



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2020

**Memoria del Procuratore generale
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 23 GIUGNO 2021
PRESIDENTE GUIDO CARLINO



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2020

**Memoria del Procuratore generale
Angelo Canale**

UDIENZA DEL 23 GIUGNO 2021
PRESIDENTE GUIDO CARLINO

Prefazione del Procuratore Generale

Dott. Angelo Canale

In occasione del Giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato, il Procuratore generale, che nei giudizi dinanzi alla Corte dei conti rappresenta la parte pubblica, deposita una memoria scritta.

In questa "memoria", alla cui elaborazione partecipano tutti i magistrati assegnati alla Procura generale, si sviluppano una serie di temi e argomenti che scaturiscono dai dati del "Rendiconto generale dello Stato", per tradursi non solo in discorsivi elementi informativi ma soprattutto in osservazioni, in spunti di riflessione, nella sottolineatura di questioni sulle quali si vuole richiamare l'attenzione degli organi politici.

Si tratta di questioni ritenute di "respiro" strategico, sia per l'impatto sui conti pubblici, sia, più in generale, per il loro rilievo socio-economico o per il loro riflesso sul funzionamento dell'amministrazione.

I temi trattati sono percorsi, quest'anno, da un comune filo conduttore: la Pandemia e il riflesso della stessa, e della legislazione emergenziale.

sulla gestione del bilancio dello Stato nell'esercizio 2020.

La memoria scritta è preceduta da una sintetica introduzione del Procuratore generale aggiunto, dott. Andrea Lupi e si chiude, infine, con la formula di rito e cioè le conclusioni del Pubblico Ministero in merito alla regolarità del Rendiconto generale dello Stato.

Con tale adempimento, integrato dalla relazione orale svolta dal Procuratore generale, l'Ufficio del Pubblico Ministero presso la Corte dei conti conferma ed esprime, relativamente al Giudizio di parificazione, il proprio ruolo di interveniente necessario, quale rappresentante dello Stato-ordinamento sotto il profilo della tutela della legalità e nel contempo quale rappresentante dello Stato-comunità, per la tutela degli interessi dell'intera comunità nazionale.

Roma, 23 giugno 2021

Introduzione del Procuratore Generale Aggiunto

Dott. Andrea Lupi

Scorrendo l'indice di questa memoria per l'udienza di parificazione del Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2020, la prima cosa di cui ci si accorge è che, seppure gli argomenti trattati siano, grosso modo, gli stessi dell'anno passato (rendiconto 2019), il contesto è totalmente diverso.

L'anno 2020 sarà ricordato come l'anno "zero" dell'era COVID: un'era che tutti ci auguriamo brevissima e che, allo stesso modo delle ere geologiche che indicano una partizione del tempo in cui è avvenuta la formazione delle rocce e la conseguente trasformazione dello strato terrestre, rappresenta per il mondo l'inizio di un periodo di trasformazione e di formazione.

Trasformazione degli stili di vita, innanzitutto, condizionati dalla necessità di evitare, il più possibile, il contagio. Ciò, conseguentemente, ha comportato una trasformazione dell'organizzazione del lavoro, al fine di elevare gli standards di sicurezza negli uffici, della comunicazione, divenuta prevalentemente digitale, ma anche del contenuto stesso del comunicare, tutto centrato sulla pandemia, ed, infine, per quel che ci riguarda in questa sede, una trasformazione dell'economia e delle pubbliche finanze, a causa principalmente della gravissima crisi che ha colpito la produzione, le imprese commerciali, i professionisti e i lavoratori autonomi.

Ma l'inizio di questa era coincide anche con l'inizio di un periodo di formazione. "Formazione" intesa certamente nel senso di "apprendimento": dell'utilizzo di nuovi strumenti informatici e nuove tecniche di lavoro, di competenze mediche di ausilio per evitare il contagio ed, eventualmente, per combattere la malattia, nonché di tutte le altre competenze relative alla mobilità con riguardo alle limitazioni disposte a causa dell'emergenza sanitaria.

Tuttavia, la parola formazione va intesa anche, in un senso più ampio, come formazione della persona, del suo modo di pensare. L'inizio dell'era COVID ha comportato l'acquisizione, in ciascuno di noi, di una forte coscienza di futuro. Il che significa non semplicemente sperare nel ritorno alla cosiddetta "normalità", bensì la capacità di progettare il futuro, di costruirlo, giorno dopo giorno.

In altre parole, la capacità di esserci. Per dirla con Heidegger "l'esserci, compreso nella sua estrema possibilità d'essere, è il tempo stesso, e non è nel tempo".

Il Rendiconto Generale dello Stato del 2020, più di altri consuntivi, è, e non poteva essere altrimenti, un documento che, nel fotografare una situazione di fatto, guarda essenzialmente al futuro, al rilancio dell'economia, alla ripresa del nostro Paese dalla grave crisi conseguente alla pandemia.

Nella presente memoria di udienza, consapevoli del ruolo del PM nel giudizio di parificazione che è quello, per usare le parole di Pelino Santoro, di osservatore della legalità finanziaria, si darà conto di questi due profili emergenti dal rendiconto, soffermandosi sia sugli effetti dell'emergenza pandemica sul bilancio dello Stato, sia sul PNRR e sugli altri provvedimenti adottati nel corso del 2020 per fronteggiare, sotto il profilo economico e finanziario, l'emergenza COVID.

Il primo capitolo della memoria, pur trattando una problematica antica che è quella del risanamento degli enti locali, si sofferma sui provvedimenti normativi adottati nel corso del 2020 sia per favorire il sostegno finanziario di tali enti, in considerazione della perdita di gettito da entrate proprie, sia per prevedere l'allentamento dei termini e dei vincoli, in base ai quali i bilanci degli enti locali potrebbero essere sanzionati in termini di dissesto o di mancato rispetto dei tempi e dei modi del ripianamento.

Merita una segnalazione la questione collegata al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, da parte della Sezione di Controllo per la regione Campania, con l'ordinanza n. 37/2021, nell'ambito di un giudizio sul piano di riequilibrio di un Comune riguardante l'art. 53 d.l. n. 104/2020.

Nel secondo capitolo della memoria, si affronta il tema della gestione del rapporto di lavoro nell'emergenza sanitaria da COVID-19. Già cinque anni fa il Parlamento Europeo, in una sua risoluzione, aveva stabilito che lo smart working dovesse costituire un aspetto fondamentale per una nuova organizzazione del lavoro basata su flessibilità, autonomia e collaborazione.

A seguito della diffusione della pandemia il processo di trasformazione del lavoro ed, in particolare, il processo di affermazione del lavoro agile, ha subito una notevole, logica, accelerazione.

Nel capitolo si dà conto delle norme di legge e delle direttive della Funzione Pubblica, adottate nel corso del 2020, nonché in questi primi mesi del 2021 che, tra l'altro, hanno comportato che il lavoro agile sia divenuto la modalità necessitata e ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa, non tanto per permettere la conciliazione dei tempi di vita e di

lavoro con l'esecuzione della prestazione lavorativa all'interno dei luoghi di lavoro, quanto, soprattutto, per ottenere, al più alto grado, il distanziamento sociale.

Ovviamente l'applicazione dell'istituto dello smart working in modo così repentino, a causa della crisi pandemica, ha portato con sé alcune questioni irrisolte, come ad esempio, nell'ambito del trattamento economico dei lavoratori pubblici, quelle relative all'applicazione di istituti (tra cui, i permessi e il lavoro straordinario) strettamente collegati alla presenza fisica in ufficio ovvero alla spettanza dei buoni pasto.

Un peculiare tipo di smart working è quello sperimentato nella scuola con la didattica a distanza. Nel capitolo, anche in questo caso, si descrivono i provvedimenti adottati al riguardo nel corso del 2020 ed, in particolare, si dà conto delle misure previste per il rientro a scuola, nonché delle criticità emerse in relazione ad alcune di queste (si ha riguardo, nello specifico, ai banchi a rotelle).

Nelle conclusioni, infine, si riferisce sul monitoraggio effettuato sullo stato di attuazione del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche. Viene evidenziato, tra l'altro, come lo stato di necessità conseguente all'emergenza sanitaria, abbia incrementato il livello di formazione del personale nell'utilizzo degli strumenti informatici e delle tecniche digitali. Come dicevano i latini, "mater artium necessitas".

Il terzo capitolo entra nello specifico della manovra economica relativa al decorso anno, caratterizzata dalla crisi che ha fatto seguito alla diffusione del Coronavirus (COVID-19) a partire dai primi mesi del 2020. In tutta Europa, anche se con effetti differenti nei singoli Paesi, si è determinata una notevole contrazione del PIL, conseguente al blocco delle attività economiche non essenziali, introdotto a partire da marzo in tutte le diverse aree geoeconomiche, nonostante gli interventi straordinari di carattere fiscale, messi in campo dai Governi nazionali e le energiche misure espansive adottate dalle banche centrali. A rileggere oggi i dati di bilancio del 2019, che certamente non erano esaltanti (specialmente riguardo al rapporto debito/PIL e all'incidenza della spesa pensionistica sul bilancio), ma che segnavano un primo cambio di passo verso la ripresa economica – tant'è che la Commissione Europea aveva espresso un giudizio sostanzialmente positivo sugli sforzi effettuati dal Governo per rientrare nello scostamento dello 0,3% del PIL – sembra di guardare dentro un cannocchiale all'inverso. Pare proprio che i dati si riferiscano a un periodo lontanissimo e non già solamente a due anni orsono.

A fine esercizio 2020, il rapporto tra l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e il PIL è stato del 9,5%, a fronte dell'1,6% del 2019. Ciò è essenzialmente dovuto ad un altissimo aumento della spesa primaria (8,5 punti percentuali del prodotto interno), correlato alle misure emergenziali che hanno caratterizzato il 2020. Il debito pubblico, incrementato del 20% (pari oggi a 163,4 miliardi), ha superato il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche (156,5 miliardi).

L'ultimo paragrafo del capitolo dà conto del PNRR e delle sei missioni in cui il Piano è articolato, in conformità alle indicazioni europee, che sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute. Va anche ricordato che, con d.l. n. 59/2021, il Governo ha istituito un Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Nel quarto e quinto capitolo si tratta di appalti pubblici sotto due diversi profili: una rassegna delle pronunce più significative emesse dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nell'ultimo anno ed un'analisi degli effetti dell'emergenza COVID-19 sugli appalti pubblici.

Quanto alle decisioni della CGUE, vanno ricordate, tra le altre, quelle relative alla definizione di organismo pubblico, in tema di house providing, nonché quelle in materia di servizi di ingegneria e di architettura per gli evidenti riflessi che le statuizioni, che le pronunce stesse recano, possono avere sulla nostra giurisdizione di responsabilità amministrativo-contabile.

Nel quinto capitolo, si riferisce la normativa posta in essere in tema di appalti pubblici durante la crisi pandemica. Ovviamente, le misure adottate risentono dello stato di grave emergenza in cui sono nate. Si tratta, quindi, di interventi sporadici di correzione e di integrazione della disciplina vigente e si by-passa, almeno per ora, l'esigenza, molto avvertita dagli operatori, di poter disporre di una disciplina di settore organica e non sottoposta a continue modifiche. Tuttavia, nel decreto-legge n. 77 del 2021, seppur la sua vigenza è limitata al periodo necessario per l'attuazione del PNRR e del PNC, si può dire che appaiono, ancorché in nuce, alcuni elementi di novità, quali quelli relativi alla struttura ed alle funzioni dell'apparato preposto alla realizzazione dell'intero progetto, che potrebbero costituire, in futuro, alcune idee da cui partire per una riforma organica della disciplina degli appalti.

Nel sesto capitolo, si tratta degli incentivi per la valorizzazione ed il recupero edilizio, nonché per gli interventi di efficientamento energetico, tra l'attuazione della politica energetica europea e il piano nazionale di ripresa e resilienza.

Va sottolineato, tra l'altro, che gli strumenti posti in essere per il raggiungimento degli obiettivi in materia ambientale da parte degli Stati membri, costituisce un'opportunità unica per il nostro Paese, specialmente perché le misure di cosiddetto efficientamento energetico (ecobonus, innanzitutto) sono certamente idonee a stimolare l'economia ed attivare e riattivare il ciclo produttivo in quel settore, oltre, naturalmente, a costituire lo strumento irrinunciabile per la riduzione delle emissioni energetiche.

La riduzione del debito commerciale in sanità, come obiettivo di crescita e di sviluppo dell'economia, è l'argomento del settimo capitolo della presente memoria.

Il tema è quello del ritardato pagamento alle ditte fornitrici di beni e servizi alle PA. È evidente che l'abuso di ritardo nei pagamenti espone i fornitori ad ingenti rischi di liquidità, compromettendo la capacità di investimento, la crescita dell'occupazione e, nel contempo, contribuendo alla decrescita del sistema economico. Peraltro, non c'è chi non veda, che in questa fase di crisi economica, generata dalle misure restrittive adottate nella gestione della pandemia da COVID-19, il ritardo nei pagamenti possa costituire un ulteriore serio fattore di rischio.

Nel capitolo, inoltre, si dà conto delle procedure di infrazione aperte dalla Corte di giustizia che ha più volte richiesto per l'Italia la necessità di "un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi".

Sono comunque state messe in campo misure apprezzabili, al fine di razionalizzare le procedure di spesa, consentendo, ad esempio, al sistema della piattaforma dei crediti commerciali (PCC) di intercettare la fattura elettronica del fornitore e di rilevare, in via telematica, gli incassi e i pagamenti degli enti pubblici mediante l'infrastruttura SIOPE.

Nell'ultimo capitolo, si pone, sotto la lente di ingrandimento di questa Procura Generale, il processo di razionalizzazione delle società a partecipazione pubblica.

Va detto subito che il quadro che emerge è poco incoraggiante, specialmente secondo quanto evidenziato dai referti della Sezione Autonomie e della Sezioni Riunite di questa Corte.

Resta ancora elevato il numero di partecipazioni detenute dagli enti territoriali. Infatti, sul totale delle partecipazioni comunicate, quelle per le quali non sono previsti interventi (pari a 21.221) e quelle per le quali è disposto il mantenimento con azioni di razionalizzazione interne

alla società (pari a 837) corrispondono a circa il 71% del totale (al netto degli esiti non comunicati con riferimento alle società attive non oggetto di revisione e delle partecipazioni non più detenute). Non va dimenticato, altresì, il profilo relativo ai costi delle partecipate. Solo per riferire un dato: il costo medio del personale risulta essere superiore ad euro 60.000 annui.

Il capitolo, in conclusione, esamina una situazione particolare che è quella delle partecipate di Roma Capitale, con un focus sul caso di Roma Metropolitane s.r.l. in liquidazione. Profili peculiari, afferenti al socio Roma Capitale, oggetto di analisi sono quelli riguardanti le modalità di contabilizzazione dei finanziamenti statali e comunitari, nonché il riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle partecipate.

INDICE

Pag.

PARTE I

Capitolo I

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

(V.P.G. Giulia De Franciscis)

| | |
|--|----|
| 1. L'impatto dell'emergenza sanitaria da virus COVID-19 sui programmi di finanziamento dell'Unione Europea: il Quadro finanziario pluriennale 2021/2027 ed il Next Generation EU | 2 |
| 2. L'andamento dei flussi finanziari nell'esercizio 2020 | 6 |
| 3. Le aree di impiego delle risorse | 8 |
| 3.1. La Politica di coesione economica e sociale | 8 |
| 3.2. La Politica agricola comune | 12 |
| 4. Le rettifiche finanziarie | 16 |
| 5. Le irregolarità e le frodi | 19 |
| 6. Osservazioni conclusive | 28 |

Capitolo II

LA QUESTIONE DEL RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI ALLA LUCE DELLA NORMATIVA EMERGENZIALE E DELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA

(V.P.G. Giacinto Dammico e V.P.G. Luigi D'Angelo)

| | |
|---|----|
| 1. Premessa | 31 |
| 2. Problematiche vecchie e nuove del contenimento delle patologie di natura contabile degli enti locali | 32 |
| 3. I provvedimenti normativi del 2020 | 41 |
| 4. Le recenti pronunce in materia di riequilibrio degli enti locali | 45 |

Capitolo III

LA GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO NELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19: LO SMART WORKING E LA DIDATTICA A DISTANZA

(V.P.G. Paola Briguori e V.P.G. Sabrina D'Alesio)

| | |
|---|----|
| 1. Dal lavoro agile "sperimentale" allo smart working "emergenziale" | 52 |
| 2. Lo smart working nell'emergenza da COVID-19 | 58 |
| 2.1. Il Decreto Cura Italia | 59 |
| 2.2. Il c.d. Decreto Rilancio | 66 |
| 2.3. Il decreto ministeriale del 19/10/2020 sullo smart working nelle PA | 69 |
| 2.4. Il decreto Milleproroghe e il dl 30 aprile 2021 | 70 |
| 3. Riflessioni critiche sul nuovo lavoro agile a un anno dalla sua introduzione | 71 |
| 4. Una forma particolare di lavoro agile: la didattica a distanza | 77 |
| 4.1. Introduzione | 77 |
| 4.2. La didattica a distanza nell'emergenza epidemiologica da COVID-19 | 78 |
| 4.3. L'evoluzione della didattica a distanza: da consigliata a obbligatoria | 80 |
| 5. Gli stanziamenti previsti a favore della Scuola e dell'Università nel 2020 | 83 |
| 5.1. Il Decreto Cura Italia | 83 |
| 5.2. Il Decreto Rilancio | 84 |
| 5.3. Il Decreto Agosto | 89 |
| 5.4. Il Decreto Ristori | 89 |
| 6. La scuola, la didattica a distanza e la multimedialità | 90 |
| 7. Conclusioni: lo smart working nel 2020 ed il monitoraggio sull'attuazione del lavoro Agile nelle pubbliche amministrazioni | 91 |

PARTE II
Capitolo IV

LA MANOVRA ECONOMICA, IL DEF E LE POLITICHE FISCALI

(V.P.G. Arturo Iadecola e V.P.G. Donato Luciano)

| | |
|--|-----|
| 1. Il quadro normativo tradizionale di riferimento | 98 |
| 1.1. L'approccio normativo nel nuovo contesto post COVID-19 | 106 |
| 2. Il semestre europeo 2020 | 110 |
| 2.1. Le valutazioni della Commissione | 110 |
| 2.2. Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza | 112 |
| 2.3. La posizione del Consiglio e il Next Generation EU | 115 |
| 3. La manovra di bilancio | 116 |
| 4. I risultati di finanza pubblica a fine 2020. | 118 |
| 5. Il piano nazionale di ripresa e resilienza | 119 |

Capitolo V

LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E GLI APPALTI PUBBLICI: LE PRONUNCE PIÙ SIGNIFICATIVE EMESSE NEL 2020 E NEI PRIMI MESI DEL 2021.

