica per il potenziamento e la manutenzione dei presidi di pubblica sicurezza.

Guardando, invece, alle distinte fasi del "ciclo di vita" dei contratti, al momento della rilevazione i lavori si trovavano per poco meno del 50% in fase di progettazione, mentre il 24% riguardava lavori in corso di esecuzione, corrispondenti, per lo più, a interventi del PNRR, da ultimarsi entro il 2026. La parte restante, di poco superiore al 26%, era costituita da lavori in corso di gara, aggiudicati ma non ancora iniziati ovvero ultimati.

Dal punto di vista, invece, della ripartizione geografica, si può notare la prevalenza di opere nel Centro-Nord, ove erano localizzati interventi per 181 miliardi di euro, mentre opere del valore di 158 miliardi erano ubicate al Sud e nelle Isole. Il valore degli interventi diffusi sul territorio era pari a 72 miliardi.

Le evidenze disponibili consentono di enucleare alcuni ulteriori dati di carattere generale.

Tra il 2019 e il 2023, il mercato delle opere pubbliche ha conosciuto una forte accelerazione, con l'aggiudicazione di lavori per 204 miliardi a fronte di gare per 267 miliardi. Nel periodo 2021-2023, gli interventi PNRR-PNC e le altre infrastrutture prioritarie hanno costituito oltre il 50% del mercato.

Il numero delle gare deserte si è progressivamente ridotto a partire dal 2021, sino ad arrivare al 2,2% del 2023. Sono, tuttavia, diminuiti anche il numero dei partecipanti alle procedure (da una media di 41 imprese a gara nel 2016 a 11 nel 2023) e l'importo dei ribassi (da una media del 24,3% del 2016 al 16,4% del 2023).

Del tutto positivo, infine, il dato relativo ai tempi di affidamento, passato dalla media di un anno registrata prima del 2021 ai due mesi del 2023. Questo elemento, nei limiti in cui sia effettivamente riconducibile alle misure di semplificazione procedimentale e di promozione dell'*e-procurement* intervenute negli ultimi anni, potrebbe essere visto come confermativo dell'utilità dell'impulso verso la digitalizzazione delle procedure, che costituisce, come si è anticipato, una delle direttrici del nuovo Codice dei contratti pubblici.



Capitolo VI

LA SALUTE E LA SICUREZZA NEI LUOGHI DI LAVORO

(V.P.G. Sabrina D'Alesio e S.P.G. Emanuela Rotolo)

Sommario: 1. Evoluzione storico-normativa della disciplina. 2. I principi informatori della disciplina antinfortunistica nel D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008. 2.1. Il nuovo modello della sicurezza di matrice comunitaria. 2.2. La struttura del Testo Unico: la valutazione dei rischi, la prevenzione, la formazione, la rappresentanza dei lavoratori, le sanzioni. 2.3. Profili applicativi e soluzioni giurisprudenziali. 3. I più recenti interventi regolatori europei e nazionali. 3.1. Il piano strategico dell'UE della Commissione al Parlamento europeo in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027. 3.2. Il Rapporto "Occupational safety and health in Europe: state and trends 2023". 3.3. Lavoro agile. 3.4. Il D.L. n. 48 del 4 maggio 2023 (Decreto Lavoro 2023). 3.5. Il decreto-legge n. 19 del 2 marzo 2024. 4. L'impatto sociale ed economico degli infortuni e delle malattie sul lavoro. 4.1. La Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta del 2022. 4.2. I costi della sicurezza. 4.3. L'INAIL. La funzione istituzionale. Dati di bilancio e investimenti per la sicurezza. 5. Dati statistici. 6. Un possibile sviluppo: tecnologia e intelligenza artificiale al servizio della sicurezza sul lavoro. 7. Conclusioni.

1. Evoluzione storico-normativa della disciplina.

Il tema della sicurezza sul lavoro è da sempre presente nella tradizione culturale legata alla tutela della persona come lavoratore. I termini di salute, sicurezza, infortunio e malattia permeano, sia pure con differenti sfumature, la relazione tra uomini (ai fini contrattuali) e tra l'uomo e l'attività lavorativa (ai fini della individuazione dei fattori di rischio).

L'attenzione alla sicurezza (nei suoi caratteri di sostanzialità ed efficacia) parte dall'antecedente fattuale (la malattia e l'infortunio), per poi dirigersi verso la regolazione. Non a caso è dalla medicina del lavoro (con Ippocrate, prima e Ramazzini, poi) che nasce la relazione lavoro-malattia.

La rivoluzione industriale del XIX secolo portò con sé l'esigenza di regolare il tema della sicurezza, in Europa, in America e in Italia, dove, dalla legge sulla tutela dei minori (nelle miniere ed in generale) si passò alla prima legge organica sull'assicurazione contro gli infortuni, a testi sulla sicurezza e sugli infortuni, alla prima disciplina relativa all'ispezione sul lavoro, alla estensione delle tutele all'agricoltura e alle malattie professionali. Ed è proprio dalle esigenze di tutela delle



conseguenze di infortuni e malattie che nacquero le prime forme di assicurazione sociale nella Germania di Bismarck tra il 1883 ed il 1889, estese a malattia, vecchiaia e, successivamente, disoccupazione.

Praticamente assente nel codice civile del 1865 (nel quale mancava la materia del diritto del lavoro), il tema della sicurezza fu affrontato nella legge n. 80 del 17 marzo 1898, che, per la prima volta, sancì l'obbligo assicurativo per gli infortuni degli operai nelle industrie. Si arrivò, poi, dopo ulteriori estensioni, all'approvazione del D.P.R. n. 1124 del 30 giugno 1965, attualmente in vigore, con poche modifiche normative (la principale è quella recata dal D.Lgs. n. 38 del 23 febbraio 2000), ma con notevoli interventi della Corte costituzionale e della giurisprudenza di legittimità.

Il momento di svolta si ebbe quando, dal solo profilo assicurativo e della responsabilità, la tutela fu anticipata al momento della prevenzione. Negli anni 1955 e 1956, vennero emanati i primi due testi organici sulla base di una delega molto precisa, che individuano ulteriori figure rispetto al datore di lavoro, come il dirigente ed il preposto. La formulazione normativa assume una portata precettiva (c.d. *command and control*), fondata su una prevenzione di tipo tecnologico-oggettivo, con un limitatissimo margine di discrezionalità per il datore di lavoro, tale da generare una presunzione assoluta di pericolo.

Nel codice penale sono stati introdotti i reati di cui agli artt. 437 e 451 c.p., che puniscono la rimozione od omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro e l'omissione colposa di cautele o difese contro disastri o infortuni sul lavoro. In tali previsioni si può individuare un obbligo generale di sicurezza, volto a valorizzare e a rendere autonome la finalità e le attività di prevenzione, anticipando la tutela della sicurezza come bene protetto, a prescindere dall'evento.

Con il codice civile del 1942, attraverso l'introduzione dell'articolo 2087, l'obbligo di sicurezza penetra nel contenuto del contratto di lavoro, diventando obbligazione contrattuale: *"l'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"*.

Dalla sua introduzione ad oggi, questa norma resta al centro della politica della sicurezza. La lettura giurisprudenziale della disposizione, definita *"aperta"* e *"di chiusura dell'ordinamento"*, è assai lata. Neppure il fondamentale intervento della Corte costituzionale è riuscito ad arginare la forza espansiva dell'art. 2087 c.c.

Vengono evidenziati, in particolare, la complessità normativa ed il contrasto (sanabile solo con una interpretazione costituzionalmente orientata), presenti in una tecnica legislativa *"caratterizzata"*



da una serie di prescrizioni puntuali e dettagliate, ... contraddetta e sopravanzata, ... da una tecnica esattamente opposta: quella della previsione generale e di principio, anch'essa penalmente sanzionata..., caratterizzata più dalla predeterminazione dei fini che il datore di lavoro deve raggiungere, che dalla individuazione dei comportamenti che egli è tenuto ad osservare, e suscettibile pertanto di ampliare la discrezionalità dell'interprete".

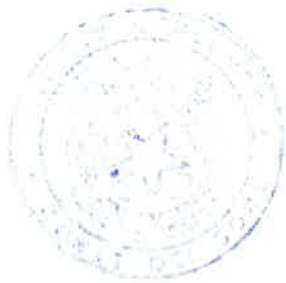
Con l'entrata in vigore della Costituzione, il tema della sicurezza trova un espresso riconoscimento nell'art. 41 Cost., secondo cui *"L'iniziativa economica privata è libera. Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali"*. E proprio la lettura coordinata con gli altri principi presenti nella Carta porta la Corte costituzionale ad evidenziare che *"tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile, pertanto, individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri"*.²⁰³

In questa integrazione, occorre garantire la tutela del principio sotteso agli articoli 32, di tutela della salute come fondamentale diritto dell'individuo e 41, che *"limitano espressamente la tutela dell'iniziativa economica privata quando questa ponga in pericolo la sicurezza del lavoratore"* e *"impongono ai datori di lavoro la massima attenzione per la protezione della salute e dell'integrità fisica dei lavoratori"*.²⁰⁴

Sul piano comunitario, l'Atto unico europeo, firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 ed entrato in vigore il 1° luglio 1987, apportando delle modifiche ai Trattati che istituiscono le Comunità europee, ha dato vita alla Cooperazione politica europea e, integrando l'art. 118A del Trattato CEE, prevede che *"gli Stati membri si adoperano per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori, e si fissano come obiettivo l'armonizzazione, in una prospettiva di progresso, delle condizioni esistenti in questo settore"*. Proprio partendo da questa disposizione, viene approvata la Direttiva 89/391/CEE del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro, sulla base della quale

²⁰³ Corte cost., sent. n. 85 del 9 maggio 2013.

²⁰⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 58 del 28 marzo 2018; n. 405 del 29 ottobre 1999; e n. 399 del 20 dicembre 1996.



verranno adottate altre direttive (c.d. figlie) e sarà introdotto nel nostro ordinamento nazionale il decreto legislativo n. 626 del 19 settembre 1996.

La Direttiva, che segna il passaggio dalla sicurezza oggettiva dei decreti degli anni Cinquanta alla sicurezza collaborativa, spostando l'attenzione dall'elemento oggettivo a quello soggettivo dei responsabili e dei destinatari della sicurezza (ma senza trascurare l'aspetto tecnologico, che resta comunque presente), viene recepita in Italia con il decreto legislativo n. 626 del 19 settembre 1994. Sono, in particolare, introdotti obblighi di valutazione dei rischi, di formazione e di sorveglianza sanitaria e la valorizzazione della rappresentanza dei lavoratori, peraltro, già presente nell'art. 9 della legge n. 300 del 20 maggio 1970: *“I lavoratori, mediante loro rappresentanze, hanno diritto di controllare l'applicazione delle norme per la prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e di promuovere la ricerca, l'elaborazione e l'attuazione di tutte le misure idonee a tutelare la loro salute e la loro integrità fisica”*.

Il passaggio dalla sicurezza oggettiva a quella comportamentale ha costituito la base per l'ulteriore evoluzione verso la sicurezza organizzativa, fondata sulla procedimentalizzazione della prevenzione, prevista dal fondamentale articolo 28 del D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008, c.d. Testo unico sulla salute e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro (di seguito, anche “Testo Unico”), relativo alla valutazione dei rischi. Il provvedimento introduce, dunque, due elementi essenziali della nuova impostazione: l'organizzazione (*“individuazione delle procedure per l'attuazione delle misure da realizzare, nonché dei ruoli dell'organizzazione aziendale che vi debbono provvedere, a cui devono essere assegnati unicamente soggetti in possesso di adeguate competenze e poteri”*) e il miglioramento continuo (*“il programma delle misure ritenute opportune per garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di sicurezza”*). Ritroviamo, poi, l'organizzazione nel riferimento ai modelli di organizzazione e gestione (art. 30 D.Lgs. n. 81/2008), quali strumenti per gestire e documentare, in modo efficiente, le numerose attività che la tematica di prevenzione e tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro richiede.

Il sistema della tutela della salute e della sicurezza sul lavoro è in continua evoluzione e subisce, come si vedrà, continui interventi, anche non organici, come avvenuto, ad esempio, in tema di lavoro agile, di sviluppo delle nuove tecnologie (es. digitalizzazione e intelligenza artificiale), di c.d. patente a crediti.



2. I principi informatori della normativa antinfortunistica nel D.Lgs. n. 81 del 9 aprile 2008.

Nella gradazione dei valori e delle tutele, il legislatore ha opportunamente collocato l'intero apparato di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori nell'ambito penale. Tale scelta determina una particolare forza attrattiva, laddove si assumono a presupposto della colpa penale anche generici obblighi civilistici di dovere (es. art. 2087 c.c.²⁰⁵), pur se privi di un preciso contenuto cautelare. Lo stesso effetto viene prodotto quando si estendono principi di rilievo penale (come quello della equivalenza causale, art. 41 c.p.) a materie civilistiche (in tema di cause professionali ed extraprofessionali nell'assicurazione degli infortuni sul lavoro), con inevitabili tensioni sul quadro ricostruttivo di obblighi e responsabilità.²⁰⁶

Una scelta dalle conseguenze particolarmente rilevanti, in quanto, se, da un lato, garantisce il massimo livello di risposta dell'ordinamento, dall'altro, non può non essere condizionata dal necessario rispetto dei principi comunitari e costituzionali di diritto penale. Viene in esame, in particolare, il principio di legalità con i suoi corollari di riserva di legge, tassatività, determinatezza, chiarezza, precisione, prevedibilità. La Corte costituzionale è, più volte, intervenuta sia nella specifica materia²⁰⁷ che sui principi e corollari sopra richiamati²⁰⁸, offrendo le necessarie direttive per una lettura del dato normativo in linea con le garanzie costituzionali. Quella scelta porta con sé anche il fondamentale tema della causalità e della colpevolezza in materia penale²⁰⁹, reso ancor più spinoso dal fatto che gli illeciti penali descritti nel D.Lgs. n. 81/2008 sono tutti di natura omissiva e colposa e impongono di affrontare le complesse questioni afferenti alla ricostruzione del comportamento doveroso omesso²¹⁰, nonché quelle relative alla sussistenza di un effettivo obbligo (legato ai concetti di prevedibilità e prevenibilità) e al conseguente potere di impedimento.

²⁰⁵ Con rischio di costituzione di forme di responsabilità oggettiva; v. F. GIUNTA, D. MICHELETTI, *“Il nuovo diritto penale della sicurezza nei luoghi di lavoro”*, Giuffrè, 2010, p. 116.

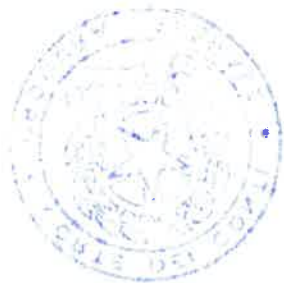
²⁰⁶ Anche sul versante probatorio, posto che nell'accertamento del nesso causale in materia di responsabilità civile vige la regola della preponderanza dell'evidenza o del *“più probabile che non”*, a differenza che nel processo penale, ove vige la regola della prova *“al di là di ogni ragionevole dubbio”*.

²⁰⁷ Corte cost., sent. n. 312 del 25 luglio 1996.

²⁰⁸ Da ultimo, Corte cost., sent. n. 54 del 29 marzo 2024, che, nel richiamare i propri precedenti, evidenzia la particolare attenzione *“al rispetto dei requisiti minimi di chiarezza e precisione che debbono possedere le disposizioni incriminatrici”*.

²⁰⁹ Cass., sent. n. 34791 del 23 luglio 2018.

²¹⁰ Sulla *“volatilità”* del paradigma della condotta omissiva in riferimento all'art. 2087 c.c., si v. F. PALAZZO, F. VIGANÒ, *“Diritto penale. Una conversazione”*, Il Mulino, 2018, p. 153 e ss.



2.1. Il nuovo modello della sicurezza di matrice comunitaria.

L'avvento della normativa comunitaria (con la Direttiva n. 89/391/CE), come già anticipato, ha introdotto un modello di sicurezza incentrato sulla collaborazione, superando l'originaria impostazione della gestione e del controllo unilaterale da parte del datore di lavoro. Sul versante del lavoratore, quindi, è stato introdotto il principio della collaborazione fondato su quello della autoresponsabilità, che, lungi dal giustificare una deresponsabilizzazione del datore di lavoro, radica il sistema della sicurezza anche sull'apporto consapevole del prestatore di lavoro nel sistema di prevenzione, responsabilizzando, così, tutti i soggetti coinvolti nell'attività lavorativa. Per effetto delle direttive comunitarie, infatti, il sistema della normativa antinfortunistica si è lentamente trasformato da un modello "iperprotettivo" – interamente incentrato sulla figura del datore di lavoro che, in quanto soggetto garante, era investito di un obbligo di vigilanza assoluta sui lavoratori – ad un modello "collaborativo", i cui obblighi ricadono anche sui lavoratori. Inoltre, dal principio "dell'ontologica irrilevanza della condotta colposa del lavoratore" si è passati ai concetti di "area di rischio" e di "gestore del rischio", sulla cui base, poi, è anche possibile enucleare il concetto di "comportamento esorbitante dall'area di rischio", al quale la giurisprudenza rinvia per individuare l'eventuale responsabilità del lavoratore.²¹¹

La normativa impone, infatti, anche ai lavoratori di attenersi alle specifiche disposizioni cautelari e, comunque, di agire con diligenza, prudenza e perizia, per cui le tendenze giurisprudenziali si dirigono verso una maggiore considerazione della loro responsabilità (c.d. "*principio di autoresponsabilità*"). Il datore di lavoro non ha più, dunque, un obbligo di vigilanza assoluta rispetto al lavoratore, come in passato, ma una volta che abbia fornito tutti i mezzi idonei alla prevenzione, egli non risponderà dell'evento derivante da una condotta imprevedibilmente colposa del lavoratore.²¹²

Ed è proprio da questo nuovo modello – sancito dalla normativa comunitaria e codificato nell'art. 20 del D.Lgs. n. 81/2008²¹³ – che scaturisce l'esigenza di una normativa puntuale e precisa, legata alla prescrizione di regole cautelari modali. Infatti, il comportamento del lavoratore può essere invocato come imprevedibile o abnorme solo se il datore di lavoro ha adempiuto a "*tutti gli*

²¹¹ Cass., sent. n. 38343 del 18 settembre 2014.

²¹² Cass., sent. n. 36882 del 11 settembre 2015; Cass., sent. n. 8883 del 10 febbraio 2016; Cass., sent. n. 836 del 13 gennaio 2022.

²¹³ Art. 20: "Ogni lavoratore deve prendersi cura della propria salute e sicurezza e di quella delle altre persone presenti sul luogo di lavoro, su cui ricadono gli effetti delle sue azioni o omissioni, conformemente alla sua formazione, alle istruzioni e ai mezzi forniti dal datore di lavoro".



*obblighi che gli sono imposti in materia di sicurezza sul lavoro*²¹⁴; la puntuale distribuzione delle diverse responsabilità collaborative²¹⁵ e l'individuazione puntuale di “*tutti gli obblighi*” sono fondamentali per evitare forme di responsabilità oggettiva ovvero al di fuori della sfera di garanzia e di gestione del rischio attribuita dall'ordinamento. Al di là dell'affermazione di principio, tuttavia, l'indeterminatezza della normativa ed il rinvio a clausole aperte e di chiusura rendono di fatto inoperante la fondamentale novità di impostazione culturale e giuridica, tanto da indurre il legislatore a tentare di porre un ulteriore argine alla responsabilità penale per fatto altrui mediante il rafforzamento dei doveri di vigilanza del preposto sui comportamenti errati del lavoratore e sulle prassi scorrette.²¹⁶

In questo quadro, assume una portata ancora più significativa, come si vedrà nei prossimi paragrafi, la previsione di un nuovo riparto dei rischi nell'ambito delle nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, come quella del lavoro agile.

2.2. La struttura del Testo Unico: la valutazione dei rischi, la prevenzione, la formazione, la rappresentanza dei lavoratori, le sanzioni.

Il D.Lgs. n. 81/2008 definisce la valutazione dei rischi come la “*valutazione globale e documentata di tutti i rischi per la salute e sicurezza dei lavoratori presenti nell'ambito dell'organizzazione in cui essi prestano la propria attività, finalizzata ad individuare le adeguate misure di prevenzione e di protezione e ad elaborare il programma delle misure atte a garantire il miglioramento nel tempo dei livelli di salute e sicurezza*”.²¹⁷

Si tratta di un procedimento di auto-normazione²¹⁸ che il legislatore attribuisce al datore di lavoro (nonostante si verta in materia penale), sul presupposto che “*l'obbligo giuridico nascente dalla attualizzata considerazione dell'accreditato sapere scientifico e tecnologico è talmente*

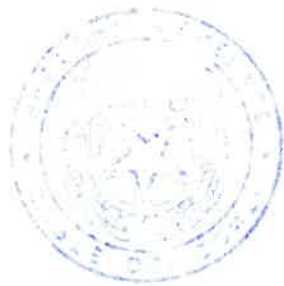
²¹⁴ Da ultimo, Cass., sent. n. 12330 del 26 marzo 2024.

²¹⁵ In materia di Sicurezza, il lavoratore ha un vero e proprio obbligo di collaborazione, così P. PASCUCCHI, “*Autoresponsabilità del lavoratore e sicurezza sul lavoro*”, in “*Il principio di autoresponsabilità nella società e nel diritto*”, Atti del Convegno Trento, 16 e 17 settembre 2022, a cura di G. FORNASARI, T. PASQUINO, G. SANTUCCI, Università di Trento, 2023, pp. 155 e ss.

²¹⁶ Decreto-legge n. 146 del 21 ottobre 2021.

²¹⁷ D.Lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1, lett. q).

²¹⁸ Anche su questo aspetto, illuminanti sono le considerazioni critiche espresse in F. PALAZZO, F. VIGANÒ, “*Diritto penale. Una conversazione*”, cit., p. 157, soprattutto laddove rileva l'esigenza di vincolare i criteri di valutazione dei rischi attraverso la precostituzione di linee guida mediante il coinvolgimento dell'Autorità pubblica competente nella formulazione delle regole prevenzionali. Due modelli di tale proposta possono essere individuati, ad esempio, nelle linee guida per le attività sanitarie e nei protocolli anti-COVID.



pregnante che è sicuramente destinato a prevalere su quello eventualmente derivante da disciplina legale incompleta o non aggiornata".²¹⁹

Le modalità della valutazione sono indicate negli articoli 28 e 29 del Testo Unico ed il relativo processo si caratterizza per essere omnicomprensivo (“*la valutazione riguarda tutti i rischi*”) e continuo (“*rielaborazione*”), secondo il c.d. ciclo di *Deming* (*plan, do, check, act*)²²⁰, fortemente innervato da una logica organizzativa²²¹ (già configurabile nello stesso D.Lgs. n. 81/2008²²², nei sistemi di gestione²²³, nei modelli di organizzazione e gestione²²⁴ e nelle norme tecniche²²⁵). Tali strumenti, in parte obbligatori (le previsioni del Testo Unico), in parte facoltativi (gli altri sistemi, modelli e norme tecniche²²⁶ sopra richiamati), si collocano, a loro volta, in un quadro complessivo, che soggiace, da un lato, alla generalissima norma di principio (art. 2087 c.c.) e, dall’altro, ad una miriade di indicazioni tecniche contenute negli allegati al D.Lgs. n. 81/2008 e provenienti dalla normativa degli anni Cinquanta.²²⁷

Un sistema indubbiamente complesso e a tratti contraddittorio²²⁸, soprattutto considerando la dimensione media delle imprese: nel 2022, il 77,68% circa del totale delle imprese occupava un numero inferiore o uguale a 5 lavoratori e le imprese che occupavano fino a 15 lavoratori rappresentavano la quasi totalità (92,83%).²²⁹

Particolarmente rilevante è la disciplina sulla prevenzione, definita come “*il complesso delle disposizioni o misure necessarie anche secondo la particolarità del lavoro, l’esperienza e la*

²¹⁹ Cass., sent. n. 38343 del 18 settembre 2014.

²²⁰ W. EDWARDS DEMING, “*Out of the crisis*”, 1988, Cambridge University press.

²²¹ Secondo un approccio che vale tanto per la valutazione dei rischi del datore di lavoro quanto dei modelli di gestione ed organizzazione previsti dal D.Lgs. n. 231/2001 in tema di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica.

²²² Laddove indica i soggetti, l’oggetto della tutela (i rischi specifici), gli aspetti organizzativi (modalità di applicazione della norma), l’obbligo di revisione e gli aspetti sanzionatori.

²²³ Linee guida UNI INAIL 2001.

²²⁴ Art. 30 D.Lgs. n. 81/2008.

²²⁵ UNI-ISO 45001/2018.

²²⁶ Individuano lo stato dell’arte ossia lo stadio dello sviluppo raggiunto in un determinato momento dalle capacità tecniche relative a prodotti, processi e servizi, basato su pertinenti scoperte scientifiche, tecnologiche e sperimentali. Da notare che, pur se di applicazione volontaria, finiscono per l’essere ritenute vincolanti (anche sul piano penale) a causa della stretta connessione con la logica dell’art. 2087 c.c., a sua volta collegato all’art. 40 c.p.

²²⁷ D.P.R. n. 303 del 19 marzo 1956 e D.P.R. n. 547 del 27 aprile 1955.

²²⁸ Le stesse linee guida UNI INAIL – che dovrebbero costituire, insieme ai modelli di gestione, la nuova frontiera della sicurezza – sconsigliano l’adozione delle stesse nelle imprese che occupano meno di 40-50 addetti.

²²⁹ Statistiche in breve - Coordinamento Generale Statistico Attuariale INPS - novembre 2023.



tecnica, per evitare o diminuire i rischi professionali nel rispetto della salute della popolazione e dell'integrità dell'ambiente esterno".²³⁰

Nella evidente e non casuale assonanza con il contenuto dell'art. 2087 c.c.²³¹, il sistema della prevenzione è genericamente legato al continuo progresso tecnico/scientifico, prevedendo il coinvolgimento di soggetti istituzionalmente portatori del sapere tecnico e scientifico necessario, quali il responsabile del servizio di prevenzione e protezione²³², vero e proprio consulente del datore di lavoro e del medico competente²³³, figura che, per come appresso si dirà, è stata di recente oggetto di interventi legislativi che ne hanno potenziato il ruolo.

Alla base della capacità prevenzionale c'è il percorso formativo, informativo, di aggiornamento e addestramento teso a fornire, a tutti coloro che operano in azienda, le necessarie competenze per conoscere ed affrontare pericoli e rischi. La formazione²³⁴, in particolare, è il *"processo educativo attraverso il quale trasferire ai lavoratori ed agli altri soggetti del sistema di prevenzione e protezione aziendale conoscenze e procedure utili alla acquisizione di competenze per lo svolgimento in sicurezza dei rispettivi compiti in azienda e alla identificazione, alla riduzione e alla gestione dei rischi"*.

Gli articoli 36 e 37 del D.Lgs. n. 81/2008 descrivono, in linea generale, i contenuti e le modalità di informazione, formazione e addestramento, rimettendo la disciplina di dettaglio all'accordo tra lo Stato e le Regioni che, vista la distribuzione costituzionale delle competenze, costituisce lo strumento più adeguato per coordinarne l'esercizio e svolgere attività di interesse comune.

Il Testo Unico prevede anche la nomina del rappresentante dei lavoratori, definito come la *"persona eletta o designata per rappresentare i lavoratori per quanto concerne gli aspetti della salute e della sicurezza durante il lavoro"*²³⁵ e istituito a livello territoriale o di comparto, aziendale e di sito produttivo.

L'art. 50 del D.Lgs. n. 81/2008 indica – nel quadro della tutela sindacale di cui all'art. 28 della legge n. 300/1970 – le modalità del coinvolgimento del rappresentante nelle scelte aziendali ed i

²³⁰ D.Lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1, lett. n).

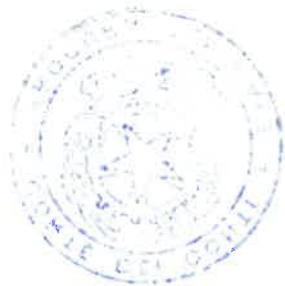
²³¹ *"L'imprenditore è tenuto ad adottare nell'esercizio dell'impresa le misure che, secondo la particolarità del lavoro, l'esperienza e la tecnica, sono necessarie a tutelare l'integrità fisica e la personalità morale dei prestatori di lavoro"*.

²³² Artt. 31 e ss. del D.Lgs. n. 81/2008.

²³³ Ossia il medico in possesso di appositi titoli e requisiti formativi e professionali, che collabora con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti previsti dal D.Lgs. n. 81/2008.

²³⁴ D.Lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1, lett. a).

²³⁵ D.Lgs. n. 81/2008, art. 2, comma 1, lett. i).



poteri riconosciuti a tale figura, la cui disciplina è rimessa sostanzialmente alla contrattazione collettiva (numero, modalità di designazione o di elezione del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, tempo di lavoro retribuito e strumenti per l'espletamento delle funzioni). La norma descrive, in particolare, le attribuzioni e le competenze del rappresentante dei lavoratori: ad esempio, egli ha diritto di ricevere la documentazione più rilevante (il documento di valutazione dei rischi), di essere consultato preventivamente sulla valutazione dei rischi, sulla gestione della prevenzione e sull'organizzazione della formazione, nonché di promuovere l'elaborazione delle misure di prevenzione, anche formulando proposte, di segnalare al responsabile dell'azienda i rischi individuati nel corso della sua attività, di far ricorso alle autorità competenti. Sul piano della concreta esigibilità di dette attribuzioni, è previsto che il rappresentante dei lavoratori per la sicurezza debba disporre del tempo necessario allo svolgimento dell'incarico senza perdita di retribuzione, nonché dei mezzi e degli spazi necessari per l'esercizio delle funzioni e delle facoltà riconosciutegli, senza subire pregiudizio alcuno a causa dello svolgimento della propria attività, con applicazione nei suoi confronti delle stesse tutele previste dalla legge per le rappresentanze sindacali.

L'intero quadro normativo del Testo Unico è presidiato da sanzioni di natura penale²³⁶ riferite a reati, prevalentemente contravvenzionali, a struttura omissiva impropria, caratterizzati dalla necessità di individuare il comportamento doveroso e salvifico omesso, secondo un percorso illuminato dai canoni costituzionali della determinatezza, precisione e prevedibilità. A questo proposito, la giurisprudenza ha consolidato alcuni principi di portata generale: l'esistenza di distinte sfere di garanzia e gestione del rischio, *“per un'imputazione che voglia essere personalizzata, in conformità ai sommi principi che governano l'ordinamento penale; per evitare l'indiscriminata, quasi automatica attribuzione dell'illecito a diversi soggetti”*²³⁷; l'obbligo del giudice di *“individuare la regola cautelare, di natura necessariamente modale, che specificando il concreto da farsi si integra con la prima e dà contenuto concreto, specifico ed attuale all'obbligo di sicurezza”*²³⁸; *“in tema di reati colposi, la regola cautelare alla stregua della quale deve essere valutato il comportamento del garante, non può rinvenirsi in norme che attribuiscono compiti senza individuare le modalità di assolvimento degli stessi, dovendosi, invece, aver riguardo esclusivamente a norme che indicano con precisione le modalità e i mezzi necessari per evitare il*

²³⁶ Per la parte generale, artt. 55 e ss.; per la parte speciale, le sanzioni sono indicate in ciascun titolo.

²³⁷ Cass., sent. n. 38343/2014, cit.

²³⁸ Cass., sent. n. 34791/2018, cit.



verificarsi dell'evento"²³⁹. Principi consolidati la cui positivizzazione assicurerebbe maggiore certezza e prevedibilità del diritto.

Gli articoli da 298 a 303 del Testo Unico riportano ulteriori disposizioni in materia penale e procedurale. Due le norme di maggior rilievo: la previsione delle posizioni di garanzia c.d. di fatto²⁴⁰ e l'applicazione della c.d. prescrizione obbligatoria e della conseguente estinzione del reato (D.Lgs. n. 758/1994) a tutte le contravvenzioni punite con la pena alternativa dell'arresto o dell'ammenda o della sola ammenda.