(V.P.G. Antongiulio Martina)

| | |
|---|-----|
| 1. Premessa | 123 |
| 2. L'organismo di diritto pubblico | 124 |
| 3. Le centrali di committenza | 127 |
| 4. L'in house providing e la cooperazione fra enti pubblici | 130 |
| 5. I servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria | 141 |
| 6. I motivi di esclusione | 144 |
| 7. Il ravvedimento operoso (self cleaning). | 152 |
| 8. I requisiti soggettivi ed il mutuo riconoscimento | 153 |
| 9. L'offerta euro zero | 158 |
| 10. Le procedure di ricorso | 160 |

Capitolo VI

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA PANDEMICA DA COVID-19: ESIGENZE DI ACCELERAZIONE E DI SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE

(V.P.G. Maria Nicoletta Quarato)

| | |
|---|-----|
| 1. Premessa | 173 |
| 2. Il Decreto "Sblocca Cantieri" | 177 |
| 3. La disciplina al tempo dell'emergenza COVID-19 | 181 |
| 4. Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 | 183 |
| 5. Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 | 186 |
| 6. Conclusioni | 194 |

Capitolo VII

GLI INCENTIVI PER LA VALORIZZAZIONE E IL RECUPERO EDILIZIO E PER GLI INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO TRA L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA ENERGETICA EUROPEA E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

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

| | |
|-----------------|-----|
| 1. Introduzione | 196 |
|-----------------|-----|

| | |
|--|-----|
| 2. L'evoluzione degli interventi legislativi di sostegno al settore edilizio, di prevenzione del rischio sismico e di promozione dell'efficientamento energetico, correlata agli effetti della crisi pandemica da COVID-19 | 200 |
| 3. L'“ecobonus” nel quadro delle politiche ambientali europee | 208 |
| 4. L'impatto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sul sistema nazionale delle misure di sostegno ai settori edilizio ed energetico. | 212 |
| 5. Conclusioni | 218 |

Capitolo VIII

LA RIDUZIONE DEL DEBITO COMMERCIALE IN SANITÀ, COME OBIETTIVO DI CRESCITA E DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

| | |
|--|-----|
| 1. I numeri della spesa sanitaria nelle sue diverse componenti durante l'emergenza dal COVID-19 | 220 |
| 2. Le forniture di beni e servizi ed il persistente ritardo nei pagamenti | 222 |
| 3. Il contrasto ai ritardi nei pagamenti nell'ordinamento nazionale | 224 |
| 4. La direttiva europea 2011/7/UE e la sentenza CGUE 28 gennaio 2020 | 226 |
| 5. Le specifiche misure atte a ridurre il debito commerciale | 229 |
| 5.1. Le anticipazioni di liquidità a sostegno della pluralità dei pagamenti | 229 |
| 5.2. Le anticipazioni di liquidità: nuove risorse stanziare per l'anno 2021 | 231 |
| 5.3. La piattaforma dei crediti commerciali (PCC) | 233 |
| 5.4. L'indicatore della tempestività dei pagamenti – ITP | 236 |
| 5.5. I premi e le sanzioni agli enti territoriali ad incentivo della puntualità dei pagamenti | 238 |
| 5.6. Le sanzioni agli enti inadempienti: il fondo di garanzia debiti commerciali | 241 |
| 5.7. Le sanzioni agli enti del SNN: la riduzione del trattamento accessorio dei direttori generali e amministrativi: la sentenza costituzionale n. 78/2020 | 244 |
| 5.8. Il divieto di azioni esecutive e blocco della riscossione coattiva | 246 |
| 6. Gli effetti delle misure: i rilievi della magistratura contabile sui tempi dei pagamenti in sanità | 248 |
| 7. Conclusioni | 251 |

Capitolo IX

LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA: IL PROCESSO DI “RAZIONALIZZAZIONE”

(V.P.G. Chiara Vetro e S.P.G. Marilisa Beltrame)

| | |
|---|------------|
| 1. Le modifiche introdotte dal Testo Unico sulle partecipate: stato di attuazione | 255 |
| 2. Il monitoraggio ministeriale sullo stato di realizzazione della riforma | 258 |
| 3. La governance delle società partecipate: profili di rilevanza e di criticità | 263 |
| 4. L'osservatorio della Corte dei conti | 266 |
| 5. La giurisdizione in materia di partecipate | 270 |
| 6. Cenni sulla disciplina generale del divieto di soccorso finanziario e dei trasferimenti straordinari nei confronti delle società partecipate | 272 |
| 6.1. La situazione di Roma Capitale e delle sue partecipate nell'anno 2020 | 274 |
| 6.2. Il “caso” Roma Metropolitane | 278 |
| 6.3. Le modalità di contabilizzazione dei finanziamenti comunitari e statali a Roma Capitale | 280 |
| 6.4. Sempre a proposito di Roma Capitale: i limiti e le fattibilità del riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle partecipate. | 281 |
| ECCEDENZE DI SPESA – ACCANTONAMENTI SLITTATI | 284 |

Appendice

Tablelle statistiche



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

2020

* * *

IL PROCURATORE GENERALE

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

Visti gli artt. 39, 40 e 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 23 giugno 2021 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2020

DEPOSITA

La presente memoria.

* * *



PARTE I

Capitolo I

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

(V.P.G. Giulia De Franciscis)

Sommario: 1. L'impatto dell'emergenza sanitaria da virus COVID-19 sui programmi di finanziamento dell'Unione Europea: il Quadro finanziario pluriennale 2021/2027 ed il Next Generation EU. 2. L'andamento dei flussi finanziari nell'esercizio 2020. 3. Le aree di impiego delle risorse. 3.1. La Politica di coesione economica e sociale. 3.2. La Politica agricola comune. 4. Le rettifiche finanziarie. 5. Le irregolarità e le frodi. 6. Osservazioni conclusive.

1. L'impatto dell'emergenza sanitaria da virus COVID-19 sui programmi di finanziamento dell'Unione Europea: il Quadro finanziario pluriennale 2021/2027 ed il Next Generation EU.

L'esercizio 2020, che ha chiuso il ciclo di programmazione dei finanziamenti europei per il settennato 2014/2020, è stato, altresì, segnato dalla propagazione, tra tutti gli Stati membri e su scala planetaria, della pandemia da virus COVID-19.

Nella relazione di questa Procura generale, concernente il Rendiconto dello Stato per l'esercizio 2019, sono stati richiamati i primi interventi disposti dagli organi di governo dell'Unione per assicurare, principalmente, possibilità di gestione più flessibile degli strumenti di finanziamento disponibili. Brevemente, si rammenta che è stata disposta una rimodulazione delle risorse utilizzabili a valere sui fondi strutturali in relazione al ciclo di programmazione 2014-2020.

In particolare, il regolamento n. 13101/2013, relativo al fondo europeo di



sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione", nonché il regolamento n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali ed, infine, il regolamento n. 508/2014, relativo al fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, sono stati modificati attraverso l'adozione di due nuovi interventi legislativi di matrice sempre regolamentare del Parlamento e del Consiglio, con i quali si è prevista la "massima" flessibilizzazione della disciplina di rimodulazione delle risorse, pur se collegate alla situazione di contingente eccezionalità, secondo il principio di sussidiarietà, sancito dall'articolo 5 del Trattato sull'UE.

Il regolamento n. 460 del 30 marzo 2020 affronta il tema della sopravvenuta carenza di liquidità degli Stati membri, a causa degli ingenti investimenti richiesti per il settore sanitario, introducendo modifiche relative al sostegno delle piccole e medie imprese, con priorità al rafforzamento della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dell'innovazione, in particolare con riferimento agli investimenti in prodotti e servizi necessari a promuovere le capacità di risposta alle crisi del settore sanitario. A tal proposito, si registra, come per le variazioni dei programmi, si prevede che esse siano attuate con una procedura semplificata, senza necessità di una decisione della Commissione.

È stata, altresì, prevista la non emissione di ordini di recupero, relativi alle spese in teoria recuperabili, secondo le previsioni ordinarie, per i conti presentati nel corso del 2020. Detti importi potranno essere utilizzati dagli Stati per investimenti relativi alla pandemia, con liquidazione (o eventuale recupero) solo alla chiusura dei programmi.

Il successivo regolamento n. 558 del 30/04/2020 ha, poi, ulteriormente ampliato il perimetro della flessibilità concessa nell'impiego dei fondi comunitari, consentendo agli Stati membri (*"in via eccezionale"*) di chiedere che, nel periodo



contabile 2020-2021 (che inizia il 1° luglio 2020 e termina il 30 giugno 2021), ai programmi della politica di coesione sia applicato un tasso di cofinanziamento del 100%, conformemente agli stanziamenti di bilancio e, subordinatamente, ai fondi disponibili.

È stata, inoltre, prevista la possibilità di operare riassegnazioni di risorse tra FESR, FSE e Fondo di coesione nell'ambito dell'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione”, nonché di “*trasferimento tra categorie di regioni, fermo restando il rispetto degli obiettivi della politica di coesione fissati dal Trattato*”. Ciò, peraltro, dispensando gli Stati membri dai requisiti di “*concentrazione tematica per la parte rimanente del periodo di programmazione*”, stante l'approssimarsi della fine del periodo di pianificazione 2014-2020 e, quindi, la possibilità di operare redistribuzioni solo tra le risorse residue disponibili per la stessa.

È stata, infine, prevista la semplificazione di alcuni requisiti procedurali, collegati all'attuazione dei programmi e agli *audit*, al fine di ridurre gli oneri amministrativi e sono stati posticipati i termini per la presentazione delle relazioni annuali di attuazione per il 2019 e per la trasmissione della relazione di sintesi, elaborata dalla Commissione.

Come si osserverà in prosieguo, è stata anche deliberata una misura straordinaria di sostegno finanziario nell'ambito della Politica agricola comune.

Oltre ai descritti interventi, in chiusura d'esercizio, le istituzioni europee hanno deciso di varare un piano straordinario di ripresa, per fronteggiare e superare i gravi danni economici e sociali, causati dall'emergenza sanitaria, in particolare, affiancando all'approvazione del Quadro finanziario pluriennale 2021/2027¹

¹ Si rammenta che il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) rappresenta il bilancio UE a lungo termine e stabilisce quanto l'Unione investirà nei diversi programmi e progetti in un arco temporale di norma pari a sette anni. Nel documento sono, dunque, fissati gli importi massimi annui degli stanziamenti di impegno per ciascuna rubrica del bilancio UE e del totale degli stanziamenti di pagamento.



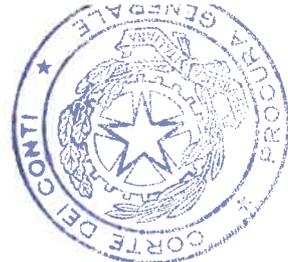
(QFP) – adottato con Regolamento (UE, EURATOM) n. 2093 del Consiglio del 17/12/2020 – un ulteriore strumento di finanziamento temporaneo, denominato *Next Generation EU*.

Il QFP 2021-2027 prevede uno stanziamento complessivo di 1.083.300 milioni di euro e si presenta articolato in sette rubriche, cui sono correlate diverse aree di intervento: 1) mercato unico, innovazione e agenda digitale; 2) coesione, resilienza e valori; 3) risorse naturali e ambiente; 4) migrazione e gestione delle frontiere; 5) sicurezza e difesa; 6) vicinato e resto del mondo; 7) pubblica amministrazione europea.

I settori destinatari delle quote più rilevanti di risorse risultano quelli di cui alle rubriche nn. 2 (coesione, resilienza e valori) e 3 (risorse naturali e ambiente), per i quali sono previsti i massimali, rispettivamente, di 383.768 milioni di euro e 356.374 milioni di euro.

Per quel che concerne il *Next Generation EU*, esso consta di uno stanziamento di 750 miliardi di euro, ripartito su tre anni (2021/2023), con importi concentrati, in massima parte, nel primo biennio, e si presenta strutturato in due voci²: il *Recovery and Resilience Facility* - Dispositivo per la ripresa e la resilienza, che rappresenta la principale misura di sostegno in favore degli Stati membri, per sorreggere le riforme e gli investimenti necessari a superare gli effetti depressivi della crisi pandemica, cui risulta destinata la gran parte delle citate risorse (672,5 miliardi di euro); il *ReactEU* - Assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*), che costituisce uno strumento di ulteriore rafforzamento ed ampliamento dei finanziamenti previsti dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), dal Fondo

² L'iniziativa *Next Generation EU* prevede anche l'assegnazione di ulteriori finanziamenti ad altri programmi o fondi europei presenti nel QFP 2021-2027 quali: - Orizzonte Europa (*Horizon Europe*); - Fondo InvestEU (*InvestEU fund*); - Fondo per lo sviluppo rurale (FEASR) (*European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD*); - Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund*); - RescEU - Meccanismo di protezione civile dell'Unione (*Union Civil Protection Mechanism*).



sociale europeo (FSE) e dal Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD).

2. L'andamento dei flussi finanziari nell'esercizio 2020.

L'analisi dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea registrati nell'anno 2020 conferma il dato rilevato nell'annualità precedente, rappresentato dal saldo negativo tra accrediti corrisposti dall'Unione (pari a 11,08 miliardi di euro) e versamenti effettuati dal nostro Paese (pari a 17,8 miliardi di euro)³: il risultato differenziale, di 6,7 miliardi (sostanzialmente in linea con quelli registrati sia nel 2018 che nel 2019), porta a confermare, altresì, la posizione di “contribuente netto” per l'Italia⁴.

Omologa si presenta anche la dimensione delle voci che compongono i versamenti *de quibus*, tra le quali l'importo maggiore è costituito dal reddito nazionale lordo (la c.d. “quarta risorsa”), come illustrato nel seguente prospetto comparativo.

| Versamenti dell'Italia all'UE Anno 2019 (valori in Meuro) | | Versamenti dell'Italia all'UE Anno 2020 (valori in Meuro) | Variazione % 2019-2020 |
|--|------------------|--|---------------------------|
| Tipologia di risorsa | Totale | Totale | |
| Risorse Proprie Tradizionali | 1.853,54 | 1.580,39 | -14,74 |
| Risorse Proprie I.V.A. | 2.324,99 | 2.095,73 | -9,86 |
| Risorsa complementare R.N.L. | 13.089,42 | 14.195,33 | 8,45 |
| Risorse rifugiati Turchia | 34,76 | 32,61 | -6,19 |
| Totale Versamenti | 17.302,71 | 17.904,06 | 3,48 |

Elaborazione su dati attinti da Allegato n. 4 al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2020 -

Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2020 tra l'Italia e l'Unione europea.

³ Fonte: RGS –IGRUE – nota del 4 giugno 2021. Cfr. inoltre Allegato n. 4 al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2020 - *Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2020 tra l'Italia e l'Unione europea (art.5, c.2, d.l. 23.09.94, n.547, conv. L.22.11.94, n. 644)*.

⁴ Giova rammentare – in ordine alla determinazione dell'importo di contribuzione netta – che l'importo delle “risorse proprie tradizionali” è considerato, all'interno del bilancio dell'Unione, quale “risorsa propria” e non come contributo nazionale, sicché detto valore non contribuisce, nelle statistiche generali dell'Unione, a determinare l'ammontare della contribuzione riferibile ai singoli Stati.



I dati riportati evidenziano, peraltro, come nel 2020 l'ulteriore crescita dei versamenti effettuati dall'Italia consegua, esclusivamente, all'incremento della suddetta voce, a fronte di una riduzione di tutte le altre. Appare ragionevole ritenere che tale andamento sia conseguenza dell'impatto della pandemia sul sistema degli scambi commerciali del nostro Paese, *intra* ed extracomunitari, la cui contrazione ha determinato minor gettito sul fronte delle risorse proprie.

Per ciò che concerne gli accrediti, la distribuzione delle risorse si presenta articolata come segue (dati in milioni di euro):

| | |
|--|----------|
| Fondo Europeo Agricolo di Garanzia - FEAGA | 4.097,02 |
| Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR | 1.481,54 |
| Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR | 2.921,17 |
| Fondo Europeo Marittimo per la Pesca - FEAMP | 90,32 |
| Fondo Sociale Europeo - FSE | 1.733,14 |
| Fondo <i>Youth Employment Initiative</i> (Fondo per l'occupazione giovanile) - YEI | 132,06 |
| Strumento di preadesione (IPA) | 8,65 |
| Fondo Europeo Indigenti (FEAD) | 71,74 |
| Fondo Sicurezza Interna (FSI) | 69,25 |
| Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI) | 45,66 |
| Strumento Europeo di Vicinato (ENI) | 21,84 |
| Altri contributi comunitari | 411,57 |

Rispetto ai dati rilevati per l'anno 2019, si può osservare una sostanziale conferma degli stanziamenti destinati ai fondi principali (FEAGA – FEASR – FESR – FSE), mentre si registra un incremento significativo delle risorse per il settore della pesca (da 57,6 a 90 milioni di euro), per l'occupazione giovanile (da 50,1 a 132,06 milioni di euro) e per lo strumento europeo di vicinato (da 7,9 a 21,84 milioni di euro). Emerge, viceversa, una sensibile contrazione delle risorse



dei fondi per gli indigenti (da 102,8 a 71 milioni di euro) e per l'asilo, la migrazione e l'integrazione (da 72,2 a 45 milioni di euro).

3. Le aree di impiego delle risorse.

3.1. La Politica di coesione economica e sociale.

L'esame delle risorse afferenti alla Politica di coesione⁵ concerne, come già accaduto per lo scorso esercizio, non solo il periodo di programmazione 2014-2020⁶, ma anche le operazioni di chiusura dei precedenti periodi di programmazione 2007-2013 e 2000-2006.

Per quel che attiene al periodo 2014-2020, il totale delle risorse programmate a valere sui Fondi strutturali e di investimento europei, al 31/12/2020, risultava essere complessivamente pari a 73,4 miliardi di euro: di questi 51,52 miliardi di euro sono destinati ai fondi FESR e FSE; 20,912 miliardi di euro al fondo FEASR; e 979,50 milioni di euro al fondo FEAMP.

Rispetto alle descritte dotazioni, alla medesima scadenza, si riscontra un complessivo livello di avanzamento dei progetti finanziati con i fondi FESR e

⁵ Il coordinamento generale della politica di coesione è affidato al Dipartimento per le politiche di coesione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e all'Agenzia per la Coesione territoriale (art. 5, comma 5 del decreto-legge 31 agosto 2013 n. 101 convertito nella legge 30 ottobre 2013 n. 125 e decreti attuativi del PCM).

⁶ Per la programmazione 2014-2020, cfr. i Regolamenti UE, del Parlamento europeo e del Consiglio in data 17 dicembre 2013, n. 1299/2013 ("Disposizioni specifiche per il sostegno del Fondo europeo di sviluppo regionale dell'obiettivo di cooperazione europea"); n. 1300/2013 (relativo al Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1084/2006 del Consiglio); n.1301/2013 (relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e a disposizioni specifiche concernenti l'obiettivo "Investimenti a favore della crescita e dell'occupazione" e che abroga il regolamento CE n. 1080/2006); n. 1302/2013 (che modifica il regolamento CE n.1082/2006 relativo a un gruppo di cooperazione territoriale – GECT - e riguarda il chiarimento, la semplificazione e il miglioramento delle norme in tema di costituzione e di funzionamento di tali gruppi); n. 1303/2013 (recante "Disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca" e che abroga il regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio); n. 1304/2013 (relativo al Fondo sociale europeo e che abroga il regolamento CE n. 1081/2006 del Consiglio); n. 1305/2013 (sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR e che abroga il regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio). Il Regolamento generale n. 1303/2013, definisce i fondi che forniscono sostegno nell'ambito della politica di coesione, cumulativamente fondi strutturali e di investimento europei – Fondi "SIE" (FESR- FSE e Fondo di coesione, Fondo per lo sviluppo rurale-FEASR e per il settore marittimo e della pesca - FEAMP). Sulle modifiche apportate nel 2020 ad alcuni di questi regolamenti in relazione all'emergenza COVID-19 cfr. par. 6.



FSE pari al 75,46%, in termini di impegni giuridicamente vincolanti e al 45,37% in termini di spesa sostenuta dai beneficiari.

Più in dettaglio, il dato aggregato risulta composto nei seguenti termini:

- per i programmi operativi nazionali (PON), gestiti dalle amministrazioni centrali, è stato registrato un livello di impegni pari al 77,54% e del 46,49%, in relazione alla spesa sostenuta dai beneficiari;
- per i programmi operativi gestiti dalle amministrazioni regionali, sono risultati maggiori livelli di avanzamento, sotto entrambi i profili, nelle regioni più sviluppate nella misura, rispettivamente, del 79,94% e del 50,48%. D'altro canto, le regioni meno sviluppate hanno registrato una media rispettiva non particolarmente deteriore, pari al 71,14% e al 41,80%; mentre presentano risultati inferiori le regioni in transizione (65,91% e 37,79%);
- per quel che concerne i programmi di cooperazione territoriale, gli impegni si attestano al 73,49% e i pagamenti al 27,20%.⁷

I riferiti valori, se, da un lato, si presentano in progressione rispetto ai corrispondenti dati del 2019, nondimeno non appaiono soddisfacenti. Infatti, la dimensione media degli impegni giuridicamente vincolanti è ben lontana dal totale delle risorse programmate e, soprattutto, troppo limitata risulta l'entità dei pagamenti ai soggetti beneficiari: solo in un settore di poco superiore al 50%, mentre ampiamente al di sotto in tutti gli altri. Certamente il risultato potrà esser stato condizionato dagli effetti della pandemia, ma nel complesso esso appare tendenzialmente in linea con il *trend* delle annualità precedenti, in ciò emergendo una capacità di gestione dei finanziamenti non ancora del tutto adeguata.

Sul fronte dell'impiego delle risorse, i dati forniti dall'Agenzia per la coesione territoriale e dall'IGRUE indicano che, al 31/12/2020, i 51 programmi operativi

⁷ Nota RGS - IGRUE del 4 giugno 2021.



cofinanziati da fondi dell'Unione Europea hanno raggiunto l'obiettivo fissato (N+3 2020), in tal modo evitando l'applicazione del meccanismo di disimpegno automatico⁸: in particolare, la spesa pubblica certificata⁹ alla Commissione Europea è stata pari 21,27 miliardi di euro.

Resta confermato, quindi – come posto in rilievo nella relazione di questa Procura generale in sede di parificazione del Rendiconto del 2019 – che, per il periodo di programmazione 2014/2020, si sono registrate riduzioni di finanziamento per disimpegno automatico (per omesso impegno nel termine prefissato), con riferimento al POR Valle D'Aosta per un importo di 2.95 milioni di euro (di cui 1,47 milioni di quota UE) e al PON Inclusione FSE, con riduzione complessiva di 30,86 milioni (di cui 24,69 di quota UE)¹⁰.

Per quanto attiene alla programmazione 2007-2013 – che si è conclusa al 31 marzo 2017, con l'invio alla Commissione UE del “pacchetto di chiusura”, corredato dai rapporti finali delle autorità di gestione, di *audit* e di certificazione¹¹ – anche nel corso del 2020, è proseguito il confronto con i servizi della Commissione Europea (DG Politica regionale ed Urbana e DG Occupazione Affari Sociali e inclusione) sui contenuti dei documenti presentati dalle Autorità di Gestione dei Programmi comunitari, in funzione della definitiva chiusura formale e del pagamento del saldo richiesto entro il 31 marzo 2017.

⁸ Comunicazione Agenzia per la coesione territoriale del 25/05/2021 e nota IGRUE citata in precedenza.

⁹ La spesa certificata all'UE corrisponde alle richieste di rimborso delle spese sostenute che vengono presentate alla Commissione Europea dalle Amministrazioni titolari dei Programmi cofinanziati dai Fondi Strutturali. Tali richieste, per ogni annualità contabile delle risorse impegnate sul bilancio comunitario per ciascun Fondo (FSE, FESR) e Programma Operativo, sono da presentare entro un determinato periodo di tempo, specificamente stabilito per ciascun periodo di programmazione. Le risorse che non risultino certificate alla Commissione entro i termini prestabiliti sono soggette a disimpegno automatico, cioè alla riduzione del finanziamento comunitario e del corrispondente cofinanziamento nazionale del Programma.

¹⁰ Cfr. comunicazione cit. Agenzia per la Coesione Territoriale.

¹¹ Più in dettaglio, la documentazione è composta dal Rapporto finale di esecuzione da parte della ADO, il Rapporto finale di controllo da parte dell'Autorità di *Audit*, dalla certificazione delle spese e dalla domanda di saldo finale da parte della Autorità di Certificazione.



Alla data del 31/12/2020, risultano esser state perfezionate le procedure di chiusura con contestuale pagamento del saldo finale in relazione a 49 Programmi Operativi su 58, di cui 23 cofinanziati dal FESR, 20 cofinanziati dal FSE, oltre ai 6 Programmi Operativi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con Autorità di Gestione assegnata all'Italia. Più in dettaglio, la chiusura ha interessato:

- 18 Programmi Operativi regionali FESR;
- 17 Programmi Operativi regionali FSE;
- 6 Programmi Operativi azionali: *Governance* e AT FESR, *Governance* e Azioni di Sistema FSE, Istruzione - Ambienti per l'apprendimento FESR, Istruzione - Competenze per lo sviluppo FSE, Sicurezza per lo Sviluppo FESR, Azioni di sistema FSE;
- 2 Programmi Operativi Interregionali Nazionali FESR: Attrattori culturali, naturali e turismo, Energie rinnovabili e risparmio energetico;
- 6 Programmi dell'Obiettivo Cooperazione Territoriale Europea con Autorità di Gestione Italiana: Italia Francia frontiera marittima, Italia Francia Alpi (ALCOTRA), Italia Svizzera 2007-2013, Italia Slovenia, Italia Austria e Italia Malta.

Sono ancora in *itinere*, invece, le valutazioni dei servizi della Commissione europea in ordine a n. 5 programmi: POR Molise, Sicilia, Calabria – PON reti e mobilità, PON ricerca e competitività.

Nel corso dell'anno in esame, risulta, altresì, che i predetti uffici hanno avviato - con riferimento al PON *Governance* e AT e al PON Istruzione/Ambienti per l'Apprendimento - una procedura di rettifica finanziaria, ai sensi dell'articolo 99 del regolamento (CE) n. 1083/2006, per un importo pari a 3,8 milioni di euro, in relazione ad un progetto attuato in quota parte a valere su entrambi i programmi. Allo stato è pendente il contraddittorio con le Autorità di Gestione di tali programmi, non avendo quest'ultime accettato la proposta di rettifica della



Commissione Europea.

Infine, deve riferirsi 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).

Venendo al dato dei disimpegni, il complesso delle risorse non utilizzate per i programmi operativi degli obiettivi Convergenza e Competitività, nel periodo di programmazione 2007-2013, risulta determinato al 31/12/2020 in euro 281 milioni, pari all'1% delle risorse assegnate all'Italia¹² (in lieve aumento rispetto al dato di euro 274 milioni, riportato nella relazione di questa Procura generale per il 2019, rilevato alla data del maggio 2020).

Da ultimo, deve rilevarsi che in ordine alla programmazione 2000-2006, i cui dati di chiusura sono stati resi nel 2019, non risultano essere stati disposti aggiornamenti dei pertinenti programmi finanziati nel corso dell'annualità in esame: con ciò risultando definitive le percentuali di non utilizzazione dei diversi fondi (3,9% FESR; 7,4% FSE; 0,5% FEOGA; 10% SFOP).¹³

3.2. La Politica agricola comune.¹⁴

¹² Cfr. nota cit. Agenzia per la coesione territoriale.

¹³ Cfr. nota cit. Agenzia per la coesione territoriale

¹⁴ Il quadro di riferimento normativo della Politica agricola comune, per il periodo di programmazione 2014/2020, è definito nei Regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013, n. 1306/2013 (sul finanziamento e sul monitoraggio della politica agricola comune, che abroga i regolamenti del Consiglio CEE n. 352/78, CE n. 165/94, CE n. 2799/98, CE n. 814/2000, CE n. 1290/2005 e CE n. 485/2008) e n. 1307/2013 (recante norme sui pagamenti diretti agli agricoltori nell'ambito dei regimi di sostegno previsti dalla politica agricola comune, che abroga il regolamento CE n. 637/2008 del Consiglio e il regolamento CE n. 73/2009 del Consiglio). L'attuazione di tale politica è realizzata, in Italia, attraverso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA), che svolge le funzioni di organismo di coordinamento ed organismo pagatore dei fondi FEAGA e FEASR. Accanto ad essa, per specifici settori operano anche, in funzione di organismi pagatori, l'Agenzia delle Dogane (SAISA), l'Ente Risi, nonché alcune agenzie regionali (AVEPA Veneto, ARTEA Toscana, AGREA Emilia-Romagna, OPR Lombardia, ARCEA Calabria, ARPEA Piemonte, OPPAB Bolzano, APPAG Trento).



Per quel che concerne l'attuazione dei programmi rientranti nella politica agricola comune, nel 2020, risultano erogati a valere sul Fondo FEAGA euro 4,266 miliardi¹⁵, mentre in relazione al Fondo FEASR, sono stati dichiarati pagamenti per 1,521 miliardi.¹⁶

Quanto ai programmi relativi al FEAMP, nell'aprile 2020, sono stati accreditati dai servizi della Commissione 15,15 milioni di euro a titolo di prefinanziamento annuale: la complessiva dotazione finanziaria del programma, come indicato in precedenza, è di 979,49 milioni di euro (di cui il 41% di competenza dell'Autorità di Gestione-AdG, pari ad euro 404.317.176 e il 59% degli Organismi Intermedi - OO.II., pari ad euro 575.179.395).

In particolare, i Programmi di sviluppo rurale hanno registrato pagamenti sul FEASR per euro 5,962 miliardi, con ciò risultando un avanzamento della spesa pari al 57,59% della dotazione finanziaria complessiva assegnata all'Italia (pari a euro 20,912 miliardi, dei quali 10,444 miliardi di quota FEASR). In dettaglio, le spese effettuate si presentano così ripartite:

- le regioni più sviluppate (ex obiettivo competitività) hanno dichiarato spese per euro 2,400 miliardi, pari al 59,49% della dotazione totale FEASR 2014-2020 (nel 2019 la percentuale di avanzamento aveva raggiunto il 45,42%);
- le regioni meno sviluppate (ex obiettivo convergenza) hanno dichiarato/rendicontato spese per euro 2,371 miliardi, corrispondenti ad un grado di avanzamento del 53,16% (nel 2019 era del 38,57%);
- le regioni in transizione hanno dichiarato spese complessive per 574 milioni di euro, pari ad un grado di attuazione del 60,47%;
- per i programmi nazionali (PSRN e Rete rurale nazionale) sono state dichiarate

¹⁵ Nota AGEA n. 36543 del 18 maggio 2021.

¹⁶ Nota MIPAAF n. 253239 dell'1 giugno 2021.



spese per 615,86 milioni di euro¹⁷.

Con riguardo all'attuazione della programmazione FEAMP, al 31 dicembre 2020, sono stati registrati impegni di spesa per 583,07 milioni di euro¹⁸ (di cui 324,6 milioni di euro in quota UE), a fronte dei quali risultano pagamenti effettuati per 395,2 milioni di euro (di cui 224,8 milioni di euro in quota UE).

In termini di impiego delle risorse, i dati forniti dal Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali – Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (PEMAC) – indicano l'avvenuta certificazione di spese pari a € 211.360.413,25 (quota UE), con ciò risultando superato il pertinente obiettivo annuale (€ 199.910.589,19)¹⁹.

Nel quadro degli interventi previsti dalla Politica agricola dell'Unione, nel 2020, come anticipato all'inizio della trattazione, è stata introdotta – su proposta della Commissione – una misura straordinaria di sostegno, per affrontare gli effetti dell'emergenza epidemiologica da virus COVID-19. Si tratta del Regolamento (UE) n. 872 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2020, recante “Modifica del reg. (UE) n. 1305/2013 per quanto riguarda una misura specifica volta a fornire un sostegno temporaneo eccezionale nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in risposta all'epidemia di COVID-19”.

L'intervento ha natura temporanea ed è stato denominato “Misura 21”: con esso si consente agli Stati membri di sostenere in maniera mirata, nell'ambito dei rispettivi programmi di sviluppo, agricoltori e piccole/medie imprese attivi nella

¹⁷ Si rammenta che il bilancio annuale della attuale PAC – come per ciascun Fondo di sostegno al settore agricolo – è stabilito nell'ambito del Quadro Finanziario pluriennale (QFP) 2014-20: ai fini delle informazioni relative ai flussi finanziari l'esercizio ordinario, con riferimento all'anno "n", per la gestione del FEAGA inizia il 16 ottobre dell'anno n-1 e termina il 15 ottobre dell'anno "n", risultando pertanto sfasato rispetto all'esercizio finanziario, sul quale è invece basato il bilancio UE, come anche quello nazionale.

¹⁸ Nell'importo è compresa la voce afferente all'Assistenza Tecnica.

¹⁹ Cfr. nota MIPAAF cit.



trasformazione, commercializzazione e/o sviluppo di prodotti agricoli, in quanto particolarmente colpiti dalla crisi pandemica.

In particolare, è previsto che *“il sostegno è erogato in forma di somma forfettaria da versare entro il 30 giugno 2021, in base alle domande di sostegno approvate dall’autorità competente entro il 31 dicembre 2020. Il successivo rimborso della Commissione è versato conformemente agli stanziamenti di bilancio e subordinatamente ai fondi disponibili”* (art. 4).

Per l’Italia sono stati stanziati, per tale strumento, complessivamente 175,45 mln di euro (pari a 87,71% di sola quota FEASR). Al 31 dicembre 2020, sono stati pagati 53,29 mln di euro pari al 27,5% del totale stanziato della misura in questione. Deve notarsi che risultano essersene avvalse solo le regioni Veneto, Lombardia, Liguria, Sicilia, Emilia-Romagna, Abruzzo, Basilicata e Puglia, con una percentuale di utilizzo, rispetto alle somme programmate, che va dal 96,44% al 7,23%.

I dati sono più compiutamente rappresentati nel prospetto che segue.

| PSR | Risorse programmate Misura 21 | | Pagato Misura 21 al 31 dicembre 2020 | | % Avanzamento (D/B*100) |
|-------------------|-------------------------------|---------------|---|--------------|-------------------------------|
| | Spesa Pubblica (A) | FEASR (B) | Spesa Pubblica (C) | FEASR (D) | |
| Veneto | 23.000.927,64 | 9.918.000,00 | 22.181.689,68 | 9.564.744,59 | 96,44% |
| Lombardia | 19.920.000,00 | 8.589.504,00 | 19.152.851,02 | 8.258.709,36 | 96,15% |
| Liguria | 6.193.001,40 | 2.661.752,00 | 4.242.181,01 | 1.823.289,40 | 68,50% |
| Sicilia | 5.000.000,00 | 3.025.000,00 | 3.358.027,12 | 2.031.606,41 | 67,16% |
| Emilia Romagna | 300.002,32 | 129.361,00 | 165.489,10 | 71.358,90 | 55,16% |
| Abruzzo | 9.589.311,83 | 4.602.869,68 | 1.351.666,04 | 648.799,70 | 14,10% |
| Basilicata | 13.427.537,19 | 8.123.660,00 | 1.478.998,96 | 894.794,37 | 11,01% |
| Puglia | 18.869.752,62 | 11.416.184,00 | 1.365.000,00 | 825.825,00 | 7,23% |
| Calabria | 21.786.000,00 | 13.180.530,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Campania | 6.000.000,00 | 3.630.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |



| | | | | | |
|-----------------------|----------------|---------------|---------------|---------------|-------|
| Friuli Venezia Giulia | 2.923.050,00 | 1.260.419,16 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Marche | 6.500.000,00 | 2.802.800,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Molise | 4.000.000,00 | 1.920.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Piemonte | 9.645.000,00 | 4.158.924,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Sardegna | 2.000.000,00 | 960.000,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Toscana | 18.988.404,45 | 8.187.800,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Umbria | 7.000.000,00 | 3.018.400,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| Valle d'Aosta | 310.000,00 | 133.672,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00% |
| ITALIA | 175.452.960,45 | 87.718.875,84 | 53.295.902,94 | 24.119.127,73 | 25,5% |

Venendo all'esame dei dati afferenti al precedente ciclo di programmazione 2007-2013, si registra un tasso di utilizzo delle risorse del fondo FEASR pari al 98,79%, risultando un differenziale molto contenuto fra quanto stanziato (euro 8,9 miliardi) e quanto utilizzato (euro 8,8 miliardi).

Complessivamente, gli esiti del monitoraggio forniti nella relazione di chiusura della programmazione con dati aggiornati al 31 dicembre 2015 hanno evidenziato, infatti, un tasso medio di esecuzione del 98% (da un minimo del 95,89% dell'Asse 4 - "Leader" ad un massimo del 99,24% dell'Asse 2 - "Migliorare l'ambiente e il paesaggio"): in particolare, la spesa pubblica erogata risulta essere stata di 17,289 miliardi di euro, a fronte di uno stanziamento originario di 17,501 miliardi.

4. Le rettifiche finanziarie.

Le rettifiche finanziarie, come noto, si sostanziano in interventi di riduzione e/o recupero di finanziamenti erogati dall'Unione Europea, che possono conseguire in esito alle operazioni di controllo e verifica sull'esecuzione dei programmi finanziati. Sono disposte con decisioni della Commissione UE.



L'ambito di maggiore incidenza di tali misure è rappresentato dalla Politica agricola comune (FEAGA e FEASR), ancorché nel corso degli anni siano stati interessati anche fondi strutturali quali FESR e FSE.

Nel 2020 sono state adottate n. 3 decisioni di rettifica, tutte afferenti a fondi per il settore agricolo, per un importo complessivo di oltre 106 milioni di euro (106.507.003,71): per nessuna di esse risulta presentato ricorso al Tribunale UE.²⁰

| | | |
|--|----------------|---|
| Decisione ad Hoc n. 62 n. 2020/201 del 12.02.2020 | 104.891,47 | Sostegno agli investimenti nelle aziende agricole - SR (Oplo) |
| Decisione ad Hoc n. 63 n. 2020/859 del 16.06.2020 | 4.920.456,49 | Misure 112,125,211,212,214,216,221,223,226,227, 313,321,322,323,511 RDP 2007-2013; Misure 6,7,8,10,11,13,14,20 RDP 2014- 2020 (Arcea/Avepa) |
| Decisione ad Hoc n. 64 n. 2020/1734 del 18.11.2020 | 101.481.655,75 | Promozione (Op Agea); Aiuti diretti (tutti OP); Condizionalità (OP Agea/Oplo) |

Nell'esercizio risultano, inoltre, avviate tre istruttorie riguardanti il FEASR, di cui una relativa a tutti gli organismi pagatori (indagine RD2/2020/042 PSR 2014-2020 MISURA 13); una riguardante AGEA (indagine RD2/2020/003 PSR 2014-2020 Sicilia) ed una AGREA (Emilia-Romagna - RD1/2020/804 PSR 2014-2020 Misure Investimento beneficiari privati): i pertinenti importi non sono ancora definiti.

I provvedimenti di rettifica finanziaria confermano la permanenza di aree di inefficienza e di carenza di adeguati sistemi di controllo, con effetti di perdita diretta di risorse e conseguente depotenziamento dei risultati ottenuti in sede di negoziati sull'assegnazione dei fondi.²¹

²⁰ Cfr. Nota AGEA cit. del 18/05/2021.



Due ulteriori indagini sono state promosse dalla Commissione europea, in relazione alla programmazione 2000/2006 a valere sulle spese del fondo FEOGA Sezione Orientamento.²²

In un caso (RD0/2020/03/IT), si configura un addebito a carico dello Stato italiano per un importo di 1.268.531 euro, correlato ad 11 casi regionali.

Nell'altro (RD0/2020/04/IT), l'importo contestato risulta pari a 3.011.533,00 euro, in relazione a 10 casi regionali. Le pertinenti istruttorie sono in corso.

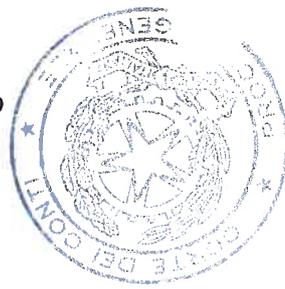
Infine, nel marzo 2020, sono stati svolti due incontri bilaterali riguardanti altrettante indagini avviate nel 2019 (RDO/2019/001/IT e RDO/2019/002/IT), sempre in relazione a finanziamenti FEOGA-Sezione Orientamento, a valere, però, sul pregresso periodo di programmazione 2000/2006. L'attività di confronto è tuttora pendente, poiché la Commissione europea ha dilazionato i tempi per la conclusione della procedura, in seguito alla sopravvenienza dell'emergenza sanitaria.