2.3. Profili applicativi e soluzioni giurisprudenziali.

La complessità del sistema della sicurezza sul lavoro e la rilevanza penale della materia sono alla base di un dibattito che, sia in sede giurisprudenziale che applicativa, evidenzia una rilevante difficoltà di semplificazione²⁴¹, anche alla luce del nuovo modello culturale e normativo introdotto dalla disciplina comunitaria.²⁴²

In primo luogo, poiché la normativa di sicurezza si applica a tutti i lavoratori, del settore pubblico e privato, è stato necessario prevedere discipline particolari per alcuni settori specifici (Forze armate e di polizia, strutture giudiziarie e penitenziarie, istituzioni di istruzione, mezzi di trasporto, ambito portuale e navale), con inevitabili problemi di coordinamento.

Ancora sul versante normativo²⁴³, il legislatore è dovuto intervenire per disciplinare l'applicazione del D.Lgs. n. 81/2008 a diverse situazioni organizzative connotate da peculiarità che ne condizionano obiettivamente l'applicazione integrale: ciò è avvenuto, ad esempio, per il lavoro autonomo, per quello a progetto e per quello a distanza.

La giurisprudenza non riesce a garantire uniformità di posizioni interpretative, a causa della complessità del dato normativo, tendendo a dare una lettura che eviti la frizione con i principi costituzionali di legalità.

Vi sono, tuttavia, alcuni arresti che, per l'approfondimento giuridico, hanno lasciato profonde tracce nella giurisprudenza successiva.

²³⁹ Cass., sent. n. 16761 dell'11 marzo 2010; da ultimo, Cass., sent. n. 32899 del 6 settembre 2021.

²⁴⁰ Art. 299: "Le posizioni di garanzia relative ai soggetti di cui all'articolo 2, comma 1, lettere b), d) ed e), gravano altresì su colui il quale, pur sprovvisto di regolare investitura, eserciti in concreto i poteri giuridici riferiti a ciascuno dei soggetti ivi definiti".

²⁴¹ V. C. BERNASCONI, "Il debito di sicurezza sui luoghi di lavoro: brevi considerazioni sulla sua problematica latitudine", in *Giust. Pen.*, 2014, fasc. VIII-I, p. 476.

²⁴² Ad es., Cass., sent. n. 836 del 13 gennaio 2022.

²⁴³ Art. 3 D.Lgs. n. 81/2008.



È il caso, ad esempio, della sentenza relativa al terremoto dell'Aquila²⁴⁴, che ha il merito di aver distinto i concetti di prevenzione e precauzione e di aver evidenziato l'inidoneità di norme che attribuiscono compiti senza impartire prescrizioni modali ai fini della responsabilità colposa.

È il caso, ancora, della sentenza Thyssenkrupp²⁴⁵, che ha il merito di aver ricostruito i fondamenti del sistema della prevenzione in azienda, anche declinando l'esistenza di distinte sfere di responsabilità in capo ai diversi soggetti a seconda del rischio di cui sono effettivamente gestori.

Lo stesso dicasi della sentenza sulla strage di Viareggio²⁴⁶, di rilievo nella definizione della doppia misura della colpa nella struttura del reato colposo e della causalità e nella identificazione di una specifica regola cautelare quale presupposto necessario della responsabilità, con esclusione della sufficienza di una generica posizione di garanzia (quale quella individuata dall'art. 2087 c.c.).

Altre pronunce, invece, dimostrano ancora l'esistenza di una profonda incertezza, legata alla applicazione delle regole scientifiche in tema di alcune malattie professionali, prima fra tutte il mesotelioma da amianto. A partire dalla sentenza Cozzini²⁴⁷ fino alla più recente decisione relativa a Fincantieri²⁴⁸, la giurisprudenza è ancor oggi alla ricerca di un sicuro nesso eziologico, fondato su di una prova scientifica rigorosa, tra malattia e posizione di garanzia, secondo il principio dell'oltre ogni ragionevole dubbio.

Altre, ancora, dibattono il tema della interruzione del nesso eziologico determinata dal comportamento del lavoratore: in particolare, la sentenza Thyssenkrupp sopra richiamata ha rivisto tale concetto, non riferendolo a qualsiasi gesto eccezionale del lavoratore, ma considerando interrutiva del nesso causale la condotta abnorme del lavoratore, quando essa si collochi al di fuori dell'area di rischio definita dalla lavorazione in corso.

3. I più recenti interventi regolatori europei e nazionali.

Negli ultimi anni, il tema della salute e della sicurezza sul lavoro è stato al centro del dibattito politico e istituzionale sia a livello europeo, sia a livello nazionale. Tra i fattori che hanno reso necessario l'intervento regolatorio rientrano la pandemia da COVID-19, che ha portato a sensibili cambiamenti nella ordinaria modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, nonché le nuove sfide sul piano della transizione verde, digitale e demografica.

²⁴⁴ Cass., sent. n. 12478 del 24 marzo 2016.

²⁴⁵ Cass., sent. n. 38243 del 18 settembre 2014.

²⁴⁶ Cass., sent. n. 32899 dell'8 gennaio 2021.

²⁴⁷ Cass., sent. n. 43786 del 17 settembre 2010.

²⁴⁸ Cass., sent. n. 14059 dell'8 aprile 2024.



Di seguito saranno esaminati i principali provvedimenti adottati in materia dall'UE e dal legislatore nazionale.

3.1. Il piano strategico dell'UE della Commissione al Parlamento Europeo in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027.

La protezione dei lavoratori dai rischi per la salute e per la sicurezza sul luogo di lavoro è un elemento imprescindibile non solo al fine di garantire condizioni di lavoro dignitose e durature per tutti i lavoratori, nel rispetto dei Trattati e della Carta dei diritti fondamentali, ma anche per raggiungere la sostenibilità e la competitività dell'economia dell'UE.

In tale ottica, con la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 28 giugno 2021, è stato delineato il quadro strategico dell'Unione europea in materia di salute e di sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027.²⁴⁹

Le priorità fondamentali del precedente quadro strategico 2014-2020²⁵⁰, quali la prevenzione delle malattie professionali, l'adeguamento ai cambiamenti demografici e l'attuazione della legislazione, sono state riprese in tutti i quadri nazionali.²⁵¹

Ferma restando la perdurante attenzione sui suddetti obiettivi, è stata ora evidenziata la necessità di ulteriori azioni in materia di salute e sicurezza nell'UE, al fine di adeguare i luoghi di lavoro ai cambiamenti sempre più rapidi dell'economia, della demografia, dei ritmi di lavoro e della società in generale.²⁵²

Il quadro strategico 2021-2027 si concentra, pertanto, su tre principali obiettivi di carattere trasversale:

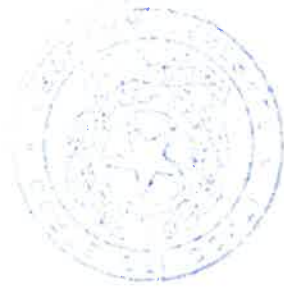
- anticipare e gestire i cambiamenti nel nuovo mondo del lavoro determinati dalle transizioni verde, digitale e demografica;

²⁴⁹ Disponibile al *link*: <https://osha.europa.eu/it/safety-and-health-legislation/eu-strategic-framework-health-and-safety-work-2021-2027#:~:text=Il%20quadro%20strategico%20in%20materia,demografica%20e%20nei%20modelli%20di>.

²⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni relativa ad un quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2014-2020 C.O.M. (2014) 332 *final*, disponibile al *link*: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=151>.

²⁵¹ *National Strategies in the field of Occupational Safety and Health in the EU report*. EU-OSHA 2019.

²⁵² ESENER 2019, indagine svolta sui rischi nuovi ed emergenti condotta dall'Agenzia Europea per la Sicurezza e la Salute sul Lavoro (EU-OSHA), per esaminare la gestione pratica dei rischi per la sicurezza e la salute negli ambienti di lavoro europei.



- migliorare la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali;
- migliorare la preparazione in caso di potenziali crisi sanitarie future.

Per conseguire tali obiettivi è necessaria un'azione sinergica a livello europolitano, nazionale, settoriale e delle imprese, attraverso il dialogo sociale, il rafforzamento della base di conoscenze comuni, il rafforzamento delle misure di esecuzione, la sensibilizzazione e i finanziamenti.

Quanto alla gestione dei cambiamenti nel nuovo mondo del lavoro, l'Unione europea si farà carico della necessità di modernizzare e semplificare il quadro vigente, adattandolo al contesto delle transizioni verde e digitale e finanziando progetti volti a promuovere una buona salute mentale e a prevenire le malattie mentali sul lavoro.²⁵³

La legislazione dell'UE, che pure già contempla molti dei rischi derivanti dall'evoluzione dell'industria, delle attrezzature e dei luoghi di lavoro, dovrà, dunque, essere aggiornata, con particolare riferimento alle attrezzature munite di videotermini e alle nuove modalità di lavoro a distanza.

Quanto all'obiettivo di migliorare la prevenzione degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali, il Piano Strategico ha affermato la necessità di compiere ogni sforzo per ridurre i decessi correlati al lavoro nell'UE²⁵⁴, rafforzando, a tal fine, la cultura della prevenzione²⁵⁵, sia all'interno delle organizzazioni che tra i singoli lavoratori.

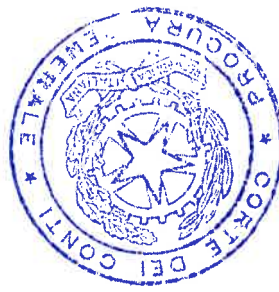
Con particolare riguardo alle malattie professionali, si è imposta una riflessione rispetto alle nuove modalità di svolgimento della prestazione lavorativa. A seguito della pandemia, quasi il 40%²⁵⁶ dei lavoratori ha iniziato a lavorare a distanza a tempo pieno.²⁵⁷ Ciò rende meno netti i

²⁵³ Tra gli interventi proposti, il Piano prevede una revisione del quadro regolatorio in materia di salute e sicurezza sul lavoro relativamente alla digitalizzazione, rivedendo, entro il 2023, la direttiva sui luoghi di lavoro e sulle attrezzature munite di videotermini; proporre valori limite di protezione per agenti tossici (amianto, piombo, cobalto); avviare una campagna sui rischi psicosociali ed ergonomici della digitalizzazione; garantire un seguito adeguato alla risoluzione del Parlamento europeo sul diritto alla disconnessione.

²⁵⁴ La risoluzione del Parlamento europeo del 17 dicembre 2020 su un'Europa sociale forte per transizioni giuste - 2020/2084(INI) - esorta gli Stati membri a impegnarsi a eliminare i decessi correlati al lavoro e a ridurre le malattie professionali entro il 2030 e invita la Commissione a conseguire tale obiettivo attraverso una nuova strategia in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

²⁵⁵ La prevenzione si realizza attraverso indagini approfondite su infortuni e decessi sul luogo di lavoro, l'individuazione delle relative cause e delle azioni idonee a scongiurarle, nonché con il rafforzamento dell'applicazione delle norme e degli orientamenti esistenti, anche attraverso una maggiore sensibilizzazione degli operatori in merito ai rischi connessi agli infortuni e alle lesioni sul lavoro, nonché alle malattie professionali.

²⁵⁶ Rispetto all'inizio del 2020, anno in cui una persona occupata su 10 nell'UE lavorava a distanza, a tempo pieno o occasionalmente e generalmente in ruoli altamente qualificati nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e dei settori ad alta intensità di conoscenza.



tradizionali confini tra lavoro e vita privata e, insieme ad altre tendenze associate al lavoro a distanza, come la connettività permanente, la mancanza di interazione sociale e un maggiore utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, ha determinato un ulteriore aumento dei rischi psicosociali ed ergonomici, richiedendo un'apposita condivisione del tema tra le parti sociali, una volta persa la connotazione emergenziale per il COVID-19. Al fine di affrontare i suddetti rischi, è necessario un processo articolato in diverse fasi che implichi cambiamenti nell'organizzazione del lavoro. La Commissione europea finanzia progetti che affrontano tali sfide.

Rispetto al terzo obiettivo, la pandemia da COVID-19 ha imposto l'adozione di una serie di misure incentrate sulla prevenzione²⁵⁸, che consentano di elaborare procedure di emergenza e orientamenti per la diffusione rapida, l'attuazione e il monitoraggio delle misure in potenziali crisi sanitarie future, nonché ha imposto l'aggiornamento della raccomandazione della Commissione sulle malattie professionali al fine di includervi il SARS-CoV-2, peraltro già riconosciuta come malattia professionale da parte di 25 Stati membri. In Italia, il contagio da SARS-CoV-2 è stato espressamente qualificato dalla legge²⁵⁹ come infortunio sul lavoro, riferendo alla responsabilità del datore di lavoro un rischio generico, gravante in egual modo sull'intera popolazione²⁶⁰, tanto da legittimare l'introduzione di una norma²⁶¹, che individuasse, nel Protocollo anticontagio, lo strumento per ovviare a questa impropria estensione di responsabilità.

La Commissione ha concluso che, al fine di innalzare gli *standard* in materia di salute e sicurezza sul lavoro a livello mondiale, è fondamentale rafforzare l'impegno con i Paesi *partner* dell'UE, le organizzazioni regionali e internazionali e altri consessi internazionali e ha, altresì, invitato gli Stati membri ad aggiornare ed elaborare le loro strategie nazionali in materia di salute e sicurezza sul lavoro, in linea con tale quadro strategico, in cooperazione con le parti sociali, al fine di garantire che le nuove misure siano applicate nella pratica.

²⁵⁷ Cfr., https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc120945_policy_brief_-_covid_and_telemwork_final.pdf.

²⁵⁸ La Commissione ha, al riguardo, sottolineato l'importanza di dare maggiore priorità alle misure volte a migliorare l'igiene, gli interventi non farmaceutici e il sostegno alla salute mentale, ottimizzando la tempestività e l'efficacia della risposta a tali crisi e sviluppando ulteriormente le sinergie tra la salute e sicurezza sul lavoro e la salute pubblica, della quale la prima diviene strumento di realizzazione.

²⁵⁹ Art. 42, c. 2, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27,

²⁶⁰ Come ebbe a precisare, in relazione all'analoga situazione della pandemia malarica, la Corte costituzionale nella sentenza n. 226 del 4 giugno 1987.

²⁶¹ Art. 29-*bis* del decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020, convertito, con modifiche, in legge n. 40 del 5 giugno 2020.



3.2. Il Rapporto “*Occupational safety and health in Europe: state and trends 2023*”.

L’attenzione del regolatore eurounitario sul tema della salute e della sicurezza è costante.

Nel maggio 2023, la *European Agency for Safety and Health at Work* activity ha pubblicato il rapporto “*Occupational safety and health in Europe: state and trends 2023*”, nel quale si descrive lo stato attuale della sicurezza e della salute sul lavoro nell’UE e si delineano i possibili futuri sviluppi.

In merito alle condizioni di lavoro, il rapporto ha messo in luce l’incremento, accanto ai classici rischi fisici da attività manuale, di nuove forme di rischio incidenti sulla sfera psicosociale ed emotiva del lavoratore, derivanti, principalmente, dallo sviluppo tecnologico. Si modifica, pertanto, anche la prospettiva della tutela: dai rischi per la sicurezza ai rischi per la salute.

Lo studio ha esaminato, in particolare, i dati relativi agli incidenti sul lavoro, che costituiscono il più comune indicatore della qualità della prevenzione nell’ambito della sicurezza. Al riguardo, è emerso che, tra il 1998 e il 2019, l’incidenza degli infortuni ha subito una netta decrescita, attestandosi a circa il 58% per gli incidenti non mortali e al 57% per quelli mortali. Tale dato è, tuttavia, sottostimato, non comprendendo gli incidenti subiti dai lavoratori autonomi, non soggetti a comunicazione obbligatoria, gli incidenti avvenuti nel traffico, che sono ricondotti ad altra classificazione ovvero i casi in cui sono dichiarati incidenti meno severi per evitare sanzioni amministrative; si stima, invero, che il 38% degli incidenti non sia persino segnalato.

Le malattie professionali rappresentano, invece, un onere molto più elevato per la società rispetto agli infortuni sul lavoro, interessando un numero maggiore di lavoratori, con conseguente lievitazione dei costi. I dati relativi all’incidenza delle malattie professionali ufficialmente riconosciute decrescono negli ultimi anni, sebbene si debbano considerare anche le malattie non riconosciute come professionali, eppur correlate al lavoro; non è, tuttavia, sempre facile individuare l’eventuale presenza di agenti concausali nello sviluppo della malattia. Il numero delle morti da malattie professionali è stato stimato, nel 2019, in 176.000, a fronte delle 114.000 del 2016.

Sotto il profilo regolatorio, le istituzioni globali, nelle ultime tre decadi, hanno concluso accordi e convenzioni, intrapreso azioni governative e approvato programmi, con l’obiettivo di implementare principi comuni e *standard* tecnici in ogni area del mondo.²⁶²

²⁶² Le principali organizzazioni internazionali che si occupano di salute e sicurezza sul lavoro sono: la *International Labour Organization* (ILO), la *World Health Organization* (WHO), la *International Social Security Association* (ISSA), le Nazioni Unite (ONU), l’*Organisation for Economic Co-operation and Development*, l’*International Commission on Occupational Health* (ICOH) e l’*International Association of Labour Inspection* (IALI).



Anche il dettagliato quadro regolatorio europeo, che costituisce un orientamento per gli obiettivi e le azioni da porre in essere a livello nazionale, è stato oggetto di numerose revisioni negli anni, sebbene la trasposizione delle direttive da parte degli Stati membri non sia stata uniforme. I dati hanno evidenziato, ad esempio, che le questioni relative ai rischi fisici, all'aspettativa di svolgimento del lavoro fino all'età di sessant'anni e al benessere sono maggiormente sentite negli Stati membri dell'Est Europa, seguiti dagli Stati membri del Sud, mentre i rischi psicosociali sono frequenti negli Stati centrali dell'Ovest e del Nord.

Una non completa attuazione dei principi europei proviene, poi, dalle micro e piccole imprese, da alcuni settori e tipi di lavoro, come il lavoro domestico e stagionale, e dai lavoratori autonomi, che non riescono a conformarsi pienamente ai compiti di prevenzione dei rischi più complessi (ad es., psicosociali, chimici, biologici, ottici, elettromagnetici) per mancanza di risorse, competenze e consapevolezza.

Il rapporto conclude riconoscendo che miglioramenti si sono avuti in molti ambiti importanti, come regolazione, formazione, rischi psicosociali e salute mentale, cure mediche e finanziamenti, e in alcuni settori caratterizzati da rischi incentrati sulla forza lavoro, come il trasporto, la logistica e la distribuzione, la ristrutturazione e manutenzione, tecnologie verdi, sanità e assistenza. Si osserva, invece, una stabilizzazione o addirittura un'inversione di tendenze favorevoli rispetto alla quota di lavoratori esposti alla sicurezza tradizionale e ai rischi per la salute.

Una sfida ormai non più procrastinabile e complessa sarà quella di adattare le norme sulla sicurezza e sulla salute alle nuove forme di lavoro, come il lavoro mobile, il lavoro da casa e il lavoro presso la sede del cliente.²⁶³

Le prossime azioni dovranno, pertanto, incentrarsi su una nuova definizione di lavoro o di occupazione, sul rafforzamento della responsabilità individuale e sull'estensione di interventi statali a garanzia della salute e della sicurezza anche in tali condizioni di lavoro o di impiego.

3.3. Lavoro agile.

L'istituto del lavoro agile, di recente introduzione e di ancor più recente diffusione, ha costituito un rilevante strumento di tutela della salute nel corso della emergenza pandemica e, una volta superata tale fase, ha introdotto un nuovo modello organizzativo per la conciliazione vita-lavoro,

²⁶³ Cfr. il rapporto *“Occupational safety and health in Europe: state and trends 2023”*, pubblicato dalla *European Agency for Safety and Health at Work activity*.



rendendo, tuttavia, necessario modificare l'organizzazione del lavoro per evitare l'insorgere di nuovi rischi per la salute del lavoratore.

L'art. 18 della legge n. 81 del 22 maggio 2017, come noto, ha definito il lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato senza precisi vincoli di orario o di luogo per lo svolgimento della prestazione, fermi restando i limiti stabiliti dalla legge e dalla contrattazione collettiva, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività.

Il successivo art. 19 della richiamata legge ha riconosciuto al lavoratore il diritto alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro, da definirsi, nei tempi e nelle modalità (ad esempio, l'individuazione di misure tecniche e organizzative), sulla base di un accordo individuale per i lavoratori privati e dei contratti collettivi o degli accordi unilaterali per il pubblico impiego, in linea con il Piano organizzativo del lavoro agile, ai fini della programmazione, della gestione e della modalità di attuazione e sviluppo dello strumento.

In tal modo, il legislatore ha bilanciato, da un lato, la libertà del dipendente di non essere reperibile al di fuori dell'orario lavorativo e, dall'altro, l'esigenza di tutelare la posizione lavorativa in caso di mancata disponibilità.²⁶⁴

La normativa emergenziale e, segnatamente, l'art. 2, comma 1-ter, legge n. 61 del 6 maggio 2021, che ha convertito, con modificazioni, il D.L. n. 30 del 13 marzo 2021, ha riconosciuto, in favore del lavoratore agile, il “*diritto alla disconnessione dalle strumentazioni tecnologiche e dalle piattaforme informatiche*”, qualificando lo stesso come “*necessario per tutelare i tempi di riposo e la salute del lavoratore*”.

Il diritto alla disconnessione e la salute del lavoratore sono, invero, tematiche strettamente legate, atteso che, secondo quanto emerso da recenti studi, il lavoro svolto in isolamento può portare un incremento sensibile delle situazioni di *stress* ed effetti negativi sulla salute mentale. Il Parlamento europeo, con una risoluzione del 21 gennaio 2021, ha sollecitato la Commissione all'adozione di un testo normativo sul diritto alla disconnessione.²⁶⁵

Al fine di scongiurare tali ricadute, il datore di lavoro, in linea con i principi del Testo Unico, è, pertanto, tenuto a un'adeguata informativa, scritta e aggiornata, contenente un'elencazione dei rischi generali e specifici del lavoro agile; il lavoratore deve collaborare affinché vengano rispettate

²⁶⁴ A. GIACANI, “*Profili di sicurezza nel lavoro agile, in Smart working: cosa abbiamo imparato dopo l'emergenza*”, 2023.

²⁶⁵ Cfr. https://www.aranagenzia.it/attachments/article/11528/Raccomandazione_PE_disconnessione-1.pdf.



le prescrizioni imposte dal datore di lavoro. In tal caso, pertanto, una parte degli obblighi in tema di salute e sicurezza finisce per ricadere sullo stesso lavoratore, al quale è rimessa, secondo le istruzioni operative di recente diramate dall'INAIL, la scelta dei locali idonei allo svolgimento della prestazione lavorativa, sotto il profilo della salubrità, della corretta areazione e illuminazione.

Altre implicazioni del lavoro agile sotto il profilo della salute e della sicurezza consistono nell'obbligo di aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi in relazione alla prestazione svolta fuori sede (sotto il profilo del monitoraggio dello *stress* lavoro correlato) e della formazione per lo svolgimento di attività con strumenti informatici al di fuori della sede aziendale, nonché nella garanzia della sorveglianza sanitaria e nella predisposizione di una specifica assicurazione per malattie sul lavoro e infortuni professionali.

3.4. Il D.L. n. 48 del 4 maggio 2023 (Decreto Lavoro 2023).

Il D.L. n. 48 del 4 maggio 2023, recante “*Misure urgenti per l’inclusione sociale e l’accesso al mondo del lavoro*” (di seguito, “Decreto” o “Decreto Lavoro”), ha introdotto una serie di rilevanti modifiche al Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, accanto ad altri interventi in materia di sicurezza sociale, volti a rafforzare i compiti dell’Ispettorato Nazionale del Lavoro (di seguito, anche “INL”), a incentivare le esperienze formative *on the job* degli studenti e a rifinanziare il fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro.

Quanto alle modifiche al Testo Unico, la prima innovazione concerne la valorizzazione della centralità del ruolo del medico competente, il quale, nell’impianto normativo, incarna il duplice ruolo sia di titolare di posizione di garanzia per la sorveglianza sanitaria, sia di consulente del datore di lavoro per quanto attiene alla collaborazione alla valutazione dei rischi e a vari altri adempimenti prevenzionistici datoriali.

La novella, nel confermare l’obbligo di nomina del medico competente nei casi previsti dall’art. 41, laddove si ravvisi l’esigenza della sorveglianza sanitaria, prevede, tuttavia, che sul datore di lavoro gravi il suddetto obbligo di nomina anche nei casi in cui emergano altri rischi, in sede di valutazione, per i quali si renda necessaria una specifica estensione della sorveglianza sanitaria stessa.²⁶⁶

²⁶⁶ PASCUCCI, p. 415; del resto, l’Ispettorato Nazionale del Lavoro, con Lettera circolare n. 3 del 12 ottobre 2017, ha affermato che “*la sorveglianza sanitaria dei lavoratori (...) diviene un obbligo nel momento in cui la valutazione dei rischi evidenzia la necessità di sottoporre il lavoratore a sorveglianza sanitaria*”. *Contra*, tuttavia, si v. P. RAUSEI, “Decreto Lavoro: novità su sicurezza e ispezioni, Guida alle paghe”, n. 9, 1° settembre 2023, p. 549.



I primi commentatori della normativa hanno, pertanto, ritenuto che, ancorché non incisa dalla novella, l'espressione "*casi previsti dalla normativa vigente*", contenuta nell'art. 41, comma 1, debba intendersi riferita non solo alle ipotesi relative ai rischi normati, ma anche a quelle in cui emergano altri rischi per i quali la relativa valutazione ritenga necessaria la sorveglianza sanitaria (rischi "*valutati*")²⁶⁷. La *ratio* della norma è il rafforzamento del rapporto che deve intercorrere tra la valutazione dei rischi e le scelte di sorveglianza sanitaria, non sempre presente nella realtà operativa di diverse imprese.

Le modifiche apportate dal Decreto Lavoro non hanno, comunque, risolto il problema dell'assenza del medico competente in sede di valutazione dei rischi, il cui pur decisivo apporto professionale, nel caso in cui tale figura non sia stata già nominata, dovrà continuare a presupporre una prima valutazione, ancorché provvisoria, da parte del datore di lavoro, coadiuvato dal responsabile del servizio di prevenzione e protezione, potendo semmai condurre a una rinnovazione della valutazione in collaborazione con il medico nominato. Eppure, la tendenza a espandere i casi di presenza obbligatoria del medico competente in azienda aveva ricevuto un nuovo impulso in occasione dell'emergenza pandemica, laddove tale figura era stata prevista, ai fini della tutela dei soggetti fragili, anche in aziende in cui questo non era stato nominato.

Sempre con riguardo ai nuovi compiti del medico competente, l'art. 14, comma 1, lett. c), n. 1), del Decreto ha introdotto, al fine di semplificare gli adempimenti amministrativi e di assicurare una opportuna continuità nell'approccio medico alle condizioni di salute del lavoratore²⁶⁸, l'obbligo di richiedere a quest'ultimo, in sede di visita medica preassuntiva, l'esibizione di copia della cartella sanitaria e di rischio rilasciata dal precedente datore di lavoro, al fine di tenerne conto nel successivo giudizio di idoneità.

È stato, inoltre, previsto, ai sensi del successivo art. 14, comma 1, lett. c), n. 2), che, in caso di impedimento per gravi e motivate ragioni del medico competente, stante l'obbligatorietà (specificamente sanzionata) di una pluralità di adempimenti affidati dal Testo Unico in via esclusiva a tale figura, senza espressa facoltà di delega, che sia quest'ultimo e non il datore di lavoro, come

²⁶⁷ PASCUCCI, p. 416. L'espresso richiamo alla valutazione dei rischi quale presupposto per l'estensione della sorveglianza sanitaria del medico competente consentirebbe, peraltro, di superare l'obiezione, sollevata da alcuni Autori, secondo la quale potrebbe profilarsi una indiscriminata estensione della sorveglianza sul lavoratore, in violazione dell'art. 5 dello Statuto dei lavoratori; così come la tecnica normativa delle norme penali in bianco, già utilizzata in altre parti del Testo Unico, consentirebbe di superare le perplessità in tema di rispetto del principio di legalità e di tassatività della norma penale incriminatrice

²⁶⁸ P. RAUSEI, cit.



ritenuto in precedenza²⁶⁹, a indicare il nominativo di un sostituto, in possesso dei requisiti prescritti dalla legge e soggetto alla stessa vigilanza prevista sull'attività del titolare.²⁷⁰

La relativa comunicazione, indirizzata al datore di lavoro, costituirebbe condizione di legittimità della sostituzione.²⁷¹

La seconda innovazione, recata dal Decreto Lavoro al Testo Unico, concerne gli edifici scolastici.

Giova premettere che negli ultimi anni numerosi sono stati gli interventi del legislatore in tema di sicurezza nelle scuole, oltre a quelli adottati a seguito dell'emergenza sanitaria da COVID-19.²⁷²

Le leggi di bilancio 2019 (L. n. 145/2018), 2020 (L. n. 160/2019) e 2021 (L. n. 178/2020), in particolare, hanno previsto l'attribuzione alle province e ai comuni di contributi da destinare all'adeguamento e alla messa in sicurezza delle scuole; altri specifici provvedimenti sono stati emanati al fine di promuovere interventi di manutenzione straordinaria e incrementi dell'efficienza energetica nelle scuole di province e città metropolitane, nonché alla definizione di un piano straordinario per l'adeguamento alla normativa antincendio degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, differendo il relativo termine, già fissato al 31 dicembre 2018, al 31 dicembre 2021 e, successivamente, al 31 dicembre 2024. Parte dei fondi PNRR è destinata al finanziamento del Piano di messa in sicurezza e riqualificazione dell'edilizia scolastica (M4C1-I 3.3-26).

L'art. 14, comma 1, del Decreto, inserendo il comma 3.3 all'art. 18 del Testo Unico, ha previsto che gli obblighi posti a carico delle amministrazioni tenute alla fornitura e alla manutenzione degli edifici scolastici statali (essenzialmente province e comuni²⁷³) si intendono ottemperati con

²⁶⁹ Risposta del Ministero del Lavoro ad interpellato 25/I/0001768 del 23 febbraio 2006.

²⁷⁰ Secondo quanto chiarito dalla Commissione interpellati, nella risposta all'interpellato 17 ottobre 2022, n. 1, la nomina del sostituto è necessaria anche nel caso in cui, aderendo a quanto previsto dall'art. 39, comma 6, del Testo Unico, siano stati nominati più medici competenti e un relativo coordinatore, non disponendo il medesimo di un potere sostitutivo rispetto ai medici nominati per la singola unità produttiva. In termini, P. RAUSEI, cit.

²⁷¹ PASCUCCI, p. 421.

²⁷² Tali interventi hanno previsto l'introduzione di varie disposizioni volte ora a sospendere, ora a garantire la ripresa in sicurezza delle attività didattiche in presenza. Per l'esposizione approfondita, cfr. *“Le misure adottate a seguito dell'emergenza Coronavirus (COVID-19) per il mondo dell'istruzione (scuola, istruzione e formazione professionale, università, Istituzioni AFAM)”*, Servizio studi della Camera dei deputati, 7 settembre 2022.

²⁷³ Per l'analisi approfondita dei provvedimenti, cfr. *“Edilizia scolastica e sicurezza nelle scuole”*, Servizio studi della Camera dei deputati, 22 settembre 2022. Il D.L. n. 59/2019 ha previsto la definizione, con decreto del Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, d'intesa con la Conferenza unificata, di un piano straordinario per l'adeguamento alla normativa antincendio degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, differendo il relativo termine, già fissato al 31 dicembre 2018, al 31 dicembre 2021 e, successivamente, al 31



l'effettuazione della valutazione congiunta dei rischi da parte del dirigente dell'istituzione scolastica e dell'Amministrazione, alla quale sia seguita la programmazione degli interventi necessari nel limite delle risorse disponibili. Il decreto ministeriale, al quale è demandata, a norma del precedente comma 3.2, la definizione delle modalità di valutazione congiunta, non risulta, tuttavia, allo stato, emanato, con la conseguenza, non priva di rischi, di differire la messa in sicurezza degli edifici scolastici.²⁷⁴

Con riferimento alla formazione, l'art. 14, comma 1, lett. d), del Decreto ha attribuito alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano una ulteriore competenza, oltre a quelle già elencate all'art. 37, comma 2, consistente nel monitoraggio dell'applicazione degli accordi in materia di formazione, nonché nel controllo sulle attività formative e sul rispetto della normativa di riferimento, sia da parte dei soggetti che erogano la formazione, sia da parte dei soggetti destinatari della stessa. A tale controllo, tuttavia, nel silenzio del legislatore, non potrebbero seguire sanzioni per i soggetti esterni che si occupino di attività formative, potendosi al più configurare l'applicazione delle sanzioni previste nei confronti del datore di lavoro dall'art. 55, comma 5, lett. c), del Testo Unico.