Per quel che concerne le attività di recupero di somme nei confronti delle amministrazioni regionali o locali, correlate a procedure di rettifica o riduzione di finanziamento, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali ha riferito in merito all'esecuzione di due decisioni della Commissione Europea:

- 1) la n. 1119 del 22 giugno 2015 (Decisione *ad hoc* n. 48), che ha disposto nei confronti della Repubblica Italiana una correzione finanziaria complessiva di euro 12.099.782,97. Nell'ambito di tale rettifica, in relazione alla somma di euro 481.853,40 - afferenti alla misura 112 "insediamento giovani agricoltori" prevista nell'ambito del Programma di sviluppo rurale 2007/13 della Regione Lazio - è stata attivata nei confronti di quest'ultima, la procedura di rivalsa, di

²¹ Cfr. Nota AGEA cit.

²² Cfr. Nota MIPAAF, più volte citata.



cui all'art. 43 della legge 234/2012. Nel corso del 2020, in seguito al diretto coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, è stato predisposto uno schema di DPCM, con il quale gli oneri derivanti dalla decisione sono attribuiti alla Regione Lazio, che dovrà provvedere alla restituzione della somma complessiva di euro 897.116,18, di cui euro 481.853,40 per la quota FEASR ed euro 415.262,78 per la quota a carico del Fondo di Rotazione.

- 2) la n. 2017/2014 dell'8 novembre 2017 (Decisione *ad hoc* n. 55), che ha disposto per l'Italia una rettifica finanziaria complessiva di euro 62.447.100,77, di cui euro 507.767,73 afferenti agli esiti dell'indagine RD3/2015/003/IT – Sviluppo rurale relativa alla misura 511 -“Assistenza tecnica”, attivata nell'ambito del programma di sviluppo rurale 2007-2013 (regioni Sicilia e Campania) ed euro 468.957,00 afferenti agli esiti dell'indagine RD3/2016/101/IT – Sviluppo rurale relativa alle misure 112 – (Insediamento di giovani agricoltori) nel quadro di sviluppo rurale 2007-2013 e spese transitorie dichiarate nell'ambito della misura 6 (Sviluppo delle aziende agricole e delle imprese) del programma di sviluppo rurale 2014-2020 (regione Lazio). Anche in questo caso è stata attivata la procedura di rivalsa nei confronti delle regioni interessate.

5. Le irregolarità e le frodi.

Il contrasto alle “irregolarità e frodi”²³, in danno degli interessi finanziari dell'Unione Europea, è stato oggetto negli ultimi anni di rinnovata attenzione da

²³ Le nozioni di “frode” ed “irregolarità” non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. Tale rinvio è stato confermato nel regolamento CE n. 883/2013 dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga i regolamenti CE n. 1073/99 ed EURATOM n. 1074/1999. La nozione di “irregolarità” è contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Per la nozione di frode cfr. l'art.1 della Convenzione per la protezione degli interessi finanziari adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall'Italia con la legge n. 300/2000 - c.d. Convenzione PIF) sostituita dalla direttiva del 5 luglio 2017 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla “Lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale” (GUUE L 198, 28 luglio 2017, pagg. 29 e ss.), entrata in vigore il 17 agosto 2017.



parte del legislatore comunitario, che è intervenuto nella materia sia attraverso l'adozione di direttive che di atti regolamentari. Viene in rilievo, in detto contesto, la direttiva UE n. 1371, adottata il 5/07/2017 ed entrata in vigore il 17/08/2017, riguardante la lotta contro la frode mediante il diritto penale e finalizzata ad implementare misure comuni di contrasto all'interno dei diversi Stati membri.

L'Italia ha avviato il recepimento delle norme comunitarie con la legge n. 117 del 4/10/2019 (legge di delegazione europea per 2018), che ha conferito al Governo una serie di deleghe legislative, funzionali all'attuazione di direttive europee ed altri atti dell'Unione. In particolare, l'art. 4 della legge è dedicato alla materia in discussione.

Come evidenziato nella relazione di questa Procura generale sul rendiconto generale dello Stato per il 2019, l'adozione della normativa nazionale attuativa è ancorata al rispetto non solo dei principi declinati nella legge 24 dicembre 2012, n. 234 ("Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea"), ma anche di criteri direttivi specifici, quali:

- individuare i reati previsti dalle norme vigenti, che possano essere ritenuti reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea; abrogare espressamente tutte le norme interne che risultino incompatibili con quelle della direttiva e, in particolare, quelle che stabiliscono che i delitti che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea non sono punibili a titolo di concorso o di tentativo;
- modificare l'articolo 322-*bis* del codice penale, nel senso di estendere la punizione dei fatti di corruzione passiva come definita dalla direttiva anche ai pubblici ufficiali e agli incaricati di pubblico servizio di Stati non appartenenti all'Unione europea, quando tali fatti siano posti in essere in modo che ledano o possano ledere gli interessi finanziari dell'Unione;



- integrare le disposizioni del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, recante disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, prevedendo espressamente la responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche anche per i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea²⁴.

Il recepimento della suindicata direttiva è intervenuto con il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 75. Le nuove norme sostituiscono la previgente regolazione, derivante dalla “Convenzione PIF-Protezione degli interessi finanziari” (sottoscritta il 25/07/1995 e ratificata dall'Italia con la legge 20/09/2000, n. 300) e dai suoi tre protocolli, con cui erano stati introdotti i primi elementi di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Ulteriore dato ordinamentale di rilievo connesso all'attuazione della nuova disciplina di contrasto delle frodi comunitarie è rappresentato dalla delega, contenuta nella succitata l. n. 117/2019, all'emanazione di uno o più decreti legislativi diretti all'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1939 del Consiglio del 12/10/2017, che concerne l'introduzione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura antifrode europea-EPPO (*European Public Prosecutor Office*).

In esecuzione della riferita delega è stato adottato il decreto legislativo 2/02/2021, n. 9, recante “Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea <<EPPO>>”. Il testo regola tutti i profili istituzionali ed organizzativi necessari ad assicurare all'interno degli uffici

²⁴ Per gli ulteriori adeguamenti della normativa penale richiesti dal recepimento della direttiva in esame, si rimanda alle indicazioni contenute nella relazione sul Rendiconto 2019.



giudiziari nazionali la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di competenza dell'EPPO (cfr. art. 22 del regolamento (UE) n. 2017/1939). Deve sottolinearsi, in proposito, che la Procura antifrode europea ha avviato formalmente la propria attività a decorrere dall'1/06/2021.

Venendo all'esame dei dati concernenti il 2020, giova rammentare che – per quanto attiene al settore agricolo²⁵ – i regolamenti (UE) nn. 1971 e n. 1975 del 2015 prevedono la comunicazione alla Commissione europea delle informazioni sulle irregolarità di importo unitario superiore a 10.000 euro, riguardanti il FEAGA ed il FEASR.

Nell'esercizio in esame, gli organismi pagatori italiani hanno comunicato complessivamente n. 321 casi irregolari, per un corrispettivo finanziario irregolare di euro 23,61 milioni su complessivi euro 32,686 milioni di spesa interessata: di tali segnalazioni, n. 298 hanno riguardato irregolarità di carattere non fraudolento, per un corrispettivo finanziario di 21,20 milioni di euro (rispetto a 29,94 milioni di euro di spesa) e n. 23 riguardano sospette frodi per un corrispettivo finanziario di 2,4 milioni di euro (a fronte di 2,7 milioni di spesa interessata).

Per quanto attiene ai fondi strutturali²⁶, i dati offerti dal Dipartimento delle politiche europee indicano che nel 2020 sono stati segnalati n. 158 casi (nel 2019 erano stati 103): di questi, n. 134 hanno riguardato il FESR, n. 21 il FSE, n. 3 il FEOGA Orientamento (GUID). Per 148 casi sono state attivate procedure amministrative, mentre in n. 9 fattispecie sono stati avviati procedimenti giudiziari.

Con riguardo alla consistenza finanziaria delle irregolarità emerse, l'importo complessivo delle stesse risulta pari a 56,4 milioni di fondi UE, di cui 50,7 milioni relativi al FESR (nel 2019, 14,8 milioni), 5,4 milioni di euro relativi al FSE (nel

²⁵ Cfr. nota Mipaaf più volte citata.

²⁶ Cfr. nota n. 4555 del Dipartimento delle Politiche europee del 13/05/2021.



2019, 927mila euro) e 117 mila euro per il GUID (nel 2019, 385mila euro). Nel prospetto che segue è rappresentata, più in dettaglio, la distribuzione delle segnalazioni e la loro dimensione finanziaria nel raffronto tra le annualità 2019 e 2020.

| Autorità | 2019 | 2020 |
|--|------------|------------|
| Agenzia per la Coesione Territoriale | 0 | 420.837 |
| Calabria | 10.066.852 | 25.751.818 |
| Campania | 89.498 | 225.400 |
| Emilia Romagna | 100.440 | 10.865 |
| Friuli Venezia Giulia | 91.066 | 0 |
| Lazio | 831.864 | 136.820 |
| Lombardia | 0 | 562.354 |
| Marche | 0 | 26.148 |
| Ministero Infrastrutture e dei Trasporti | 1.996.750 | 23.325.350 |
| Ministero dello Sviluppo Economico | 0 | 96.743 |
| MIUR (Ricerca) | 278.618 | 1.771.673 |
| Piemonte | 32.758 | 0 |
| Provincia Autonoma di Bolzano | 11.364 | 188.007 |
| Provincia Autonoma di Trento | 51.615 | 20.603 |
| Puglia | 246.160 | 114.870 |
| Sardegna | 379.702 | 441.163 |
| Sicilia | 385.088 | 2.857.177 |
| Toscana | 178.268 | 452.516 |



| | | |
|---------------------------|-------------------|-------------------|
| Veneto | 1.377.795 | 0 |
| Totale complessivo | 16.117.839 | 56.402.344 |

Fonte Dip.to Politiche Europee

Anche nel 2020 è stata adottata la procedura di “decertificazione” dei progetti per i quali sono emerse irregolarità, in tal modo determinandone l’esclusione diretta dal finanziamento europeo (tale procedura 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) nella misura di euro 27,8 milioni di euro, pari al 51% dell’ammontare delle irregolarità segnalate (nel 2019 erano stati 12,4 milioni).

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

| Autorità | Imp. Coinvolto Amount involved | Imp. Pagato Amount paid | Decertificazione Decertifications | Imp. da imp. Recuperato Recuperare Amount recovered Amount to recover | |
|--|-----------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------|---|------------|
| Agenzia per la Coesione Territoriale | 420.837 | 420.837 | 420.837 | 327,463(*) | 93.374 |
| Calabria | 25.751.818 | 25.751.818 | 25.445.993 | 0 | 25.751.818 |
| Campania | 225.400 | 225.400 | 225.400 | 154.767 | 70.633 |
| Emilia Romagna | 10.865 | 10.865 | 0 | 10.865 | 0 |
| Lazio | 136,820 | 136.820 | 136.820 | 136.820 | 0 |
| Lombardia | 562.354 | 150.525¹¹ | 167.307 | 42.058(**) | 125.249 |
| Marche | 26.148 | 26.148 | 26.148 | 26.148 | 0 |
| Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti | 23.325.350 | 22.281.153 | 0 | 5.135.622 (*per 1 caso) | 17.145,531 |



| | | | | | |
|------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| MIUR (Ricerca) | 1.771.673 | 1.771,673 | 0 | 0 | 1.771.673 |
| Ministero dello Sviluppo Economico | 96.743 | 96.743 | 96.743 | 0 | 96.743 |
| Provincia Autonoma di Bolzano | 188.007 | 188.007 | 188.007 | 16.402 | 171.605(***) |
| Provincia Autonoma di Trento | 20,603 | 20.603 | 20.603 | 20.603(***) | 0 |
| Puglia | 114.870 | 114.870 | 114.870 | 26.850(.....) | 88.020 |
| Sardegna | 441.163 | 441.163 | 441.163 | 415.286(.....) | 25.877 |
| Sicilia | 2.857.177 | 2.857,177 | 438.319 | 0 | 2.857.177 |
| Toscana | 452.516 | 319.439 | 77.875 | 0 | 319.439 |
| Totale complessivo | 56.402.344 | 54.813.241 | 27.800.085 | 6.312.884 | 48.517.139 |

Fonte Dip.to Politiche Europee - (1) sono stati esclusi dal conteggio euro 16.782 di importo irregolare in quanto non pagato - (*) recupero a mezzo compensazione con ulteriori pagamenti effettuati verso il beneficiario - (**) recupero avvenuto per determinazione dell'importo di progetto concesso al beneficiario (***) applicate rettifiche finanziarie a cura della Regione - (****) non vi è recupero in quanto l'irregolarità risulta in capo alla Provincia - (*****) la Regione ha chiarito che la somma decertificata non è da recuperare perché posta a carico di altra fonte di finanziamento - (*****) l'importo irregolare non è attribuibile al beneficiario

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

Infine, per quanto concerne le attività investigative nazionali²⁷, anche per l'anno 2020, la Procura generale e le Procure regionali hanno ricevuto plurime informative dalla Guardia di finanza e dal Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali in merito a frodi comunitarie e/o indebite percezioni di contributi in agricoltura, per un importo complessivo (comprensivo delle quote di cofinanziamento nazionali) di oltre 243 milioni di euro.

In particolare, la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 47

²⁷ Cfr. Relazione scritta PG anno giudiziario 2021, in www.corteconti/procuragenerale/it.



segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 242,107 milioni di euro (nel 2019 n. 95 segnalazioni per un totale di euro 26,074 milioni); mentre il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, nell'ambito dell'attività investigativa e di controllo nel settore delle contribuzioni agricole e nelle frodi agroalimentari di cui al D.P.R. 129/2009, ha proceduto all'inoltro alle procure regionali segnalazioni relative alla conclusione di indagini riguardanti indebite percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate n. 10 segnalazioni per importo complessivo di euro 924 mila (nel 2019 vi erano state n. 17 segnalazioni per un importo complessivo di euro 4,9 milioni). Di seguito un prospetto riepilogativo delle indicate attività.

| Fondo | Importi | Segnalazioni | |
|--------------------------------|-----------------------|--------------|-----------|
| | | GdF | CC |
| FESR - L. 488/92 | 11.916.518,75 | 11 | 0 |
| FEOGA - FEAGA - FEASR - PAC | 230.290.641,81 | 32 | 10 |
| FSE | 712.750,00 | 2 | 0 |
| FEP | 112.000,00 | 2 | 0 |
| Fondi Diretti UE | 0,00 | 0 | 0 |
| TOTALE | 243.031.910,56 | 47 | 10 |

Sul piano contenutistico, similmente a quanto rilevato nel 2019, la distribuzione delle segnalazioni in relazione ai diversi fondi comunitari presenta sempre una rilevante incidenza di fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) e ai relativi cofinanziamenti nazionali.

Infatti, sull'importo totale delle segnalazioni (nel 2019 erano state n. 112 per euro 30,977 milioni), n. 11 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) e ai relativi cofinanziamenti nazionali, per complessivi euro 11,916 milioni.



Tuttavia, l'esercizio in esame risulta connotato marcatamente dall'imponente contestazione di illecita percezione di finanziamenti comunitari nella regione Emilia-Romagna per un ammontare di 204,17 milioni di euro, segnalata dalla Guardia di finanza attraverso tre verifiche: tali casi assorbono quasi totalmente la consistenza finanziaria delle segnalazioni (n. 42) concernenti i fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR-PAC), pari a 230,29 milioni di euro. Ulteriori due fattispecie afferiscono, poi, a risorse del FSE (formazione professionale) per un importo di euro 712 mila; ed infine, altre due riguardano il fondo per la pesca FEP per un valore di euro 112 mila. I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2020 ammontano a 2134, per un importo totale nel periodo di oltre un miliardo e cinquecento milioni di euro.

In ambito nazionale, anche nel 2020, è proseguita la partecipazione stabile della Procura generale alle riunioni del Comitato nazionale per la lotta alla frode presso il Dipartimento delle Politiche europee della Presidenza del Consiglio dei Ministri. In data 16/12/2020 si è tenuta la riunione plenaria dell'Organo, nell'ambito della quale sono stati affrontati plurimi argomenti di rilievo sia sul fronte delle iniziative di contrasto alle frodi comunitarie, che su quello della gestione della crisi prodotta dalla pandemia da COVID-19²⁸.

È proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), con il quale – giova rammentare – nel 2013 è stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione del 2006, attraverso la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa (ACA), secondo la terminologia

²⁸ Più in dettaglio si è relazionato: sulle riunioni del Gruppo Anti Frode (G.A.F.) del Consiglio e del Comitato di Coordinamento Lotta Antifrode (Co.Co.L.A.F.) della Commissione; sullo stato di avanzamento del sistema IMS per la comunicazione alla Commissione UE delle irregolarità e frodi a danno del bilancio europeo; sui lavori preparatori relativi alle proposte di Regolamento di cui al nuovo Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 (QFP) e *Next Generation EU* e sulle possibili ricadute sul dispositivo regolatorio nazionale; sul Progetto "PIAF-IT" (Piattaforma Integrata Anti-Frode); sul Progetto "C.A.T.O.N.E." (*Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences*).



prevista dal nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013.

6. Osservazioni conclusive.

L'esercizio 2020, pur indubitabilmente segnato dagli effetti della crisi sanitaria determinata dal virus COVID-19, presenta un quadro di flussi finanziari con l'Unione europea in sostanziale continuità con l'andamento registrato nelle annualità precedenti.

Si conferma, in primo luogo, la posizione di contribuente "netto" dell'Italia, secondo un *trend* di crescita progressiva, che si è accompagnato all'ingresso nell'Unione di Paesi con più limitato grado di sviluppo. Al riguardo, va sottolineato il dato del reddito nazionale lordo, il cui apporto al complessivo ammontare dei versamenti dell'Italia, oltre a risultare in lieve aumento rispetto al 2019, desta precipuo interesse a fronte della contrazione apprezzabile delle risorse proprie. Ciò appare un indice sintomatico dell'impatto della pandemia sugli scambi commerciali, che ha prodotto un minor volume di tali risorse.

Anche nel 2020, sul piano dell'attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali si registrano obiettivi ritardi sia sul fronte degli impegni che dei pagamenti: si è riferito che, al 31/12/2020, nei programmi nazionali come in quelli gestiti dalle regioni le percentuali di impegno si attestano mediamente al 75% e quelli di spesa al di sotto del 50% (ma le regioni in transizione hanno registrato dati pari, rispettivamente, al 65,91% e 37,79%).

La programmazione 2014/2020 ha registrato disimpegni automatici (per omesso impegno nel termine prefissato) per 30,86 milioni di euro (di cui 24,69 di quota UE), mentre con riguardo alla programmazione 2007/2013, l'ammontare delle risorse non utilizzate nei principali obiettivi (Convergenza e Competitività) è stato definito in 281 milioni di euro.

La situazione è tale per cui, pur essendo venuto a scadenza il periodo di



programmazione pluriennale, non risultano impegnate tutte le risorse programmate. In proposito, sebbene non possa negarsi che la grave crisi sanitaria non ancora conclusasi abbia condizionato l'attività di tutti gli operatori economici e catalizzato le energie delle autorità di governo, nondimeno deve riconoscersi che il rilevato *deficit* di utilizzo dei fondi dell'Unione sia riconducibile ad una obiettiva non adeguata capacità di progettazione e realizzazione dei programmi di investimento.

Nel quadro di queste considerazioni si iscrive anche il dato sull'impiego delle risorse aggiuntive, messe a disposizione dall'Unione con la Misura 21: tale *plafond* di risorse straordinarie aggiuntive per il settore agricolo è stato, infatti, sfruttato solo in parte esigua dal nostro Paese che, al 31 dicembre 2020, presenta pagamenti inferiori al 30% dello stanziamento programmato.

Come già osservato in relazione all'esercizio 2019, il rafforzamento della capacità operativa si pone, vieppiù, come esigenza indefettibile sia per sfruttare al meglio le misure di semplificazione delle procedure e flessibilizzazione dell'impiego dei fondi, introdotte per affrontare gli effetti depressivi dell'emergenza sanitaria, sia per gestire il nuovo programma pluriennale di finanziamenti 2021/2027 e, soprattutto, le nuove ed ingenti risorse destinate dall'Europa all'Italia in attuazione del "*Recovery Fund*".