Quanto all'alternanza scuola-lavoro, il Decreto ha, da un lato, esteso, agli studenti impegnati nei relativi percorsi, le misure prevenzionistiche, previste per i lavoratori nell'ambito del documento di valutazione dei rischi delle imprese iscritte nel Registro nazionale per l'alternanza; dall'altro, ha istituito un apposito fondo presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali finalizzato a offrire un sostegno economico ai familiari degli studenti delle scuole o degli istituti di istruzione di ogni ordine e grado, anche privati, comprese le strutture formative per i percorsi di istruzione e formazione professionale e le Università, deceduti a seguito di infortuni occorsi durante le attività formative dopo il 1° gennaio 2018. Quest'ultima misura si iscrive nell'ambito dei plurimi interventi disposti dal Decreto Lavoro relativamente al sostegno dei familiari dei soggetti infortunati, prevedendo l'incremento del fondo di sostegno.²⁷⁵

Con riferimento alla tutela antinfortunistica, l'art. 18, comma 1, del Decreto ha introdotto in via sperimentale, esclusivamente per l'anno accademico 2023-2024, l'estensione dell'obbligo di

dicembre 2024. Sono stati, inoltre, finanziati un piano nazionale di interventi di efficientamento energetico degli edifici pubblici adibiti ad uso scolastico, che abbiano già tutti i requisiti della sicurezza strutturale e un Piano straordinario per le verifiche sui solai e sui controsoffitti.

²⁷⁴ PASCUCCI, p. 422.

²⁷⁵ L'art. 18-bis del Decreto ha invero previsto, per il 2023, l'incremento di 5 milioni di euro del fondo di sostegno di cui all'art. 1, comma 1187, della L. n. 296/2006, per le famiglie vittime di gravi infortuni sul lavoro, anche prive della copertura assicurativa obbligatoria, di cui al D.P.R. n. 1124/1965.



assicurazione obbligatoria, ex art. 1, comma 3, del D.P.R. n. 1124/1965, alle attività di insegnamento-apprendimento nell'ambito del sistema nazionale di istruzione e formazione, della formazione terziaria professionalizzante e della formazione superiore nei confronti di un'ampia platea di soggetti, elencati al successivo comma 2. Per effetto della suddetta disposizione, le attività di insegnamento e apprendimento di cui al comma 1 dell'articolo 18 rientrano tra le attività protette, per le quali vige una presunzione legale di pericolosità, determinandosi, in tal modo, un ampliamento temporaneo della precedente copertura assicurativa limitata allo svolgimento di esperienze tecnico-scientifiche, esercitazioni pratiche ed esercitazioni di lavoro e all'uso non occasionale di macchine elettriche o elettroniche.²⁷⁶

Sul versante dei controlli, un'ulteriore significativa modifica, apportata dal Decreto Lavoro al Testo Unico, concerne il rafforzamento del ruolo dell'Agenzia Unica delle ispezioni del lavoro (articoli 15 e 16). Tale intervento si pone in linea con l'obiettivo assegnato agli Stati membri dal PNRR (Missione 5 "*Inclusione e Coesione*", Componente C1 - "*Politiche del lavoro*"), che prevede, per il 2025, un incremento di almeno il 20% di ispezioni rispetto alla media del triennio 2019-2021 e per il 2026 il conseguimento di una riduzione di almeno il 2% dell'incidenza del lavoro sommerso nell'economia italiana.

L'art. 15, in particolare, ha introdotto l'obbligo, per gli enti pubblici e privati, di condividere gratuitamente con l'Ispettorato Nazionale del Lavoro le informazioni di cui gli stessi dispongano, al fine di rafforzare la programmazione dell'attività ispettiva nei confronti delle imprese, che evidenzino fattori di rischio in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di lavoro irregolare ovvero di evasione od omissione contributiva, nonché di disporre con immediatezza di tutti gli elementi utili alla predisposizione e definizione delle pratiche ispettive. La norma prevede, poi, che alle stesse informazioni abbia accesso anche la Guardia di finanza, a seguito di apposita convenzione, ai fini dello svolgimento dei controlli ispettivi in materia di assegno di inclusione e di supporto alla formazione e al lavoro.

L'innovazione consiste nell'aver ampliato sensibilmente il numero dei dati e delle informazioni a disposizione degli organi chiamati alla vigilanza, coinvolgendo nello scambio, che finora aveva

²⁷⁶ Circolare INAIL n. 45 del 26 ottobre 2023.



interessato, per mezzo di convenzioni, i soli enti con funzioni ispettive²⁷⁷, gli stessi enti pubblici e privati vigilati.²⁷⁸

L'art. 16 del Decreto attribuisce, poi, all'INL il compito di inviare un contingente di personale ispettivo qualificato per lo svolgimento di attività di polizia giudiziaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, di rapporti di lavoro e di legislazione sociale nelle Province di Trento e Bolzano e in Sicilia, dove la gestione e l'amministrazione della vigilanza e dell'ispezione in materia di lavoro è affidato agli organi di governo della Regione.

In linea con gli obiettivi del PNRR, nell'anno 2023, sono state avviate due operazioni di vigilanza straordinaria da parte dei servizi ispettivi.

La prima, nell'ambito dell'azione di vigilanza "*110 in sicurezza 2023*", promossa e coordinata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, è stata incentrata sulla tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e sul contrasto al sommerso nel settore dell'edilizia; la verifica ha interessato 723 aziende e 1795 posizioni lavorative su tutto il territorio nazionale, con la sola esclusione delle province di Trento e Bolzano e della regione Sicilia, in funzione della loro autonomia speciale. Oltre l'80% dei 334 cantieri ispezionati è risultato irregolare, con un sequestro preventivo ex art. 321 c.p.p. già convalidato; sono stati adottati 166 provvedimenti di sospensione delle attività d'impresa, di cui 110 per gravi violazioni in materia di sicurezza e 56 per lavoro nero.

Sono state contestate violazioni riconducibili, principalmente, al rischio di caduta dall'alto, irregolarità dei ponteggi, rischio elettrico, omessa fornitura e utilizzo dei dispositivi di protezione individuale, organizzazione e viabilità inadeguata dei cantieri e mancata protezione da investimento per caduta di materiali dall'alto.

²⁷⁷ Si veda, ad esempio, la Convenzione per lo scambio dati e informazioni in materia di attività ispettiva, stipulata il 12 gennaio 2018 tra Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, INL, INAIL e INPS, con la finalità di scambiare i dati relativi all'attività ispettiva, a partire dal 1° gennaio 2017.

²⁷⁸ Il secondo comma della disposizione stabilisce che le informazioni e i dati oggetto di condivisione, come pure l'elenco degli enti pubblici e privati chiamati a fornirli, saranno individuati da appositi atti amministrativi generali nel rispetto del codice in materia di protezione dei dati personali (ai sensi dell'art. 2-ter, comma 1, D.Lgs. n. 196/2003), sentito il Garante per la protezione dei dati personali, il quale potrà intervenire imponendo specifiche modalità di svolgimento dei procedimenti di messa in condivisione dei dati. Per l'attuazione di tale disposizione non è stato, tuttavia, apposto un termine. Resta da definire la concreta realizzazione della demandata attività di condivisione dei dati e delle informazioni, tenuto anche conto del fatto che le amministrazioni pubbliche interessate dovranno provvedere nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, in ogni caso, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.



Numerose omissioni sono state riscontrate rispetto alla sorveglianza sanitaria dei lavoratori, alla formazione e informazione, alla redazione del documento valutazione rischi, del piano operativo di sicurezza e del piano di montaggio, uso e smontaggio dei ponteggi.

Un'ulteriore operazione di vigilanza straordinaria, anch'essa promossa e coordinata dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro nell'aprile 2023, ha riguardato i settori del turismo e dei pubblici esercizi ed è stata mirata al contrasto al lavoro sommerso e alla verifica del rispetto della disciplina in materia di salute e sicurezza. Alle ispezioni sono seguite 330 prescrizioni e 73 provvedimenti di sospensione per gravi violazioni in materia di salute e sicurezza.

3.5. Il decreto-legge n. 19 del 2 marzo 2024.

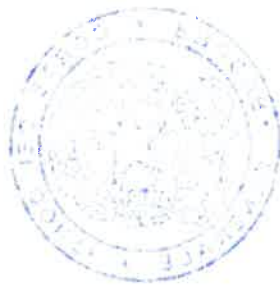
Il D.L. n. 19 del 2 marzo 2024, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 56 del 29 aprile 2024, recante “*Ulteriori disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*”, contiene, tra l’altro, disposizioni in materia di lavoro e legislazione sociale.

In tema di appalti, l’art. 29, comma 1, del provvedimento ha modificato l’art. 1, comma 1175, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, stabilendo che il riconoscimento di **benefici normativi e contributivi** alle imprese sia subordinato all’assenza di violazioni, da parte delle stesse, in materia di lavoro e legislazione sociale, comprese le violazioni sulla tutela delle condizioni di lavoro, nonché di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.²⁷⁹

Il D.L. n. 19/2024 ha, poi, introdotto alcuni meccanismi di qualificazione delle imprese, come la lista di conformità INL e la patente a crediti, finalizzati alla istituzione di un sistema di verifica, soggetto a pubblicità, sul rispetto degli obblighi in materia di salute e sicurezza da parte delle imprese virtuose.

Quanto al primo meccanismo, l’art. 29, commi da 7 a 9, prevede che, laddove all’esito di accertamenti ispettivi in materia di lavoro e di legislazione sociale, ivi compresa la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, non emergano violazioni o irregolarità, l’INL rilasci un attestato e iscriva l’impresa, previo assenso, in un elenco informatico, consultabile pubblicamente, denominato “*lista di conformità INL*”. L’iscrizione nell’elenco non esclude le verifiche periodiche in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

²⁷⁹ Resta fermo il diritto ai benefici in caso di successiva regolarizzazione degli obblighi contributivi ed assicurativi entro i termini indicati dagli organi di vigilanza. In relazione alle violazioni amministrative che non possono essere oggetto di regolarizzazione, il recupero dei benefici erogati non può essere superiore al doppio dell’importo sanzionatorio oggetto di verbalizzazione.



In caso di violazioni o irregolarità accertate attraverso elementi di prova successivamente acquisiti dagli organi di vigilanza, l'Ispettorato nazionale del lavoro provvede alla cancellazione dell'impresa dalla lista.

La seconda innovazione è contenuta nell'art. 29, comma 19, che, sostituendo l'art. 27 del D.Lgs. n. 81/2008, recante la disciplina del "*Sistema di qualificazione delle imprese e dei lavoratori autonomi tramite crediti*", introduce la c.d. "*patente*" a crediti per le imprese e i lavoratori autonomi che operano nei cantieri temporanei o mobili, di cui all'art. 89, comma 1, lett. a), del D.Lgs. n. 81/2008.

Il sistema della patente rappresenta un meccanismo di qualificazione e selezione delle imprese che operano nei cantieri già al momento del suo rilascio, subordinato al possesso di determinati requisiti.

La patente è rilasciata con un punteggio iniziale di 30 crediti e subisce delle decurtazioni variabili a seconda della gravità della violazione commessa. Per lavorare nei cantieri, sarà necessario che sulla patente a punti siano presenti almeno 15 crediti residui, pena il pagamento di sanzioni amministrative.

Il sistema della patente sarà, comunque, operativo dal 1° ottobre 2024, all'esito della integrazione del portale nazionale del sommerso, in cui troverà posto una apposita sezione per la gestione informatizzata del documento.

Il provvedimento introduce, infine, una serie di misure al fine di assicurare il corretto ed efficiente adempimento dei compiti intestati all'INL, peraltro incrementati, come si è visto, in forza del Decreto Lavoro. Sul piano del personale, è stato, da un lato, previsto un ampliamento degli organici, attraverso la proroga delle autorizzazioni ad assumere non ancora utilizzate, l'assunzione di n. 250 nuove unità di personale ispettivo tecnico e un aumento del contingente di personale dell'Arma di 50 unità; dall'altro, con riferimento al sistema di incentivazione (c.d. "*Fondo Poletti*"), è stato eliminato il limite complessivo di 13 milioni di euro da destinare alle misure incentivanti ed è stato introdotto un limite individuale "*del 15 per cento del trattamento economico individuale complessivo lordo annuo*".

Sul piano finanziario, è stato consentito l'utilizzo di somme, già destinate al bilancio dell'Ispettorato, nel limite di 20 milioni di euro, per l'efficientamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro, attraverso misure da individuare con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art. 31, comma 10).



L'art. 31, comma 12, ha, inoltre, ripristinato i ruoli ispettivi di INPS e INAIL, consentendo ai predetti Istituti di poter assumere nuovo personale da adibire alla attività di vigilanza, lasciando tuttavia inalterati ruolo e competenze dell'INL ai fini della programmazione e coordinamento di tutta l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

4. L'impatto sociale ed economico degli infortuni e delle malattie sul lavoro.

4.1. La Relazione finale della Commissione parlamentare d'inchiesta del 2022.

La Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni di lavoro in Italia, sullo sfruttamento e sulla sicurezza nei luoghi di lavoro pubblici e privati, istituita con deliberazione del Senato della Repubblica del 31 ottobre 2019 e costituita il 12 maggio 2021, ha approvato in data 26 luglio 2022 – all'esito della sua attività conoscitiva e di approfondimento sul tema della sicurezza e degli incidenti sul lavoro – una Relazione finale illustrativa delle criticità riscontrate e nella quale sono formulate alcune proposte rivolte alle diverse realtà istituzionali che si occupano del tema della sicurezza sul lavoro.

Sotto un primo profilo, la Commissione ha evidenziato il forte nesso tra le misure adottate a livello microeconomico – e, quindi, i costi e gli investimenti che sostiene la singola impresa per adeguarsi alle normative in materia di sicurezza e di tutela del lavoro, i danni che la stessa subisce da eventuali controlli, sanzioni, incidenti – e il danno che subisce lo Stato sul piano della spesa pubblica a causa della violazione delle normative in materia di sicurezza.²⁸⁰

Viene, in particolare, ricordato che la maggioranza degli infortuni (l'82% di tutti gli infortuni sul lavoro e il 90% degli infortuni mortali) avviene all'interno di piccole e medie imprese. È evidente – prosegue la Commissione – che questa tipologia di imprese, sia dal punto di vista finanziario che dal punto di vista organizzativo, è strutturalmente meno resistente ai problemi che generano gli incidenti sul lavoro.

Già questa osservazione consente di sollevare tre ordini di riflessioni: la prima riguarda il dubbio sull'adeguatezza ed efficacia di una normativa complessa come quella italiana, in generale, e, ancora a maggior ragione, per un sistema imprenditoriale costituito, per oltre il 90%, da imprese che occupano meno di 10 lavoratori²⁸¹; la seconda attiene alla reale efficacia di strumenti prevenzionali (soprattutto di natura organizzativa) onerosi e tarati sulle organizzazioni complesse;

²⁸⁰ Relazione finale, Doc. XXII-bis n. 11, p. 8.

²⁸¹ Come già detto sopra, la Commissione europea ha, tuttavia, individuato la questione della difficoltà di attuazione della normativa da parte delle piccole imprese come un problema comune agli Stati membri.



la terza è relativa alla conseguente conferma della necessità di reinvestire tutte le risorse disponibili nella sicurezza, vista la debolezza finanziaria, soprattutto di questa tipologia di imprese.

La Relazione si sofferma, altresì, sull'impatto sociale degli infortuni sul lavoro ovvero sulle conseguenze sociali e sui risvolti degli infortuni e delle malattie sulla qualità della vita. In particolare, nel rilevare che le cause degli incidenti mortali e di quelli gravemente lesivi devono essere individuate nella violazione delle normative in materia di prevenzione e, in particolare, in quelle relative alla formazione, le risultanze della Commissione evidenziano come se, da un lato, le conseguenze sociali riguardino in modo diretto il lavoratore, dall'altro, l'impatto sociale dell'infortunio si estende anche ai membri della famiglia, ai colleghi di lavoro e alle compagnie di assicurazione.²⁸²

In conclusione, la Commissione ha posto in risalto i benefici complessivi che derivano dalla prevenzione e dalla applicazione delle normative in materia di sicurezza, sottolineando, ad esempio, che la stima del ROP (*Return on prevention*, in materia di infortuni e malattie professionali) risulta pari a 2.2: ovvero ogni euro speso per la sicurezza genera un ritorno positivo che va oltre il doppio (analisi e-Labo su dati DCUV e EU- OSHA), così trasformando la spesa in investimento.

L'approfondita analisi della Commissione sull'impatto sociale ed economico degli infortuni costituisce un efficace monito, evidentemente e doverosamente, a ciascun garante della sicurezza, ed un forte impulso ad un utilizzo adeguato delle risorse messe a disposizione del sistema produttivo, evitando che vengano dirottate ad impegni differenti dalla prevenzione o dalla riduzione del costo del lavoro.

4.2.I costi della sicurezza.

Il Quadro strategico dell'UE, in materia di salute e sicurezza sul lavoro 2021-2027, Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione²⁸³, evidenzia che gli infortuni e le malattie professionali costano annualmente all'economia dell'UE oltre il 3,3% del PIL (circa 460 miliardi di EUR nel 2019).

Sebbene il costo per il benessere che sta dietro a questi numeri non sia quantificabile, le buone pratiche in materia di salute e sicurezza sul lavoro contribuiscono a rendere le imprese più produttive, competitive e sostenibili.

²⁸² Così, la Relazione finale della Commissione, pp. 20-21.

²⁸³ C.O.M. (2021) 323 definitivo.



Le stime, come sopra ricordato, mostrano che per ogni euro investito in salute e sicurezza sul lavoro, il ritorno per il datore di lavoro è circa il doppio, con la conseguenza che solo una solida struttura di sostegno alla tutela della salute e della sicurezza in grado di soddisfare le esigenze specifiche delle imprese (in particolare le PMI) può contribuire a ridurre i costi sanitari e gli altri oneri sociali, mentre una tutela insufficiente della sicurezza determina costi elevati per gli individui, le imprese e la società.

Per quanto non esistano studi statistici in grado di determinare realmente i costi degli infortuni e delle malattie professionali²⁸⁴, è possibile trarre un orientamento da uno studio dell'Organizzazione europea per la sicurezza e la salute sul lavoro²⁸⁵, che indica, per l'Italia, un costo pari a circa euro 55.000 per ogni evento.

4.3. L'INAIL. La funzione istituzionale. Dati di bilancio e investimenti per la sicurezza.

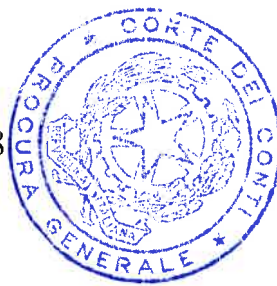
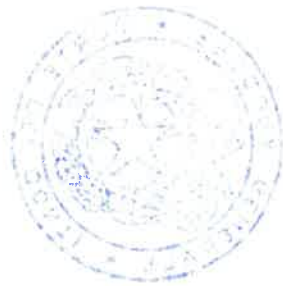
L'INAIL è un ente pubblico non economico, con finalità di tutela del lavoratore contro i danni fisici ed economici, causati da infortuni derivanti dall'attività lavorativa e da malattie professionali.

In particolare, gli obiettivi dell'INAIL sono la riduzione del fenomeno infortunistico, l'assicurazione dei lavoratori che svolgono attività a rischio, il reinserimento nella vita lavorativa degli infortunati sul lavoro, l'attività di ricerca e lo sviluppo di metodologie di controllo e di verifica in materia di prevenzione e sicurezza.

Nel quadro della politica economica generale, l'Istituto adempie alle funzioni attribuitegli con criteri di economicità e di imprenditorialità, adeguando autonomamente la propria organizzazione all'esigenza di efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni, realizzando una gestione del patrimonio mobiliare e immobiliare che assicuri un idoneo rendimento finanziario.

²⁸⁴ Così anche la Relazione finale della Commissione, pp. 15 e 29.

²⁸⁵ Il valore della sicurezza e della salute sul lavoro e i costi sociali degli infortuni e delle malattie professionali, 2021. Lo studio tiene conto di costi diretti, indiretti e immateriali. Costo diretto: 1) costi sanitari pagati dal settore pubblico/dall'assicuratore; 2) spese generali/di amministrazione del settore pubblico/dell'assicuratore; 3) tempo impiegato dalla famiglia e dalla comunità per l'assistenza informale; 4) spese vive sostenute dal lavoratore per l'acquisto di prodotti e servizi sanitari, comprendenti i costi associati alle cure mediche. Costi indiretti: 1) calo della produzione commerciale dovuta all'assenteismo e riduzione della capacità lavorativa associata a disabilità permanente; 2) busta paga/prestazioni accessorie legate a stipendi e retribuzioni; 3) oneri di adeguamento del datore di lavoro; 4) costi di amministrazione delle assicurazioni connessi al risarcimento assicurativo/all'indennità di invalidità per i lavoratori; 5) perdite di produttività; 6) presenzialismo associato all'attività lavorativa retribuita. Costi immateriali: perdite associate alla qualità della vita correlata allo stato di salute, che viene stimata in termini di anni di vita ponderati per qualità e poi espressa in termini monetari.



L'assicurazione contro gli infortuni, inoltre, è ad esclusivo carico dei datori di lavoro (art. 27 D.P.R. n. 1124/1965) e, quindi, il costo dell'assicurazione incide direttamente sul costo del lavoro sostenuto dalle imprese.

L'INAIL è sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e a quella del Ministero dell'Economia e delle Finanze (art. 53 del D.P.R. n. 639 del 30 aprile 1970, sostituito dall'art. 8 della L. n. 88 del 9 marzo 1989), è soggetto al regime della Tesoreria unica (L. n. 720 del 29 ottobre 1984) ed è sottoposto al controllo della Corte dei conti (art. 8, comma 8, L. n. 88/1989), con le modalità previste dall'art. 12 della L. n. 259 del 1958.

Con riferimento ai dati finanziario-economici, dal bilancio di previsione per il 2024 emerge che, relativamente all'anno 2023, le entrate da contribuzione delle aziende sono state pari a euro 9.113 mln e le uscite per prestazioni economiche agli assicurati (la principale voce) sono state pari a euro 6.083 mln; nel 2023, l'investimento per le attività di sostegno per la prevenzione è stato, invece, pari a euro 508 mln.

Il bilancio di previsione, per il 2024, evidenzia un avanzo economico dell'esercizio precedente pari a euro 1.629 mln (per il 2024, si prevede un avanzo di euro 2.018 mln), che viene versato in Tesoreria (al 31 dicembre 2024 si prevede una giacenza di cassa in Tesoreria pari a euro 40.7 mld²⁸⁶, senza riconoscimento di alcun interesse). Nel 2014, erano depositati in Tesoreria unica euro 22.8 mld²⁸⁷, mentre nel 2022, il saldo attuariale (differenza tra consistenze patrimoniali a garanzia delle riserve tecniche e riserve tecniche) era pari a euro 7.9 mld.

Al riguardo la Sezione del controllo sugli Enti della Corte dei conti, nella Determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'INAIL n. 34/2024, relativa alla gestione 2022, ha evidenziato che, a fronte delle risorse versate in Tesoreria, *“il grado di copertura delle riserve espone un miglioramento e si attesta al 122,4 per cento, a fronte del 116,3 per cento del 2021. Tra i capitali a copertura la voce maggiormente incrementata (del circa l'8 per cento) è stata quella delle disponibilità liquide, che, da sole, coprono il 106,6 per cento delle riserve, pur essendo per la maggior parte depositate in Tesoreria centrale senza alcun rendimento”*.

²⁸⁶ Dati INAIL, Bilancio di previsione 2024, Delibera CIV n. 20 del 20 dicembre 2023.

²⁸⁷ Determinazione n. 63 del 16 giugno 2016. Nel periodo 2014-2024, l'avanzo economico annuale è stato il seguente (in mld €: 2014 (0.620); 2015 (0.342); 2016 (-2); 2017 (1.4); 2018 (1.7); 2019 (1); 2020 (1.5); 2021 (0.690); 2022 (1.8); 2023 (1.6); 2024 (2 - stimato). Nel medesimo periodo, il deposito in Tesoreria unica ha visto il seguente andamento crescente: 2014 (22.8); 2015 (23.3); 2016 (24.7); 2017 (26.4); 2018 (29.1); 2019 (31.4); 2020 (33); 2021 (34.5); 2022 (37); 2023 (39); 2024 (40.7).



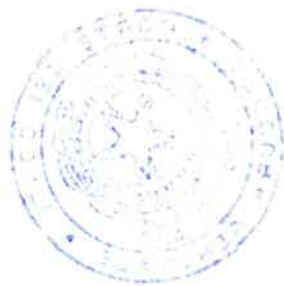
L'Organo di Indirizzo e vigilanza dell'INAIL (CIV) ha, invece, rilevato che l'avanzo – laddove riconducibile al mancato impegno delle risorse negli investimenti per la prevenzione – *“rappresenta una incongruenza e non un valore per un Istituto previdenziale la cui prima mission è sicuramente l'investimento nella prevenzione, gli interventi di contrasto agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali e alla tutela degli assicurati, nelle diverse forme compresa l'attività di reinserimento lavorativo e protesico-sanitaria”*²⁸⁸. Anche la stessa Corte dei conti nella sopra citata Relazione, evidenziando i caratteri peculiari dell'INAIL, ha ricordato che *“nel complesso sistema di attività e di servizi in cui si estrinseca la mission dell'Istituto, l'esigenza che il raggiungimento dei risultati sia improntato al maggior equilibrio possibile, tra adeguati livelli di prestazione e costi necessari a realizzarli, è la conseguenza della natura pubblica delle risorse di cui l'Istituto stesso dispone (entrate contributive e trasferimenti), assoggettate al sistema di limiti e controlli previsti dall'ordinamento”*.

Sotto il profilo dell'attività, l'INAIL è tenuto, per legge, a finanziare interventi di prevenzione (art. 11, comma 5, D.Lgs. n. 81/2008). Si evidenzia, in particolare, che le misure messe a disposizione, attraverso i c.d. Bandi ISI, dal 2010 sono state pari a (mln euro) 60 nel 2010; 205 nel 2011; 155 nel 2012; 307 nel 2013; 267.4 nel 2014; 276,2 nel 2015; 289,5 nel 2016; 249.4 nel 2017; 369.7 nel 2018; 56 nel 2019; 211.2 nel 2020; 273.7 nel 2021; 333.3 nel 2022 e 508 nel 2023.²⁸⁹

A tale proposito, la già ricordata Determinazione n. 34/2024 della Corte dei conti aveva evidenziato che *“nel 2022 le risorse messe a disposizione con il Bando Isi, pubblicato il 6 dicembre 2022, sono state pari a 333,3 mln, di cui 35 mln destinati ai progetti per le micro e piccole imprese operanti nel settore della produzione primaria dei prodotti agricoli. Nel quinquennio 2018–2022 compreso (non sono stati considerati eventuali pagamenti riferibili ad annualità più risalenti nel tempo) a fronte di somme impegnate per euro 1.253.017.845, risultano liquidate somme per euro 290.710.965, pari al 36,4 per cento delle risorse impegnate. In particolare, nel 2022 sono state liquidate somme riferite all'anno 2018 per euro 25.408.825 e all'anno 2020 per euro 23.211.996. Pur tenendo conto della indubbia complessità gestionale, della numerosità delle richieste da esaminare e della limitatezza delle risorse umane dedicate, i tempi connessi alla realizzazione dei bandi Isi risultano eccessivamente lunghi, di tal che un così esteso lasso procedimentale rischia di non rispondere pienamente allo spirito della disposizione di cui all'art. 11, comma 1, del d.lgs. n. 81 del 2008”*.

²⁸⁸ Delibera Consiglio di indirizzo e vigilanza n. 20 del 20 dicembre 2023, Allegato I.

²⁸⁹ Dati INAIL.



Relativamente al bando ISI 2023, l'Istituto ha recepito l'indirizzo dell'Organo politico²⁹⁰, introducendo alcuni sostanziali elementi di semplificazione, in vista di una maggiore partecipazione delle imprese.

L'altro strumento di finanziamento della prevenzione (accanto alla riduzione del tasso medio in caso di positivo andamento infortunistico²⁹¹) è la riduzione del tasso medio di tariffa, che le imprese possono ottenere in relazione agli interventi migliorativi effettuati per la prevenzione e la tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro²⁹², in misura inversamente proporzionale alle dimensioni aziendali (secondo le indicazioni comunitarie). A questo proposito, occorre, tuttavia, rilevare che questi due interventi non riducono gli avanzi di bilancio in quanto sono finanziati dalle imprese attraverso una maggiorazione nella tariffa, traducendosi, quindi, in un incremento del costo del lavoro e, paradossalmente, in un aggravio dell'avanzo, quando l'utilizzo reale del finanziamento richiesto e fruito (dalle poche aziende che accedono agli strumenti) risulta inferiore all'onere sostenuto dalla totalità delle imprese.

Alla luce di quanto precede, si può ritenere che l'ingente ed improprio avanzo annuale (spesso superiore al miliardo), il deposito infruttifero nella Tesoreria unica (che sfiora i 40 mld), l'eccesso di copertura delle riserve tecniche, la quantità di risorse effettivamente impiegate per la prevenzione (anche rispetto a quelle stanziare) e la conformazione del sistema delle oscillazioni (che incidono negativamente sull'onere assicurativo e non riducono l'avanzo annuale), a fronte del perdurante fenomeno infortunistico, siano testimonianza della urgente esigenza di una rivisitazione dei meccanismi di finanziamento della prevenzione in chiave di pieno utilizzo delle risorse disponibili, anche rivedendo le procedure, al fine di ottenere una significativa riduzione dei tempi di erogazione delle risorse, onde estendere il numero delle imprese e dei lavoratori beneficiari degli interventi prevenzionali.

5. Dati statistici.

Nel periodo gennaio-dicembre 2023, sono state presentate all'INAIL n. 585.356 denunce di infortunio (il 16% in meno degli infortuni denunciati nel 2022), di cui 491.165 relative a eventi occorsi in occasione di lavoro e 94.191 avvenuti lungo il tragitto abitazione - posto di lavoro. Dei

²⁹⁰ Delibera n. 19 del 29 novembre 2023.

²⁹¹ Decreto interministeriale del 27 febbraio 2019, art. 22, per un ammontare di circa 800 mln €.

²⁹² Decreto interministeriale del 27 febbraio 2019, art. 23, che ammonta a circa 200 mln €.



casi denunciati, la quota infortunistica femminile, con 207.484 casi, rappresenta il 35,45% del totale.²⁹³

La lettura del *dataset* storico disponibile consente, altresì, di rilevare il dato tendenziale degli infortuni denunciati.

A fronte, infatti, di dati sostanzialmente sovrapponibili riguardanti il periodo 2018- 2019, con oltre 644 mila casi annui denunciati, nel successivo biennio si assiste ad una forte riduzione degli eventi occorsi, pari rispettivamente a 572 mila per il 2020 e 564 mila per il 2021, risultato cui hanno necessariamente contribuito le misure di restrizione sociale assunte per il contrasto della crisi pandemica.²⁹⁴

Nell'anno 2022, caratterizzato dal superamento della quasi totalità dei predetti vincoli, si osserva un sensibile aumento degli infortuni denunciati, giunti a complessivi 703.569 (ovvero oltre il 24,7% in più rispetto all'anno precedente).

Al fine di consentire una lettura reale del dato infortunistico, tuttavia, appare necessario correlare i dati relativi alle denunce con gli infortuni effettivamente definiti. Nel 2022 (*annualità disponibile più recente*), infatti, dei 703.569 infortuni denunciati, l'INAIL ne ha definiti circa 680 mila, di cui 155 mila negativamente e 441 mila positivamente, con il riconoscimento di un indennizzo in soli 380 mila casi.²⁹⁵

Nel 2023, i decessi sul lavoro²⁹⁶ denunciati, rilevati al 31 dicembre 2023, sono stati 1.041: trattandosi di dati non ancora consolidati, essi non sono confrontabili con quelli del 2022.

In particolare, il 49% dei decessi avvenuti nel 2023 coinvolge lavoratori tra i 50 e i 64 anni, il 24% circa 35-49enni ed il 17% circa gli *under-35*. Solo il residuo 9,8% riguarda gli *over-65*.

Infine, per quanto concerne gli infortuni mortali "plurimi", occasioni in cui perdono la vita, contemporaneamente, due o più lavoratori, nel 2023 si rileva una riduzione a n. 15 incidenti di tale tipologia, per un totale di 36 vittime, rispetto ai 19 eventi occorsi nel 2022, con conseguenti n. 46 decessi totali.

²⁹³ Dati tratti da "DATI INAIL - ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO E DELLE MALATTIE PROFESSIONALI", n. 1, gennaio 2024, disponibile nella sezione "attività - dati e statistiche" del sito www.inail.it.

²⁹⁴ Banca dati statistica INAIL - Infortuni definiti - Totale gestioni - Analisi gestionale, disponibile nella relativa sezione del sito istituzionale dell'Ente, interrogata per le annualità di riferimento.

²⁹⁵ Banca dati statistica INAIL - Infortuni definiti - Totale gestioni - Analisi gestionale, disponibile nella relativa sezione del sito istituzionale dell'Ente.

²⁹⁶ I dati riportati di seguito sono tratti dalle pp. 5 e 6 del documento denominato "DATI INAIL - ANDAMENTO DEGLI INFORTUNI SUL LAVORO E DELLE MALATTIE PROFESSIONALI", n. 1, gennaio 2024, disponibile nella sezione "attività - dati e statistiche" del sito www.inail.it.



Anche in questo caso, relativamente all'ultimo anno disponibile (2022), va rilevato che gli infortuni mortali riconosciuti dall'INAIL sono stati 653.

Per quanto concerne le malattie professionali, nel 2023, le denunce rilevate dall'Istituto sono state 72.754, di cui il 73% per patologie riferibili a lavoratori di sesso maschile. Il dato complessivo è in aumento del 19,7% rispetto alle 60.774 richieste del precedente anno.

Il notevole incremento registrato è, indubbiamente, riconducibile al definitivo superamento delle misure restrittive adottate in emergenza pandemica: la sospensione delle attività di molte attività produttive, con conseguente diminuzione di esposizione al rischio, come anche la limitazione degli spostamenti e il sovraccarico di lavoro delle strutture del SSN, cui è conseguita anche una maggiore difficoltà di accesso agli uffici preposti alla ricezione delle denunce, hanno indubbiamente impattato sui dati relativi al 2022. Infine, il ritorno a una situazione di normalità favorisce la tendenza ascendente del fenomeno delle malattie professionali.

Anche per le malattie professionali, sia pure con riferimento al 2022, occorre rilevare che delle 60.643 denunce inoltrate, solamente 25.172 sono state riconosciute dall'INAIL e, di queste, 19.240 sono state indennizzate.

Nei primi tre mesi del 2024²⁹⁷, sono stati denunciati 145.130 infortuni (+0.38% rispetto allo stesso periodo del 2023). Le denunce di infortunio *in itinere* rappresentano il 14.4% del totale e sono in aumento (+ 4,7%) rispetto al primo trimestre 2023.

Per quanto riguarda gli infortuni mortali, nel primo trimestre 2024 ne sono stati denunciati 191, contro i 196 dello stesso trimestre dell'anno precedente. Di questi, 40 (il 21% del totale) sono avvenuti *in itinere*.

Le malattie professionali denunciate nel primo trimestre sono 22.620, con un aumento del 24.5% rispetto a quelle denunciate nel medesimo periodo del 2023.

6. Un possibile sviluppo: tecnologia e intelligenza artificiale al servizio della sicurezza sul lavoro.

L'intelligenza artificiale è la disciplina, appartenente all'informatica, che studia i fondamenti teorici, le metodologie e le tecniche che consentono di progettare sistemi *hardware* e sistemi di programmi *software* capaci di fornire all'elaboratore elettronico prestazioni che, a un osservatore comune, sembrerebbero essere di pertinenza esclusiva dell'intelligenza umana.

²⁹⁷ Informazioni tratte dal "Bollettino trimestrale delle denunce di infortunio e malattie professionali" – periodo Gennaio-Marzo 2024, disponibile nel sito ufficiale INAIL.



Si tratta di tecnologie che possono (e devono) essere messe al servizio della sicurezza sul lavoro, al fine di integrare il fallibile fattore umano e ridurre la discrezionalità dei comportamenti degli operatori.

Già nel 2021, l'Agenzia europea per la salute e la sicurezza sul lavoro aveva evidenziato che l'intelligenza artificiale ha il potenziale di permettere sviluppi innovativi ed estremamente interessanti negli ambienti di lavoro, attraverso l'aumento della disponibilità di dati e di *big data* e la conseguente capacità di elaborarli per mezzo di algoritmi, determinando cambiamenti profondi e su vasta scala nelle modalità lavorative.

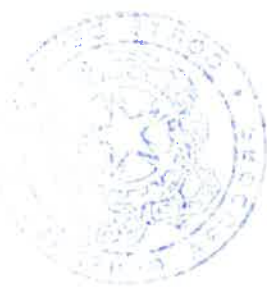
Il ricorso all'intelligenza artificiale consente, infatti, l'automazione di compiti sempre più complessi con diverse applicazioni nei processi di lavoro: *cobot*, tecnologie indossabili e *tablet* di assistenza lungo la catena di montaggio della produzione, *chatbot* nelle fabbriche, nei magazzini e nei *call center*, dispositivi di protezione individuale intelligenti.

Con specifico riferimento alla sicurezza sui luoghi di lavoro, gli studi condotti dall'Agenzia europea hanno rilevato che le nuove forme di monitoraggio dei dipendenti basate sull'intelligenza artificiale potrebbero offrire l'opportunità di migliorare la sorveglianza della salute e sicurezza sul lavoro, di ridurre l'esposizione a vari fattori di rischio, tra cui molestie e violenze, e fornire segnalazioni tempestive di *stress*, problemi di salute e affaticamento, mentre consulenze personalizzate in tempo reale potrebbero incidere sul comportamento dei lavoratori e migliorare la sicurezza e la salute.

Si è rilevato, inoltre, che il monitoraggio basato sull'intelligenza artificiale potrebbe promuovere la prevenzione fondata su dati concreti, nonché una valutazione avanzata dei rischi, una programmazione più mirata delle ispezioni e la disponibilità delle informazioni da parte dei datori di lavoro, non senza considerare che l'intelligenza artificiale potrebbe anche risultare decisiva per il reinserimento sociale e lavorativo a seguito di un infortunio.

Come ogni innovazione, molti sono i punti di attenzione per l'impatto che l'applicazione dell'intelligenza artificiale potrà avere sull'uomo, sul lavoro, sulle attrezzature e sulla stessa sicurezza.

Nel cogliere questa tendenza, lo schema di disegno di legge, approvato dal Governo nella seduta del 23 aprile 2024, evidenzia che l'intelligenza artificiale è impiegata per migliorare le condizioni di lavoro, tutelare l'integrità psico-fisica dei lavoratori, accrescere la qualità delle prestazioni lavorative e la produttività delle persone in conformità al diritto dell'Unione europea.



Indubbiamente, l'evoluzione dell'intelligenza artificiale nel mondo del lavoro pone delicatissimi temi che vanno governati, a partire da una lettura della sua potenza innovativa alla luce dei principi costituzionali, considerando che *“la più grande forma di dignità che possiamo dare ai nostri cittadini è la capacità di lavorare in questa nuova stagione e quindi di dargli competenze: la formazione è l'elemento chiave per potere essere protagonisti di questa stagione”*.²⁹⁸

7. Conclusioni.

L'impatto degli eventi infortunistici e delle malattie professionali sul sistema economico e sociale, nonostante una leggera tendenza alla riduzione negli ultimi 20 anni, è di tale portata da imporre, in modo sempre più pressante, l'analisi delle cause e l'individuazione tempestiva delle necessarie soluzioni.

La complessità del fenomeno induce a ritenere che, alla base degli eventi, vi sia un coacervo di elementi, raramente riconducibili alla casualità o ad un fattore unico, che richiedono interventi su diversi piani: aggiornamento delle regole, potenziamento dei controlli, valorizzazione del supporto finanziario, ottimizzazione delle risorse e collaborazione tra tutti gli attori possono rappresentare – alla luce di quanto osservato nel presente capitolo – una concreta linea d'azione.

Sul piano delle regole, come si è visto, è stata da più parti evidenziata la necessità di procedere a un riordino e a un aggiornamento del quadro normativo di riferimento.

La normativa in materia di salute e sicurezza, per quanto completa, è invero assai complessa, a tratti oscura, a dispetto della natura penale, soprattutto laddove integrata da clausole generiche di responsabilizzazione e non da regole cautelari che, per il loro contenuto modale, assicurino la piena conoscibilità *ex ante* di obblighi e responsabilità. Questa complessità determina difficoltà sul piano applicativo e risposte ondivaghe da parte della giurisprudenza, che rischiano di pregiudicare la certezza del diritto.

Oltre che a un indispensabile processo di riordino, la sfida della regolazione nei prossimi anni, a livello sia europeo, sia nazionale, dovrà essere improntata all'adattamento degli istituti e delle procedure ai cambiamenti introdotti sul piano delle diverse modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e della transizione verde, digitale e tecnologica. Si impone, in particolare,

²⁹⁸ Padre P. Benanti, audizione alla Camera dei Deputati 25 gennaio 2024, Indagine conoscitiva sul rapporto tra intelligenza artificiale e mondo del lavoro, con particolare riferimento agli impatti che l'intelligenza artificiale generativa può avere sul mercato del lavoro. Padre P. Benanti è anche presidente della Commissione sull'intelligenza artificiale per l'informazione del Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri.



una ridefinizione dei concetti di lavoro o di occupazione e l'estensione di specifiche tutele alle nuove modalità di lavoro o di impiego, come nel caso del lavoro agile, nonché una nuova classificazione delle malattie professionali, tenendo conto delle nuove forme di rischio incidenti sulla sfera psicosociale ed emotiva del lavoratore, derivanti, principalmente, dallo sviluppo tecnologico.

I nuovi interventi normativi, nel passaggio dai rischi per la sicurezza ai rischi per la salute sotto il profilo dei beni tutelati, dovranno, poi, mirare a risolvere la questione dell'attuazione delle regole da parte di tutti gli operatori del settore: si è riscontrata sia a livello nazionale, nell'ambito dell'indagine della Commissione di inchiesta, sia a livello europeo, da parte del Rapporto del 2023 sulla salute e sulla sicurezza, la difficoltà delle micro e piccole imprese, nonché dei lavoratori autonomi, a dare puntuale esecuzione ai precetti normativi, tenuto conto, oltre che della complessità del quadro normativo, della carenza di risorse, competenze e consapevolezza.

Quanto all'appropriatezza dei controlli, oggetto di specifici obiettivi del PNRR, sul piano nazionale si registra il rafforzamento del ruolo dell'Ispettorato nazionale del lavoro (con il Decreto Lavoro 2023), pur a fronte del ripristino dei ruoli ispettivi di INPS e INAIL (a opera del D.L. n. 19/2024); tale potenziamento è stato realizzato sia attraverso l'attribuzione all'INL di ulteriori funzioni rispetto a quelle già intestate, sia attraverso un apposito stanziamento di risorse, anche per l'incremento degli organici.

Sul piano della ottimizzazione delle risorse, l'analisi dei dati esposti consente di affermare che un sistema efficace di tutela della salute e sicurezza sul lavoro è idoneo a incidere positivamente sulla sostenibilità e competitività dell'economia. Le malattie professionali, in particolare, rappresentano un costo elevato per la società, interessando un numero cospicuo di lavoratori, senza contare le implicazioni derivanti dalla difficoltà di ricondurre alcune patologie allo svolgimento dell'attività lavorativa.

I benefici (anche economici) complessivi che derivano dalla prevenzione e dall'applicazione delle normative in materia di sicurezza, per converso, sono significativi: secondo gli studi citati, ogni euro speso per la sicurezza genera un ritorno positivo che va oltre il doppio, con la conseguenza che un sistema di tutela della sicurezza insufficiente determina costi elevati per gli individui, le imprese e la società.

In questo contesto, anche le risorse versate all'INAIL dalle imprese dovrebbero essere utilizzate in modo integrale, tempestivo ed efficace, semplificando le procedure ed evitando che i ritardi rischiano di non consentire all'amministrazione di rispondere pienamente allo spirito delle



disposizioni di legge²⁹⁹: l'avanzo di bilancio – in parte necessariamente fisiologico – può, infatti, essere considerato “virtuoso” solo a condizione che si siano assolti completamente ed in modo efficace i compiti istituzionali assegnati dalla legge.³⁰⁰

Alla luce delle disposizioni costituzionali che più strettamente tutelano il lavoro e le sue implicazioni in materia di sicurezza (artt. 1, 4, 32, 38 e 41), la rilettura del sistema normativo, in chiave di modernizzazione, appare ormai imprescindibile: l'avvento di nuovi modelli organizzativi, di tecnologie innovative, dell'intelligenza artificiale impongono di aggiornare l'impianto normativo, nel pieno rispetto dei canoni costituzionali. Le Istituzioni che svolgono la fondamentale attività di controllo dovrebbero essere i primi attori della prevenzione mirata alle imprese.

Al fine di raggiungere i suddetti obiettivi, come sottolineato dalla Commissione europea, appare, pertanto, indefettibile la cooperazione di tutti gli attori, partendo dal livello internazionale, passando per l'adeguamento, da parte degli Stati membri, al quadro regolatorio europeo e agevolando l'attuazione della disciplina a livello nazionale da parte di tutte le tipologie di realtà imprenditoriali.

²⁹⁹ Corte dei conti, Determinazione n. 34 del 7 marzo 2024.

³⁰⁰ Il D.Lgs. n. 81/2008 assegna all'INAIL, tra l'altro, i seguenti compiti: consulenza alle aziende (art. 9); assistenza alle imprese (art. 10); finanziamento della prevenzione (art. 11).



Capitolo VII

SPESA PUBBLICA E ORDINAMENTO PENITENZIARIO TRA SOVRAFFOLLAMENTO E DIRITTI FONDAMENTALI

(V.P.G. Adriana Parlato e V.P.G. Luigi D'Angelo)

Sommario: 1. Premessa. 1.1. Le funzioni della pena. 2. Cenni relativi all'ordinamento penitenziario. 3. La struttura organizzativa del Ministero della Giustizia. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. 4. Il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale. 5. La gestione 2023. 6. Aree di approfondimento. 6.1. Il sovraffollamento delle carceri. Gli indennizzi riconosciuti ai detenuti vittime di trattamenti inumani o degradanti dopo la sentenza "pilota" pronunciata dalla CEDU sul caso Torreggiani e altri c. Italia. 6.2. Il diritto all'affettività. 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa.

La presente indagine si propone di evidenziare gli aspetti più rilevanti della gestione affidata al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nell'esercizio d'interesse, affrontando, tra i temi più cruciali, il sovraffollamento carcerario – con la conseguente necessità di indennizzare detenuti i cui diritti sono stati compressi con violazione degli *standard* delineati dalla nota pronuncia "Torreggiani" (Corte EDU, *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013) – e la compatibilità fra alcune delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario o, comunque, relative alla disciplina cui sono assoggettate le persone private della libertà e i diritti fondamentali di queste ultime, anche alla luce dei recenti arresti della Consulta.

1.1. Le funzioni della pena.

Il tema della privazione della libertà è certamente più ampio della sola ipotesi di espiazione di una pena detentiva: si pensi, infatti, ai casi dei destinatari di misure custodiali ex art. 285 c.p.p., alle ipotesi di arresto o fermo ai sensi degli artt. 380 e ss. c.p.p. oppure ai migranti trattenuti nei centri di permanenza per il rimpatrio (CPR), tutte fattispecie che coinvolgono soggetti nei confronti dei quali non è stata pronunciata alcuna condanna.



Si intende qui, tuttavia, soffermarsi, sia pure in via di estrema sintesi, sulla funzione della pena nel nostro ordinamento, tenendo presenti le finalità che tramite quest'ultima vengono perseguite, soprattutto nella fase della sua esecuzione.³⁰¹

Il dibattito dottrinale, nel tempo, ha dato voce a ricostruzioni contrapposte.

Secondo la teoria classica, compendiata nel brocardo *malum passionis propter malum actionis*, la pena adempirebbe a un compito retributivo, sanzionando in modo proporzionato il male provocato dall'azione illecita ed evitando forme di vendetta privata.

In base ad una differente opzione, il ruolo della pena sarebbe quello di fungere da strumento di prevenzione generale nei confronti di tutti i cittadini, indotti a non trasgredire la norma penale dalla minaccia della sanzione, operante quale contropinta rispetto al propendere per l'azione criminosa.

La tesi positivista della prevenzione sociale si fonda, invece, sull'idea che l'applicazione di una pena al responsabile di un reato serva a dissuaderlo da futuri illeciti (attraverso la sua emenda di tipo morale ovvero, come ormai riconosciuto dalle teorie più moderne, grazie ad un percorso di risocializzazione).

Un ulteriore scopo della pena consiste nel contenimento a scopo difensivo del reo, escluso dal consesso sociale per aver dato prova della sua pericolosità.

Il "codice Rocco" ha mirato ad attuare una sintesi delle posizioni in cui si articolava il panorama dottrinale, prevedendo un sistema, tuttora vigente, fondato sul c.d. "doppio binario", ossia affiancando alle pene, che adempiono una funzione retributiva e general-preventiva, le misure di sicurezza, dirette a neutralizzare, in un'ottica special-preventiva, la pericolosità sociale del reo.³⁰²

Attualmente, la pena riflette una natura polifunzionale, comprensiva dei diversi fini già individuati, che permangono insieme al finalismo rieducativo introdotto dalla Costituzione.³⁰³

³⁰¹ Per una generale esposizione dei presupposti teorici e politico criminali del sistema sanzionatorio vigente, si rinvia al volume "Diritto Penale" di FIANDACA - MUSCO, parte VII, capitolo I, edito da Zanichelli; v., inoltre, il saggio del professor FIANDACA "Punizione," edito da Il Mulino.

³⁰² Le contraddizioni e le inefficienze del sistema del doppio binario sono ben evidenziate alle pp. 741 e ss. del citato volume di FIANDACA - MUSCO.

³⁰³ Le pronunce costituzionali meno recenti, fra cui la decisione n. 12/1966, circoscrivevano la finalità rieducativa alla sola fase dell'esecuzione penitenziaria. La successiva elaborazione giurisprudenziale ha superato questa impostazione: con la pronuncia della Corte costituzionale n. 313/1990, la rieducazione viene identificata come il fine primario della pena, anche nelle fasi della previsione legale e del giudizio; è il legislatore, per primo, a doversi preoccupare di stabilire pene che già in astratto siano dotate di una potenziale efficacia rieducativa, mentre spetterà poi al giudice di individuare, in concreto, nell'ambito della cornice editale e tenuto conto delle circostanze, una pena funzionale alla rieducazione. Più di recente, la sentenza n. 149/2018 ha affermato il principio della non sacrificabilità della funzione rieducativa al fine di soddisfare, altre, sia pur legittime, funzioni della pena.



Il quadro descritto, infatti, è stato significativamente innovato dall'art. 27, comma 3, della Carta fondamentale, che ha previsto la finalità rieducativa della pena, da interpretarsi come tensione verso la risocializzazione e il reinserimento sociale: anticipando i temi trattati nel prosieguo, può sin d'ora osservarsi che, se è a questo che deve servire la pena, la mera privazione della libertà non è un mezzo sufficiente, anzi – tanto più se viene subita in una situazione di sovraffollamento e di compromissione della dignità – non può essere idonea a sortire l'effetto sperato, quanto, più probabilmente, quello opposto.³⁰⁴

Al riguardo occorre svolgere alcune puntualizzazioni.

In primo luogo, il processo rieducativo deve avere come obiettivo la riappropriazione dei valori fondamentali della convivenza da parte del reo in un'ottica, non moralistica, ma di tutela dei beni potenzialmente aggredibili dal soggetto, se non rieducato, al momento del suo reinserimento nella società.³⁰⁵

In secondo luogo, l'esito del trattamento non è scontato, dal momento che entra in gioco la libera autodeterminazione del suo destinatario, che potrà raggiungere la meta auspicata solo dopo aver volontariamente intrapreso un percorso rieducativo.³⁰⁶

Per delineare il concetto di rieducazione, inoltre, occorre incrociare il relativo principio con il complesso degli altri principi e valori che concorrono a definirne la portata.

Si fa riferimento, in primo luogo, a disposizioni che riguardano direttamente coloro che subiscono una restrizione della libertà personale: l'art. 13, comma 4, Cost., che rende punibile ogni violenza fisica e morale inflitta a coloro che versano in tale situazione e l'art. 27, comma 3, Cost., contenente il divieto, da leggersi in stretta connessione con il finalismo rieducativo, di trattamenti contrari al senso di umanità.³⁰⁷

³⁰⁴ Il prof. Fiandaca, nel saggio "Punizione", osserva che la potenziale disponibilità a prendere sul serio l'offerta rieducativa cresce in modo proporzionato alla tutela dei diritti dei reclusi.

³⁰⁵ Cfr. FIANDACA-MUSCO, *op. cit.*, p. 747 e il capitolo I del "Manuale di diritto penitenziario" di DELLA CASA-GIOSTRA, edito da Giappichelli; v. anche BORTOLATO-VIGNA, "Vendetta pubblica. Il carcere in Italia". Il prof. Fiandaca, nella richiamata opera "Punizione", esclude che il legislatore costituente abbia inteso prendere posizione sulla disputa teorico-scientifica sulle funzioni della pena, sostenendo che l'ideale rieducativo rappresenta una coerente proiezione, sul versante specifico dei delitti e delle pene, della più generale ispirazione personalistico-solidaristica che connota l'intero sistema costituzionale. Il recupero del criminale, in sostanza, corrisponde ad un interesse preciso della società: quello di far sì che il maggior numero di detenuti non torni a delinquere, una volta pagato il proprio debito con la giustizia.

³⁰⁶ Cfr. FIANDACA-MUSCO, *op. cit.*, p. 744 ed il capitolo sopra citato del manuale DELLA CASA-GIOSTRA.

³⁰⁷ La Corte costituzionale, pur ritenendo inammissibili le questioni prospettate dai giudici remittenti, pronunciandosi con la sentenza n. 279/2013, ha svolto interessanti considerazioni sulla realtà carceraria



Si evidenzia, ancora, che, se è vero che i detenuti sono inevitabilmente privati di una parte della libertà – essenzialmente quella di movimento –, è vero anche che devono essere loro garantiti i diritti all'integrità fisica, alla salute, ai rapporti familiari e all'affettività, al lavoro, all'istruzione, all'informazione, alla libertà di pensiero, alla professione della propria religione.³⁰⁸

L'applicazione dell'art. 3 della Costituzione implica, poi, la necessità di rivolgere un'attività di recupero sociale nei confronti di coloro che hanno trasgredito a causa di una condizione di inferiorità ed emarginazione, dovendosi riservare ai soggetti che delinquono, pur senza trovarsi in una situazione di svantaggio, tecniche rieducative diverse.³⁰⁹

Entra in gioco, infine, l'art. 117 della Costituzione, che, imponendo allo Stato il rispetto dei vincoli internazionali, fa assurgere le fonti convenzionali – quali la Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950 ed entrata in vigore in Italia il 10 ottobre 1955, modificata da successivi protocolli aggiuntivi³¹⁰ e la Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti, adottata il 26 novembre 1987 ed entrata in vigore il 1° febbraio 1989 – al ruolo di parametri interposti della legittimità costituzionale delle norme interne.³¹¹

2. Cenni relativi all'ordinamento penitenziario.

L'attuale disciplina dell'ordinamento penitenziario – precedentemente dettata dal Regio Decreto n. 787 del 18 giugno 1931, ispirato ad una concezione rigidamente retributiva se non addirittura vendicativa della pena – è contenuta nella legge n. 354 del 26 luglio 1975, recante “*Norme*

italiana, espresse all'indomani della condanna inflitta all'Italia dalla Corte di Strasburgo con la sentenza “Torreggiani”.

³⁰⁸ Cfr. DELLA CASA-GIOSTRA, *op. cit.*, alle pp. 3 e 103 e ss. e il capitolo VII del volume di FIORENTIN-FIORIO “*Diritto penitenziario e giustizia riparativa*”, dedicato ai diritti delle persone *in vinculis*; v. anche, sotto il profilo in esame, il citato saggio “*Vendetta pubblica. Il Carcere in Italia*” di BORTOLATO-VIGNA.

³⁰⁹ Cfr. FIANDACA-MUSCO, *op. cit.*, alle pp. 747 e ss.

³¹⁰ Si richiamano, in particolare, gli articoli 3, 4 e 7 della Convenzione, che rispettivamente contengono il divieto di tortura, della schiavitù e del lavoro forzato e la consacrazione del principio “*nulla poena sine lege*”.

³¹¹ Nel contesto di entrambi i trattati, al fine di scongiurare il rischio dell'inadempimento degli Stati firmatari, sono stati previsti appositi organismi, nella specie la Corte europea per i diritti dell'uomo (Corte e.d.u.) e il Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti (C.P.T.). L'argomento è approfondito nel menzionato manuale di DELLA CASA-GIOSTRA nella parte dell'opera dedicata alla cornice nazionale e sovranazionale dell'esecuzione penitenziaria, anche avuto riguardo all'evoluzione della giurisprudenza della Corte di Strasburgo, caratterizzata dalla crescente sensibilità verso i diritti inviolabili dell'uomo.



sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", ispirata al principio del finalismo rieducativo della pena.³¹²

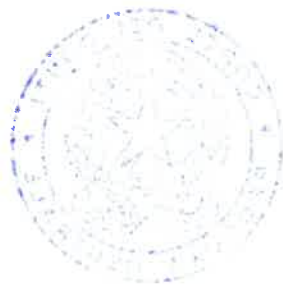
Nel tempo, l'ordinamento penitenziario ha subito numerose modifiche, influenzate dalle differenti sensibilità proprie dei momenti storici d'intervento del legislatore oppure dalla necessità di contenere l'endemico problema del sovraffollamento carcerario.

Senza pretesa di esaustività, si rammentano: la legge n. 663 del 10 ottobre 1986, conosciuta anche come "*legge Gozzini*", dal nome del suo promotore, cui si deve il potenziamento della sfera di applicazione delle misure alternative alla detenzione; il D.Lgs. n. 230 del 22 giugno 1999, recante il "*Riordino della medicina penitenziaria*", che ha posto a carico del servizio sanitario nazionale l'erogazione delle prestazioni di prevenzione, diagnosi, cura e riabilitazione, cui detenuti e internati, al pari dei cittadini in stato di libertà, hanno diritto; il D.L. n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 21 febbraio 2014, avente ad oggetto "*Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*", che, fra l'altro, ha introdotto il reclamo giurisdizionale ed istituito il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale; il successivo D.L. n. 92 del 26 giugno 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 117 dell'11 agosto 2014, n. 117, riguardante "*Disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile*", che, fra l'altro, ha previsto un rimedio di natura risarcitoria conseguente alla violazione dell'articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; i D.Lgs. n. 123 e n. 124/2018, attuativi della delega, di cui alla legge n. 103/2017 (c.d. "*Riforma Orlando*"); il D.Lgs. n. 150/2022, attuativo della delega contenuta nella legge n. 134 del 27 settembre 2021 (c.d. "*Riforma Cartabia*").

Seppur non trasfuse in norme di legge, meritano di essere ricordate, infine, l'attività degli "*Stati generali dell'esecuzione penale*",³¹³ cui si deve un'approfondita analisi delle principali criticità che affliggono il settore dell'esecuzione penale e l'individuazione delle possibili soluzioni e quella della

³¹² La finalità rieducativa, volta al reinserimento sociale dei condannati, emerge in particolare dagli artt. 1 e 13 dell'ordinamento penitenziario.

³¹³ Cfr. "*La riforma penitenziaria: novità e omissioni del nuovo "garantismo carcerario" - commento ai D.lgs. n. 123 e 124 del 2018*", a cura di BRONZO, SIRACUSANO e VICOLI, edito da Giappichelli.



commissione nominata dalla Ministra Cartabia, i cui esiti costituiscono un'importante guida per gli operatori e per gli interpreti che si confrontano con la materia penitenziaria.

La Consulta, nel tempo, in plurime occasioni è stata chiamata a vagliare la compatibilità con l'ordito costituzionale della disciplina dettata dalla legge penitenziaria.

Anche in questo caso senza la pretesa di esaurire il tema, si riporta una sintesi del complesso percorso intrapreso dalla giurisprudenza costituzionale sui rapporti fra l'accesso ai benefici e la valenza da attribuire alla collaborazione, esitato nel superamento del regime di preclusioni ostative assolute.

La prima significativa tappa è segnata dalla decisione n. 253/2019 – pronunciata sulla scia della sentenza della Corte e.d.u. del 13 giugno 2019 sulla controversia “Viola c. Italia” – in cui il divieto di concessione di permessi premio rivolto agli ergastolani per reati “ostativi”, che, pur non collaboranti con la giustizia, avessero comunque intrapreso un verificabile percorso di ravvedimento, è stato ritenuto confliggente con i principi di ragionevolezza e di rieducazione.

In seguito, con l'ordinanza n. 97/2021, è stata affermata l'incostituzionalità dell'intera disciplina recata dall'art. 4-*bis*, comma 1, dell'ordinamento penitenziario, nella parte in cui subordinava alla collaborazione l'accesso dei condannati ai benefici, demandandosi al legislatore il compito di apportare entro un congruo lasso di tempo una modifica dell'assetto vigente, in modo che, pur salvaguardandosi il rilievo e l'utilità della collaborazione, si pervenisse ad una regolamentazione al contempo rispettosa dei principi costituzionali; la Consulta, dopo che il termine stabilito per l'intervento normativo era inutilmente trascorso, ha pronunciato l'ordinanza n. 122/2022.

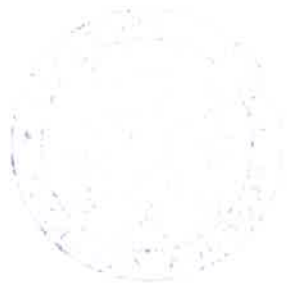
Il censurato art. 4-*bis*, comma 1, infine è stato novellato ad opera della legge n. 199/2022, di conversione del D.L. n. 162/2022.³¹⁴

3. La struttura organizzativa del Ministero della Giustizia. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Prima di accingersi all'esame dei temi sopra delineati, per meglio definire il settore indagato, occorre tratteggiare brevemente gli assetti organizzativi e istituzionali.³¹⁵

³¹⁴ Cfr., sull'argomento, il manuale di DELLA CASA-GIOSTRA alle p. 8 e ss.; 41 e ss. e 255 e ss.; si richiama, inoltre, la chiara e aggiornata ricostruzione contenuta nel volume “*Diritto penitenziario e giustizia riparativa*” di FIORENTIN-FIORIO alle pp. 41 e ss.

³¹⁵ Cfr. A. DIDDI, “*Manuale di Diritto Penitenziario*”, edito da Pacini Giuridica, alle pp. 30 e ss. e il secondo capitolo del volume “*Il carcere. Assetti istituzionali e organizzativi*” a cura di GIORDANO, SALVATO e SANGIOVANNI, dal titolo “*Istituti di pena in Italia: governance e organizzazione*”.



Il quadro normativo è composto, in primo luogo, dall'art. 16, commi 2 e 3, lettera c), del D.Lgs. n. 300 del 30 luglio 1999, che intesta al Ministero della Giustizia lo svolgimento delle funzioni e dei compiti previsti dalla Costituzione, dalle leggi e dai regolamenti in materia di giustizia e attività giudiziaria ed esecuzione delle pene, in riferimento ai servizi dell'amministrazione penitenziaria.³¹⁶

Nell'ambito dei dipartimenti che compongono la struttura ministeriale, secondo quanto stabilito dall'art. 2 del D.P.C.M. n. 84 del 15 giugno 2015, contenente il "*Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*", l'area funzionale d'interesse è affidata al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (istituito dall'art. 30 della legge n. 395 del 15 dicembre 1990, concernente l'"*Ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria*"), cui sono demandati, fra l'altro, l'attuazione della politica dell'ordine e della sicurezza degli istituti e servizi penitenziari e del trattamento dei detenuti e degli internati, nonché dei condannati ed internati ammessi a fruire delle misure alternative alla detenzione ed, inoltre, il coordinamento tecnico-operativo e la gestione amministrativa del personale e quella dei beni dell'amministrazione penitenziaria³¹⁷.