Con specifico riguardo, poi, alle attività di gestione e controllo delle erogazioni, il settore dei finanziamenti all'agricoltura continua a presentare criticità: anche nel 2020, sono state adottate dalla Commissione Europea n. 3 decisioni di rettifica, tutte afferenti a fondi per il settore agricolo, per un importo complessivo di oltre 106 milioni di euro (più esattamente di euro 106.507.003,71). Inoltre, sono state avviate due ulteriori indagini in relazione alla programmazione 2000/2006 a valere sulle spese del fondo FEOGA Sezione Orientamento, nelle quali si configurano addebiti a carico dello Stato italiano, rispettivamente, per



1,26 milioni di euro e 3 milioni di euro.

D'altro canto, le informazioni acquisite sulle procedure di rivalsa dello Stato verso le autorità debtrici delle rettifiche indicano tempi di attuazione davvero lunghi: con ciò emergendo un quadro complessivo non soddisfacente, che peraltro potrebbe essere sottoposto ad ulteriore pressione proprio in relazione all'acquisizione delle risorse del *Recovery Fund*.

Alle osservazioni che precedono si correlano anche i dati riguardanti le "irregolarità" e le "frodi", che nel 2020 hanno registrato un complessivo incremento, come numero di segnalazioni e come importi contestati. Non confortante, in tale contesto, risulta il dato dimensionale dei recuperi, che si presenta piuttosto esiguo.

Più organizzate ed efficaci azioni per il controllo sulla gestione dei finanziamenti e per il recupero delle risorse oggetto di irregolarità o frodi si pongono – nell'attuale fase storica di sviluppo dell'Unione Europea – quali obiettivi senz'altro prioritari, perché funzionali a garantire il pieno e proficuo utilizzo sia di tutti gli strumenti finanziari ordinari di sostegno previsti dalle Politiche dell'Unione, sia dell'ingente mole di risorse straordinarie affidate agli Stati membri per favorire una duratura ripresa di tutti i settori economici dai gravi effetti depressivi prodotti dalla crisi pandemica.



Capitolo II

LA QUESTIONE DEL RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI ALLA LUCE DELLA NORMATIVA EMERGENZIALE E DELLA PIU' RECENTE GIURISPRUDENZA

(V.P.G. Giacinto Dammicco e V.P.G. Luigi D'Angelo)

Sommario: 1. Premessa. 2. Problematiche vecchie e nuove del contenimento delle patologie di natura contabile degli enti locali. 3. I provvedimenti normativi del 2020. 4. Le recenti pronunce in materia di riequilibrio degli enti locali.

1. Premessa.

Il tema del risanamento degli Enti Locali deve necessariamente restare, anche nel presente periodo, connotato da elementi di eccezionalità, sotto l'attenzione della Corte dei conti nelle sue articolate funzioni.

Il quadro normativo, per quel che concerne, è definito principalmente dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, ad opera della l. cost. n. 3 del 2001 e dalla legge n. 131 del 2003, che abroga i controlli sugli atti degli enti locali.

Successivamente, la l. cost. n. 1 del 2012, modificando l'art. 81 Cost., ha introdotto il principio dell'equilibrio del bilancio unitamente a quello di sostenibilità del debito, quali principi cardine dell'azione delle pubbliche amministrazioni. Il mutato assetto ha condotto all'adozione del d.l. n. 174 del 2012, convertito dalla l. n. 213/2012, che ha implementato una specifica forma di controllo della Corte dei conti sugli enti locali.

La riformulazione dei controlli svolti dalle Sezioni regionali di controllo, potenziati anche dalla legge rinforzata n. 243 del 2012 e concretizzati con interventi del d.l. n. 174/2012 sul Testo Unico degli Enti Locali del 2000 (in particolare, art. 148 e 148-bis), ha condotto alla previsione del giudizio di



parificazione sui rendiconti regionali e alla elaborazione di vari istituti per intervenire sulle patologie finanziarie degli enti locali, attribuendo a dette Sezioni di controllo anche l'esercizio di significativi poteri, ivi compreso un effetto di inibizione della spesa.

Già nel riferire, lo scorso anno²⁹, sulla situazione fotografata alla chiusura del 2019, si formulava un espresso richiamo agli eventi successivi alla chiusura stessa³⁰, dando conto dei forzati slittamenti di molte scadenze, ma anche delle elaborazioni compiute in proposito della Corte dei conti in tutte le funzioni assegnatele.

Il 2020 ha mostrato, al riguardo delle questioni in esame, un faticoso e, talvolta, contraddittorio procedere fra ineludibili vincoli e contemperamento di esigenze connotate da elementi di eccezionalità. Di tutto ciò, la presente esposizione dovrà necessariamente dar conto.

Rappresenta poi elemento di più recente novità l'elaborazione, che risultava in corso al momento della chiusura del presente testo, di uno specifico intervento da parte del decisore politico, a carico della finanza statale, rivolto a ridurre il rischio di dissesto con riferimento agli effetti delle ultime pronunce della Corte costituzionale (in particolare, la sent. n. 80/2021), come sarà esaminato più avanti.

2. Problematiche vecchie e nuove del contenimento delle patologie di natura contabile degli enti locali.

Al fine di fornire un contesto concettuale e normativo nel quale inserire le ultime evoluzioni, si espongono gli elementi terminologici e istituzionali di base. In primo luogo, si deve precisare che con “dissesto” si intende sia la condizione

²⁹ Vedi: *Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato 2019 - Memoria del Procuratore generale f.f.*, al seguente link: <https://www.corteconti.it/Download?id=f568003f-1c57-4bb5-92e6-aafaf7a56160> , pagg. 20-38.

³⁰ Secondo il principio esplicitato a livello sovranazionale per il settore pubblico nell' IPSAS 14, *Events after the Reporting Date* e nel settore privato con lo IAS 10, comunque presente nell'ordinamento in base agli artt. 2427 e 2428 cc, oltre che nell'OIC 29.



contabile che la correlata procedura. Esso è la conseguenza di una crisi “strutturale”, nel senso che riguarda uno squilibrio che non può essere rimediato con i mezzi ordinari.

Prima di giungere a tale situazione, è dato rilevare la presenza di segnali, di circostanze, di sintomi, per i quali l’ordinamento ha apprestato strumenti prodromici, tendenzialmente alternativi, finalizzati a consentire che il quadro finanziario dell’Ente possa essere ricondotto nell’area positiva.

Si dovranno, quindi, individuare le specifiche situazioni patologiche in cui l’Ente può trovarsi e, correlativamente, le misure e le procedure di riequilibrio finanziario e di gestione dell’eventuale avvicinamento al dissesto.

Se tuttavia, per definizione, l’avvicinarsi al dissesto è dovuto ad una situazione contabile di squilibrio, che non può essere rimediata con i mezzi, i tempi e le procedure previste ordinariamente, né, sotto il profilo temporale, entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 TUEL), non basterà il ricorso agli strumenti “ordinari” che il TUEL appresta.

Ci si riferisce specificamente al piano di rientro dal disavanzo di amministrazione previsto dall’art. 188, all’utilizzo di proventi da alienazioni o della quota libera del risultato di amministrazione ovvero dell’aumento tariffe per rimediare a squilibri interni di cui all’art. 193, nonché ai piani di rateizzazione e mutui per debiti fuori bilancio (art. 194). Né basterà il riferimento al singolo esercizio, dovendosi approntare una manovra correttiva con prospettiva triennale (ed in via eccezionale, di durata pari a quella indicata dall’art. 188, comma 1, TUEL).

L’espressione “squilibrio strutturale”, cui si accennava, merita tuttavia una più approfondita illustrazione, ancorata alle pronunce degli ultimi anni³¹.

Ordunque, è stata in proposito evidenziata la differenza qualitativa di due

³¹ Si vedano, in particolare, quelle estremamente complete della SRC Campania.



situazioni: l'una, che possiamo definire "dissesto per ragioni funzionali", consistente nella impossibilità di fatto, ancor prima che giuridica, di continuare a svolgere "funzioni e servizi indispensabili"; la seconda, che definiremmo "dissesto per ragioni finanziarie", è collegata alla impossibilità giuridica di gestire le scadenze di debiti e passività (ad es. per "crediti di terzi"), in sintonia con l'acquisizione delle risorse riferite all'arco temporale del bilancio di previsione.

A tale squilibrio, non potendosi farvi fronte "validamente" con gli strumenti sopra descritti, si rivolge specificamente la previsione normativa del piano di riequilibrio, che sarà meglio illustrato più avanti.

Il significato della interposizione della Corte dei conti nelle suddette procedure è stato variamente presentato, ma in sostanza si basa sull'accertamento della sostenibilità e dell'effettivo funzionamento del piano di riequilibrio.

In tal senso, la prospettazione, per la quale si afferma che il piano di riequilibrio rappresenta una alternativa al dissesto, si scontra con l'esperienza maturata negli ultimi anni. Spesso, infatti, esso rappresenta un passaggio procedimentale che conduce al dissesto ancorché, come si è visto, lo stesso in tale fase sia formalmente solo eventuale³². Anche la Consulta ha voluto fornire un forte richiamo in tal senso, quando di recente³³ ha precisato che, di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può essere procrastinata in modo irragionevole. La prospettiva della Corte costituzionale, anch'essa più diffusamente illustrata nei successivi paragrafi, è stata quella della necessità di "*porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose eredità*".

Ricordiamo che sono previste, come titolo per determinare la situazione di dissesto, ipotesi in cui esso sia conseguente alla auto-dichiarazione ex art. 246

³² Cfr. SRC Campania, n. 8/2018/QMIG.

³³ Corte costituzionale, sent. n. 18/2019, § 6 in diritto.



TUEL oppure sia dichiarato dalla Corte dei conti ex art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011. Esso può essere infatti determinato, ricorrendo una delle quattro ipotesi previste dall'art. 243-*quater*, comma 7: la mancata presentazione del piano nei termini, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso.

Resta estremamente rilevante, come già illustrato nella relazione dello scorso anno, la questione relativa all'individuazione delle circostanze per le quali la sequenza procedurale del dissesto deve presentare forme di automaticità ed in che maniera la pronuncia del Giudice contabile interviene.

Quand'anche, infatti, la situazione di dissesto potesse essere attribuita, in termini di conseguenza legale, ad una situazione di fatto, appare ineludibile una specifica attività dichiarativa, ossia di un atto amministrativo di certazione, frutto di una iniziativa autonoma dell'ente (dichiarazione di dissesto ex art. 246 TUEL) ovvero può essere compulsata dalla Magistratura contabile (c.d. dissesto guidato ex art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011), ma al termine di tale procedura è l'ente ad avere l'obbligo di emettere la dichiarazione di dissesto, a mezzo di un commissario *ad acta*.³⁴

È evidente che la procedura di cui agli artt. 244 e ss. TUEL riveste una particolare gravità, dal momento che interviene sul piano strutturale, dando luogo ad una rottura dell'universalità di bilancio, determinandone la separazione.³⁵ A fronte di ciò, è stato appositamente previsto anche un percorso procedimentale meno traumatico, consistente nella Procedura di Riequilibrio Finanziario

³⁴ Da tali dichiarazioni conseguono, peraltro, effetti che escono dalla disponibilità dell'ente locale, essendo la dichiarazione di dissesto irrevocabile (art. 246, comma 1, secondo inciso, TUEL).

³⁵ Si veda l'art. 255, comma 1 e 268-*bis*, comma 5, TUEL.



Pluriennale³⁶, attraverso la quale è consentita la conservazione dell'unità di bilancio e assicurata una maggiore autonomia organizzativa in capo all'amministrazione, con esclusione della gestione commissariale per il debito pregresso di altre specifiche restrizioni.³⁷

A controbilanciare tale maggiore autonomia soccorre l'obbligo di assicurare il raggiungimento degli obiettivi intermedi, gestendo anche il pagamento del debito pregresso accumulato ed impegnando l'azione amministrativa dell'ente nel senso dell'assorbimento del disavanzo evidenziato, anche al lordo di nuove ed impreviste perdite finanziarie. Si registra, dunque, da un lato, l'affermazione del principio di autoresponsabilità, dall'altro, la sottoposizione ad un controllo di legalità nelle diverse fasi del processo di risanamento da parte della Corte dei conti.

Senza addentrarsi nella complessità delle questioni procedurali e di natura giuridica e finanziaria affrontate in sede di Sezioni di controllo territoriali e di collegi Centrali, sarà utile evidenziare alcune criticità significative. Fra queste, merita un cenno l'incrociarsi del piano del controllo con quello della giurisdizione in senso stretto, nelle ipotesi di esito negativo della verifica, per effetto sia del comma 4 dell'art. 148 TUEL, sia del Codice di giustizia contabile. Ciò riguarda, in particolare, l'ipotesi di cui all'art. 52, comma 4 (obbligo di segnalazione) e all'art. 133, comma 1 (giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie).³⁸

³⁶ Preziose ricostruzioni di tale istituto sono state fornite, in particolare, dalla Sezione delle Autonomie, ad es. con del. n. 8/2019, ove si ribadisce che *"l'istituto del riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie del tutto eccezionale e straordinaria, rappresentando un tertium genus che si aggiunge alle fattispecie di cui agli articoli 242 (Enti in condizioni strutturalmente deficitarie) e 244 del TUEL (Enti in stato di dissesto) e privilegia l'affidamento agli organi ordinari dell'Ente della gestione delle iniziative di risanamento"*, nonché dalle Sezioni Riunite (del. n. 2/SSRRCO/QMIG/2018) che hanno evidenziato come l'istituto si connoti *"per un sistema di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo una alternativa alla dichiarazione di dissesto, dall'altro ad assicurare le dovute garanzie, tanto nella fase procedurale, quanto in quella attuativa"*.

³⁷ Ad esempio, nella gestione del personale, cfr. art. 90, comma 1 e art. 259, comma 6, TUEL.

³⁸ Per un caso recente, si veda Sezione Regionale di controllo Campania, SRC CAM, n. 46/2020/VSGC del 21 aprile 2020.



Presenta, altresì, criticità la questione delle possibili interferenze fra la massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario (OSL) e la parte di gestione che ne può rimanere svincolata. Anche nell'ultimo anno, le Sezioni Regionali di Controllo sono state chiamate a fornire pareri sulle numerose situazioni per le quali non era chiara l'imputazione se al bilancio ordinario dell'ente oppure alla gestione straordinaria dell'OSL³⁹. Si segnala, tra le pronunce su questioni di massima attinenti ai suddetti profili, quella che stabilisce che rientrano nella competenza dell'OSL i debiti correlati a prestazioni di servizio professionali contrattualizzate entro il 31 dicembre dell'esercizio precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, salvi i casi in cui, per la particolare struttura del contratto o per il carattere continuativo o periodico delle prestazioni, la manifestazione degli effetti economici connessi all'esecuzione si realizzi successivamente.⁴⁰

Ha trovato soluzione a tali riguardi anche la questione, evidenziata come fonte di dubbio nella relazione dello scorso anno, circa la possibilità per l'ente locale di riconoscere debiti fuori bilancio in pendenza di procedimento di dissesto. La questione di massima⁴¹ è stata risolta dalla Sezione delle Autonomie nel senso che per i debiti fuori bilancio, rinvenienti da atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre precedente a quello dell'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, non assume carattere indefettibile la previa adozione della deliberazione consiliare di riconoscimento, spettando all'organo straordinario di liquidazione ogni valutazione sull'ammissibilità del debito alla massa passiva⁴².

In materia di pre-dissesto, che rappresenta un rimedio inteso a prevenire il

³⁹ V. per tutte SRC Puglia, n. 23/2020/PAR e SRC Sicilia, n. 39/2020/PAR.

⁴⁰ Sezione delle autonomie, deliberazione n. 21/2020/QMIG del 31 dicembre 2020.

⁴¹ Sollevata da SRC Campania, n. 57/2020/QMIG.

⁴² Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 12/2020/QMIG del 20 luglio 2020.



dissesto vero e proprio, si rammenta che il legislatore ha previsto che il Consiglio comunale, entro il termine di novanta giorni dalla precedente deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, provvede, ai sensi dell'art. 243-*bis*, c. 5, TUEL, a deliberare il piano di riequilibrio pluriennale della durata compresa tra quattro e venti anni⁴³, incluso l'anno in corso. La durata è determinata sulla base del rapporto tra le passività da ripianare nel medesimo e l'ammontare degli impegni di cui al titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato.

Peraltro, si osserva che nell'ipotesi in cui, ad inizio mandato, il piano risulti già presentato dalla precedente amministrazione e non sia ancora intervenuta la deliberazione della Corte dei conti di approvazione o diniego del piano, l'amministrazione in carica ha la facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio.

Gli adempimenti accertativi e documentali e la individuazione delle criticità, che determinano le condizioni di squilibrio, comportano una ricognizione completa dei fattori di tale squilibrio rilevati oltre alla determinazione del disavanzo di amministrazione ed all'emersione dei debiti fuori bilancio. Tutto ciò consente la definizione delle misure di riequilibrio strutturale, comprese quelle eventualmente oggetto di pronuncia di accertamento adottata dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Occorrerà, altresì, individuare le risorse e le misure per il risanamento, che possono essere costituite da entrate proprie, dalla riduzione delle spese e dalle risorse rivenienti dall'accesso al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter* finalizzate al pagamento dei debiti presenti nel piano di riequilibrio.

Il piano di riequilibrio finanziario viene successivamente trasmesso, ai sensi

⁴³ Tale durata del piano è stata introdotta dall'art. 1, c. 888, della l. n. 205/2017, in precedenza il termine massimo di durata del piano era di dieci anni.



dell'art. 243-*quater* del d.lgs. n. 267 del 2000, alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'art. 155 TUEL, per la necessaria istruttoria. All'esito dell'istruttoria, la Commissione ministeriale redige una relazione finale e la trasmette alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti che, entro il termine di 30 giorni dalla ricezione della documentazione, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio.

Il diniego riguardo all'approvazione del piano da parte della Sezione di controllo competente, la mancata approvazione dello stesso da parte dell'ente locale nei termini di cui all'art. 243-*bis* del TUEL (ossia nel termine perentorio di novanta giorni), nonché il mancato rispetto, mediante verifiche semestrali, degli obiettivi del piano⁴⁴ o il mancato riequilibrio finanziario al termine del periodo del piano stesso, comportano l'attivazione della procedura di dissesto.

La riforma del 2012 è stata successivamente sottoposta a numerosi interventi da parte del legislatore, fra i quali, merita di essere segnalato, l'art. 1, c. 714 e 714-*bis*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208. Tendenzialmente, le modifiche sono state rivolte all'estensione della possibilità di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario mediante la riformulazione (determinazione di un nuovo piano in sostituzione del precedente) o rimodulazione (modifiche del piano originario) del piano precedentemente approvato, venendosi a determinare un quadro normativo foriero di continue incertezze in ordine alle risultanze contabili

⁴⁴ L'art. 243-*quater*, comma 7-*bis*, del d.lgs. n. 267 del 2000 prevede che *“Qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Si applicano i commi 3, 4 e 5.”*



da rappresentare all'interno del piano.⁴⁵ Si consideri, a tal riguardo, l'art. 1, c. 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, che introduceva una diversa facoltà di gestione del disavanzo eccezionalmente connesso agli effetti contabili del riaccertamento straordinario dei residui. Su questa specifica criticità si è inserita, come illustrato ampiamente nella relazione dello scorso anno, la sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019.