Sul territorio, l'amministrazione si articola in Provveditorati Regionali, cui si rivolgono i programmi, gli indirizzi e le direttive del dipartimento, competenti in materia di personale, organizzazione dei servizi e degli istituti penitenziari e sui rapporti con gli enti locali, le regioni e il servizio sanitario nazionale.

Il Corpo di Polizia penitenziaria, ricompreso fra le forze di polizia e posto alle dirette dipendenze del D.A.P. dall'art. 1 della legge n. 395 del 15 dicembre 1990, assolve a diversi compiti, fra cui assicurare l'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale, garantire l'ordine e

³¹⁶ Tali servizi sono specificati dalla seconda delle disposizioni in commento in "*gestione amministrativa del personale e dei beni della amministrazione penitenziaria; svolgimento dei compiti relativi alla esecuzione delle misure cautelari, delle pene e delle misure di sicurezza detentive; svolgimento dei compiti previsti dalle leggi per il trattamento dei detenuti e degli internati*".

³¹⁷ Le funzioni del D.A.P. attengono al trattamento dei detenuti e degli internati maggiorenni; gli istituti per minorenni rientrano, invece, nelle competenze del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità. Secondo quanto riferito nella relazione del Ministero della Giustizia riguardante la gestione per il 2023, illustrata nell'occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, lo scorso anno si è attuata la ripartizione della Direzione generale del personale e delle risorse nella Direzione generale per la gestione dei beni, dei servizi e degli interventi in materia di edilizia penitenziaria e nella Direzione generale del personale, a cui ha fatto seguito il decreto ministeriale 10 dicembre 2023, recante: "*Modifiche al decreto 2 marzo 2016 concernente l'individuazione presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria degli uffici di livello dirigenziale non generale, la definizione dei relativi compiti e l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 2, del d.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, nonché l'individuazione dei posti di funzione da conferire nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'Amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 15 febbraio 2006, n. 63*".



tutelare la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari, espletare il servizio di traduzione dei detenuti ed internati; gli agenti, inoltre, sono chiamati a partecipare, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati.³¹⁸

L'organizzazione degli istituti³¹⁹, infine, trova le sue fonti principali nella legge n. 354 del 26 luglio 1975 e nel D.P.R. n. 230 del 30 giugno 2000; fra le figure professionali previste figurano gli educatori per adulti e gli specialisti esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria e criminologia.

Il sistema si completa con la magistratura di sorveglianza, istituita dall'art. 70 della legge n. 354/1975³²⁰, incaricata della sorveglianza sull'esecuzione della pena, nel rispetto dei diritti dei detenuti e degli internati; è composta da un organo monocratico, il magistrato di sorveglianza e uno collegiale, il Tribunale di sorveglianza, ricomprensivo, oltre ai membri togati, anche soggetti laici esperti in discipline psico-criminologiche, operante, in alcuni casi, come giudice di prima istanza ed, in altri, a seguito dell'impugnazione di provvedimenti del Magistrato di sorveglianza.³²¹

4. Il Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

All'amministrazione penitenziaria si affianca il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, un organismo statale indipendente, istituito dall'articolo 7 del D.L. n. 146 del 23 dicembre 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 21 febbraio 2014, adottato per ottemperare alla sentenza pilota "Torreggiani e altri c. Italia", affinché la custodia delle persone sottoposte alla limitazione della libertà personale venga attuata in conformità alle norme nazionali e alle convenzioni internazionali sui diritti umani ratificate dall'Italia.

³¹⁸ Cfr., in ordine al dilemma identitario del personale addetto alla sicurezza nelle carceri, il paragrafo "divise blu o camici bianchi", all'interno dell'introduzione al volume "Il carcere. Assetti istituzionali e organizzativi", a cura di GIORDANO, SALVATO e SANGIOVANNI a firma del dott. P. BUFFA, provveditore regionale per l'amministrazione del personale della Lombardia e la p. 109 del citato saggio "Punizione" (v. anche la deliberazione SCCGAS/3/2021/GEST della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, avente ad oggetto "L'attuazione della legislazione di riforma dell'organizzazione della Polizia penitenziaria nell'ambito del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria").

³¹⁹ L'art. 59 della legge n. 354/1975 distingue gli istituti per adulti in istituti di custodia preventiva, istituti per l'esecuzione delle pene, istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza e centri di osservazione.

³²⁰ La disposizione, rubricata "Funzioni e provvedimenti del tribunale di sorveglianza", è stata prima modificata dall'art. 22 della legge n. 663 del 10 ottobre 1986 e in seguito incisa da ulteriori interventi normativi; si richiamano, inoltre, gli artt. 677 e ss. del codice di procedura penale; sui rimedi esperibili innanzi al magistrato di sorveglianza ex artt. 35-bis e ter dell'ordinamento penitenziario, si rinvia ai successivi paragrafi.

³²¹ Cfr. il capitolo VII del richiamato manuale di diritto penitenziario a cura di DELLA CASA-GIOSTRA, le pp. 438 e ss. del manuale di DIDI e quelle 21 e ss. del volume di FIORENTIN-FIORIO.



In questa occasione, il legislatore ha attuato il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura e altre pene o trattamenti crudeli, ratificato con la legge n. 195 del 9 novembre 2012, designando il Garante, in ragione dei requisiti di indipendenza e autonomia attribuitigli dalla stessa legge istitutiva, come *National Preventive Mechanism*.

L'attività del Garante si svolge prevalentemente attraverso il monitoraggio dei luoghi di privazione della libertà (le carceri, i luoghi di polizia, i centri per gli immigrati, le Residenze per le misure di sicurezza – c.d. REMS in acronimo, recentemente istituite dopo la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari –, gli SPDC, dove si effettuano i trattamenti sanitari obbligatori, ecc.), da effettuarsi mediante visite finalizzate a far emergere le eventuali criticità e ad individuare, in un rapporto di collaborazione con le autorità responsabili, le soluzioni per risolverle.³²²

5. La gestione 2023.

Le SS.RR., nella relazione che accompagna la decisione sulla parificazione del Rendiconto generale dello Stato, hanno analiticamente illustrato i principali aspetti della gestione relativa al programma “*Amministrazione penitenziaria*”, di seguito sinteticamente ripercorsi.³²³

Si rileva, in primo luogo, che, nonostante l'impegno dell'amministrazione nel reclutare nuovo personale, per effetto del *turn over*, la scopertura dell'organico nel 2023 è aumentata rispetto al 2022.³²⁴

Il dato merita attenzione, in quanto non può prescindersi dall'effettiva presenza di operatori adeguatamente formati ed in numero proporzionato rispetto agli ospiti degli istituti, per dare concreta ed effettiva attuazione al finalismo rieducativo della pena; l'insufficienza numerica degli agenti penitenziari, inoltre, può ostacolare il rispetto dei diritti fondamentali, che devono essere garantiti ai detenuti: si pensi, a titolo esemplificativo, all'indisponibilità di nuclei operativi che possano consentire ai soggetti ristretti di prendere parte, dopo aver ottenuto l'autorizzazione del

³²² L'evoluzione normativa dell'organismo, le sue prerogative e quelle dei garanti regionali sono accuratamente ricostruite nel citato manuale di A. DIDDÌ, alle pp. 431 e ss.

³²³ La relazione delle Sezioni Riunite richiamata nel testo offre ulteriori dettagliate informazioni rispetto a ciascuno degli argomenti illustrati nel presente paragrafo.

³²⁴ Il Ministero, nella relazione resa in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, riguardo alle selezioni in corso di definizione o conclusi nell'esercizio d'interesse, riferisce, fra l'altro, di concorsi pubblici per n. 120 allievi commissari (elevati a 132) della carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria; n. 411 allievi viceispettori; n. 1.758 allievi agenti, per i quali la graduatoria è in corso di approvazione; per complessivi n. 1.713 allievi agenti, con selezioni ancora in corso; concorso pubblico per n. 45 posti (elevati a 57) di dirigenti di istituto penitenziario ulteriormente ampliati mediante lo scorrimento di graduatoria.



magistrato di sorveglianza, ad eventi familiari ovvero di recarsi in una struttura sanitaria dove essere sottoposti ad una visita medica specialistica nel giorno in cui era stata prenotata, dubitandosi in tale eventualità non tanto della frustrazione dell'obiettivo rieducativo, quanto della compatibilità del trattamento con il senso di umanità che, invece, deve necessariamente connotarlo, secondo quanto stabilito dal richiamato art. 27, comma 3, della Costituzione.³²⁵

Passando ad esaminare il tema della tutela della salute dei detenuti, il Collegio sottolinea come le criticità in precedenza emerse non abbiano ancora trovato adeguata risoluzione.³²⁶

Tali carenze, peraltro, sono state stigmatizzate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, che con sentenza del 9 novembre 2023 (caso Riela c. Italia), ha riconosciuto la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 3 CEDU, ribadendo l'obbligo di fornire cure adeguate ai detenuti, di verificare il livello e la qualità dell'assistenza e di monitorare l'adeguatezza delle prestazioni sanitarie fornite e la loro coerenza con la permanenza in carcere.³²⁷

Le insufficienze più significative attengono, comunque, alla presa in carico dei detenuti affetti da patologie di natura psichiatrica, nel contesto del completamento del processo di superamento del sistema degli Ospedali psichiatrici giudiziari, avviato dal D.P.C.M. 1° aprile 2008 e proseguito con i DD.LL. n. 211 del 22 dicembre 2011, convertito dalla legge n. 9 del 17 febbraio 2012; n. 158 del 13 settembre 2012, convertito dalla legge n. 189 dell'8 novembre 2012; n. 24 del 25 marzo 2013, convertito dalla legge n. 57 del 23 maggio 2013; n. 52 del 31 marzo 2014, convertito in legge n. 81 del 30 maggio 2014.

Solo presso alcuni istituti sono state costituite apposite sezioni denominate “*Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale*” (A.T.S.M.), per l'accoglienza delle persone ristrette, affette da

³²⁵ Nella relazione ministeriale sopra richiamata, si dà atto della predisposizione di una circolare con oggetto “*Trasferimenti dei detenuti per motivi di salute*”, datata 30 gennaio 2023, a firma del Capo del Dipartimento, indirizzata ai Provveditori regionali e della redazione della nota 30 gennaio 2023, indirizzata alle Autorità giudiziarie, con oggetto “*Trasferimenti dei detenuti per motivi di salute*”.

³²⁶ L'argomento della tutela della salute dei detenuti, definito un *punctum dolens* dell'amministrazione penitenziaria, viene esaurientemente affrontato da Diddi, nel più volte menzionato manuale, alle pp. 159 e ss. Si rammenta che i locali all'interno degli Istituti penitenziari adibiti all'assistenza sanitaria dei ristretti, sono gestiti ed a carico del Ministero, mentre il personale sanitario e le attrezzature mediche restano a carico delle ASL locali e delle Regioni (D.P.C.M. 1° aprile 2008). La relazione al Parlamento del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale per il 2023, alle pp. 51 e ss., contiene un'analitica esposizione delle criticità più gravi afferenti al tema della salute dei detenuti, offrendo anche importanti spunti per la loro risoluzione e indicazioni operative. L'ex garante dei detenuti per la Regione siciliana descrive le difficoltà riguardanti i ritardi con cui vengono effettuati gli accertamenti clinici nei centri esterni, in qualche caso fino ad un anno e mezzo, con possibili gravi conseguenze quando gli esami diagnostici riguardano ipotesi di gravi patologie tumorali (v. “*Punizione*”, cit. p. 174).

³²⁷ Nel caso di specie, la Corte e.d.u. ha accertato notevoli ritardi nell'erogazione dei servizi essenziali di assistenza sanitaria, ritenendoli configuranti un trattamento inumano o degradante.



patologie di natura psichiatrica accertata o da verificare, a cui vengono offerte cure ed assistenza per alleviare lo stato patologico.³²⁸

La gestione delle R.E.M.S. (Residenze per le misure di sicurezza, da destinarsi a persone incapaci di intendere e volere o a persone in attesa di valutazione psichiatrica, che attualmente ospitano 646 persone) istituite con la legge n. 81 del 30 maggio 2014, risulta interessata dalle stesse criticità emerse in passato: alla data del 15 febbraio 2024, infatti, la lista di attesa ricomprende ben n. 735 persone (di cui 48 detenute e 687 libere), nonostante i posti letto realizzati dalle Regioni non risultino tutti occupati.³²⁹

Le SS.RR., quindi, – dopo aver ricordato che la detenzione in carcere dei malati psichiatrici condannati a pene detentive o assoggettati a misure di sicurezza per mancanza di posti letto è stata considerata inaccettabile sia dalla Corte e.d.u., nella sentenza del 24 gennaio 2021, pronunciata nel caso Sy c. Italia, sia dalla Consulta, nella decisione n. 22 del 27 gennaio 2022³³⁰ – hanno sollecitato il Ministero e le altre amministrazioni interessate ad affrontare con urgenza la questione.

L'esame delle SS.RR. ha riguardato altri elementi che nel progetto rieducativo rivestono particolare significatività, quali l'istruzione dei detenuti, la possibilità di riprendere i percorsi scolastici interrotti e l'impegno lavorativo.

Al riguardo, vengono positivamente valutate l'iscrizione di 19.372 detenuti a corsi di istruzione, con un incremento nell'anno scolastico 2022-2023, rispetto all'anno precedente, di oltre 2.000 unità e la partecipazione di oltre 46.700 detenuti ad iniziative culturali, teatrali, sportive e ricreative.³³¹

³²⁸ Nelle 35 A.T.S.M. esistenti, alla data 13 febbraio 2024, risultano presenti 248 soggetti (231 uomini e 17 donne), condannati a pena diminuita ex art. 111 del D.P.R. n. 230 del 30 giugno 2000, sottoposti all'accertamento dell'infermità psichica in base all'art. 112 dello stesso D.P.R. o condannati con sopraggiunta infermità psichica (art. 148 c.p.). Il Ministero, nella relazione per la gestione sull'amministrazione della giustizia per il 2023, riferisce delle interlocuzioni intraprese con i competenti organi sanitari regionali, che hanno condotto alla implementazione di n. 2 posti presso la sezione A.T.S.M. della Casa circondariale di Lecce e alla riattivazione di analoghe sezioni presso le Case circondariali di Catanzaro e di Reggio Calabria.

³²⁹ Sempre il Ministero, nella medesima relazione, dichiara che, alla data del 12 dicembre 2023, risultavano 649 ricoverati in REMS e 799 persone in lista d'attesa per il ricovero, di cui 48 ricoverate *sine titolo* in strutture penitenziarie.

³³⁰ La Corte ha, comunque, ritenuto inammissibile la questione prospettata dal giudice remittente.

³³¹ Si segnala il quarto rinnovo, in data 23 novembre 2023, del Protocollo d'intesa siglato tra il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell'Istruzione, volto a garantire la continuità del "Programma speciale per l'Istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei servizi Minorili della Giustizia". Risultano, inoltre, sottoscritti Protocolli d'intesa con la Federazione Italiana Rugby, la Federazione Italiana Giuoco Squash e la Società Sport e Salute S.p.a., il CONI, il Centro Sportivo Italiano (CSI), l'Unione Italiana Sport per Tutti (UISP) e l'Unione sportiva Acli (US Acli), con l'obiettivo di promuovere la pratica sportiva nel contesto detentivo. Anche il Garante nazionale, nella relazione per il 2023, dà atto di un segnale positivo.



Altre informazioni riguardano il tema del lavoro penitenziario – sia alle dipendenze dell'amministrazione che di soggetti terzi – del quale si sottolinea l'importanza nel contesto del trattamento rieducativo, trattandosi di uno dei mezzi più efficaci per favorire il recupero sociale, ridurre la recidiva e generare percorsi trattamentali virtuosi; si auspica, quindi, un più ampio coinvolgimento della popolazione detenuta rispetto al quadro attuale che ne vede impegnata una percentuale pari al 33,35, con oscillazioni annuali dell'uno o due per cento in diminuzione o in aumento.

Il superamento delle difficoltà che limitano l'accesso dei detenuti al mondo del lavoro costituisce l'obiettivo dell'accordo stipulato fra il CNEL e il Ministero della Giustizia il 13 giugno 2023, volto a implementare percorsi formativi e occupazionali attraverso una pluralità di azioni volte a “gettare un ponte” fra il carcere e la società, fra cui l'analisi delle competenze del capitale umano disponibile, la digitalizzazione degli spazi dedicati alla formazione professionale e allo studio in carcere e la predisposizione di un sistema di regole che semplifichi e incentivi il contatto fra le imprese e la realtà penitenziaria, attraverso la sinergia fra le istituzioni e fra queste ultime e le associazioni del terzo settore: l'impatto dell'iniziativa, sicuramente ambiziosa e degna di nota, potrà essere apprezzata in occasione di successivi approfondimenti.³³²

Da ultimo, l'analisi delle Sezioni Riunite si rivolge alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale conferito in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria.

Gli investimenti effettuati perseguono il duplice fine del superamento della situazione di sovraffollamento – da ottenersi mediante la creazione di nuovi padiglioni in plessi penitenziari già esistenti e con la manutenzione delle sezioni già attive – e del miglioramento delle condizioni di vivibilità dei ristretti e degli operatori.

riferendo di 1426 iscritti ai corsi universitari, di cui 166 stranieri, nei diversi Poli coordinati dalla Conferenza nazionale dei Rettori; sono coinvolti 95 Istituti per adulti, tre Istituti penali minorili, una REMS e il carcere militare; osservando che tali iniziative “convergono verso l'obiettivo comune di ridare significato al tempo della detenzione, liberandolo dalla connotazione di tempo sottratto alla vita o di tempo di attesa, per farne occasione per l'acquisizione, quantunque limitata, di qualche elemento positivo per la propria soggettività e per l'avvio di un percorso di reinserimento sociale”.

³³² Il 16 aprile, a Villa Lubin, si è svolta una giornata di lavoro riguardante il progetto promossa dal Presidente del CNEL e dal Ministero della Giustizia che ha ribadito l'intento di superare la concezione “carcerocentrica” della pena garantendone la funzione rieducativa; nella stessa occasione, il Garante Nazionale delle persone private della libertà, collocando il lavoro penitenziario nella cornice dei principi costituzionali, ha messo in luce le attuali criticità e proposto le azioni idonee a contrastarle.



Rientrano nel contesto del primo obiettivo gli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) per un totale 132,9 milioni di euro, utilizzabili dal 2022 al 2026, destinati alla “costruzione e il miglioramento di padiglioni e spazi per le strutture”.³³³

Per raggiungere la seconda finalità, sono stati aumentati gli spazi comuni destinati alle attività culturali, ricreative, sportive, religiose e all'accoglienza per le famiglie che accedono agli istituti; l'amministrazione, inoltre, sta analizzando le possibili modalità di riprogettazione degli spazi in vista del necessario adeguamento ai principi sanciti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 26 gennaio 2024.³³⁴

6. Aree di approfondimento.

La pena “teorica”, nella sua dimensione complessa e diversificata, è altro rispetto alla pena “reale”, applicata nella concreta fenomenologia punitiva.³³⁵

La dottrina ha definito le due entità poste a confronto quali “*essere e dover essere nell'esecuzione penitenziaria*”³³⁶, ravvisando un primo iato fra le norme costituzionali e sovranazionali e la legislazione ordinaria ed un secondo scarto fra quest'ultima e la realtà carceraria, collocata, rispetto all'angolo visuale dell'opinione pubblica, in un cono d'ombra, oggi parzialmente rischiarato grazie alla funzione di controllo assegnata al Garante dei diritti delle persone detenute e private della libertà.³³⁷

³³³ Gli interventi del *sub*-investimento 1, proposti dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, per 84 milioni di euro, sono destinati alle strutture nelle città di Civitavecchia, Ferrara, Perugia, Reggio Calabria (Arghillà), Rovigo, S. Maria Capua Vetere (CE), Vigevano e Viterbo e riguardano il miglioramento degli spazi e della qualità della vita carceraria nelle carceri per adulti, attraverso la costruzione di 8 nuovi padiglioni modello. Gli interventi del *sub*-investimento 2, proposti dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, per 48,9 milioni di euro, sono destinati alle strutture nelle città di Airola (BN), Bologna, Roma e Torino e riguardano l'adeguamento strutturale, l'aumento dell'efficienza energetica ed interventi antisismici su quattro complessi demaniali, sede di Istituti penali per i minorenni.

³³⁴ Le SS.RR. hanno accertato l'individuazione di n. 5.244 nuovi spazi, dei quali 664 destinati all'accoglienza; 907 alle attività culturali; 166 alle attività di culto religioso; 3.280 destinati alle attività ricreative e 227 al coordinamento delle attività trattamentali. Presso 15 Istituti, inoltre, sono stati realizzati spazi alternativi per i colloqui, finalizzati allo svolgimento di incontri con i familiari in ambienti che replicano un contesto familiare e domestico; in almeno 110 Istituti sono presenti aree verdi per lo svolgimento degli incontri all'aperto.

³³⁵ Il prof. Fiandaca, nella premessa del suo saggio “*Punizione*”, rivela che l'osservazione ravvicinata della drammatica condizione dell'universo penitenziario, in occasione della sua esperienza di Garante regionale dei detenuti, gli ha consentito di prendere atto dei molti fattori che oggettivamente determinano un ampio divario tra la astratta configurazione della pena detentiva e la sua dimensione concreta.

³³⁶ Cfr. DELLA CASA-GIOSTRA, p. 13.

³³⁷ A livello individuale, il detenuto può far valere i suoi diritti rivolgendosi al giudice di sorveglianza ex artt. 35-*bis* e 35-*ter* della legge penitenziaria o, come *estrema ratio*, alla Corte e.d.u.



Si passa, quindi, ad indagare alcune delle aree di potenziale criticità proprio sotto il profilo del *gap* fra il carattere rieducativo della pena e le concrete modalità della sua espiazione.

6.1. Il sovraffollamento delle carceri. Gli indennizzi riconosciuti ai detenuti vittime di trattamenti inumani o degradanti dopo la sentenza “pilota” pronunciata dalla CEDU nel caso Torreggiani e altri c. Italia.

La sentenza “Torreggiani”, adottata, in data 8 gennaio 2013, dalla Corte Europea dei diritti dell’Uomo, ha avuto vasta eco nell’opinione pubblica, trattandosi di una condanna inflitta all’Italia per la violazione dell’art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani, in relazione ai trattamenti inumani o degradanti subiti dai ricorrenti, detenuti in una situazione di carenza di spazio, dovuta al sovraffollamento degli istituti che li ospitavano, aggravata anche da alcune disfunzioni nei servizi.³³⁸

La situazione attuale è dettagliatamente rappresentata nello “*Studio diacronico del Garante nazionale sull’indice di sovraffollamento della popolazione detenuta*”, recante l’“*Analisi storica 2020-2024 sul sovraffollamento negli Istituti penitenziari*”, che, sulla base dei dati resi disponibili dal D.A.P., mostra il progressivo aumento del numero dei detenuti in tutto l’arco temporale considerato, dettagliato per Regione (da 52.273 al 13 dicembre 2020 a 60.304 all’11 gennaio 2024, con un incremento di 8.031 persone, pari al 13,31%) e il parallelo aumento dell’indice di affollamento (dalla percentuale di 113,18% nel 2020, si passa a quella di 127,48% nel 2024³³⁹), con un significativo innalzamento di entrambi i valori nel 2023.

³³⁸ La sentenza riguarda sette ricorsi, depositati tra il 2009 e il 2010, da altrettanti detenuti che lamentavano di aver subito un trattamento inumano e degradante per essere stati alloggiati in celle scarsamente illuminate di nove metri quadrati, da condividere con altre due persone, con limitazioni all’accesso all’acqua calda per le docce, per periodi che andavano da 14 a 54 mesi, tra il 2006 e il 2011. Nell’ambito del diritto interno, la disciplina dei luoghi di detenzione può essere ricavata dagli artt. 5 e 6 della legge n. 354/75 e 6 e 7 del D.P.R. n. 230/2000; nelle recenti pronunce della I Sezione della Cassazione penale 25 febbraio 2022, n. 13660 e 24 marzo 2023, n. 29881 è stato accertato il mancato il rispetto degli elementari requisiti richiesti e il conseguente carattere degradante del trattamento subito.

³³⁹ Nello studio, il Garante osserva che, su 190 istituti, ben 146 sono interessati dal sovraffollamento della popolazione carceraria, precisando che fra gli Istituti maggiormente interessati dal fenomeno, ben 10 appartengono al Provveditorato della Lombardia, 5 afferiscono al Provveditorato della Puglia e Basilicata, 4 ricadono nel territorio di competenza del Provveditorato del Lazio, Abruzzo e Molise, 3 in quello della Toscana e Umbria e 2 in quelli del Triveneto e dell’Emilia-Romagna e Marche e evidenziando che l’Istituto maschile di Milano “San Vittore”, interessato da un elevato indice di sovraffollamento, ospita persone allocate in camere di pernottamento che risultano essere al di sotto dei 3 metri quadri da calcolarsi in rapporto a ciascun individuo, secondo il parametro stabilito dalla Corte europea dei diritti dell’uomo. Nella relazione della Corte di cassazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2023, si apprezza,



In conclusione, il Garante esprime preoccupazione per una tendenza, tuttora in corso, che sembrerebbe condurre al contesto di criticità sanzionate con la sentenza “Torreggiani”.³⁴⁰

L’ampia ed esaustiva relazione, resa al Parlamento, per il 2023, dal Garante dei diritti delle persone private della libertà, allo scadere del proprio mandato, illustra anche ulteriori aspetti.

Il Collegio, analizzando le oscillazioni entro un contesto temporale più ampio, riferisce del decremento ottenuto grazie ai provvedimenti adottati dopo la sentenza “pilota” della Corte di Strasburgo sul caso Torreggiani, della crescita della popolazione carceraria concentrata negli anni 2014 e 2015 e di ulteriori variazioni, prima in diminuzione, giustificate dalle misure attuate nel periodo dell’emergenza pandemica³⁴¹ e, poi, al rialzo, seppur in misura meno significativa delle attese.³⁴²

L’analisi degli altri fenomeni mostra che la percentuale delle persone straniere in carcere, dal 2016 al 2022, è diminuita, passando dal 34% al 31,4%; inoltre, si è apprezzabilmente ridotta anche

comunque, un primo effetto deflattivo della popolazione carceraria scaturito dalle riforme introdotte in ambito processuale.

³⁴⁰ Cfr. le conclusioni dello studio, a p. 17 della relazione.

³⁴¹ Il garante ricorda le rivolte scoppiate nel periodo (e le vite spezzate nello stesso frangente), nel contesto dell’ansia accresciuta dal ritrovarsi in un luogo chiuso difficilmente rispondente alle norme igieniche caldamente consigliate e i coevi episodi di maltrattamento e di offesa della dignità delle persone che, in taluni casi, hanno portato anche sentenze di accertamento della responsabilità di alcuni dei soggetti coinvolti, precisando che tali episodi non devono gettare un’ombra complessiva sull’operato di chi, con diverse funzioni, assolve al compito di amministrazione della sanzione con ordine, sicurezza e con la tutela dei diritti di tutti gli attori.

³⁴² Nel frattempo, si è registrato un importante aumento del numero di detenuti negli Istituti Penali Minorili, segnalato nel rapporto dell’associazione Antigone, “*Prospettive minori*”, particolarmente dettagliato in ordine alle criticità che affliggono gli IPM anche in relazione all’applicazione del decreto-legge n. 123 del 15 settembre 2023 (c.d. “*decreto Caivano*”), esponendo i seguenti dati: “*all’inizio del 2024 sono circa 500 i detenuti nelle carceri minorili italiane. Sono oltre dieci anni che non si raggiungeva una simile cifra. Gli ingressi in IPM sono in netto aumento. Se sono stati 835 nel 2021, ne abbiamo avuti 1.143 nel 2023, la cifra più alta almeno negli ultimi quindici anni*”; il rapporto specifica anche che la crescita riguarda prevalentemente ragazzi e ragazze cui è stata applicata una misura cautelare. Si rappresenta anche che il Gip presso il Tribunale di Trento ha sollevato la questione della legittimità costituzionale dell’articolo 27-bis del D.P.R. n. 448 del 1988 (“*Percorso di rieducazione del minore*”), introdotto dall’art. 8 del decreto in commento, ritenendo che la disposizione offra una risposta giurisdizionale di tipo sanzionatorio piuttosto che educativo, contrastando con gli articoli 3 e 31 della Costituzione (v. anche il parere del Garante nazionale delle persone private della libertà relativo alla conversione in legge del D.L. n. 123/2023). Inoltre, nella relazione del Ministero della Giustizia per il 2023, si comunica che “*nel corso del 2023, in relazione all’aumento degli ingressi ed alla presenza di numerosi cantieri di ristrutturazione presso le strutture residenziali minorili, alcuni dei quali ancora non ancora terminati, i posti a disposizione per l’utenza in tutto il territorio nazionale e, in particolare nelle Regioni del centro-nord Italia, hanno subito una notevole flessione, causando problemi di sovraffollamento, in parte già esistenti, e di ricorso a strutture extra-regionali*”, precisandosi anche che l’applicazione ridotta del principio di territorialità dell’esecuzione penale ha comportato inevitabili ricadute anche sullo sviluppo di progettualità all’esterno, che trovano un senso compiuto soltanto se realizzate presso i territori di provenienza.



la percentuale di coloro che sono in carcere senza una condanna definitiva, con un decremento dal 35,2% al 28,3%³⁴³; continua, invece, ad aumentare il numero di persone ristrette in carcere per scontare condanne molto brevi (al momento della redazione del rapporto risultavano 1.478 persone ristrette per scontare una pena – non un residuo di pena – inferiore a un anno, altri 2.741 detenuti che dovevano scontare una pena tra uno e due anni).³⁴⁴

³⁴³ Nella relazione della Corte di Cassazione sull'amministrazione della Giustizia per l'anno 2023, si commenta la progressiva riduzione del numero di persone ristrette in carcere in esecuzione di misure cautelari, di imputati in attesa di giudizio e di imputati condannati con sentenza non definitiva (in totale 6.385), rilevando che la tendenza esprime il rispetto del principio di proporzionalità nell'adozione dei provvedimenti limitativi della libertà personale, nel cui ambito il ricorso alla custodia cautelare deve essere considerato come estrema *ratio*.

³⁴⁴ Il fenomeno non deve lasciare indifferenti: meritano di essere integralmente riportate le riflessioni svolte dal Garante, a proposito della situazione dei condannati a pene brevi e poste all'attenzione del legislatore: *“È evidente che una struttura complessa quale è quella carceraria non è in grado di predisporre per loro alcun progetto di rieducazione perché il tempo stesso di conoscenza e valutazione iniziale supera a volte la durata della detenzione prevista. Non solo, ma questi brevi segmenti di tempo recluso sono destinati a ripetersi in una sorta di serialità che vede alternarsi periodi di libertà e periodi di detenzione con un complessivo inasprimento della propria marginalità. Inoltre, la riduzione della finalità rieducativa a mera enunciazione a cui non corrisponde alcuna effettività finisce col proiettare il senso dell'inutilità delle norme, proprio nei confronti di persone che, avendole violate, dovrebbero essere aiutate a comprenderne il valore. Non solo, ma quell'insieme rappresenta quasi plasticamente l'immagine della marginalità sociale che oggi abita il carcere. L'ordinamento attuale presenta varie possibilità di accesso a misure diverse dalla detenzione per pene così brevi: il non accesso a esse è indicativo di una complessiva povertà. Povertà di supporto sociale, di assistenza legale, spesso di comprensione delle norme stesse; povertà anche materiale perché frequentemente l'assenza di una abitazione o la sua inadeguatezza sono alla base della riluttanza a concedere queste misure a persone che si presentano con tali caratteristiche. La loro presenza in carcere, quindi, interroga il nostro tessuto sociale: sono vite connotate da una marginalità che avrebbe dovuto trovare altre risposte, così da diminuire l'esposizione al rischio di commettere reati. Non dobbiamo mai dimenticare che il diritto penale – e ancor più la privazione della libertà – deve avere un ruolo “sussidiario”, intervenendo come misura estrema laddove altre forme di supporto e riduzione dei conflitti e delle difficoltà che abitano la collettività hanno fallito. Sono vite che avrebbero dovuto trovare altri supporti nell'istruzione, nel sostegno abitativo, nella possibilità di un reddito in grado di rendere la giustamente proclamata tutela della vita una effettiva tutela della vita dignitosa e non meramente biologica; lo avrebbero dovuto trovare anche nell'intervento di orientamento alla prima deviazione verso forme di criminalità”. La via di uscita che il Collegio dei Garanti indica è quella di “togliere al carcere ciò che non è possibile che rientri nella sua capacità di azione, osservando che per “tali fragilità e conseguenti reati di minore rilevanza che determinano pene molto basse, occorre prevedere strutture diverse con un legame molto più denso con il territorio”. La disincentivazione dell'esecuzione delle pene detentive brevi, a fronte dell'applicazione di sanzioni sostitutive, costituisce uno degli aspetti fondanti del D.Lgs. n. 150 del 10 ottobre 2022, adottato in attuazione della legge n. 134 del 27 settembre 2021, recante la delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari. La Consulta, pronunciandosi con la sentenza n. 84 del 10 maggio 2024, ha escluso la ricorrenza del vizio di eccesso di delega, ritenendo le disposizioni censurate coerenti con le *rationes legis*, individuate nel consentire al giudice di cognizione l'applicazione di sanzioni non carcerarie, a spiccato orientamento rieducativo e nell'incentivare definizioni alternative del processo, all'interno di un quadro normativo volto, nel suo complesso, ad assicurare risposte certe, rapide ed effettive al reato, ancorché alternative rispetto al carcere (v. i paragrafi della relazione della Corte di cassazione sull'amministrazione*



Ciò posto, occorre soffermarsi su alcuni temi.

L'affollamento dei luoghi, la sua ricaduta sulle condizioni materiali e sulla spersonalizzazione soggettiva, sommata alle fragilità individuali, nell'analisi del Garante, delineano il contesto entro il quale si collocano le scelte suicidarie.³⁴⁵

Lo scenario descritto, peraltro, non investe solo i detenuti ma anche il personale che opera all'interno degli istituti, esposto a disagi potenzialmente causa di *burn out* e di depressione.³⁴⁶

Il rapporto dell'Associazione Antigone sulle "Condizioni di detenzione inumane e degradanti e reclamo ex art. 35 ter dell'ordinamento penitenziario" induce ad ulteriori considerazioni.

In primo luogo, si segnala l'esiguità del risultato potenzialmente conseguibile dalla vittima del trattamento degradante a fronte dei costi necessari per azionare il rimedio.

Risalta, in secondo luogo, una notevole disomogeneità della giurisprudenza su base territoriale, che sembrerebbe dovuta non tanto alla diversità delle condizioni detentive, quanto ad orientamenti non univoci, che conducono ad un differente tasso di accoglimento dei ricorsi nei diversi distretti.

Si rileva, ancora, che, a fronte del clamore suscitato dalla "sentenza Torreggiani", sorprende lo scarso interesse dell'opinione pubblica in ordine a tali condanne, posto che le stesse certificano la persistenza, nel contesto delle carceri italiane, di situazioni tali da dover qualificare le condizioni detentive inumane e degradanti.³⁴⁷

della Giustizia per l'anno 2023 dedicati alle pene sostitutive e alla giustizia riparativa e DIDI, *op. cit.* p. 67).

³⁴⁵ Si rinvia alla consultazione degli esiti della ricerca del Garante nazionale sui suicidi in carcere dal 2012 al 2022, conclusa il 18 aprile 2023, intitolata "Per un'analisi dei suicidi negli istituti penitenziari", all'approfondimento contenuto nel XX rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione, sull'argomento "Suicidi e lettere del difensore. Sopravvivere nonostante la detenzione" e alle tabelle n. 2.1.18 su "Analisi suicidi anni 2022-2023" e 2.1.19 – relativa al "Tasso di incidenza dei suicidi sulla presenza media della popolazione detenuta - Serie storica anni 2013 2022" – contenute nel rapporto al Parlamento del Garante Nazionale per il 2023.

³⁴⁶ Nella Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2023, resa in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024, per il triennio 2022-2024, si rappresenta che è stato istituito il capitolo 1675, piano gestionale 2, per "Somme da destinare al supporto psicologico a favore del personale del Corpo di polizia penitenziaria", con uno stanziamento di un milione di euro; sulla base dell'esperienza e dei risultati raggiunti nel corso del 2022, sono state emanate le linee guida per il 2023, elaborate anche con il supporto dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza" - Dipartimento di Psicologia, a seguito della convenzione stipulata nel dicembre del 2022; inoltre, il D.A.P. partecipa, con propri rappresentanti, anche per l'anno 2023, all'Osservatorio permanente interforze sul fenomeno suicidario tra gli appartenenti alle Forze di polizia costituito presso l'Ufficio per il coordinamento e la pianificazione delle Forze di polizia, con decreto del Capo della Polizia - Direttore generale della P.S. dell'8 febbraio 2019. Si segnala, nell'ambito del capitolo 5 del volume "Il carcere. Assetti istituzionali e organizzativi", a cura di GIORDANO, SALVATO e SANGIOVANNI, il paragrafo dedicato a "stress e staff burnout" nel contesto del sovraffollamento.

³⁴⁷ Cfr. l'articolo di L. FERRARELLA, apparso sul Corriere della Sera dell'8 marzo 2024, intitolato "Quel silenzio sugli indennizzi ai carcerati".



Sotto tale ultimo profilo si rammenta che il Governo italiano, dopo la condanna subita con la “sentenza Torreggiani”, ha adottato il decreto-legge n. 146 del 2013 (c.d. decreto “*Svuota-carceri*”), successivamente convertito nella legge n. 10 del 2014, introducendo nell’ordinamento penitenziario nuovi rimedi preventivi e risarcitori in favore dei detenuti e degli internati destinatari di trattamenti non rispettosi dell’art. 3 della CEDU.³⁴⁸

In particolare, l’art. 35-*bis* dell’ordinamento penitenziario prevede il reclamo giurisdizionale da proporre al magistrato di sorveglianza, dettandone la relativa disciplina mediante il rinvio agli artt. 666 e 678 c.p.p.; l’art. 35-*ter*, rubricato “*Rimedi risarcitori conseguenti alla violazione dell’articolo 3 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali nei confronti di soggetti detenuti o internati*”, consente ai destinatari di trattamenti inumani o degradanti (a causa del sovraffollamento o per altre cause) di conseguire un ristoro per la violazione subita, consistente in una riduzione della pena da espiare, nella misura di un giorno per ogni dieci giorni di pregiudizio subito o, in via subordinata, in un indennizzo economico³⁴⁹, corrispondente ad 8 euro per ogni giorno di pregiudizio patito.³⁵⁰

Una raffigurazione più dettagliata della situazione può ricavarsi dalle sottostanti tabelle.³⁵¹

³⁴⁸Attualmente, l’amministrazione penitenziaria dispone dell’Applicativo Spazi Detentivi (A.S.D.), che consente di verificare le violazioni dei livelli minimi dei tre metri quadrati, rilevanti anche sotto il profilo delle valutazioni rimesse ai giudici di sorveglianza, la fine di decidere sui ricorsi proposti dai detenuti.

³⁴⁹ *Cfr.* La decisione delle Sezioni Unite della Cassazione civile n. 11018 dell’8 maggio 2018 ha definitivamente chiarito la natura indennitaria del rimedio, con conseguente applicabilità della regola generale della prescrizione decennale. Le Sezioni Unite della Cassazione penale, con la pronuncia n. 6551 del 19 febbraio 2021, hanno risolto importanti problemi interpretativi, sia in ordine ai criteri di calcolo dello spazio minimo di cui deve godere ciascun detenuto, ritenendolo coincidente con una superficie che assicura il normale movimento (con esclusione degli arredi fissi al suolo), sia ai “*fattori compensativi*”, idonei a vincere la presunzione di violazione dell’art. 3 CEDU, derivante dalla disponibilità di uno spazio individuale inferiore ai tre metri quadri. Occorre ancora ricordare che il trattamento detentivo può essere reso degradante da ulteriori condizioni, a prescindere dalla misura dello spazio fruibile, secondo quanto affermato dalla I Sezione della Cassazione penale nella sentenza n. 16116 del 27 gennaio 2021; la stessa Sezione, nella sentenza n. 13660 del 25 febbraio 2022, ha ravvisato una violazione dell’art. 3 CEDU nella presenza del W.C. in cella, nel medesimo locale di pernottamento, senza soluzione di continuità.

³⁵⁰ *Cfr.* i citati manuali DELLA CASA-GIOSTRA, alle pp. 103 e ss.; DIDDI, pp. 440 e ss.; FIORENTIN-FIORIO, pp. 409 e ss.

³⁵¹ Non si dispone dei dati riguardanti i procedimenti istaurati presso i Tribunali civili ai sensi del terzo comma dell’art. 35-*ter* dell’ordinamento penitenziario.



Istanze agli uffici di sorveglianza ex art. 35 ter op - anni 2019 - 2023			di cui					pendenti
Anno	sopravvenuti	esauriti	accolte	inammissibili	non luogo/non doversi procedere	rigettate	altro	
2019	9.014	7.905	4.347	1.444	257	1.469	388	7.146
2020	8.305	6.975	3.382	1.152	249	1.717	475	8.430
2021	7.818	7.769	4.212	1.146	258	1.658	495	8.445
2022	7.643	7.859	4.514	1.143	231	1.588	383	8.132
2023	9.574	8.234	4.731	1.143	318	1.591	451	9.344

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Reclamo avverso le decisioni del magistrato di sorveglianza sulle istanze ex 35 ter OP - Anni 2019 - 2023

Anno	sopravvenuti	esauriti	di cui					pendenti
			accolte	inammissibili	non luogo/non doversi procedere	rigettate	altro	
2019	1.220	970	206	86	21	608	49	635
2020	1.054	874	165	82	30	554	43	806
2021	1.181	1.104	202	118	26	665	93	861
2022	967	1.044	185	85	24	655	95	760
2023	949	960	159	91	27	583	100	728

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa



CAPITOLO 1769: SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.								
Esercizio finanziario 2021								
Numero Capitolo	Denominazione Integrale Capitolo	Denominazione Integrale PG	Stanziamiento Iniziale di Competenza	Variazioni Stanziamiento Competenza	Stanziamiento Definitivo Competenza	Impegnato	Totale Pagato in CC	Residui Correnti
1769	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	800.000,00	0,00	800.000,00	800.000,00	800.000,00	0,00
1769	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	PERCESSIONE RESIDUI PASSIVI PERENTI RELATIVI A ALTRE SOMME NON ALTROVE CLASSIFICATE	0,00	530.492,00	530.492,00	530.492,53	530.492,53	0,00
Esercizio finanziario 2022								
Numero Capitolo	Denominazione Integrale Capitolo	Denominazione Integrale PG	Stanziamiento Iniziale di Competenza	Variazioni Stanziamiento Competenza	Stanziamiento Definitivo Competenza	Impegnato	Totale Pagato in CC	Residui Correnti
1769	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	800.000,00	0,00	800.000,00	799.999,41	799.999,41	0,00
1769	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	PERCESSIONE RESIDUI PASSIVI PERENTI RELATIVI A ALTRE SOMME NON ALTROVE CLASSIFICATE	0,00	508.223,00	508.223,00	508.196,00	508.196,00	0,00
Esercizio finanziario 2023								
Numero Capitolo	Denominazione Integrale Capitolo	Denominazione Integrale PG	Stanziamiento Iniziale di Competenza	Variazioni Stanziamiento Competenza	Stanziamiento Definitivo Competenza	Impegnato	Totale Pagato in CC	Residui Correnti
1769	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	1.000.000,00	0,00	1.000.000,00	999.991,35	999.991,35	0,00
1769	SOMMA OCCORRENTE PER FAR FRONTE ALLE SPESE DERIVANTI DAI RICORSI PROPOSTI DAI DETENUTI E DAGLI INTERNATI CHE HANNO SUBITO UN TRATTAMENTO IN VIOLAZIONE DELL'ARTICOLO 3 DELLA CONVENZIONE EUROPEA PER LA SALVAGUARDIA DEI DIRITTI DELL'UOMO E DELLE LIBERTA' FONDAMENTALI.	PERCESSIONE DI RESIDUI PASSIVI PERENTI RELATIVI A SPESE PER LE LI. CONVENZIONALI (INDENNIZI)	0,00	181.880,00	181.880,00	181.879,50	181.879,50	0,00

A commento dei dati riportati – pur apprezzandosi la presenza di uno strumento compensativo ad ampio spettro, di matrice europea, riguardante ogni violazione dell'art. 3 CEDU dipendente da condizioni di detenzione inumane o degradanti – non può non auspicarsi la piena salvaguardia della dignità dei detenuti ed il venir meno della ragion d'essere della corresponsione degli indennizzi, conseguente alla compromissione di beni giuridici di valore primario in un ordinamento democratico.

Da ultimo, si osserva che gli interventi previsti nel contesto del PNRR lasciano scoperte le molteplici criticità che affliggono la fase dell'esecuzione penale e non sembrano idonei a



contrastare in modo effettivo e sistematico la disfunzione in commento, trattandosi di misure riferite specificamente ad alcuni istituti e all'intero sistema penitenziario.³⁵²

Per altro verso, le riforme previste nell'ambito del settore della giustizia rischiano di innescare un effetto di cortocircuito o di essere rese non attuabili da ostacoli fattuali, impattando negativamente sull'aspetto indagato.³⁵³

Sotto il primo profilo, si rappresenta che qualificati operatori hanno rilevato che, grazie a giudizi di cognizione resi più rapidi e veloci dalla riforma del processo penale, la magistratura di sorveglianza, estranea alla strategia complessiva indirizzata al rafforzamento degli uffici, si troverà a gestire, a forze invariate, un numero maggiore di posizioni anche in merito alla concessione di misure alternative alla detenzione regolamentate dalla legge sull'ordinamento penitenziario.³⁵⁴

L'effettiva applicazione di queste ultime nei confronti di soggetti emarginati, che devono scontare pene brevi o esigui residui di pena, inoltre, è resa difficoltosa dalla loro mancanza di riferimenti sociali, occupazionali e familiari, vale a dire da diseguaglianze che impediscono il pieno sviluppo della persona umana la cui rimozione è compito della Repubblica, come stabilito nell'art. 3, comma 2, della Costituzione.³⁵⁵

6.2. Il diritto all'affettività.

Un altro tema di pressante attualità, nell'ottica di una pena non meramente vendicativa, ma risocializzante e rispettosa della dignità di coloro che la subiscono, concerne il diritto all'affettività dei detenuti e la necessità di salvaguardare le relazioni fra le persone ristrette e membri delle loro famiglie, soggetti incolpevoli ed essi stessi vittime indirette del reato.³⁵⁶

³⁵² Al netto della necessità di adeguare strutture vetuste o strutturalmente non rispondenti ad una visione moderna dell'esecuzione penale, l'edilizia penitenziaria non sembra costituire un idoneo strumento di contrasto al tema del sovraffollamento.

³⁵³ Cfr. l'articolo di L. RONDI sul numero del 17 novembre 2021 della rivista "Altreconomia".

³⁵⁴ In questo senso, le dichiarazioni di Marcello Bortolato, magistrato e presidente del Tribunale di sorveglianza di Firenze, nell'ambito del contributo indicato alla nota precedente (v. anche il testo dell'audizione del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, riguardante la proposta di legge A. C. 552, relativa a "Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di concessione della liberazione anticipata, e disposizioni temporanee concernenti la sua applicazione".

³⁵⁵ Tale è la valutazione espressa da Luigi Pagano, ex direttore del carcere di San Vittore a Milano e già Provveditore per l'amministrazione penitenziaria della Lombardia, nel contesto del medesimo scritto.

³⁵⁶ Il capitolo 5 del saggio di BORTOLATO-VIGNA, "Vendetta Pubblica. Il carcere in Italia", è dedicato al diritto all'affettività e la sezione 5, del capitolo VII, del manuale FIORENTIN-FIORIO concerne i diritti relativi alla tutela dei rapporti familiari e sociali. Si ricorda, inoltre, che la Costituzione riconosce la centralità della famiglia e tutela i diritti dei suoi appartenenti (artt. 2, 29, 30 e 31) e che la garanzia del mantenimento delle relazioni tra le persone ristrette e le famiglie costituisce la *ratio* dell'art. 28



Proprio per garantire il mantenimento di tali legami, la pena, tendenzialmente, deve essere scontata nel luogo di residenza dei reclusi: questa è la *ratio* sottesa al principio di territorialità desumibile dagli artt. 28 e 42, comma 2, dell'ordinamento penitenziario.³⁵⁷

Recentemente, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 10/2024, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 18, della legge n. 354/1975, limitatamente alla parte in cui non prevede che la persona detenuta possa essere ammessa a svolgere colloqui con il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, senza il controllo a vista del personale di custodia, quando, tenuto conto del suo comportamento, non ostino motivi di sicurezza, esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie.³⁵⁸

Alcuni dei passaggi, posti a fondamento della decisione, meritano di essere attentamente ripercorsi, in quanto illuminano una concezione della pena che non sia irragionevolmente prevaricante i diritti fondamentali dei soggetti privati della libertà.

Il ragionamento della Corte parte dall'assunto per cui l'ordinamento giuridico tutela le relazioni affettive della persona nelle formazioni sociali in cui esse si esprimono, riconoscendo a chi partecipa di tali relazioni la libertà di vivere pienamente il sentimento di affetto che ne costituisce l'essenza.

Trasponendo l'esercizio del diritto in esame nell'ambito dello stato di detenzione, la Consulta ha stabilito che la condizione di restrizione può incidere sui relativi termini e sulle modalità in cui deve essere declinato, ma non può determinarne il totale annullamento per mezzo di una previsione astratta e generalizzata, insensibile alle condizioni individuali della persona detenuta e alle

dell'ordinamento penitenziario, il quale dispone che *“particolare cura è dedicata a mantenere, migliorare o ristabilire le relazioni dei detenuti e degli internati con le famiglie”*. Sul punto, anche in merito ai principi sovranazionali, enunciati sia dalle regole penitenziarie europee sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, si rinvia alla sezione del XX rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione dedicata *“Colloqui, telefonate e videochiamate”*.

³⁵⁷ Nella pratica, secondo quanto riferito dal garante per la Regione siciliana, la prassi amministrativa risponde a logiche non sempre comprensibili e, in alcuni casi, lo spostamento dei detenuti avviene per la difficoltà di gestire soggetti aggressivi o problematici, che in ogni nuovo istituto manifestano reazioni incompatibili con il rispetto delle regole, per cui subiscono nuovi addebiti disciplinari, rischiando di innescare una rotazione senza fine (v. il saggio *“Punizione”*, alle pp. 174 e 175).

³⁵⁸ Come precisato nella pronuncia analizzata, la prescrizione del controllo a vista sullo svolgimento del colloquio del detenuto con il coniuge, il convivente o la parte dell'unione civile stabilita dall'art. 18 della legge n. 354 del 26 luglio 1975 si risolve in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, incompatibile con l'ordito costituzionale, in quanto disposta in termini assoluti e inderogabili; si evidenzia, inoltre, che la sentenza non concerne i regimi detentivi speciali (il giudizio *a quo* era stato istaurato da un detenuto in regime ordinario di media sicurezza) e fa salva la possibilità del legislatore di disciplinare la materia, *“stabilendo termini e condizioni diversi da quelli enunciati, purché idonei a garantire l'esercizio dell'affettività dei detenuti nel senso fatto proprio dalla presente pronuncia”*.



specifiche prospettive del suo rientro in società e contrastante, nella sua formulazione di carattere assoluto e inderogabile, con un duplice parametro costituzionale.

Più precisamente, la disposizione è stata ritenuta confliggente con il principio di ragionevolezza desumibile dall'art. 3 della Costituzione, risolvendosi in una compressione sproporzionata e in un sacrificio irragionevole della dignità della persona, trovandosi a operare anche nel caso in cui non dovessero ricorrere in concreto ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina.

L'impossibilità per il detenuto di esprimere una normale affettività con il coniuge, il convivente o l'altra parte dell'unione civile, inoltre, viola l'art. 27, terzo comma, dalle Costituzione, frustrando la finalità rieducativa della pena, dal momento che indebolire le relazioni affettive, peraltro, già esposte a progressivo impoverimento, creerebbe attorno al detenuto una situazione di desertificazione affettiva difficilmente compatibile con la risocializzazione.

La norma censurata, infine, è stata ritenuta contrastante con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 8 CEDU, in quanto il carattere assoluto e indiscriminato del divieto di esercizio dell'affettività intramuraria comporterebbe una compressione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, garantito dal paragrafo 1 dell'art. 8 CEDU, senza che sia verificabile in concreto, agli effetti del successivo paragrafo 2, la necessità di una misura restrittiva per esigenze di prevenzione dei reati e di difesa dell'ordine.³⁵⁹

Il carcere, dunque, deve essere ripensato anche come luogo fisico, dovendosi necessariamente offrire adeguati spazi riservati all'intimità dei rapporti affettivi intrattenuti dai suoi ospiti, come da ultimo stabilito dal giudice delle leggi.

Il diritto delle persone private della libertà a coltivare i propri legami, oltre a rilevare sotto l'aspetto fisico dell'intimità degli incontri con il proprio *partner*, può essere garantito dagli strumenti tecnologici sperimentati nel corso della pandemia, soprattutto in riferimento all'utilizzo delle videochiamate e alla possibilità di ampliare i colloqui con i familiari, facendo anche in modo

³⁵⁹ Si segnalano i commenti del prof. SERIO, attualmente impegnato quale Garante dei detenuti, intitolato "Privazione della libertà e salvaguardia della dimensione intima: impressioni su Corte costituzionale 10/2024" e del dott. DE VITO, "Frammenti di un nuovo discorso amoroso: la Corte costituzionale n. 10 del 2024 e l'affettività in carcere" e il contributo di IGNAZIO JUAN PATRONE, "La sentenza della Corte Costituzionale sul divieto dei colloqui intimi", nel XX rapporto dell'associazione Antigone sulle condizioni di detenzione.



di non interrompere il dialogo con gli affetti cui è precluso l'accesso negli istituti perché, ad esempio, troppo anziani o malati o troppo lontani.³⁶⁰

Quanto alle telefonate ordinarie, la disciplina contenuta nell'articolo 39, comma 2, del D.P.R. n. 230 del 30 giugno 2000, recante il "*Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*", è particolarmente restrittiva e riconosce alle persone detenute una telefonata a settimana della durata massima di 10 minuti e ai detenuti per i reati rientranti nell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario (c.d. reati cosiddetti ostativi) due soli colloqui telefonici al mese.

Nel corso dell'emergenza da COVID-19, il decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020 (*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonché disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*), convertito, con modificazioni, nella legge n. 70 del 25 giugno 2020, ha previsto la possibilità di concedere autorizzazioni per i colloqui telefonici (escludendosi i detenuti sottoposti al 41-*bis*) oltre i limiti stabiliti dal regolamento penitenziario in riferimento, fra l'altro, alle comunicazioni con i figli minori, i figli maggiorenni con gravi disabilità, i coniugi, i *partner* di unione civile, le persone legate all'internato da una stabile relazione affettiva.

La cessazione dell'emergenza, di fatto, ha comportato la riduzione delle autorizzazioni alle chiamate supplementari³⁶¹ rispetto a quelle consentite in via ordinaria: da un'ipotesi di restrizione

³⁶⁰ Nella relazione ministeriale per la gestione 2023, si evidenzia che, nel corso dell'anno, all'interno del percorso di innovazione e digitalizzazione degli istituti penitenziari, si è sviluppato un progetto inerente alla prenotazione da remoto dei colloqui e dei video-colloqui dei detenuti, mediante soluzioni *compliance* alle indicazioni e *policy* di sicurezza applicate dalla DGSIA, sfruttando le potenzialità della tecnologia e dei servizi *Microsoft Teams*, che sono integrati con il sistema di autenticazione nazionale (*Active Directory Nazionale*), mirando al miglioramento e consolidamento del processo di erogazione e fruizione dei video-colloqui presso gli istituti penitenziari; le finalità dell'iniziativa consistono nel: facilitare i rapporti tra detenuti e internati con i familiari e/o congiunti-conviventi; alleggerire il peso di spostamenti, attese e incontri all'interno delle strutture penitenziarie; agevolare la gestione operativa del personale di Polizia penitenziaria e dell'amministrazione dell'istituto nelle prenotazioni, erogazioni e sicurezza nei controlli e monitoraggio.

³⁶¹ L'Osservatorio di Antigone ha registrato una notevole riduzione delle chiamate straordinarie, eccedenti il limite previsto dal regolamento penitenziario, nonostante la circolare del 26 settembre 2022 attribuisca "...alle Direzioni di istituto, nei casi in cui viene in rilievo la loro competenza, un'ampia discrezionalità nell'autorizzare le indicate forme di comunicazione tra persone detenute o internate e i loro riferimenti socio-familiari", superando il numero stabilito dalla normativa; in particolare, è emerso che nel 2022, tre quarti dei detenuti effettuava telefonate straordinarie nel 36% degli istituti visitati e nel 2023 solo nel 19% degli istituti. Sono raddoppiati rispetto al 2022, inoltre, gli istituti in cui nessun detenuto è autorizzato ad effettuare chiamate straordinarie.



delle comunicazioni *post* COVID, è scaturita una recente decisione della Consulta, la n. 85/2024, espressiva di importanti principi che trascendono la portata della questione decisa.

L'ordinanza di rimessione all'origine della decisione è stata proposta dal magistrato di sorveglianza, investito da un reclamo proposto da un detenuto che aveva visto respingere la propria richiesta di proseguire le conversazioni telefoniche giornaliere "supplementari" con il figlio di nove anni, secondo il regime del quale aveva già fruito in precedenza in forza della normativa vigente durante l'emergenza pandemica: l'interessato, seppur condannato per una serie di delitti rientranti nel novero di quelli indicati dall'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, dell'ordinamento penitenziario, non era destinatario del divieto di benefici ivi previsto, dato che gli era stata riconosciuta l'impossibilità della collaborazione con la giustizia ai sensi del comma 1-*bis* dello stesso art. 4-*bis* (nel testo previgente alle modifiche apportate dal decreto-legge n. 162 del 31 ottobre 2022, convertito, con modificazioni, nella legge n. 199 del 30 dicembre 2022).

Il giudice *a quo*, osservando che il provvedimento avverso era conforme all'art. 2-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge n. 28 del 30 aprile 2020, dubitava della legittimità costituzionale di tale disposizione, "*nella parte in cui prevede che l'autorizzazione ai colloqui con i figli minori non può essere concessa più di una volta alla settimana nel caso di detenuti per reati ex art. 4 bis o per i quali non sussiste il divieto di concessione dei benefici ex art. 4 bis legge 26 luglio 1975 n. 354*", ritenendola contrastante con gli artt. 3, 31 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, nonché in relazione all'art. 3, paragrafo 1, della Convenzione sui diritti del fanciullo e all'art. 24, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.³⁶²

La Consulta, dopo aver ricostruito la fattispecie esaminata e il quadro normativo di riferimento, ha affermato che un regime di maggior restrizione nei confronti dei detenuti o internati per i delitti di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, dell'ordinamento penitenziario, può giustificarsi nel caso di operatività della presunzione (oggi meramente relativa) di persistenza dei legami con l'associazione criminosa e, dunque, di pericolosità sociale ancora attuale; al contrario, qualora tale presunzione, per qualsiasi motivo, non operi, non v'è ragione per escludere l'applicazione delle

³⁶² La disposizione censurata regola la corrispondenza telefonica aggiuntiva (o "*supplementare*") rispetto a quella già prevista dall'art. 39, comma 2, del regolamento penitenziario e mira a sostituire, con una disciplina a regime, la normativa emergenziale adottata durante la pandemia, con la quale si era cercato di compensare la generalizzata sospensione dei colloqui in presenza potenziando l'accesso a video-chiamate e telefonate supplementari con i familiari, rispetto ai limiti ordinariamente previsti.



regole ordinarie che vigono per la generalità dei detenuti e internati ovvero per applicare regole più restrittive.

Secondo il ragionamento del giudice delle leggi, dunque, la disposizione censurata, equiparando la situazione del reclamante a quella dei detenuti per i reati di cui all'art. 4-*bis*, comma 1, primo periodo, dell'ordinamento penitenziario, cui è inibito l'accesso ai benefici, disattendeva l'impostazione richiamata, imponendo una irragionevole restrizione nei contatti telefonici ad un soggetto che già godeva dei permessi premio e che, di conseguenza, poteva avvicinarsi ai familiari al di fuori di qualsiasi controllo da parte dell'amministrazione penitenziaria.

In conclusione, la disposizione censurata è stata ricondotta a legittimità attraverso un'integrazione, che rende applicabile la regola più restrittiva di una sola telefonata supplementare a settimana (invece che una al giorno), ai soli detenuti interessati dal divieto dei benefici di cui all'articolo 4-*bis* della legge n. 354 del 26 luglio 1975.

Si ritiene, infine, di dover trasporre un passaggio dell'impianto motivazionale della pronuncia in commento, espressivo di principi ricostruttivi e di sistema, in riferimento all'importanza di assicurare la possibilità di contatti fra il detenuto e i suoi congiunti, riconoscendosi, in particolare che “ *il vigente ordinamento penitenziario – in armonia con i principi sottesi all'art. 31 Cost., letti attraverso il prisma degli obblighi internazionali in materia di tutela dell'interesse preminente del minore – mira quanto più possibile a preservare “il rapporto con i figli minori”, nonostante le inevitabili limitazioni discendenti dall'esecuzione della pena*”.³⁶³

7. Considerazioni conclusive.

Da ultimo, in conclusione, dopo aver provato in apertura del presente contributo a definire la funzione della pena ed aver evidenziato alcune delle criticità che marcano il divario fra la pena legale e quella reale, si vuole offrire una considerazione di sintesi, evidenziando, *in primis*, che nessuno dei fenomeni e delle criticità descritte sfugge alla visuale propria del giudice contabile, che – lungi da limitarsi ad assicurare l'astratto rispetto di equilibri finanziari – in qualità di custode della risorse pubbliche, è chiamato a scongiurarne gli sprechi e garantire, nell'ottica dei diversi ruoli assegnati alle varie articolazioni della magistratura, il loro corretto impiego a vantaggio dell'intera collettività.

³⁶³ La Corte richiama, in particolare, nella materia contigua dei colloqui “*in presenza*” con i figli minori, la sentenza n. 105/2023.



Il quesito iniziale, dato il tema della ricerca, in realtà, più che indagare il ruolo della pena in generale, concerne il senso del carcere³⁶⁴, che pur con tutti i suoi limiti intrinseci e quelli contingenti³⁶⁵, continua ad essere un mezzo del quale la società attuale non può fare a meno, sia pur tendenzialmente sempre più riservato ai soli autori dei reati più gravi.³⁶⁶

In risposta all'interrogativo, come più specificamente rimodulato, si ribadisce che la privazione della libertà va rivolta alla rieducazione al rispetto dei valori violati, funzionale al reinserimento in società del trasgressore: se questo è il fine della carcerazione, il rispetto della dignità e dei diritti di coloro che la subiscono appare un requisito imprescindibile, poiché difficilmente l'istanza rieducativa suonerà credibile nei confronti di chi si trova sopraffatto e trattato come un oggetto e non come un soggetto partecipe della vicenda che lo riguarda.³⁶⁷

Le risorse pubbliche costruttivamente utilizzate per creare condizioni di vita più umane nelle carceri, nella prospettiva di un reale reinserimento, dunque, non sono sprecate, ma ben impiegate per garantire la sicurezza di tutti.

Si è voluto evidenziare due aspetti, fra gli altri, che rischiano di rendere la pena una “vendetta pubblica”, anziché un momento di riflessione e di ripartenza, consistenti nel sovraffollamento delle strutture e nella cesura dei legami affettivi, ma – pur riconoscendosi i passi avanti rispetto alle maggiori criticità del passato – l'universo penitenziario appare ancora oggi espressione di una frattura fra ciò che dovrebbe essere e ciò che in effetti è, di tale entità da preoccupare il Garante, le associazioni e gli stessi operatori che agiscono nell'ambito oggetto di indagine.