Di pari passo con l'attenzione del Legislatore, si dovrà tenere presente l'andamento che si è osservato nella realtà della finanza locale. I dati disponibili più recenti indicano che, a trenta anni dall'introduzione della disciplina del dissesto e otto da quella del riequilibrio, sono state attivate 1047 procedure che hanno interessato 814 comuni, ossia il 10% sul totale di 7914 comuni.⁴⁶

Più precisamente, dalla sua introduzione ad opera del D.L. n. 174 del 2012 fino al 31 dicembre 2019, sono stati 393 comuni che hanno attivato la procedura di riequilibrio (circa il 4,5% del totale). Il picco si ebbe nel 2013, con 63 procedure e il minimo nel 2015 (31), ma negli ultimi tre anni si è assistito ad una crescita rilevante del numero di procedure: nel 2019 il numero è stato di 52.

Interessante è anche la distribuzione territoriale: il 75% dei comuni in riequilibrio pluriennale è ubicato nel meridione (con Sicilia, Campania e Calabria in testa), il 13% nel Nord e l'11% nel Centro. La classifica delle Regioni è guidata dalla Sicilia (76), seguita dalla Calabria (73), dalla Campania (61) e dalla Puglia (32). Fra i territori più virtuosi, si annoverano Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Sardegna, dove non è stata attivata alcuna procedura di riequilibrio finanziario. Positivo anche il dato di diverse altre regioni per le quali si registrano

⁴⁵ In proposito, la Corte costituzionale in una recente sentenza (la n. 32/2021) ha parlato di "tormentata evoluzione legislativa delle norme regolanti l'endemico fenomeno del dissesto degli enti locali".

⁴⁶ Dati ANCI – IFEL 2020.



meno di una decina di casi (Emilia-Romagna, Liguria, Umbria, Marche Piemonte e Toscana).

Tutto ciò fino all’inizio del 2020, quando il fattore esogeno della pandemia è intervenuto su una situazione già progressivamente ingravescente.

3. I provvedimenti normativi del 2020.

Gli interventi normativi, tesi a gestire la situazione determinatasi per le finanze degli enti locali a seguito dell’emergenza epidemiologica, si sono accentrati, da un lato, sull’approntamento di un sostegno finanziario in considerazione della perdita di gettito da entrate proprie di tali enti,⁴⁷ dall’altro, sull’allentamento dei termini e dei vincoli in base ai quali i bilanci degli enti locali potrebbero essere sanzionati in termini di dissesto o di mancato rispetto dei tempi e dei modi del ripianamento.

Riguardo all’apprestamento di risorse, esse sono state fornite principalmente col Decreto Rilancio (d.l. n. 34/2020)⁴⁸, nonché col Decreto Agosto (d.l. n. 104/2020) ed, infine, col Decreto Sostegni (d.l. n. 41/2021), quest’ultimo riferito al 2021.⁴⁹

Merita un particolare approfondimento il sostegno finanziario (utilizzabile senza vincolo di destinazione, per il “*pagamento delle spese di parte corrente relative a spese di personale, alla produzione di servizi in economia e all’acquisizione di servizi e forniture, già impegnate*”: cfr. art. 53, comma 3, D.L. n. 104/2020) attraverso l’incremento del fondo di rotazione di cui all’art. 243-ter

⁴⁷ Si veda in proposito: <https://temi.camera.it/leg18/temi/misure-di-finanza-locale-in-relazione-all-emergenza-covid-19.html>.

⁴⁸ Ivi è stata disposta l’istituzione di un fondo, nello stato di previsione del Ministero dell’interno, con una dotazione di 3,5 miliardi di euro per l’anno 2020 (articolo 106, commi 1-3), allo scopo di concorrere ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l’espletamento delle funzioni fondamentali.

⁴⁹ In particolare, l’articolo 23 ha disposto un incremento di 1Mld di euro della dotazione per l’anno 2021 del Fondo per assicurare l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, in relazione alla ulteriore perdita di entrate locali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19.



TUEL, specificandosi, sul punto, che possono utilizzare tale fondo anche gli enti che ne abbiano già fruito in passato. Ulteriore risorsa apprestata è il riparto del fondo di 150 milioni di euro a favore degli enti in riequilibrio finanziario (predissesto) per il biennio 2021-2022 (commi 775-777, L. n. 178/2020)⁵⁰.

Sul fronte dei termini e dei vincoli, già nel d.l. n. 18/2020 all'art. 109, era stata prevista la deroga alle modalità di utilizzo per il solo 2020, ma poi prorogata anche per il 2021 per effetto della Legge di bilancio 2021 (L. n. 178/2020, art. 1, comma 786) della quota libera dell'avanzo di amministrazione (di cui all'articolo 187 comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267), destinandola, assieme ai proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni in materia edilizia (di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380), al finanziamento di spese correnti connesse con l'emergenza in corso. La norma precisa, comunque, il permanere del rispetto del principio di equilibrio di bilancio.

Si è poi voluto tener conto delle difficoltà delle strutture amministrative nella situazione straordinaria di emergenza sanitaria, introducendo numerose proroghe per specifici adempimenti contabili degli enti territoriali.

I primi fra i termini prorogati riguardano proprio la verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese, ai quali eventi era ricollegato il fondo di cui al d.l. n. 34/2020, che slittano dal 30 giugno 2021 al 30 giugno 2022, per effetto del comma 831 della legge di bilancio 2021 (l. n. 178/2020).

Ugualmente prorogato dalla Legge di bilancio 2021⁵¹ è il termine disposto dal d.l. n. 104/2020 per la comunicazione telematica della certificazione della effettiva perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica e dell'andamento delle spese dei singoli enti locali beneficiari (per accertare che

⁵⁰ Nella lista dei beneficiari compaiono 26 comuni, i più rilevante dei quali è Napoli.

⁵¹ Vedi art. 1, comma 830, lett. a).



perdita di gettito sia riconducibile esclusivamente all'emergenza COVID-19 e non anche a fattori diversi o a scelte autonome dell'ente) che passa dal 30 aprile 2021 al 31 maggio 2021, con previsione di tagli sanzionatori commisurati ai ritardi nella comunicazione.

Più interessanti, ai fini del presente documento sono gli interventi del legislatore con diretto riferimento alle procedure di dissesto e ripianamento. Con l'art. 17 del Decreto Semplificazioni (d.l. 16 luglio 2020, n. 76) e all'art. 53 del già citato decreto "Agosto" (d.l. n. 104/2020) sono, infatti, state (temporaneamente) alterati effetti e modalità dell'esercizio delle funzioni della Corte dei conti in materia. Da notare che, al riguardo, la produzione normativa del legislatore dell'ultimo anno si intreccia strettamente con gli effetti delle pronunce del Giudice delle leggi intervenute nel frattempo, con intento a volte di adeguarsi, altre volte di superarne gli effetti preclusivi, come sarà anche *infra* approfondito nel successivo paragrafo 4.

In tale ambito, per effetto del comma 2 dell'art. 17 del Decreto Semplificazioni è introdotta la sospensione fino al 30 giugno 2021 dell'avvio della procedura di "dissesto guidato" nei casi previsti dall'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL (mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-*bis*, comma 5; diniego, da parte della Corte dei conti, dell'approvazione del piano; accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano; mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso). Ciò a condizione che l'Ente abbia presentato un piano di riequilibrio riformulato o rimodulato dopo il 31 dicembre 2017 ed entro il 31 gennaio 2020.

Di elevato interesse, anche in questa prospettiva, è il già richiamato art. 53 del Decreto Agosto, che nel disporre specifici sostegni agli enti in piano di



riequilibrio, si presenta come limitativo rispetto ai poteri della Corte dei conti al riguardo. Si pone, infatti, l'enfasi sulle situazioni di *deficit* strutturale non dovuto a "patologie organizzative", ma a "caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio"⁵², attribuendo, in tali casi, specifiche risorse agli enti che abbiano deliberato la procedura di riequilibrio finanziario di cui all'articolo 243-*bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e che, ad agosto 2020, risultino avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, ancorché in attesa di rimodulazione "*a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale*".

Il Legislatore precisa che il fondo di rotazione va contabilizzato ai sensi del punto 3.20 *bis* dell'all. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, ossia costituendo un fondo anticipazione di liquidità nel titolo 4 della spesa, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata. La quota del risultato di amministrazione accantonata nel fondo anticipazione di liquidità è applicata al bilancio di previsione anche da parte degli enti in disavanzo di amministrazione (art. 53, comma 4, d.l. cit.).

Il comma 8 del menzionato art. 53 dispone, poi, che: "*In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243 -bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti*"; il comma 10 precisa,

⁵² Si tenga come riferimento l'ultimo indice di vulnerabilità sociale e materiale (IVSM), calcolato dall'ISTAT, superiore a 100 e la relativa capacità fiscale *pro capite*, determinata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 ottobre 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 267 del 16 novembre 2018, che risulti inferiore a 395.



inoltre, che la sospensione si applica ai procedimenti già avviati. I medesimi enti – ossia quelli con piano di riequilibrio approvato – godranno di ulteriore beneficio, quale la sospensione, fino al 30 giugno 2021, delle procedure esecutive a qualunque titolo intraprese nei loro confronti. Le procedure esecutive già intraprese o da intraprendere non potranno, inoltre, dare luogo a vincoli sulle somme né a limitazioni all'attività del tesoriere (art. 53, comma 9 e 10, D.L. n. 104/2020).

Da ultimo, con la legge di bilancio 2021 (L. n. 178/2020) sono stati previsti specifici interventi per gli enti in riequilibrio finanziario (predissesto) per il biennio 2021-2022 (commi 775-777) e per quelli *“che risultano avere il piano di riequilibrio approvato e in corso di attuazione, anche se in attesa di rimodulazione a seguito di pronunce della Corte dei conti e della Corte costituzionale”*, nonché i comuni che *“alla medesima data risultano avere il piano di riequilibrio in attesa della deliberazione della sezione regionale della Corte dei conti sull'approvazione o sul diniego del piano stesso”*.

Nella conversione in legge del D.L. n. 41/2021 è stata inserita una proroga alla delibera del piano riequilibrio finanziario pluriennale (art. 30, c. 11-*bis*). La norma permette, in considerazione della situazione di emergenza sanitaria, di superare il termine perentorio di 90 giorni dalla delibera di *“predissesto”* per la presentazione del piano di riequilibrio pluriennale (art. 243-*bis*, co. 5, TUEL), fissando il nuovo termine al 30 settembre 2021, qualora il predetto termine ordinario scada antecedentemente a tale data.

Sono rimessi in termini anche i Comuni per i quali il termine è scaduto alla data di entrata in vigore del D.L. ovvero anche i Comuni che, in base alle norme vigenti, abbiano la facoltà di ripresentare un nuovo piano a modifica di un precedente già presentato.

4. Le recenti pronunce in materia di riequilibrio degli enti locali.

Le elaborazioni successive alla pronuncia della Corte costituzionale n. 18 del



2019 hanno visto anche nel 2020 affinamenti e approfondimenti. Ivi, infatti, si è considerata *funditus* l'intera questione della natura delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo in tema di dissesto e riequilibrio, con i connessi effetti in termini di integrazione delle due funzioni della Corte dei conti e della loro formale giurisdizionalizzazione.

Sul piano generale, merita di essere richiamata la delibera di indirizzo della Sezione Autonomie n. 20/2020/INPR, mentre in sede di Sezioni Riunite si segnala la pronuncia n. 32/2020, che fornisce significativi chiarimenti in tema di interesse a impugnare e ad agire di soggetti diversi dall'ente controllato, che si assumono titolari di situazioni giuridiche lese dalla pronuncia della sezione di controllo che accerta l'obbligo di dichiarare il dissesto. Tale interesse è, dunque, stato escluso nell'ipotesi di semplici creditori dell'ente ed anche nei confronti dei semplici cittadini residenti, mentre è stato ravvisato nei confronti dei consiglieri comunali in carica, atteso che l'obbligo di dichiarare di dissesto incide sul diritto del consigliere comunale di gestire le risorse pubbliche.

In tema di piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 115/2020 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme che consentono di alterare il *deficit*, di sottostimare, attraverso la strumentale tenuta di più disavanzi, l'accantonamento annuale finalizzato al risanamento e che provocano il peggioramento, nel tempo del preteso riequilibrio, del risultato di amministrazione. In particolare, è stato espunto dall'ordinamento il comma 2 dell'art. 39-ter del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162, il quale consentiva di separare dal risultato di amministrazione l'«ulteriore» disavanzo, che invece deve essere necessariamente unico, per non integrare una violazione del principio di responsabilità democratica. In particolare, in luogo di un ripianamento rispettoso dei tempi del mandato elettorale, ne vigerebbe uno che consente di differire l'accertamento dei risultati, ivi compresa l'indicazione di idonee coperture, oltre



la data di cessazione dello stesso. Fra l'altro, la pluriennale diluizione degli oneri di ripianamento del maggior *deficit* incorrerebbe, altresì, nella violazione dei principi di responsabilità del mandato elettivo e di equità intergenerazionale.

La Corte costituzionale aveva già affermato in proposito che la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto di quanto realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate. Quindi, in tale prospettiva, i *deficit* causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. È proprio il rispetto dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del disavanzo, coerente con la necessità di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento (sentenze n. 4 del 2020 e n. 18 del 2019).

Con la sentenza n. 37/2020, le Sezioni Riunite della Corte dei conti, sempre con riguardo alle materie trattate nel presente capitolo, hanno precisato che l'accertamento di cui all'art. 148-*bis* riguarda la sussistenza di illegittimità contabili in grado di pregiudicare l'equilibrio del bilancio in corso, le quali rendano necessaria l'adozione di variazioni del bilancio di previsione e delle scritture contabili presupposte e che la pronuncia di controllo definisce solo le irregolarità, rendendo definitivo l'accertamento, mentre le conseguenti misure correttive sono rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione e possono costituire oggetto di un distinto giudizio di controllo, mirante a verificarne l'adeguatezza. Perciò, eventuali indicazioni espresse dalla sezione regionale costituiscono solo elementi accidentali della pronuncia di controllo, privi di definitività, dato che nell'adozione delle misure correttive l'amministrazione incontra il solo limite dell'adeguatezza e non il pedissequo conformarsi a dette



indicazioni.

La Corte costituzionale, con la già richiamata sentenza n. 115/2020 ha anche sottolineato che i controlli di legittimità-regolarità – sia quelli inerenti al dissesto, sia quelli sui bilanci preventivi e successivi – ove tempestivamente attivati, potrebbero interdire quelle disfunzioni degenerative dell'equilibrio dei bilanci che hanno indotto più volte il legislatore a intervenire per il prolungamento dei tempi di riequilibrio oltre quelli fisiologici fissati dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante “Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42”.

In tema di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) e di controllo sulla relativa attuazione, specificamente sulla mancata adozione del piano entro il termine perentorio di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, si segnala l'ordinanza delle Sezioni Riunite n. 80/2020 di remissione, da cui è conseguita la pronuncia della Corte costituzionale n. 34/2021. Si tratta della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 243-*quater*, comma 7 e 243-*bis*, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 81, 97, primo e secondo comma e 119, primo comma, della Costituzione, secondo cui risulta affermato l'automatico avvio della procedura di dissesto.

Il Giudice delle leggi è, dunque, intervenuto sull'art. 243-*bis*, comma 5, T.U. enti locali, dichiarandolo costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede che, in caso di inizio mandato in pendenza del termine di cui al primo periodo, ove non vi abbia provveduto la precedente amministrazione, quella in carica possa deliberare il PRFP nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione



della relazione di cui all'art. 4-*bis*, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011. Ciò consente di applicare il principio di continuità dei bilanci e della gestione finanziaria, nonché quello dell'equilibrio tendenziale, ricollegando l'eventuale redazione del PRFP con la situazione giuridico-economica esistente al momento dell'effettiva assunzione del mandato.

Da registrare, ancorché non direttamente connessa ai procedimenti di dissesto, ma afferente alla quantificazione del disavanzo, è la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme che consentirebbero l'utilizzo senza limiti delle risorse accantonate nel Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) per la copertura del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), che la Consulta, con sentenza n. 4 del 2020, ha sancito a seguito di remissione da parte delle Sezioni Riunite in speciale composizione.

Era stata ritenuta, infatti, l'illegittimità costituzionale delle norme che consentivano di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal d.l. n. 35 del 2013 e, in particolare, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, risultando in contrasto con gli artt. 81, 97 e 119, sesto comma, Cost.

All'esito della suddetta sentenza della Corte cost. n. 4/2020 il legislatore ha adottato una norma (art. 39-*ter*, commi 2 e 3, del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 - Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica - convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2020, n. 8), anch'essa sottoposta al vaglio di costituzionalità a seguito di remissione da parte della Sezione di controllo Puglia (ord. n. 103/2020) e dichiarata illegittima, da ultimo, con sentenza n. 80/2021. In sostanza, trattasi del fondo anticipazioni di



liquidità (FAL). L'uso del FAL, con le modalità di cui alla norma riguardata, costituirebbe una rilevante deroga al normale regime di rientro dal disavanzo “consentendo l'impiego del FAL non per pagare debiti pregressi presenti in bilancio, bensì per la restituzione delle rate di ammortamento delle medesime anticipazioni, altererebbero il risultato di amministrazione e la situazione debitoria effettiva. Si tratterebbe di censure già accolte, con riferimento ai medesimi parametri, con la sentenza n. 4 del 2020, che il rimettente richiama, rilevando, nel caso di specie, analoghi vulnera ai parametri costituzionali allora evocati”.

Assume, infine, particolare rilievo, per la sua attualità e per le questioni implicate, il recente rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'UE, da parte della Sezione di Controllo per la regione Campania, con l'ordinanza n. 37/2021, nell'ambito di un giudizio sul piano di riequilibrio di un Comune.

La norma, della quale si dubita in termini di compatibilità col diritto europeo e si sottopone all'interpretazione della C.G.U.E. nella prospettiva del diritto eurounitario, è l'art. 53 del D.L. n. 104/2020. Oltre ai profili più strettamente procedurali, che constano nella legittimazione della Sezione a tale rinvio⁵³, appare interessante la costruzione del parametro comunitario mediante la combinazione del principio generale dello “Stato di diritto”, nell'espressione originale di “*rule of law*” e il regolamento n. 2092/2020,⁵⁴ che specificamente richiede determinati strumenti giuridici a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

Tale parametro porrebbe in termini di diretta applicabilità e determinerebbe, per il giudice remittente, il divieto della limitazione anche per via processuale e temporanea del sindacato giurisdizionale. Si verificherebbe, infatti, a seguito

⁵³ Essa è affermata in quanto si riconosce la sussistenza di una “giurisdizione *pleno iure*”, nell'ambito di un giudizio che si svolge in “unico grado” in due fasi: una contenziosa, dinanzi alla Sezione di controllo e una non contenziosa, dinanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione.

⁵⁴ Regolamento (UE Euratom) 2020/2092 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020.



dell'art. 53 in parola una violazione dei regolamenti sul patto di stabilità e sul SEC 2010⁵⁵, nonché delle direttive sui quadri di bilancio⁵⁶: norme che impongono trasparenza sulla contabilità comune europea, anche per le varie pubbliche amministrazioni interne dello Stato membro. A ciò il giudice remittente aggiunge una ipotesi di violazione della direttiva sulla tempestività dei pagamenti⁵⁷, poiché la sospensione dell'istruttoria determina la sospensione delle azioni esecutive dei creditori oltre i tempi della direttiva citata, collegata, nel diritto interno, alla pendente omologazione del piano di riequilibrio da parte della Sezione di controllo.

⁵⁵ Regolamento (UE) n. 549/2013.

⁵⁶ Direttiva 2011/85/UE, che fissa i requisiti minimi per i quadri di bilancio nazionali.

⁵⁷ Direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 2011 (G.U.U.E. 2011, L 48).



Capitolo III

LA GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO NELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19: LO *SMART WORKING* E LA DIDATTICA A DISTANZA

(V.P.G. Paola Briguori e V.P.G. Sabrina D'Alesio)

Sommario: 1. Dal lavoro agile "sperimentale" allo smart working "emergenziale". 2. Lo smart working nell'emergenza da COVID-19. 2.1. Il Decreto Cura Italia. 2.2 Il c.d. Decreto Rilancio. 2.3 Il decreto ministeriale del 19/10/2020 sullo smart working nelle PA. 2.4. Il decreto Milleproroghe e il d.l. 30 aprile 2021. 3. Riflessioni critiche sul nuovo lavoro agile a un anno dalla sua introduzione. 4. Una forma particolare di lavoro agile: la didattica a distanza. 4.1. Introduzione. 4.2. La didattica a distanza nell'emergenza epidemiologica da COVID-19. 4.3. L'evoluzione della didattica a distanza: da consigliata a obbligatoria. 5. Gli stanziamenti previsti a favore della Scuola e dell'Università nel 2020. 5.1. Il Decreto Cura Italia. 5.2. Il Decreto Rilancio. 5.3. Il Decreto Agosto. 5.4. Il Decreto Ristori. 6. La scuola, la didattica a distanza e la multimedialità. 7. Conclusioni: lo smart working nel 2020 ed il monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni.

1. Dal lavoro agile "sperimentale" allo smart working "emergenziale".

Nella Risoluzione del Parlamento europeo del 13 settembre 2016, il lavoro agile era definito in modo molto chiaro come un nuovo approccio all'organizzazione del lavoro, basato su una combinazione di flessibilità, autonomia e collaborazione.

Dal 2020, tali finalità si sono combinate con altre esigenze per effetto dell'emergenza da COVID-19, dove lo *smart working* è divenuto ormai, nell'ambito del pubblico, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa in presenza, poiché ha permesso di garantire il



distanziamento sociale e, nel contempo, l'erogazione dei servizi necessari.

Così, dal complesso di norme introdotte dalla riforma c.d. Madia⁵⁸, che aveva dato avvio a una progressiva apertura nel pubblico impiego a forme alternative e flessibili di rapporto di lavoro, ispirate inizialmente dall'obiettivo di conciliare i tempi di vita e i tempi di lavoro, si è passati a norme che hanno dato concretizzazione a una nuova forma di lavoro agile, rielaborata dalla legislazione dell'emergenza.⁵⁹

⁵⁸ Ed, infatti, l'art. 14 della legge n. 124/2015 – recante “Promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche” – aveva previsto che “*le amministrazioni... adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e per la sperimentazione, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera*”. La norma prevedeva che “*l'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi suddetti costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche*”. Tale disposizione ha consentito a ciascuna amministrazione, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, di individuare le modalità innovative, alternative al telelavoro, più adeguate rispetto alla propria organizzazione, fermo restando il rispetto delle norme e dei principi in tema di sicurezza sul luogo di lavoro, tutela della riservatezza dei dati e verifica dell'adempimento della prestazione lavorativa. Proprio nel solco tracciato dalla legge n. 124/2015 trova spazio la legge 22 maggio 2017, n. 81, recante “Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato”, ai lavoratori agili viene garantita la parità di trattamento – economico e normativo – rispetto ai loro colleghi che eseguono la prestazione con modalità ordinarie. La norma prevede che “*il datore di lavoro garantisce la salute e la sicurezza del lavoratore che svolge la prestazione in modalità di lavoro agile e a tal fine consegna al lavoratore e al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, con cadenza almeno annuale, un'informativa scritta nella quale sono individuati i rischi generali e i rischi specifici connessi alla particolare modalità di esecuzione del rapporto di lavoro. Il lavoratore è tenuto a cooperare all'attuazione delle misure di prevenzione predisposte dal datore di lavoro per fronteggiare i rischi connessi all'esecuzione della prestazione all'esterno dei locali aziendali. Il lavoratore ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali dipendenti da rischi connessi alla prestazione lavorativa resa all'esterno dei locali aziendali*”. Inoltre, “*... ha diritto alla tutela contro gli infortuni sul lavoro occorsi durante il normale percorso di andata e ritorno dal luogo di abitazione a quello prescelto per lo svolgimento della prestazione lavorativa all'esterno dei locali aziendali, nei limiti e alle condizioni di cui al terzo comma dell'articolo 2 del testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, e successive modificazioni, quando la scelta del luogo della prestazione sia dettata da esigenze connesse alla prestazione stessa o dalla necessità del lavoratore di conciliare le esigenze di vita con quelle lavorative e risponda a criteri di ragionevolezza*”. È, quindi, prevista la loro tutela in caso di infortuni e malattie professionali, secondo le modalità illustrate dall'INAIL nella circolare n. 48/2017. Pertanto, il punto nodale è la stipulazione di un accordo tra le parti del rapporto di lavoro.

⁵⁹ La legge n. 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019) ha arricchito ulteriormente la disciplina del lavoro agile. L'art. 1, comma 486, della legge citata ha previsto una priorità all'accesso al lavoro agile per i genitori di figli ancora piccoli o che assistono un figlio con grave disabilità. In particolare, tale disposizione ha aggiunto, all'articolo 18 della L. n. 81/2017, il comma 3-bis, in cui si prevede che “*I datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici nei tre anni successivi alla conclusione del periodo di congedo di maternità previsto dall'articolo 16 del testo*



Prima dell'emergenza COVID-19, la direttiva del Dipartimento della Funzione pubblica del 3 giugno 2017, n. 3 – recante le linee guida sul lavoro agile nella PA – era divenuta il principale riferimento per la disciplina di dettaglio del lavoro agile nella compagine pubblicistica.

La direttiva non individuava un modello unico di approccio all'introduzione del lavoro agile, poiché, basandosi su di un accordo individuale tra le parti, era previsto che ogni amministrazione poteva disegnare autonomamente il modello che meglio rispondeva alle proprie esigenze e alle proprie dinamiche organizzative, per soddisfare gli obiettivi qualitativi e quantitativi di cui all'art. 14 della Legge Madia.

“Non esistono modelli statici di smart working”, così recita la direttiva n. 3/2017, perché si limitava solo a tracciare un percorso metodologico, non vincolante, che può aiutare le amministrazioni pubbliche a definire aspetti rilevanti della disciplina e ad individuare fasi concrete di attuazione. Dopo una parte introduttiva, recante indicazioni sul contesto normativo, concernente le misure organizzative e la disciplina del monitoraggio, essa conteneva una parte dedicata alle proposte metodologiche e, poi, un nucleo centrale che era relativo agli aspetti organizzativi e alla gestione del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali.

Si prevedeva che le finalità di tale tipologia di rapporto di lavoro fossero quelle dell'introduzione di nuove modalità di organizzazione del lavoro, basate sull'utilizzo della flessibilità lavorativa, sulla valutazione per obiettivi e la rilevazione dei bisogni del personale dipendente, anche alla luce delle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. A questo riguardo, assumono rilievo le politiche di ciascuna amministrazione, in merito alla valorizzazione

unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, di cui al decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151, ovvero dai lavoratori con figli in condizioni di disabilità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104”.



delle risorse umane e alla razionalizzazione delle risorse strumentali disponibili nell'ottica di una maggiore produttività ed efficienza; alla responsabilizzazione del personale dirigente e non; alla riprogettazione dello spazio di lavoro; alla promozione e più ampia diffusione dell'utilizzo delle tecnologie digitali; al rafforzamento dei sistemi di misurazione ed alla valutazione della *performance*; alla agevolazione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

L'adozione delle misure organizzative e il raggiungimento degli obiettivi descritti costituiscono oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della *performance* organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche.

In estrema sintesi, la direttiva⁶⁰ proponeva l'attivazione del lavoro agile con una fase di sperimentazione attraverso l'avvio di un progetto pilota, che coinvolgeva preliminarmente un'unità organizzativa che, per caratteristiche, si prestava maggiormente all'esperimento. Il tutto con la previsione di un monitoraggio dell'andamento del fenomeno, per permettere la progressiva diffusione del nuovo modulo contrattuale.

⁶⁰ È previsto che le amministrazioni dovranno verificare l'impatto delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati. Gli indirizzi, elaborati sulla base di un percorso condiviso con alcune amministrazioni, sono forniti, sentita la Conferenza unificata, di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, al fine di favorire una efficace applicazione delle predette misure, da parte delle pubbliche amministrazioni, nell'ambito della propria autonomia organizzativa e gestionale. Relativamente all'individuazione dei dipendenti destinatari delle predette misure, nessuna tipologia o categoria di lavoratore è aprioristicamente esclusa. Le amministrazioni possono definire le attività compatibili con il lavoro agile e tenerne conto ai fini dell'accesso a tale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro, da parte dei dipendenti che ne fanno richiesta. Si richiama, altresì, l'attenzione delle amministrazioni sul rispetto del principio di non discriminazione tra lavoratori subordinati a tempo indeterminato e lavoratori subordinati a tempo determinato, previsto dalla clausola 4 della direttiva 1999/70/CE del Consiglio del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato. Un ruolo determinante, nell'attuazione delle misure prescritte, dovrà essere svolto dai Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, costituiti ai sensi dell'articolo 57 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché dagli Organismi indipendenti di valutazione, costituiti ai sensi del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150. Nell'ambito dei loro compiti propositivi, consultivi e di verifica, i Comitati unici di garanzia, infatti, contribuiscono attivamente all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico, migliorando l'efficienza delle prestazioni collegata alla garanzia di un ambiente di lavoro caratterizzato dal rispetto dei principi di pari opportunità, di benessere organizzativo e dal contrasto di qualsiasi forma di discriminazione e di violenza morale o psichica per i lavoratori.



Principio cardine è che la prestazione dell'attività lavorativa⁶¹ in "*lavoro agile*" non varia la natura giuridica del rapporto di lavoro subordinato, nonché la posizione della lavoratrice o del lavoratore all'interno dell'amministrazione e non modifica la relativa sede di lavoro di assegnazione.

Era previsto, poi, che la prestazione di lavoro subordinato si svolgesse, pertanto, "previo accordo"⁶² scritto tra le parti, con le specifiche modalità espresse nella predetta direttiva.

⁶¹ La direttiva precisa che ciascuna pubblica amministrazione, per agevolare l'adesione alle nuove modalità di organizzazione del lavoro, è chiamata, in particolare: - ad adottare misure specifiche volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, attraverso un'organizzazione del lavoro non più necessariamente incentrata sulla presenza fisica, ma su risultati obiettivamente misurabili e sulla *performance*, nei termini ed entro i limiti di cui all'articolo 14 della legge n. 124/2015; - ad attuare la disciplina in materia di telelavoro, lavoro agile e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, attribuendo criteri di priorità per la fruizione delle relative misure, compatibilmente con l'organizzazione degli uffici e del lavoro, a favore di coloro che si trovano in situazioni di svantaggio personale, sociale e familiare e dei/delle dipendenti impegnati/e in attività di volontariato; - ad individuare, ove necessario, tramite apposito atto di ricognizione interna, le attività che non sono compatibili con le innovative modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, tenendo sempre presente l'obiettivo di garantire, al termine del triennio successivo alla data di entrata in vigore della legge n. 124/2015 e, a regime, ad almeno il 10% del proprio personale, ove lo richieda, la possibilità di avvalersi di tali modalità; - ad individuare obiettivi prestazionali specifici, misurabili, coerenti e compatibili con il contesto organizzativo, che permettano, da un lato, di responsabilizzare il personale rispetto alla *mission* istituzionale dell'amministrazione, dall'altro, di valutare e valorizzare la prestazione lavorativa in termini di *performance* e di risultati effettivamente raggiunti; - a promuovere, anche attraverso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, percorsi di formazione mirati rivolti ai dipendenti pubblici e, in particolare, ai dirigenti, per una maggiore diffusione del ricorso a modalità di lavoro agile non solo per agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro, ma anche per incrementare la produttività e modelli organizzativi più competitivi; - a riprogettare lo spazio fisico e virtuale di lavoro, attraverso la riorganizzazione e la razionalizzazione dei luoghi di lavoro, anche mediante la creazione di spazi condivisi; - a promuovere e diffondere l'uso delle tecnologie digitali a supporto della prestazione lavorativa, anche al fine di colmare il c.d. *digital divide*, per il consolidamento di una struttura amministrativa, basata sulle reti informatiche tecnologicamente avanzate, anche attraverso applicazioni gestionali e di *project management* accessibili da remoto.

⁶² Nella direttiva si individuano alcuni pilastri fondamentali per il raggiungimento dei risultati attesi, pilastri che costituiranno oggetto di approfondimento nelle sezioni specifiche di cui alle presenti linee di indirizzo: 1- rafforzare l'organizzazione del lavoro secondo modelli incentrati sul conseguimento dei risultati adeguando i propri sistemi di misurazione e valutazione della *performance* per verificare l'impatto, sull'efficacia e sull'efficienza dell'azione amministrativa, nonché sulla qualità dei servizi erogati, delle misure organizzative adottate in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative; 2- prevedere sia nel Piano della *performance*, sia nel Sistema di misurazione e valutazione della *performance* le modalità applicative del telelavoro e del lavoro agile tenendo anche conto di quanto previsto dal punto 1; 3- valutare, nell'ambito dei percorsi di misurazione della *performance* organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche, le capacità innovative dei dirigenti in materia organizzativa; 4- valorizzare le competenze dei singoli e dei gruppi; 5- responsabilizzare i propri lavoratori e favorire relazioni fondate sulla fiducia; 6- realizzare gli interventi di innovazione tecnologica e di dematerializzazione dei documenti previsti dalla normativa vigente, predisponendo le infrastrutture tecnologiche adeguate, da tenere in considerazione anche ai fini dell'accordo tra datore di lavoro e lavoratrice o lavoratore; 7- operare nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, eventualmente attraverso



È previsto un ruolo di rilievo del sindacato nella gestione dello *smart working*. Sul punto, la direttiva osserva che, in materia di *smart working*, in assenza di specifiche disposizioni normative e contrattuali, soccorrono le disposizioni normative di carattere generale in materia di poteri datoriali e di riparto di competenza tra fonte legislativa e fonte contrattuale⁶³.

In assenza di una disciplina contrattuale di settore, che preveda le modalità e gli istituti della partecipazione sindacale, la direttiva osservava che, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, fosse comunque opportuno un confronto preventivo con i sindacati.

Resta fermo che, anche rispetto alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici, per cui i contratti collettivi possono prevedere l'informativa, le singole amministrazioni possono avviare percorsi di condivisione e confronto con le organizzazioni sindacali che, in un'ottica di collaborazione, possano essere utili per l'applicazione di un istituto innovativo come il lavoro agile.

modalità di compensazione nell'ambito del bilancio triennale, previa verifica della praticabilità di questa possibilità; 8- individuare possibili risparmi conseguenti; 9- garantire e verificare l'adempimento della prestazione lavorativa; 10- svolgere il potere di controllo come proiezione del potere direttivo del datore di lavoro, finalizzato alla verifica dell'esatto adempimento della prestazione lavorativa; 11- definire le modalità applicative alle lavoratrici o ai lavoratori agili degli istituti in materia di trattamento giuridico ed economico del personale e le forme di partecipazione delle OO.SS.; 12- definire gli elementi essenziali dell'accordo individuale tra amministrazione e lavoratrice o lavoratore agile o dell'adesione al programma dell'amministrazione, al fine di regolare le modalità applicative e gli adempimenti a carico delle parti; 13- verificare l'integrità del patrimonio dell'amministrazione e la protezione dei dati utilizzati; 14- adeguare le misure in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prestazione lavorativa svolta con le modalità dello *smart working*.

⁶³ Si rinvia all'articolo 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 che a normativa vigente prevede che, “nell'ambito delle leggi e degli atti organizzativi di cui all'articolo 2, comma 1, le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatti salvi la sola informazione ai sindacati per le determinazioni relative all'organizzazione degli uffici ovvero, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, l'esame congiunto, ove previsti nei contratti di cui all'articolo 9”. Rientrano, in particolare, nell'esercizio dei poteri dirigenziali le misure inerenti alla gestione delle risorse umane nel rispetto del principio di pari opportunità, nonché la direzione e l'organizzazione del lavoro nell'ambito degli uffici. Pertanto, secondo la direttiva n. 3/17, nel ricorso al lavoro agile, per gli aspetti connessi alle determinazioni relative all'organizzazione degli uffici è richiesta la sola informativa sindacale, mentre per i profili concernenti i rapporti di lavoro non potrà prescindere dalle altre forme di partecipazione sindacale previste o dalla contrattazione, laddove si rientri nelle materie di competenza della stessa.



Deve dirsi che progressivamente le amministrazioni hanno avviato, in quegli anni, il percorso di sperimentazione degli accordi sullo *smartworking*, come nel caso del Protocollo siglato dalla Presidenza del Consiglio nel 2017 ovvero l'accordo stipulato dal MIUR.

2. Lo smart working nell'emergenza da COVID-19.

Come detto, nel marzo 2020, l'emergenza da COVID-19, stravolgendo l'intero sistema delle relazioni sociali con l'imposizione del distanziamento sociale e fisico, ha fatto sorgere la necessità di apportare profonde modifiche alle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, al fine di garantire la tutela della salute dei cittadini e dei lavoratori.

Ciò ha comportato che proprio il lavoro agile è divenuto la modalità necessitata e ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa con una disciplina in parte diversa da quella prevista dalla legge n. 81/2017, perché ispirata a principi differenti ed esclusivamente dettati dall'emergenza sanitaria, come è dato evincersi dai decreti emergenziali adottati in pochi mesi: non più la finalità di permettere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro con l'esecuzione della prestazione lavorativa in parte all'interno dei locali dell'amministrazione, ma la finalità del distanziamento sociale con la necessità di svolgere la prestazione direttamente presso la propria abitazione. La disciplina dell'emergenza prescinde anche dalla stipulazione dell'accordo tra le parti.

In un primo tempo, tale modalità era stata prevista per le cd. "zone rosse". Ed infatti, il DPCM 25 febbraio 2020 (recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19") aveva disposto all'art. 2 che "la *modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, è*



applicabile in via provvisoria, fino al 15 marzo 2020, per i datori di lavoro aventi sede legale o operativa nelle Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Veneto e Liguria, e per i lavoratori ivi residenti o domiciliati che svolgano attività lavorativa fuori da tali territori, a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti”. Inoltre, è stato precisato che “gli obblighi di informativa di cui all'art. 22 della legge 22 maggio 2017, n. 81, sono assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro”.

2.1 Il Decreto Cura Italia.

La normativa sin ora descritta è stata poi estesa a tutto il territorio nazionale con il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, (conv. dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) il cd. decreto “Cura Italia”, recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”.

Lo *smartworking* perde definitivamente le sue connotazioni originarie, poiché non è previsto su base volontaria, ma viene imposto per settori compatibili, anche prescindendo dall'accordo tra le parti.

La norma cardine del nuovo sistema è l'art. 87 del d.l. n. 18/2020, in cui si prevede che <<fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, ovvero fino ad una data antecedente stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposta del Ministro per la pubblica amministrazione, il lavoro agile è la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165>>. Le amministrazioni dovevano: <<a) limitare la presenza del personale negli uffici per assicurare



esclusivamente le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente la presenza sul luogo di lavoro, anche in ragione della gestione dell'emergenza; b) prescindere dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23, della legge 22 maggio 2017, n. 81>>.

La norma prevede che la prestazione lavorativa può essere svolta anche attraverso strumenti informatici nella disponibilità del dipendente, qualora non siano forniti dall'amministrazione.

Pertanto, il lavoro agile diventa la modalità di svolgimento della prestazione lavorativa del pubblico impiego nell'Italia dell'emergenza sanitaria, senza che sia prevista la mediazione dei sindacati⁶⁴.

Tant'è che, qualora non sia possibile ricorrervi, le amministrazioni devono utilizzare gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva. Esperite tali possibilità, le amministrazioni possono motivatamente esentare il personale dipendente dal servizio. Il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista. Viene poi abolita la norma (art. 14, l. n. 124/2015) che prevedeva una fase di sperimentazione del lavoro agile (art. 18, decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9).