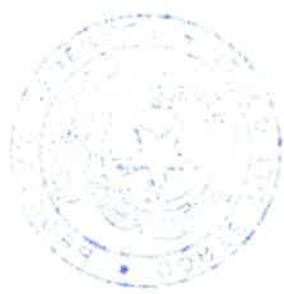
Il presente contributo non copre tutte le questioni che pure meriterebbero un attento esame, né può offrire le soluzioni di quelle che, sia pur sinteticamente, sono state affrontate: si propone, però, di offrire elementi e spunti di riflessione alle autorità istituzionalmente preposte e all'opinione pubblica, che non deve disinteressarsi di ciò che accade oltre le mura degli istituti di pena, dal

³⁶⁴ Il volume “*Il carcere. Assetti istituzionali e organizzativi*”, a cura di GIORDANO, SALVATO e SANGIOVANNI, dedica interessanti considerazioni al ruolo del carcere nella società contemporanea e si distingue per l'approccio innovativo al tema.

³⁶⁵ Cfr. la citata opera “*Punizione*”, alle pp. 103 e ss., ove sono elencati i molti difetti ontologicamente connotanti l'istituzione carceraria.

³⁶⁶ Oggi non si dubita del fatto che la certezza della pena non equivalga alla certezza del carcere, che coesiste con le pene alternative e sostitutive e con la possibilità di sospendere il processo con messa alla prova dell'imputato, secondo una linea di tendenza apprezzabile sotto il profilo delle migliori *chance* di risocializzazione (cfr. “*Punizione*”, pp. 115 e ss.).

³⁶⁷ Cfr. la prefazione del Presidente emerito della Corte costituzionale Cartabia all'opera sopra menzionata, a cura di GIORDANO, SALVATO e SANGIOVANNI.



momento che le condizioni delle carceri, com'è noto, rappresentano l'unità di misura del livello di civiltà di uno Stato.

Occuparci del carcere, in definitiva, vuol dire occuparci del livello di salute della nostra democrazia.³⁶⁸

³⁶⁸ Ricordiamo l'apoftegma attribuito a Voltaire: "Non fatemi vedere i vostri palazzi ma le vostre carceri, poiché è da esse che si misura il grado di civiltà di una Nazione", che riecheggia nelle pagine del romanzo di Dostoevskij "Memorie da una casa di morti"; il tema ritorna nel percorso di redenzione di Raskol'nikov in "Delitto e castigo", oggi analizzato dai detenuti del carcere di Opera sotto la guida del "Gruppo della Trasgressione".



Capitolo VIII

IL PATRIMONIO DELLA P.A.: MODALITÀ DI GESTIONE IN CHIAVE SOCIALE ED IN CHIAVE ECONOMICA

(V.P.G. Chiara Vetro e S.P.G. Giulio Stolfi)

Sommario: 1. Premessa: brevi cenni al patrimonio immobiliare pubblico; forme di gestione, monitoraggio, vigilanza, valorizzazione. 2. Modalità di utilizzo del patrimonio immobiliare in funzione di promozione di finalità di pubblico interesse. 2.1. I rapporti con il c.d. Terzo Settore ante riforma e le forme di valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare in chiave sociale. 2.2. Modalità di gestione dei beni pubblici dopo l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici: "partenariato" sociale e amministrazione condivisa. 3. Forme di gestione economica della proprietà pubblica: le concessioni autostradali. 3.1. Traiettorie evolutive e stato dell'arte. 3.2. La governance del sistema autostrade negli interventi più recenti. 3.3. Il sistema concessorio attuale e le sue criticità. 3.4. Prospettive di riforma.

1. Premessa: brevi cenni al patrimonio immobiliare pubblico; gestione, monitoraggio, vigilanza, valorizzazione.

Il profilo della gestione amministrativa, contabile e documentale del patrimonio immobiliare dello Stato, nelle sue diverse articolazioni di beni patrimoniali, beni del demanio artistico-storico e beni del demanio pubblico, è curato dall'Agenzia del Demanio, che, oltre a gestire i dati catastali e le informazioni relative a contratti di locazione/concessione, nonché utilizzazioni dei beni stessi, ha il ruolo di Manutentore Unico, che comporta la responsabilità sulle decisioni di spesa relative a interventi sugli immobili di proprietà dello Stato o su immobili di proprietà di terzi in uso alle Amministrazioni statali.

Il *monitoraggio*, effettuato tra l'altro – ma non solo – sui patrimoni conferiti ai fondi comuni di investimento, è finalizzato ad accrescere l'efficienza dei processi di sviluppo e valorizzazione dei patrimoni immobiliari di proprietà degli enti territoriali, di altri enti pubblici e delle società interamente partecipate da tali enti.

Il sistema di *vigilanza e controllo* del patrimonio dello Stato è realizzato attraverso il sistema informativo I.B.I.S. (Inventario Beni Immobili dello Stato), gestito direttamente dal Ministero



dell'Economia e delle Finanze per il tramite della stessa Agenzia del Demanio, dalla quale vengono inviati i flussi informativi relativi a tutte le variazioni che via via intervengono nella consistenza dei beni immobili. Attraverso tali flussi vengono aggiornati i modelli di carico (per acquisizioni di beni), scarico (per le cessioni di beni) e variazioni (intervenute per i beni esistenti) ed il Registro dell'inventario. Attraverso il S.I.P.A.T.R. (Sistema del Conto del Patrimonio), si permette alle Ragionerie competenti per territorio di rendicontare la situazione patrimoniale al termine di ogni esercizio finanziario; l'Ispettorato Generale del Bilancio predispone, poi, il rendiconto patrimoniale da sottoporre, in chiusura d'esercizio, unitamente al rendiconto finanziario, all'approvazione della Corte dei conti e del Parlamento.

Con riferimento, infine, alla *valorizzazione* del patrimonio, tutte le Amministrazioni Pubbliche comunicano annualmente al Dipartimento del Tesoro le informazioni relative alle componenti dell'attivo patrimoniale di cui dispongono, sulla base delle quali viene elaborato un conto del patrimonio comprensivo di tutte le Amministrazioni Pubbliche rapportato a valori di mercato, al fine di ottenere un quadro conoscitivo completo ed aggiornato, indirizzato alla gestione e valorizzazione del proprio patrimonio. Le informazioni riguardano i beni *immobili* di proprietà dello Stato o di altre Amministrazioni Pubbliche, utilizzati o detenuti a qualunque titolo (dati catastali, caratteristiche del bene, eventuali vincoli, valore di bilancio e di mercato); le *partecipazioni*, quote/azioni di società e/o enti possedute direttamente o indirettamente dalle Amministrazioni (dati identificativi, settore di attività, rappresentanti, dati di bilancio, quote dirette ed indirette detenute); le *concessioni* (contratti stipulati dalle Amministrazioni Pubbliche in qualità di concedente, con i quali viene conferito, ad un soggetto pubblico o privato concessionario, il diritto di godimento o sfruttamento di un bene facente parte del demanio o del patrimonio indisponibile).

2. Modalità di utilizzo del patrimonio immobiliare in funzione di promozione di finalità di pubblico interesse.

2.1. I rapporti con il c.d. Terzo Settore *ante* riforma e le forme di valorizzazione del patrimonio pubblico immobiliare in chiave sociale.

Non esiste nell'ordinamento giuridico una definizione specifica di "bene pubblico": i riferimenti normativi in materia sono rappresentati dall'art. 42 Cost. ("*La proprietà è pubblica e privata. I beni appartengono allo Stato, ad enti pubblici o a privati*") e dagli artt. 822 e seguenti del codice civile, che forniscono la definizione ed il regime giuridico dei beni del demanio e del patrimonio pubblico.

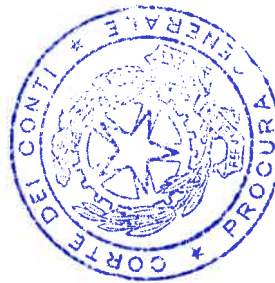


La categoria dei beni *pubblici* deve essere distinta da quella di beni *comuni*, che è di creazione dottrinale e giurisprudenziale, in cui sono inclusi tutti i beni che, a prescindere dall'appartenenza (pubblica, privata o collettiva), siano, per loro natura o finalizzazione, destinati alla realizzazione degli interessi della collettività. Rientrano in tale categoria le risorse naturali; le zone montane di alta quota, i ghiacciai e le nevi perenni; i tratti di costa dichiarati riserva ambientale; la fauna selvatica e la flora tutelata; i beni archeologici, culturali, ambientali; tutti quei beni che si pongono come funzionali alla promozione e sviluppo della persona, nonché all'esercizio ed alla salvaguardia intergenerazionale di diritti fondamentali.

L'ordinamento giuridico prevede diverse procedure a seconda della qualificazione del bene pubblico. Per i beni facenti parte del patrimonio disponibile, la Pubblica Amministrazione deve fare ricorso necessariamente agli istituti di diritto privato, segnatamente, il comodato e la locazione. Per i beni demaniali o del patrimonio indisponibile deve, invece, ricorrere alla concessione amministrativa. In entrambi i casi, la Pubblica Amministrazione è comunque tenuta a rispettare i principi del buon andamento (ex art. 97 della Costituzione e legge n. 241/1990), dell'evidenza pubblica, della programmazione, della trasparenza, nonché quello della necessaria utilità (*rectius*: redditività), che dovrebbe percepire l'ente pubblico nell'assegnazione di una propria risorsa ad un terzo.

Il *Codice del Terzo Settore* (D.Lgs. n. 117 del 3 luglio 2017) è quello che, per primo (e, per lungo tempo, unico), ha provveduto al riordino e revisione complessiva della disciplina vigente in materia, definendo per la prima volta il perimetro del c.d. "Terzo Settore" ed evidenziando in maniera omogenea e organica gli enti che ne fanno parte. Esso individua, al Titolo VII, le disposizioni sull'utilizzo dei beni immobili pubblici dal punto di vista della promozione e del sostegno proprio degli enti del Terzo Settore.

Lo Stato, le Regioni e Province autonome e gli Enti locali possono prevedere *forme e modi* per l'utilizzazione non onerosa di beni mobili e immobili per manifestazioni e iniziative temporanee degli enti del Terzo Settore, nel rispetto dei principi di trasparenza, pluralismo e uguaglianza (art. 70, comma 1); possono concedere in *comodato* beni mobili ed immobili di loro proprietà, non utilizzati per fini istituzionali, agli enti del Terzo Settore, ad eccezione delle imprese sociali (per evitare effetti distorsivi sul mercato), per lo svolgimento delle loro attività istituzionali. La cessione in comodato ha una durata massima di trenta anni, nel corso dei quali l'ente concessionario ha l'onere di effettuare sull'immobile, a proprie cura e spese, gli interventi di manutenzione e gli altri interventi necessari a mantenere la funzionalità dell'immobile (art. 71, comma 2).



I beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in *concessione* a enti del Terzo Settore (che svolgano determinate attività specificate dalla legge stessa, quali: tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio; organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale; attività turistiche di interesse sociale, culturale o religioso; riqualificazione di beni pubblici inutilizzati o di beni confiscati alla criminalità organizzata) con pagamento di un canone agevolato, determinato dalle Amministrazioni interessate, ai fini della riqualificazione e riconversione dei medesimi beni tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso finalizzate allo svolgimento delle attività indicate (art. 71, comma 3). L'individuazione del concessionario avviene mediante procedure semplificate e le concessioni sono assegnate per un periodo di tempo commisurato al raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa non eccedente i cinquanta anni.

L'art. 55 prevede, come ulteriore metodo di utilizzo del bene, le possibilità di *co-programmazione* (finalizzata all'individuazione, da parte della P.A., dei bisogni da soddisfare, degli interventi a tal fine necessari, delle modalità di realizzazione degli stessi e delle risorse disponibili) e *co-progettazione* (finalizzata alla definizione ed eventualmente alla realizzazione di specifici progetti di servizio o di intervento finalizzati a soddisfare bisogni definiti). L'art. 56 disciplina la possibilità di *convenzioni* a favore delle organizzazioni di volontariato (ODV) o delle associazioni di promozione sociale (APS), purché si tratti di servizi sociali di interesse generale.

Ulteriore strumento utile è il c.d. *social bonus* (art. 81) con il quale è previsto un credito d'imposta del 65% (delle erogazioni liberali in denaro effettuate da persone fisiche) e del 50% (se effettuate da enti o società in favore degli enti del Terzo settore), in presenza di un progetto, da proporre al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di recupero degli immobili pubblici inutilizzati e dei beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata.

Tanto premesso con riferimento ai modi di utilizzo dei beni pubblici in funzione c.d. sociale, si è – non di rado – posto un problema di compatibilità tra il perseguimento di finalità d'interesse generale ed il criterio di c.d. valorizzazione dei beni immobili, secondo cui questi ultimi dovrebbero essere gestiti con l'obiettivo specifico della *valorizzazione economica*, declinato in diverse forme ed in conformità a principi di matrice europea (un esempio tra tutti: la promozione di iniziative di



fruizione turistico-culturale sostenibile); *costituzionale* (buon andamento e l'imparzialità di cui all'art. 97 Cost.) e *legislativa* (economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza).

Appare chiaro, infatti, che gli enti pubblici non possano avere come unico obiettivo quello dell'interesse economico in senso stretto, ma essi, in quanto enti a fini generali, possono e devono orientare la loro azione a favore dello sviluppo delle comunità di riferimento.

In diversi casi il legislatore ordinario ha perseguito lo scopo di operare una sintesi tra i principi generali di valorizzazione economica e gli scopi sociali della proprietà; ad esempio, l'art. 32, comma 8, della legge n. 724 del 23 dicembre 1994, nel disporre per i Comuni la determinazione dei canoni annui per i beni indisponibili a valori "*non inferiori a quelli di mercato*", reca in chiusura una clausola di salvaguardia disponendo testualmente "*fatti salvi gli scopi sociali*".

Se è vero, allora, che l'ordinaria gestione dei beni facenti parte del patrimonio immobiliare degli enti locali deve assicurarne la valorizzazione, è anche vero che "*il Comune è l'ente locale che rappresenta la propria comunità, ne cura gli interessi e ne promuove lo sviluppo*" (art. 3, comma 2, TUEL) e, pertanto, la cura degli interessi e la promozione dello sviluppo della comunità di riferimento possono (e devono) perseguirsi anche mediante l'uso migliore del patrimonio immobiliare.

Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – sia pur limitando la propria azione sempre ad ipotesi generali e astratte, senza mai scendere al caso concreto, non rientrando nell'ambito della propria azione – sono state sovente investite del compito di operare, in delibere rese all'esito di richieste di pareri da parte degli Enti locali, il contemperamento tra le due esigenze appena enunciate, in apparente reciproca contrapposizione.

Ad esempio, la Sezione regionale di controllo Puglia, con deliberazione n. 106 del 21 luglio 2022, partendo dal presupposto per cui non sussistono, nell'ordinamento vigente, norme che vietino *apertis verbis* concessioni in uso gratuito di beni immobili facenti parte del patrimonio disponibile dell'ente locale, ha chiarito che, tuttavia, è evidente che tali concessioni, attribuendo un vantaggio nei confronti del soggetto beneficiario (anche qualora lo stesso, come nel caso preso in esame nella citata delibera, sostenga le spese di gestione dell'immobile), rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della legge n. 241 del 7 agosto 1990, in base al quale: "*l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati sono subordinate alla predeterminazione da parte delle amministrazioni procedenti, nelle forme previste dai rispettivi ordinamenti, dei criteri e delle modalità cui le amministrazioni stesse devono attenersi. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti*



relativi agli interventi di cui al medesimo comma 1°. Tali criteri e modalità sono contenuti nei regolamenti dei vari enti locali, in relazione alla gestione del rispettivo patrimonio immobiliare e, negli stessi, devono essere tratteggiati (e successivamente pubblicati) i criteri di individuazione dei beneficiari. L'ente locale dovrà esplicitare, nelle motivazioni dell'atto concreto che andrà a stipulare (ossia il contratto di comodato), in primo luogo, la compatibilità finanziaria dell'intera operazione con la situazione economica dell'ente, unitamente alle ragioni che consentono di ritenere recessivo l'interesse alla ordinaria fruttuosità di un bene rispetto al perseguimento di altri interessi pubblici, ritenuti prioritari dall'ente.

La valutazione/ponderazione tra i vari interessi (e la conseguente scelta di quelli prevalenti), nonché la verifica della compatibilità finanziaria e gestionale dell'atto dispositivo sono rimesse alla discrezionalità ed al prudente apprezzamento dell'ente, che si assume la responsabilità della scelta (assai difficile, se non impossibile, risulterà, ad esempio, giustificare la scelta della concessione in comodato di un bene in precedenza oggetto di un contratto di locazione, che determina logicamente il venir meno di un'entrata per l'ente). Successivamente, l'ente locale dovrà procedere alla scelta del contraente, preferibilmente con la procedura selettiva di natura comparativa, ispirata ai principi generali di pubblicità, trasparenza e di imparzialità, che si conclude con una valutazione motivata della scelta effettuata, anche sulla base delle proposte progettuali presentate dai soggetti interessati, che devono necessariamente *non* perseguire scopi di lucro (qualità da accertare in concreto, unitamente all'ulteriore verifica che il soggetto medesimo *non* fruisca comunque di contribuzioni pubbliche di qualsiasi genere, che determinerebbero indebite duplicazioni di vantaggi) e con obbligo di pubblicazione, che costituisce condizione legale di efficacia dei provvedimenti. Ulteriore condizione richiesta per la fattibilità dell'operazione è che l'Ente, ovviamente, non si trovi in stato di dissesto.

In buona sostanza, l'istituto del *comodato*, di cui al secondo comma dell'art. 71, finalizzato a regolare il rapporto giuridico che si può instaurare tra enti pubblici ed enti del Terzo Settore, quando i primi intendono sostenere i secondi nello svolgimento delle loro attività istituzionali, rappresenta un elemento di apertura nei confronti delle attività svolte dagli enti del Terzo Settore.

Dunque, prima di stipulare un contratto di comodato, gli enti pubblici sono tenuti a compiere una attenta ricognizione sui propri beni, spazi ed aree, finalizzata all'individuazione delle proprietà che non risultano funzionali alle loro attività istituzionali e che, pertanto, possono essere destinati a tale utilizzo. Nella loro valutazione, essi devono tenere in considerazione gli obiettivi sociali e socio-economici che hanno individuato nei loro atti programmatori, nonché i costi connessi all'utilizzo



dei beni individuati ovvero alle tipologie di attività che in essi possono essere svolti ed alle specifiche categorie di soggetti beneficiari degli interventi. Inoltre, l'esclusione delle imprese sociali dal novero dei soggetti potenziali destinatari degli atti di comodato si pone in linea con l'esclusione delle attività di tipo produttivo, dettata dall'esigenza che l'utilizzo dei beni pubblici rimanga estraneo alle logiche di mercato, che richiederebbero procedure competitive diverse rispetto a quelle oggetto della disciplina in esame.

Ancora, il contratto di comodato impone ai soggetti *non profit* comodatari l'onere di effettuare gli interventi di manutenzione e quelli necessari alla funzionalità dell'immobile e, considerato che la durata del rapporto contrattuale può arrivare a trenta anni, l'arco temporale in esame può consentire agli enti stessi di progettare interventi e azioni ammortizzabili in un periodo lungo.

In merito alla scelta del contraente, pur non richiamando la norma espressamente una procedura ad evidenza pubblica di natura competitiva, il rispetto dei principi generali di pubblicità, trasparenza e di imparzialità fa propendere per una procedura selettiva di natura comparativa, con necessaria esplicitazione della motivazione della scelta effettuata.

2.2. Modalità di gestione dei beni pubblici dopo l'entrata in vigore del Codice dei contratti pubblici: "partenariato" sociale e amministrazione condivisa.

Il nuovo Codice dei contratti pubblici, D.lgs. n. 36 del 31.3.2023, in vigore dal 1° luglio 2023, all'art. 201, commi 1 e 4, si occupa del *partenariato pubblico-privato sociale*. Con tale previsione normativa, si è inteso disciplinare compiutamente figure negoziali volte ad un utilizzo dei beni comuni finalizzato a realizzare interessi generali o attività utili per le collettività territoriali di riferimento.

Ai sensi della norma appena citata, gli enti concedenti stabiliscono, con atto generale e tenuto conto dei bandi-tipo e dei contratti-tipo predisposti dall'Autorità di regolazione del settore, i criteri e le condizioni, per la conclusione di contratti di *partenariato sociale* aventi ad oggetto una o più delle prestazioni specificate nella norma medesima, quali ad esempio la gestione e la manutenzione di aree riservate al verde pubblico urbano e di immobili di origine rurale destinati ad attività sociali e culturali, ceduti al Comune in esecuzione di convenzioni e di strumenti urbanistici attuativi (con previsione di specifico *diritto di prelazione* dei cittadini, aventi residenza o domicilio nei comprensori ove insistono i beni e le aree, costituenti un consorzio del comprensorio che raggiunga almeno i due terzi della proprietà della lottizzazione e con previsione, altresì, per gli stessi, di incentivi fiscali); la gestione, manutenzione e valorizzazione di piazze e strade o interventi di



decoro urbano e di recupero di aree e beni immobili inutilizzati, per destinarli a fini di interesse generale, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati che beneficino di incentivi fiscali direttamente attinenti alla attività svolta dal singolo o dalla associazione o comunque utile alla comunità territoriale di riferimento; il compimento di opere di interesse locale, da acquisire al patrimonio indisponibile dell'ente concedente, sulla base di progetti presentati da cittadini, singoli o associati, e a spese di questi ultimi (con esplicita previsione di esenzione da oneri fiscali e amministrativi, a parte l'IVA). La norma contiene, poi, un esplicito richiamo ai *“limiti imposti dalle disposizioni seguenti, tenendo conto dei bandi-tipo e dei contratti-tipo redatti dall'ANAC”* e prosegue specificando che possono concludere i contratti di partenariato sociale microimprese, piccole e medie imprese. Da ultimo, chiarisce che, con l'atto generale cui sopra si accennava, sono determinati i modi di esercizio del diritto di prelazione dei cittadini costituiti in consorzi e la natura e la misura degli incentivi fiscali previsti per la conclusione dei contratti di partenariato sociale, nei limiti di quanto previsto *“con rinvio a leggi speciali dal Codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*.

Appare, dunque, chiaro come il dettato normativo appena descritto si ponga in una linea di continuità (e contiguità) rispetto alla disciplina riportata dal Codice del Terzo Settore, D.Lgs. n. 117/2017, analizzata al paragrafo 2.1, con il quale dovrà essere coordinato.

È, infatti, possibile, oltre che auspicabile, il coordinamento della disciplina del Codice del Terzo Settore con quella del partenariato pubblico-privato (PPP), di cui al Codice dei contratti pubblici.

Già in passato l'apparente discrasia tra i due sistemi era giunta a composizione, grazie anche alla decisione della Corte costituzionale n. 131/2020, nella quale il giudice delle leggi aveva avuto modo di sottolineare che *“Il citato art. 55 (co-programmazione e co-progettazione), che apre il Titolo VII del CTS, disciplinando i rapporti tra ETS e pubbliche amministrazioni, rappresenta dunque una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale valorizzato dall'art. 118, quarto comma, Cost. ... Si instaura, in questi termini, tra i soggetti pubblici e gli ETS, in forza dell'art. 55, un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la «co-programmazione», la «co-progettazione» e il «partenariato» (che può condurre anche a forme di «accreditamento») si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico. Il modello configurato dall'art. 55 CTS, infatti, non si basa sulla corresponsione di prezzi e corrispettivi dalla parte pubblica a quella privata, ma sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in*



comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

Tale pronuncia ha inaugurato una stagione di maggiore equilibrio tra i due testi normativi, permettendo di separare i rispettivi ambiti applicativi tra fattispecie oggetto del Codice dei contratti pubblici e quelle di cui al Codice del Terzo Settore; resta da verificare cosa cambierà, nel prossimo futuro, dal momento che uno dei due testi (il primo) è stato sottoposto a una profonda modifica, anche a seguito degli impegni assunti dall'Italia in relazione al PNRR.

Il Codice dei contratti, nel testo di recente novellato, reca, al Titolo I (artt. 1-12), i principi generali e, tra essi, all'art. 6, rubricato “*Principi di solidarietà e di sussidiarietà orizzontale. Rapporti con gli enti del Terzo Settore*”, prevede che, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, la P.A. può apprestare, in relazione ad attività a spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di amministrazione condivisa, privi di rapporti sinallagmatici, fondati sulla condivisione della funzione amministrativa con gli enti del Terzo Settore (di cui al Codice così denominato), sempre che gli stessi contribuiscano al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

Tale libertà, espressione del principio di auto-organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni esplicitato nel successivo art. 7, traccia – *a contrario* – il “confine” dell'ambito applicativo del Codice dei contratti.

Il riferimento, in chiusura della norma, è al *principio del risultato*, che riprende proprio l'art. 1 del nuovo precetto normativo, ove esso viene definito “*attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità*”. Essendo l'amministrazione condivisa, per le ragioni appena esposte, collocata al di fuori dell'alveo applicativo del Codice dei contratti pubblici, un primo sforzo ermeneutico è andato nella direzione di una più accurata disamina del comma 4 dell'art. 1, a mente del quale “*il principio del risultato costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto, nonché per: a) valutare la responsabilità del personale che svolge funzioni amministrative o tecniche nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti; b) attribuire gli incentivi secondo le modalità previste dalla contrattazione collettiva*”.

La previsione della garanzia del *risultato*, clausola “aperta” di chiara matrice europea, persegue l'instaurazione di un *circolo virtuoso* che, partendo dalla responsabilizzazione dei funzionari



pubblici, lascia loro maggiore margine d'azione nel ricorso all'istituto dell'amministrazione condivisa. Nella stessa direzione sembra porsi l'assoluta mancanza di disciplina, nella norma in esame (art. 201), del procedimento, nella scansione delle varie fasi e tempi (proposta da parte di singoli o associazioni, svolgimento dell'istruttoria, ecc.).

In conclusione, in una società complessa e caratterizzata sempre più da un *multipolarismo amministrativo*, appare chiaro come la "contaminazione" tra i vari modelli organizzativi possa costituire strumento di semplificazione delle procedure attraverso le quali la P.A. interviene ed agisce per rispondere alle istanze della collettività attraverso l'utilizzo, variamente combinato, degli strumenti giuridici tradizionali disciplinati nel Codice dei contratti pubblici.

3. Forme di gestione economica della proprietà pubblica: le concessioni autostradali.

3.1. Traiettorie evolutive e stato dell'arte.

La nozione di "beni pubblici" – secondo quanto detto in apertura – non corrisponde, nel nostro ordinamento, a una categoria univoca ed unitaria, ma rappresenta un concetto-soglia all'interno del quale si muovono diverse tensioni evolutive, sia sul piano applicativo, sia su quello regolamentare. In particolare, dietro l'etichetta apparentemente onnicomprensiva si sviluppa, in realtà, una ricerca sempre più insistente ed evidente, in particolare negli ultimi anni, non solo di un riassetto funzionale, ma anche di una complessiva risistemazione sul piano strutturale (come accade per i vari tentativi di dare corpo ad un'idea di fruizione collettiva di taluni beni, dove la disciplina di nuove forme di gestione, lo si è visto, si accompagna anche all'ingresso di nuove definizioni).

Nel prisma della "pubblicità" si rifrangono diverse traiettorie e sollecitazioni di segno opposto e che, a seconda dell'oggetto sul quale cadono, danno corpo a punti di equilibrio differenti, anche se – perlomeno in una certa misura – caratterizzati, quantomeno a livello metodologico, dalla presenza di alcune costanti, sia pur variamente modulate o anche – volendo – di alcune forze la cui risultante individua, poi, il concreto atteggiarsi della posizione ordinamentale sul tema specifico. Così, il paradigma, anzitutto costituzionale, della funzionalizzazione sociale (che incide anche sui beni privati, come ben noto) si interseca con l'esigenza di una gestione economica, efficiente, razionale dei beni pubblici. Questa dicotomia (d'altronde di per sé non irrisolvibile, ove si consideri che il corretto impiego delle risorse finanziarie e patrimoniali corrisponde, in realtà, a una premessa fondamentale per la effettiva garanzia, da parte dei pubblici poteri, dei beni giuridici di rango costituzionale e per la equa e corretta distribuzione dei beni pubblici – in senso economico – che i bilanci dello Stato e degli enti territoriali sono chiamati a generare e governare) finisce, a sua volta,



con l'essere trasversalmente incisa dall'enfasi, di derivazione innanzitutto sovranazionale, sulla concorrenza e sulla necessità di non turbare gli equilibri del mercato e lo sviluppo dell'iniziativa economica privata.

La compresenza delle forze alle quali si è appena fatto accenno dà luogo, specialmente in alcuni settori, a faglie particolarmente vivaci e tumultuose, che sembrano invocare interventi incisivi, a vocazione sistematica e non più procrastinabili.

L'analisi condotta in occasione della Parificazione del Rendiconto generale dello Stato per l'anno 2022 aveva, sotto questo punto di vista, introdotto uno specifico approfondimento sulle concessioni demaniali marittime. La presente disamina si concentrerà, in coerenza con quel metodo, sul diverso oggetto delle concessioni autostradali.

Rispetto a questo tema, è evidente sin da un primissimo approccio con gli strumenti giuridici fondamentali che definiscono il perimetro dell'indagine (peraltro assai vasto, e che non si potrà trattare in questa sede se non per essenziali cenni, funzionali alle considerazioni che si intende svolgere) come siano presenti tutti i temi, i problemi e le dinamiche di cui si è dato un generalissimo tratteggio in apertura del presente paragrafo.

Già dietro l'apparentemente limpida norma codicistica (art. 822, secondo comma, c.c.) che, come noto, inserisce le autostrade fra i beni del demanio accidentale, si nasconde una scelta dietro alla quale è possibile intravedere lo svolgimento di alcuni fondamentali passaggi storici. Essi, ben al di là del "semplice" problema della titolarità delle autostrade e della loro classificazione a fini di disciplina del regime quale *res*, danno conto di alcune oscillazioni ricorrenti nella vicenda amministrativa ed economica del nostro Paese, oscillazioni che, per unanime consenso della dottrina che si è confrontata con questi problemi, ancora oggi propongono un portato dal quale non si può prescindere per tracciare soluzioni orientate all'attualità. In particolare, si nota come l'inserimento fra i beni demaniali *se* pubblici (perché appartenenti allo Stato) e non *in quanto* pubblici (beni pubblici per natura, come ad es. le spiagge e i fiumi: demanio necessario) delle autostrade, adombri la possibile titolarità privata dell'infrastruttura; ciò che, in effetti, non configurò, agli inizi della vicenda ordinamentale delle autostrade in Italia, affatto una evenienza teorica, ma piuttosto rappresentò la prima formula entro cui queste opere vennero costruite e gestite.

Come risaputo, infatti, la prima autostrada realizzata nel nostro Paese fu la "Milano-Laghi", ideata e realizzata dall'ingegnere e imprenditore Piero Puricelli, che allo scopo aveva creato, nel 1921, la "Società anonima autostrade - SAA", il cui capitale era per la stragrande maggioranza di provenienza privata. La SAA ottenne dal Ministero dei Lavori pubblici, nel 1923, una concessione



per la costruzione e l'esercizio della futura strada riservata agli autoveicoli. Lo strumento giuridico, modellato su quello che, fin dall'Ottocento, veniva utilizzato per la realizzazione e la gestione delle ferrovie, è quello che ancora oggi, nei suoi tratti fondamentali, caratterizza la fattispecie. I cardini sui quali si attestava il rapporto fra concedente e concessionario, ovviamente, erano molto diversi da quelli oggi individuabili: la Convenzione che accedeva alla concessione, adottata con regio decreto-legge, conferiva la qualificazione di pubblica utilità alle opere da realizzarsi per l'autostrada, costituendo ciò il presupposto per gli espropri necessari, effettuati a termini della L. n. 2892/1885. La SAA si poneva, quindi, come è stato notato, quale organo pubblico indiretto. Riconoscibile, però, al di là del mutare delle fattispecie amministrative, rimane il nucleo essenziale, in termini economici, del rapporto instaurato fra la società e lo Stato: in cambio della costruzione e dell'esercizio dell'infrastruttura, infatti, il gestore acquisiva anche il diritto di riscuotere i pedaggi pagati dagli utenti, assumendosi bensì un rischio d'impresa correlato alle previsioni di traffico ma, perlomeno in teoria, acquisendo un utile potenzialmente in grado di garantire la sostenibilità dell'attività. Ciò che accadde in pratica, come risaputo, fu molto diverso. La gestione dell'autostrada si rivelò diseconomica e la SAA, conseguentemente, presto fallì. Ciò diede la stura a una fase di rapida pubblicizzazione del sistema, perfezionata e perseguita anche nella fase di (ben) maggiore espansione della rete autostradale avvenuta, come si sa, nel secondo Dopoguerra e, in particolare, dalla fine degli anni Cinquanta, con l'apporto essenziale dell'IRI.

Non è questa, chiaramente, la sede per ripercorrere tutte le tappe di un percorso secolare e che ha colorato delle sue scelte e strategie l'intera politica economica del Paese. Quel che mette conto sottolineare in questo contesto è, appunto, come sin dal primo apparire, un secolo fa, della stessa idea di "autostrada", il nostro ordinamento si sia connotato per un sistema ibrido e in grado di sviluppare, ciclicamente, punti di caduta sostanzialmente differenti nel rapporto fra privato e pubblico, pur nella costanza del regime giuridico e dello strumento utilizzato.

La concessione autostradale ha, così, consentito di portare a compimento operazioni *étatistes* (per riprendere una fortunata espressione emersa in dottrina) ed ha potuto specificare la nota affermazione gianniniana, secondo cui "*le opere infrastrutturali, per il loro alto costo, sono sempre state realizzate dai pubblici poteri*"; ma ha anche fornito, nel tempo (e non solo nei poco fortunati, in retrospettiva, tentativi iniziali), un puntello tecnico adatto a canalizzare asserti contrari, in particolare in seguito allo sviluppo (in area economica) di un dibattito assai acceso sulla efficienza della gestione delle infrastrutture stradali; su un diverso piano, la concessione è stata, del pari, il materiale di lavoro delle scelte (di derivazione europea) che hanno visto prevalere, specialmente



con la Direttiva 2014/23/UE, una prospettiva *market-oriented*, nella quale la concessione autostradale, pur con le sue peculiarità, non si sottrae ad alcuni principi generali (gara pubblica; trasferimento del rischio operativo; attrazione, almeno tendenziale, alla disciplina degli aiuti di Stato, nel caso in cui l'infrastruttura sia destinata ad essere sfruttata per fini commerciali). Ciò in un contesto di regolazione sovranazionale che già da tempo ha individuato le cc.dd. "reti di trasporto trans-europee" (TEN-T, *Trans European Comprehensive Network - Transport*), rese destinatarie di diverse previsioni in materia di requisiti minimi di sicurezza e parametri tecnici.

Nelle costanti e nelle variabili sperimentate dalla concessione nel trascolorare fra le varie stagioni dell'intervento pubblico in economica e della politica del diritto, col passare del tempo e il mutare dei paradigmi di *fiscal policy*, all'indomani della crisi del debito pubblico italiano all'inizio degli anni Novanta del secolo passato e della conseguente stagione di dismissioni delle partecipazioni facenti capo all'IRI (centrale, in questo senso, la L. n. 537/1993), si è consolidato, in Italia, un assetto caratterizzato, quanto alle autostrade, da una privatizzazione che si potrebbe definire imperfetta. In particolare, la menzionata legge n. 537 affidava al CIPE la regolazione della revisione degli atti aggiuntivi, dei PEF e delle tariffe, non istituendo una autorità indipendente. La contrattazione con le singole società concessionarie si rivelò, come risaputo, frammentaria e faticosa e il processo di privatizzazione di Società autostrade non durò meno di un decennio, in un contesto caratterizzato da problematiche di non poco momento, come la ben nota ricusazione del visto di legittimità, da parte della Magistratura di controllo, alla proroga trentennale della convenzione tra ANAS e la medesima Società (Corte conti, Sez. contr. leg., del. n. 137/1997).

A metà anni Duemila, anche a seguito di talune prese di posizione delle Autorità di settore (in particolare, AGCM e AVCP), si ebbe un primo tentativo di riconfigurazione significativa del sistema, perseguito con il D.L. n. 262 del 3 ottobre 2006, che introdusse l'obbligo di stipulare una convenzione su un modello unitario tra i concessionari e ANAS, a pena di risoluzione del rapporto concessorio, con conseguente trasferimento della gestione in capo alla stessa ANAS.

Tuttavia, proprio la promiscuità di compiti attribuiti ad ANAS, nonché la forte incisione dell'equilibrio negoziale con le società concessionarie prevista in caso di mancata adesione alla concessione unica, condussero all'apertura della procedura d'infrazione n. 2006/2419 da parte della Commissione Europea per violazione della libertà di circolazione dei capitali e di stabilimento.

Il procedimento delineato dall'art. 12 del D.L. n. 262/2006 non trovò, pertanto, mai reale attuazione. Le trattative per il rinnovo delle convenzioni non condussero ad accordi con i gestori, mentre occorreva far fronte alla criticità apertasi sul versante europeo. Pertanto, con D.L. n. 59



dell'8 aprile 2008, vennero imperativamente approvati *“tutti gli schemi di convenzione con la società ANAS s.p.a. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali all'entrata in vigore del presente decreto”*. Si giunse, quindi, al consolidamento di una situazione il cui portato manifesta i suoi effetti sino ad oggi e rispetto alla quale, nel tempo, è emersa sempre più evidente una serie di criticità, rese maggiormente manifeste dalle prese di posizione giurisprudenziali, sia da parte della Corte costituzionale (si segnala, in particolare, la nota sent. n. 168/2020), sia da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea (in particolare, in materia di proroga tacita o implicita del rapporto concessorio).

3.2. La governance del sistema autostrade negli interventi più recenti.

Nonostante l'approfondirsi delle problematiche legate ai rapporti concessori in essere e ai loro rinnovi, mette conto segnalare significativi interventi che hanno inciso specialmente sulla *governance* del sistema autostradale, riallineandola almeno in parte alle esigenze della mutata temperie ordinamentale e del contesto regolatorio sovranazionale. In particolare, l'art. 37 del D.L. n. 201/2011 ha previsto l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART), divenuta operativa, però, solo a partire dal 2014. Inizialmente, l'attività dell'Autorità era circoscritta alle future concessioni, in relazione alla determinazione della tariffa e alla predisposizione degli schemi dei bandi, ma con il D.L. n. 109 del 28 settembre 2018 (c.d. *“Decreto Genova”*), sono state estese le facoltà esercitate dall'ART anche alle concessioni in essere.

Di particolare rilievo sono le previsioni che affidano all'ART la competenza, da un lato, a definire gli schemi di concessione e, dall'altro, che le attribuiscono un ruolo centrale nella determinazione della tariffa, elemento che come ben s'intende, necessita di regolamentazione, stante la presenza, nel settore, di evidentissimi monopoli naturali. Quanto al primo aspetto, ai sensi dell'art. 37, comma 2, lett. g), del D.L. n. 201/2011, spetta all'Autorità *“definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione; definire gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; definire gli ambiti ottimali di gestione delle tratte autostradali, allo scopo di promuovere una gestione plurale sulle diverse tratte e stimolare la concorrenza per confronto”*.

Quanto al secondo profilo, invece, l'art. 37, comma 2, lett. g), del medesimo D.L. n. 201/2011, specifica che l'ART provvede *“a stabilire per le nuove concessioni nonché per quelle di cui all'articolo 43, comma 1 e, per gli aspetti di competenza, comma 2, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap, con determinazione dell'indicatore di produttività X a cadenza*



quinquennale per ciascuna concessione". È risaputo come, con delibera n. 16 del 18 febbraio 2019, l'Autorità abbia reintrodotta il metodo del *price cap*, che era stato abbandonato negli anni Novanta per favorire la privatizzazione del settore.

Con le delibere dalla n. 64 alla n. 79 del 19 giugno 2019, d'altro canto, l'Autorità ha determinato l'indicatore di produttività X su base quinquennale, applicandolo alle concessioni in essere a partire dal 1° gennaio 2020.

Il nuovo sistema tariffario presenta, indubbiamente, degli elementi positivi: l'unitarietà e trasversalità su tutti i contratti di concessione; l'attenzione a parametri di efficienza e alla riduzione degli extraprofitti. La sua recezione, come si sa, è stata ed è tuttora, tuttavia, assai contrastata, anche in sede giurisdizionale.

La *governance* del sistema autostradale è stata, inoltre, arricchita con l'istituzione di una ulteriore Autorità indipendente. Il già citato D.L. n. 109/2018 ha, infatti, previsto, all'art. 12, la costituzione dell'Agenzia Nazionale per la Sicurezza delle Ferrovie e delle Infrastrutture Stradali e Autostradali (ANSFISA), che ha, tra gli altri, il compito di intervenire anche in modo significativo nei rapporti concessori già in essere.

In particolare, l'Agenzia svolge *"l'attività ispettiva finalizzata alla verifica della corretta organizzazione dei processi di manutenzione da parte dei gestori"*, ove necessario *"obbligando i gestori a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio in quanto responsabili dell'utilizzo sicuro delle infrastrutture"*. L'ANSFISA promuove, in questo contesto, l'adozione da parte dei gestori delle reti stradali e autostradali di Sistemi di Gestione della Sicurezza per le attività di verifica e manutenzione delle infrastrutture certificati da organismi di parte terza riconosciuti dall'Agenzia.

L'ANSFISA, inoltre, adotta, entro il 31 dicembre di ciascun anno, il programma delle attività di vigilanza sulle condizioni di sicurezza delle infrastrutture stradali e autostradali da condursi nel corso dell'anno successivo, dandone comunicazione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

L'Agenzia dispone, inoltre, di poteri sanzionatori, consistenti nella potestà di comminare sanzioni amministrative e in quella di imporre l'adozione di misure cautelative, qualora la condotta contestata arrechi pregiudizio alla sicurezza dell'infrastruttura o della circolazione stradale o autostradale.

Su questo assetto ha inciso, ancora di recente, il D.L. n. 121 del 10 settembre 2021, il quale prevede la costituzione di *"una nuova società, interamente controllata dal Ministero dell'economia e delle finanze e soggetta al controllo analogo del Ministero delle infrastrutture e della mobilità"*



sostenibili”, per l’esercizio dell’attività di gestione delle autostrade statali in regime di concessione mediante affidamenti *in house*. A questa società sono attribuite le funzioni e le attività assegnate alla società ANAS S.p.A. con riguardo alle autostrade statali a pedaggio, nonché la diretta gestione delle tratte autostradali affidate dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti in qualità di concedente.

3.3. Il sistema concessorio attuale e le sue criticità.

All’indomani della tristemente nota tragedia del crollo del “Ponte Morandi”, *recte* Viadotto Polcevera, a Genova (14 agosto 2018), che accese – comprensibilmente – i fari dell’opinione pubblica su uno snodo divenuto sempre più problematico nell’economia complessiva del sistema-Paese, una approfondita relazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti (Del. 18 dicembre 2019, n. 18) fotografò impietosamente le debolezze del sistema. Conviene riportarsi alle conclusioni alle quali la Sezione giunse in quella occasione e che ben rappresentano la base fattuale sulla quale il legislatore e il Governo hanno condotto gli interventi degli ultimi anni, dei quali si è detto e, in parte, si darà ancora brevemente conto nel prosieguo della presente breve trattazione. In particolare, secondo la Sezione, *“Il mantenimento dello status quo ha accentuato le inefficienze riscontrate nel sistema, quali l’irrazionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari, di molte clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per le parti private. Inoltre, costante è risultata, nel tempo, la diminuzione degli investimenti. La pluralità di modelli concessori ha reso problematica la valutazione delle performance con investimenti sottodimensionati ed extraprofiti, cosa, peraltro, contestata dalle concessionarie. Sono state segnalate dalle autorità indipendenti numerose carenze gestorie soprattutto nella fase successiva alla privatizzazione: a) sulle tariffe, sinora non regolate da un’autorità indipendente secondo criteri di orientamento al costo; b) sul capitale, non remunerato con criteri trasparenti e di mercato; c) sull’accertamento periodico dell’allineamento delle tariffe ai costi; d) sui controlli degli investimenti attraverso la verifica delle capacità realizzative e manutentive. Anche le procedure per le nuove concessioni sono state lunghe e intraprese dopo la scadenza delle vecchie convenzioni; l’incertezza derivata ha creato ulteriore confusione nel settore”*.

Il Collegio rilevava, pure, l’elevata litigiosità dei rapporti con i contraenti privati e la scarsità di risorse umane assegnate alle Amministrazioni competenti.

Queste affermazioni, benché riferite ad una situazione fotografata alcuni anni fa, non risultano sostanzialmente smentite da quanto successivamente accaduto sino ad oggi, benché occorra, come



peraltro già detto, prendere atto dei numerosi interventi con i quali il legislatore ha, a più riprese e non senza sforzo, tentato di correggere alcune delle principali storture strutturali dell'architettura amministrativa del sistema autostradale, nell'ottica di favorire una maggiore trasparenza nei rapporti coi privati e, in definitiva, una gestione più efficiente e tutelante per l'utenza.

Sostanzialmente consonanti con l'analisi della Corte, infatti, risultano ancora le conclusioni fattuali a cui è pervenuta, nella sua disamina del quadro esistente, la *Commissione per individuare le modalità di aggiornamento e revisione del sistema delle concessioni autostradali*, nominata con decreto dell'(allora) Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili del 13 gennaio 2022 e composta principalmente di accademici (in prevalenza giuristi, ma con l'apporto di alcuni economisti) e magistrati.

3.4. Prospettive di riforma.

In chiusura della presente breve trattazione, occorre ricordare i recenti interventi di riforma generale del sistema dei contratti pubblici, i quali, nel proseguire il percorso di piena convergenza del nostro ordinamento rispetto alle istanze e ai principi derivanti dal livello europeo, pongono oggi le basi per una ulteriore evoluzione dell'antico, ma non di per sé obsoleto, strumento della concessione, nel segno dell'adeguamento non solo all'ormai noto *refrain* dell'apertura al mercato e alla concorrenza (non sempre invocabili, peraltro, senz'ulteriori specificazioni nella materia qui in disamina, stanti le peculiarità strutturali del settore), ma, più in generale, alle esigenze di una realtà economica e giuridica frammentaria, caratterizzata da risorse scarse e sempre crescenti livelli di complessità ordinamentale, tecnica, economica.

Anzitutto, di immediato interesse per il settore autostradale appare l'eliminazione del limite al contributo pubblico (che non poteva essere superiore al 49% del costo dell'investimento), quale elemento qualificante il rapporto economico come concessione.

Rilevanti innovazioni conseguono all'adozione del nuovo Codice, anche per quanto attiene alla disciplina della durata dei contratti. L'art. 178, infatti, prevede che la durata dei contratti concessori sia parametrata all'oggetto contrattuale, tenendo in considerazione – nell'ipotesi in cui la concessione abbia una durata ultraquinquennale – il periodo di tempo in cui si può ragionevolmente prevedere che il concessionario recuperi gli investimenti effettuati con un margine di ritorno sul capitale investito.



La nuova disciplina affida all'ente concedente la competenza a determinare la durata massima del rapporto contrattuale, che deve essere indicata nei documenti di gara, ad eccezione dell'ipotesi in cui la stessa costituisca un criterio di aggiudicazione.

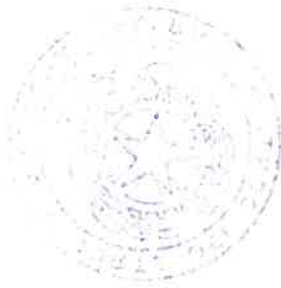
Non sfugge la rilevanza della previsione per cui la durata dei contratti di concessione non è prorogabile, salvo le ipotesi di revisione di cui all'art. 192, comma 1. Viene, in ogni caso, esclusa la possibilità di prorogare i contratti di concessione aggiudicati senza gara.

Pertanto, è espressamente esclusa la possibilità di richiedere una proroga per la maggior parte delle concessioni autostradali, che, come si sa, sono state affidate quasi tutte senza aver espletato una previa procedura di gara.

Sul punto, è stata introdotta una specifica disposizione dedicata al settore. La disciplina innova in modo significativo l'impianto previsto dall'art. 178 del D.Lgs. n. 50/2016, al fine di evitare che la gestione transitoria delle tratte autostradali al termine della concessione da parte del concessionario uscente possa configurare, nella pratica, una proroga del contratto. In particolare, mentre la previgente normativa prevedeva che per il periodo necessario al perfezionamento della procedura di affidamento della concessione scaduta gli obblighi del concedente e del concessionario restassero definiti sulla base delle condizioni contrattuali indicate negli atti convenzionali (configurando, quindi, una gestione transitoria in continuità con la gestione ordinaria), il nuovo Codice ha previsto che, alla scadenza della concessione, la gestione delle tratte autostradali venga affidata direttamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per il tempo strettamente necessario all'espletamento delle procedure di selezione del nuovo concessionario. La disposizione consente, in questo modo, di disincentivare il contenzioso strumentale da parte dei concessionari e mira, in pari misura, a ridurre la possibilità di ritrarre rendite da extraprofitto dalla concessione scaduta.

Sono, infine, previsti nuovi poteri in capo al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il quale, in relazione alla specificità della tratta autostradale, potrà adottare il modello più idoneo di gestione in relazione alle condizioni economiche e al rispetto degli *standard* di sicurezza e viabilità. Questa disposizione, chiaramente, non impone un obbligo di gestione diretta della tratta autostradale, lasciando ampi margini di discrezionalità all'Amministrazione e ponendo come vincolo il rispetto dei livelli minimi di sicurezza e viabilità.

Sempre con espressa centratura sulle concessioni autostradali, l'art. 186, comma 6, introduce una disciplina specifica sulle quote obbligatorie di affidamento (c. 2 del medesimo articolo), prevedendo la possibilità di introdurre misure di riequilibrio a valere sui PEF. La disposizione interviene su una materia fatto oggetto, come risaputo, di un intervento del Giudice delle leggi, che aveva dichiarato



sproporzionato l'obbligo imposto al contraente privato dall'art. 177 del previgente Codice dei contratti pubblici, giudicandolo lesivo dell'autonomia privata e della libertà di impresa.

Ulteriore disposizione riferita al settore autostradale è quella che riconosce, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, la facoltà di affidare la gestione di tratte autostradali, che interessano una o più regioni, a società *in house* di altre amministrazioni pubbliche costituite *ad hoc*.

Infine, occorre rilevare la caduta del divieto di ricorso, nel settore qui di interesse, alla finanza di progetto, precedentemente previsto dall'art. 178, comma 8-*bis* del Codice del 2016 per contrastare l'aggiornamento del divieto di proroga delle concessioni autostradali.

Diverse delle innovazioni fin qui rassegnate prendono spunto dalle proposte enucleate dalla Commissione ministeriale già menzionata nel paragrafo precedente. In particolare, si nota la tensione verso una "ri-pubblicizzazione", in alcuni casi, della gestione, non incoerente, tuttavia, con i vincoli sovranazionali: si tratta di una soluzione adeguata in relazione a quanto richiesto dalle specificità di alcune singole tratte e, in particolare, di quelle che non risultano sostenibili sotto il profilo economico-finanziario. Allo stesso modo, si incide su alcuni degli elementi del quadro concessorio esistente maggiormente distonici rispetto al contesto regolamentare europeo e ai suoi principi fondamentali.

L'*acquis* della Commissione ha rappresentato, quindi, e continua a rappresentare, un significativo contributo per il *policy maker*, nella consapevolezza che, ferme rimanendo le varie opzioni percorribili, è in ogni caso necessario un ulteriore robusto impulso decisionale per il completamento della riforma, che sia pur frammentaria e talora (specie in passato) "per contrarietà", ha comunque preso avvio.

In particolare, occorre ancora agire su alcuni fronti che presentano criticità che vengono percepite per tali in modo diffuso e condiviso: a cominciare dal necessario rafforzamento (in termini di *capacity*) delle strutture amministrative, innanzitutto centrali, preposte al governo del sistema autostradale; per poi andare ad incidere, infine, risolutivamente sulle annose problematiche legate al regime delle concessioni in essere, con l'introduzione di strumenti che siano anche strutturalmente in grado di contemperare, come d'altronde prospettato anche dalle più alte Istanze giurisdizionali (*cfr.* Cons. St., Sez. VI, sent. n. 3484/2022, proprio con riferimento al settore che qui ne occupa), gli affidamenti privati e l'interesse pubblico. In questo senso, va ricordato che alcune forme di eterointegrazione del contratto, come pure la rinegoziazione dello stesso al ricorrere di determinate circostanze, non sono affatto in contrasto con i principi generali né dell'ordinamento interno né di quello europeo, ma esprimono, anzi, la dimensione di naturale flessibilità inerente allo



strumento negoziale e ai rapporti giuridici di autonomia. Infine, andrebbe valutata l'introduzione di ulteriori semplificazioni procedurali nel settore e di meccanismi che consentano un adeguamento tariffario più rapido, duttile e lineare, come pure il completamento della riforma di alcuni attori pubblici particolarmente rilevanti nel sistema, a partire da ANAS, secondo traiettorie da tempo prefigurate e mai, ad oggi, fino in fondo perseguite.



CONCLUSIONI

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2023 – 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. 23521 del 28/05/2024 e con nota protocollo n. 24422 del 31/05/2024, acquisite dalle Sezioni Riunite rispettivamente il 28/05/2024 (prot. n. 1364) ed il 31/05/2024 (prot. n. 1393).

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2023 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, 20 giugno 2024



IL PROCURATORE GENERALE

Pio Silvestri

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Pio Silvestri".

ALLEGATO

ECEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE PER AMM/CAPITOLI

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
5.2	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI 5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3) DIREZIONE GENERALE POLITICHE DEL PERSONALE E L'INNOVAZIONE ORGANIZZATIVA Gestione del personale	-	-	-
2931	ASSIGNO VITALIZIO IN FAVORE DELLE VITTIME DEL DOVERE E DI DIPENDENTI PUBBLICI, DECEDUTI O CHE ABBANDONANO SUBITO UN'INVALIDITA' PERMANENTE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO O NELL'ESPLETAMENTO DELLE FUNZIONI DI ISTITUTO	-	+67,36	+67,36
	TOTALE Cap. TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+67,36	+67,36
		-	-	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA			
	1 Giustizia (6)	-		
1.1	Amministrazione penitenziaria (6.1)	-	-	-
	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA			
	Spese di personale per il programma (personale amministrativo e magistrati)			
1610	SOMME DAVUTE A TIPOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+181.949,29	+179.448,10
1.5	Transizione digitale, analisi statistica e politiche di coesione (6.11)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LA TRANSIZIONE DIGITALE DELLA GIUSTIZIA, L'ANALISI STATISTICA E LE POLITICHE DI COESIONE			
	Spese di personale per il programma (personale amministrativo e magistrati)			
2233	SOMME DAVUTE A TIPOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+482,60	+482,60
	TOTALE Cap.	-	+182.431,89	+179.930,70
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE			
	1 L'Italia in Europa e nel mondo (4)	-	-	-
1.2	Cooperazione allo sviluppo (4.2)			
	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO			
	Spese di personale per il programma			
2002	COMPETENZE Fisse E Accessorie Al Personale Appartenente Alla Carriera Diplomatica Al Netto Dell'Imposta Regionale Sulle Attività Produttive	-	+325.591,25	+325.591,25
1.3	Cooperazione economica e relazioni internazionali (4.4)			
	DIREZIONE GENERALE PER LA MONDIALIZZAZIONE E LE QUESTIONI GLOBALI			
	Spese di personale per il programma			
3602	COMPETENZE Fisse E Accessorie Al Personale Appartenente Alla Carriera Diplomatica Al Netto Dell'Imposta Regionale Sulle Attività Produttive	-	+2.002.462,35	+2.002.462,35
3603	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AL PERSONALE APPARTENENTE ALLA CARRIERA DIPLOMATICA	-	+63.184,56	+63.184,56
1.5	Integrazione europea (4.7)			
	DIREZIONE GENERALE PER L'EUROPA E LA POLITICA COMMERCIALE INTERNAZIONALE.			
	Spese di personale per il programma			
4502	COMPETENZE Fisse E Accessorie Al Personale Appartenente Alla Carriera Diplomatica Al Netto Dell'Imposta Regionale Sulle Attività Produttive	-	+620.051,17	+620.051,17
1.9	Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)			
	DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE			
	Spese di personale per il programma all'estero			
1242	COMPETENZE Fisse E Accessorie Al Personale Appartenente Alla Carriera Diplomatica Al Netto Dell'Imposta Regionale Sulle Attività Produttive	-	+6.326.130,10	+6.326.130,10
1243	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+146.140,93	+146.129,36
1244	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AL PERSONALE APPARTENENTE ALLA CARRIERA DIPLOMATICA	-	+213.807,28	+213.807,28
1277	COMPETENZE Fisse E Accessorie Al Personale All'Estero Al Netto Dell'Imposta Regionale Sulle Attività Produttive	-	+3.537.747,76	+3.537.747,76
1281	COMPETENZE Fisse E Accessorie Al Personale All'Estero Appartenente Alla Carriera Diplomatica Al Netto Dell'Imposta Regionale Sulle Attività Produttive	-	+1.894.791,30	+1.894.791,30

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDEXE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	TOTALE Cap. TOTALE AMMINISTRAZIONE	- -	+15.129.906,70 -	+15.129.895,13 -

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDEXE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONI /CAPITULO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL' ISTRUZIONE E DEL MERITO			
	1 Istruzione scolastica (22)	-	-	-
1.6	Istruzione del primo ciclo (22.17)			
	DIPARTIMENTO PER LE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
	Continuità del servizio scolastico			
1227	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (ISTRUZIONE PRESCOLASTICA)	-	+679,39	-
1228	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (ISTRUZIONE PRIMARIA)	-	+9.482.297,09	+9.482.195,81
1229	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE (ISTRUZIONE SECONDARIA DI PRIMO GRADO)	-	+2.006,15	-
1233	SPESE PER L'ATTIVAZIONE DI INCARICHI TEMPORANEI DI PERSONALE ATA A TEMPO DETERMINATO (PRIMO CICLO DI ISTRUZIONE), AL NETTO DELL'IRAP	-	+328.549,77	+328.393,59
2527	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+58,05	+58,05
2528	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+673,56	+673,56
2540	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+84,95	+84,95
1.7	Istruzione del secondo ciclo (22.18)			
	DIPARTIMENTO PER LE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
	Continuità del servizio scolastico			
1230	SPESE PER IL PERSONALE SUPPLEMENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+8.591.077,90	+8.591.056,21
1234	SPESE PER L'ATTIVAZIONE DI INCARICHI TEMPORANEI DI PERSONALE ATA A TEMPO DETERMINATO (SECONDO CICLO DI ISTRUZIONE), AL NETTO DELL'IRAP	-	+127.510,36	+127.421,74
2545	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+15.227,39	+15.227,39
	4 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
4.1	Indirizzo politico (32.2)			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
	Ministro e Sottosegretari di Stato			

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDEXE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITULO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1017	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE A MINISTRO E SOTTOSEGRETARI Indirizzo politico-amministrativo	-	+0,21	+0,21
1020	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+45.727,28	+45.727,28
	TOTALE Cap.	-	+18.593.892,10	+18.590.838,79
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEZIONI DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
3.3	MINISTERO DELL'INTERNO 3 Ordine pubblico e sicurezza (?) Pianificazione e coordinamento Forze di polizia (7.10) DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA Speciali elargizioni in favore delle vittime del dovere e delle loro famiglie SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE VITTIME DEL DOVERE E DI DIPENDENTI PUBBLICI, DECEDUTI O CHE ABBIANO SUBITO UNA INVALIDITA' PERMANENTE, IN ATTIVITA' DI SERVIZIO O NELL'ESPLETAMENTO DELLE FUNZIONI DI ISTITUTO 5 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (27)	-	-	-
2872		-	+4.348.435,47	+4.348.435,47
5.1	Flussi migratori, interventi per lo sviluppo della coesione sociale, garanzia dei diritti, rapporti con le confessioni religiose (27.2) DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE Speciali elargizioni in favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata e delle loro famiglie ASSEgni VITALIZI, SPECIALI ELARGIZIONI E ALTRE PROVVIDENZE DA CORRISPONDERE AI CITTADINI ITALIANI, AI CITTADINI STRANIERI E AGLI APOLIDI, VITTIME DI AZIONI TERRORISTICHE E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA DI STAMPO MAFIOSO, O ALLE LORO FAMIGLIE TOTALE Cap. TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-
2313		-	+102.828,73	+110.708,17
		-	+4.451.264,20	+4.459.143,64
		-	-	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI			
	1 Infrastrutture pubbliche e Logistica (14)			
1.3	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (14.9)	-	-	-
	CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI			
	Spese di personale per il programma			
2920	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.047.766,24	+1.047.766,24
2927	CORRISPONDE AI DIPENDENTI	-	+130.271,79	+130.271,79
	2 Diritto alla mobilità' e sviluppo dei sistemi di trasporto (13)			
2.2	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo (13.4)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LA MOBILITA' SOSTENIBILE			
	Spese di personale per il programma			
1620	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONDE AI DIPENDENTI	-	+5.145,00	+5.145,00
2.4	Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (13.5)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE STRATEGICA, I SISTEMI INFRASTRUTTURALI, DI TRASPORTO A RETE, INFORMATIVI E STATISTICI			
	Spese di personale per il programma			
1150	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+311.608,90	+395.177,90
1293	CORRISPONDE AI DIPENDENTI	-	+58.644,48	+58.644,48
2.5	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (13.9)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LA MOBILITA' SOSTENIBILE			
	Spese di personale per il programma			
1672	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONDE AI DIPENDENTI	-	+22.557,76	+22.557,76
2.6	Sviluppo e sicurezza della mobilità' locale (13.6)	-	+556.879,71	-
	DIPARTIMENTO PER LA MOBILITA' SOSTENIBILE			

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1177	Spese di personale per il programma 'COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+609.845,00	+609.845,00
1292	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI 3 Casa è assetto urbanistico (19)	-	+70.514,17	+70.514,17
3.1	Politiche abitative, urbane e territoriali (19.2)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LE OPERE PUBBLICHE, LE POLITICHE ABITATIVE E URBANE, LE INFRASTRUTTURE IDRICHE E LE RISORSE UMANE E STRUMENTALI Spese di personale per il programma	-	-	-
1580	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.246.991,48	+1.246.991,48
1600	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI 5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	-	+129.076,68	+129.076,68
5.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LE OPERE PUBBLICHE, LE POLITICHE ABITATIVE E URBANE, LE INFRASTRUTTURE IDRICHE E LE RISORSE UMANE E STRUMENTALI Spese di personale per il programma	-	-	-
1206	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+382.265,04	+382.265,04
	TOTALE Cap.	-	+4.014.686,54	+4.098.255,54
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+556.879,71	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA DIFESA			
	1 Difesa e sicurezza del territorio (5)			
1.1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza (5.1)	-	+42.767.828,73	-
	ARMA DEI CARABINIERI			
	Spese di personale per il programma			
4800	COMPETENZE Fisse ED ACCESSORIE AL PERSONALE DELL'ARMA DEI CARABINIERI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+51.544.817,90	+51.409.572,90
4813	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AL PERSONALE MILITARE	-	+1.446.772,94	+1.437.518,99
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
3.3	Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare (32.6)	-	+23.725.702,56	-
	SEGRETERIATO GENERALE			
	Spesiali elargizioni, assegni, indennità			
1389	ELARGIZIONI IN FAVORE DEI MILITARI VITTIME DEL DOVERE ED EQUIPARATI E DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E SUPERSTITI.	-	+24.304.030,16	+24.304.030,16
1391	TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE	-	+1.449,00	+1.449,00
	TOTALE Cap.	-	+77.297.070,00	+77.152.571,05
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+66.493.531,29	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2023 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
4.1	MINISTERO DELLA CULTURA 4 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) Indirizzo politico (32.2) GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO Ministro e Sottosegretari di Stato	-	-	-
1001	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL MINISTRO E AI SOTTOSEGRETARI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	-	+130.360,65	+130.360,65
1015	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI MINISTRI E SOTTOSEGRETARI	-	+20.573,70	+20.573,70
	TOTALE Cap.	-	+150.934,35	+150.934,35
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-
	TOTALE GENERALE Cap.	-	+119.820.253,14	+119.761.636,56
	TOTALE GENERALE AMMINISTRAZIONI	-	+67.050.411,00	-

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