⁶⁴ Si rammenta che il ricorso al lavoro agile viene considerato un diritto per le fasce di lavoratori più deboli. L'art. 39 del citato d.l. n. 18 ha previsto che *"...i lavoratori dipendenti disabili nelle condizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104 o che abbiano nel proprio nucleo familiare una persona con disabilità nelle condizioni di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile ai sensi dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione"*. Inoltre, la stessa norma, prevede che *"ai lavoratori del settore privato affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa è riconosciuta la priorità nell'accoglimento delle istanze di svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità agile ai sensi degli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81"*.



Sono tenuti ad applicare tale normativa anche gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale, nonché le autorità amministrative indipendenti, ivi comprese la Commissione nazionale per le società e la borsa e la Commissione di vigilanza sui fondi pensione, che, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento.

Non si può dimenticare quanto disposto dall'art. 2, lett. r), del DPCM 8 marzo 2020 (recante "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19"), in cui si prevede che *"la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, può essere applicata, per la durata dello stato di emergenza di cui alla deliberazione del Consiglio dei ministri 31 gennaio 2020, dai datori di lavoro a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti; gli obblighi di informativa di cui all'art. 22 della legge 22 maggio 2017, n. 81, sono assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro"*.

Per dare massima attuazione a quanto disposto per il pubblico impiego nella fase di emergenza da COVID-19, sono state adottate dal Dipartimento della Funzione Pubblica anche le direttive n. 1 (recante "Prime indicazioni in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni al di fuori delle aree di cui all'articolo 1 del decreto-legge n. 6 del 2020") e n. 2⁶⁵ (recante "Indicazioni in materia di contenimento e

⁶⁵ Nella direttiva n. 1/2020 si prendeva atto che le amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nelle zone non soggette a misure di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, continuavano ad assicurare, in via ordinaria e ciascuna per la propria competenza, la normale apertura degli uffici pubblici e il regolare svolgimento di tutte le proprie attività istituzionali. Per quanto riguarda la *"modalità di svolgimento*



gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 nelle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165") del 2020 che hanno riguardato la c.d. "fase 1".

Nel maggio 2020, il Dipartimento ha adottato la direttiva n. 3/2020, avente ad oggetto "Modalità di svolgimento della prestazione lavorativa nell'evolversi della situazione epidemiologica da parte delle pubbliche amministrazioni",

della prestazione lavorativa", nella direttiva si evidenziava che, "ferme restando le misure adottate in base al decreto-legge n. 6 del 2020, al fine di contemperare l'interesse alla salute pubblica con quello della continuità dell'azione amministrativa, le amministrazioni, nell'esercizio dei poteri datoriali, dovevano privilegiare modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa, favorendo tra i destinatari delle misure i lavoratori portatori di patologie che li rendono maggiormente esposti al contagio, i lavoratori che si avvalgono di servizi pubblici di trasporto per raggiungere la sede lavorativa, i lavoratori sui quali grava la cura dei figli a seguito dell'eventuale contrazione dei servizi dell'asilo nido e della scuola dell'infanzia". Veniva, poi, rivolto un invito alle amministrazioni a potenziare il ricorso al lavoro agile, individuando modalità semplificate e temporanee di accesso alla misura con riferimento al personale complessivamente inteso, senza distinzione di categoria di inquadramento e di tipologia di rapporto di lavoro. Con la direttiva n. 2 di fine marzo 2020, si fa un passo ulteriore e si prende atto della necessità di portare a regime il lavoro agile fino al termine della fase emergenziale. Si evidenziava che "in considerazione delle misure in materia di lavoro agile previste dai provvedimenti adottati in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, le pubbliche amministrazioni, anche al fine di contemperare l'interesse alla salute pubblica con quello alla continuità dell'azione amministrativa, nell'esercizio dei poteri datoriali debbano assicurare il ricorso al lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera e) del DPCM 8 marzo 2020", che conteneva la raccomandazione ai datori di lavoro pubblici e privati di promuovere, durante il periodo di efficacia del presente decreto, la fruizione da parte dei lavoratori dipendenti dei periodi di congedo ordinario e di ferie. La direttiva ricordava che l'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 ha disposto l'obbligo per le amministrazioni pubbliche "...di adottare, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e, anche al fine di tutelare le cure parentali, di nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa che permettano, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che i dipendenti che se ne avvalgono non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera". La direttiva evidenziava, poi, che la previsione "non prevede una soglia massima per il ricorso alle predette modalità di svolgimento della prestazione lavorativa, per cui l'attuale situazione emergenziale è tale da giustificarne il ricorso come strumento ordinario". Ricordava, altresì, che, per effetto delle modifiche apportate al richiamato articolo 14 della legge n. 124 del 2015 dal recente decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, recante "Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", è superato il regime sperimentale dell'obbligo per le amministrazioni di adottare misure organizzative per il ricorso a nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa con la conseguenza che la misura opera a regime. Pertanto, a fronte della situazione emergenziale, nella stessa direttiva si evidenziava la necessità di un ripensamento da parte delle pubbliche amministrazioni in merito alle attività che possono essere oggetto di lavoro agile, con l'obiettivo prioritario di includere anche attività originariamente escluse.



con la quale è stato sostanzialmente rivisto l'istituto dello *smart working* nel pubblico impiego, relativamente alla fase della riapertura delle attività (c.d. "fase 2") e alla luce del decreto rilancio.

La direttiva di maggio 2020, n. 3⁶⁶ costituisce l'ulteriore *step* del lento avvicinamento verso un sistema basato sulla flessibilità nel lavoro pubblico, con accorgimenti che permettano comunque un maggior legame con la sede dell'ufficio e il conseguente movimento dei lavoratori, per effetto dell'allentamento della fase di distanziamento sociale, in linea con il decreto rilancio.

La disciplina normativa applicabile alle pubbliche amministrazioni continua a rimanere quella contenuta nell'articolo 87 che, tuttavia, deve essere letta – si evidenzia nella direttiva richiamata – alla luce delle misure di ripresa della "fase due", introdotte dallo stesso DPCM 26 aprile 2020, che ha ampliato il novero delle attività economiche (ATECO) non più soggette a sospensione. In quest'ottica, le pubbliche amministrazioni continuano a garantire l'attività amministrativa e, a tal fine, possono rivedere le attività indifferibili, ampliando il novero di quelle individuate in prima battuta e quelle da rendere in presenza, anche per assicurare il necessario supporto all'immediata ripresa delle attività produttive, industriali e commerciali, secondo quanto disposto dal citato DPCM 26 aprile 2020 e dalle future misure normative. Alla luce delle misure necessarie ad assicurare la ripresa, tra i procedimenti amministrativi da considerare urgenti, ai sensi dell'articolo 103 del decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, rientrano,

⁶⁶ Nella direttiva n. 3/2020 si osserva che *"le misure finora adottate rispetto all'intero territorio nazionale per il contenimento della situazione epidemiologica non hanno previsto la sospensione dell'erogazione dei servizi da parte delle pubbliche amministrazioni, pur essendo finalizzate a ridurre la presenza dei dipendenti negli uffici e ad evitare il loro spostamento. Anche nel DPCM 26 aprile 2020 l'attività svolta dalla amministrazione pubblica continua ad essere inserita nell'allegato 3, ossia tra le attività non sospese, fermo restando il richiamo al predetto articolo 87 che, come detto, definisce il lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa"*.



secondo la direttiva, quelli connessi alla immediata ripresa delle citate attività produttive, industriali e commerciali rispetto alle quali le pubbliche amministrazioni, per quanto di competenza, ricevono e danno seguito alle istanze e alle segnalazioni dei privati.

Si evidenzia nella direttiva che *“resta fermo che le attività che le amministrazioni sono chiamate a garantire possono essere svolte sia nella sede di lavoro – anche solo per alcune giornate, nei casi in cui il dipendente faccia parte del contingente minimo posto a presidio dell’ufficio – sia con modalità agile”*. Si prevede che le amministrazioni dovranno valutare, in particolare, se le nuove o maggiori attività possano continuare a essere svolte con le modalità organizzative finora messe in campo ovvero se le stesse debbano essere ripensate a garanzia dei servizi pubblici da assicurare alla collettività.

Pertanto, alle amministrazioni viene lasciato maggiore spazio decisionale per individuare in quali ambiti ancora imporre il lavoro agile.

Ove le fasi di riapertura dei settori e delle attività economiche – anche nei termini che saranno definiti con le prossime misure – renderanno necessario un ripensamento delle modalità organizzative e gestionali, al fine di potenziare il ruolo propulsivo delle amministrazioni, sarà cura delle stesse assicurarne la compatibilità con la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Le pubbliche amministrazioni dovranno essere in grado di definire modalità di gestione del personale duttili e flessibili, tali da assicurare che il supporto alla progressiva ripresa delle attività sia adeguato e costante, in modo da garantire comunque la ragionevole durata e la celere conclusione dei procedimenti. Le amministrazioni pubbliche sono invitate a comunicare, con ogni mezzo idoneo, le modalità di erogazione dei servizi, al fine di garantire la massima e tempestiva informazione dell’utenza.



La direttiva si occupa anche del monitoraggio e delle misure organizzative di incentivazione del lavoro agile.

Dal monitoraggio, avviato dal Dipartimento della funzione pubblica, si evince che le pubbliche amministrazioni hanno ampiamente utilizzato il lavoro agile, dimostrando come il settore pubblico abbia saputo reagire con prontezza all'emergenza. Lo scenario, che si è delineato con la situazione emergenziale, dovrà auspicabilmente rappresentare un'occasione utile per individuare gli aspetti organizzativi da migliorare, con particolare riguardo alla digitalizzazione dei processi e al potenziamento della strumentazione informatica, che non sempre si è rivelata adeguata nelle singole realtà amministrative. Sotto tale aspetto, è necessario che, già nella fase attuale, le amministrazioni programmino i propri approvvigionamenti, ricorrendo alle misure di ausilio allo svolgimento del lavoro agile, da parte dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico, di cui all'articolo 75 del citato decreto-legge n. 18 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, con l'obiettivo di migliorare la connettività e di acquisire le necessarie dotazioni informatiche mobili, servizi in *cloud* e licenze per attivare il lavoro agile. Contestualmente le amministrazioni sono invitate ad individuare ogni misura utile a consentire la dematerializzazione dei procedimenti (ad es. provvedere, mediante il personale in presenza, alla scansione e all'invio della documentazione al personale in modalità agile; provvedere all'utilizzo di *cloud*, offerti gratuitamente anche in questa fase da *provider* privati, per l'archiviazione di documentazione), di modo tale che tutti i dipendenti possano svolgere la propria prestazione a pieno regime.

È, inoltre, fondamentale il ricorso all'attività formativa, come strumento di accompagnamento del proprio personale nel processo di trasformazione digitale dell'amministrazione e di diffusione della capacità di lavorare in modalità agile, per il raggiungimento degli obiettivi assegnati, limitando al massimo il rischio di



stress correlato alle nuove modalità di lavoro e garantendo il diritto alla disconnessione.

Nella direttiva si pone l'accento sull'ottica di accelerare l'innovazione organizzativa come presupposto per incrementare il ricorso al lavoro agile nella fase successiva all'emergenza, per cui ciascuna amministrazione è chiamata ad implementare azioni di analisi organizzativa, di monitoraggio e di semplificazione delle procedure, oltre a quelle sopra indicate di investimento nelle tecnologie informative e di sviluppo delle competenze.

In sintesi, nella direttiva si afferma che la sfida che dovranno affrontare le amministrazioni è rappresentata dalla necessità di mettere a regime e rendere sistematiche le misure adottate nella fase emergenziale, al fine di rendere il lavoro agile lo strumento primario nell'ottica del potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa.

2.2. Il cd. Decreto Rilancio

Al decreto “Cura Italia” succede il decreto “Rilancio” (decreto-legge 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”, convertito con l. 17 luglio 2020, n. 77) che ribadisce i suddetti principi – fatti propri anche dalla richiamata direttiva n. 3/2020 – ed estende la disciplina anche al settore privato⁶⁷.

Con il c.d. *Decreto Rilancio*, il lavoro agile entra nella c.d. “fase 2”. Se, per un verso, il legislatore mostra l'intensione di aggiungere un ulteriore

⁶⁷ All'art. 90, prevede infatti che “fermo restando quanto previsto dall'articolo 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, per i datori di lavoro pubblici, limitatamente al periodo di emergenza sanitaria e comunque non oltre il 31 dicembre 2020, la modalità di lavoro agile disciplinata dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, può essere applicata dai datori di lavoro privati a ogni rapporto di lavoro subordinato, nel rispetto dei principi dettati dalle menzionate disposizioni, anche in assenza degli accordi individuali ivi previsti; gli obblighi di informativa di cui all'articolo 22 della medesima legge n. 81 del 2017, sono assolti in via telematica anche ricorrendo alla documentazione resa disponibile sul sito dell'Istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro”.



tassello alla disciplina del lavoro agile, sempre tenendo conto dell'andamento quanto mai incerto della pandemia, per altro verso, detta una serie di norme di sistema per disciplinare questa nuova modalità di prestazione di lavoro, anche prescindendo dalla fase emergenziale.

Prevede che fino al 31 dicembre 2020, le amministrazioni pubbliche organizzano il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, rivedendone l'articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile al 50% del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità.

Inoltre, in considerazione dell'evolversi della situazione epidemiologica, affida alla decretazione del Ministro per la pubblica amministrazione la disciplina delle modalità organizzative e fissazione dei criteri e principi in materia di flessibilità del lavoro pubblico e di lavoro agile, anche prevedendo il conseguimento di precisi obiettivi quantitativi e qualitativi.

Si prevedono una serie di norme volte a creare una disciplina maggiormente strutturata, novellando l'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 e disponendo che, entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigano, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano organizzativo del lavoro agile (POLA), quale sezione del documento di cui all'art. 10, comma 1, lett. a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

Il POLA individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 60% dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i



percorsi formativi del personale, anche dirigenziale e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative. In caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile si applica almeno al 30% dei dipendenti, ove lo richiedano. Il raggiungimento delle predette percentuali è realizzato nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Le economie, derivanti dall'applicazione del POLA, restano acquisite al bilancio di ciascuna amministrazione pubblica.

Inoltre, si prevede che, con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, possono essere definiti, anche tenendo conto degli esiti del monitoraggio del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti delle pubbliche amministrazioni, gli ulteriori e specifici indirizzi per l'attuazione dei commi 1 e 2 del presente articolo e della legge 22 maggio 2017, n. 81, per quanto applicabile alle pubbliche amministrazioni, nonché le regole inerenti all'organizzazione del lavoro, finalizzate a promuovere il lavoro agile e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti.

Presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri è istituito l'Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche.

La norma aggiunge una tutela rafforzata per altre categorie di lavoratori più deboli. Si prevede al comma 1 dell'art. 90 che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, fermo restando il rispetto degli obblighi informativi previsti dagli artt. da 18 a 23 della legge 22



maggio 2017, n. 81 e a condizione che tale modalità sia compatibile con le caratteristiche della prestazione, hanno diritto a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile, anche in assenza degli accordi individuali, *“i genitori lavoratori dipendenti del settore privato che hanno almeno un figlio minore di anni 14, a condizione che nel nucleo familiare non vi sia altro genitore beneficiario di strumenti di sostegno al reddito in caso di sospensione o cessazione dell’attività lavorativa o che non vi sia genitore non lavoratore”*.

2.3. Il decreto ministeriale del 19/10/2020 sullo smart working nelle PA.

In attuazione delle norme del *Decreto Rilancio*, il Ministro per la funzione pubblica ha emesso il decreto ministeriale del 19/10/2020 sullo *smart working* nelle PA, alla luce dei DPCM del 13 e 18 ottobre 2020.

Esso prevede che il lavoro agile nella pubblica amministrazione costituisce una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa e che, fino al 31 dicembre 2020, per accedere al lavoro agile non sarebbe stato richiesto l’accordo individuale, di cui all’art. 19 della legge 22 maggio 2017, n. 81. Inoltre, precisa che il lavoro agile può avere ad oggetto sia le attività ordinariamente svolte in presenza dal dipendente sia, in aggiunta o in alternativa e comunque senza aggravio dell’ordinario carico di lavoro, attività progettuali specificamente individuate, tenuto conto della possibilità del loro svolgimento da remoto, anche in relazione alla strumentazione necessaria.

Si stabilisce la regola di base, secondo cui *“il lavoratore agile alterna giornate lavorate in presenza e giornate lavorate da remoto”*. Tra le disposizioni più rilevanti si segnala quella secondo cui ciascun dirigente favorisce la rotazione del personale, tesa ad assicurare, nell’arco temporale settimanale o plurisettimanale, un’equilibrata alternanza nello svolgimento dell’attività in modalità agile e di quella in presenza, tenendo comunque conto delle prescrizioni sanitarie vigenti per il distanziamento interpersonale e



adeguando la presenza dei lavoratori negli ambienti di lavoro a quanto stabilito nei protocolli di sicurezza e nei documenti di valutazione dei rischi; nonché quella secondo cui, al fine di agevolare lo svolgimento delle attività in modalità agile, le amministrazioni si adoperano per mettere a disposizione i dispositivi informatici e digitali ritenuti necessari, utilizzando le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente, promuovendo l'accesso multicanale dell'utenza. Sono preferite le riunioni in modalità a distanza. Le amministrazioni adeguano i sistemi di misurazione e valutazione della *performance* alle specificità del lavoro agile rafforzando, ove necessario, i metodi di valutazione, improntati al raggiungimento dei risultati e quelli dei comportamenti organizzativi.

2.4. Il decreto Milleproroghe e il d.l. 30 aprile 2021.

A chiusura dell'*escursus* sulla disciplina del lavoro agile emergenziale non si possono ignorare i più recenti interventi, quali il *decreto cd. Milleproroghe* (decreto-legge del 30.12.2021, n. 183 – conv. dalla Legge del 26 febbraio 2021, n. 21 – recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea”), che ha prorogato il termine, già fissato dal *Decreto Rilancio*, per lo svolgimento del lavoro in *smart working*, fino al 31 marzo 2021. Tale termine ha ora subito un'ulteriore proroga al 31 dicembre 2021, ad opera del d.l. 30 aprile 2021, n. 56, recante “Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi”.

Quest'ultimo decreto ha introdotto interessanti novità, che possono riassumersi nei seguenti punti:

- la norma non limita, ma anzi esalta, stante il perdurare del contesto emergenziale che ancora affligge il Paese, la flessibilità organizzativa di ogni Pubblica



amministrazione, per quanto concerne l'utilizzo del lavoro agile, ancorandola non più a una percentuale, ma al rispetto di principi di efficienza, efficacia e *customer satisfaction* e liberandola dalla rigidità derivante dalla soglia del 50% prima prevista;

- mantiene inalterato il necessario rispetto delle misure di contenimento del fenomeno epidemiologico e della tutela della salute adottate dalle autorità competenti;
- rinvia, alla contrattazione collettiva (che ha preso avvio proprio in data 29 aprile, presso l'ARAN), la definizione degli istituti del lavoro agile, ma ne consente fino al 31 dicembre 2021 l'accesso attraverso le modalità semplificate, di cui all'art. 87 del decreto-legge n. 18 del 2020 (quindi senza la necessità del previo accordo individuale e senza gli oneri informativi a carico della parte datoriale);
- mantiene a regime e, dunque, fuori dal contesto emergenziale, il POLA (Piano organizzativo del lavoro agile), riducendone, dal 60% al 15%, la misura minima di attività da svolgere in lavoro agile, aumentando la capacità organizzativa delle singole amministrazioni e prevedendo che, in caso di mancata adozione del POLA, il lavoro agile sia svolto da almeno il 15% del personale che ne faccia richiesta;
- consente, implicitamente, alle amministrazioni che entro il 31 gennaio 2021 hanno adottato il POLA, con le percentuali previste a legislazione allora vigente, di modificare il piano alla luce della disciplina sopravvenuta.

3. Riflessioni critiche sul nuovo lavoro agile a un anno dalla sua introduzione.

Non v'è dubbio che negli anni 2020 e 2021, a seguito degli effetti derivanti dalla normativa emergenziale legata al COVID-19, il dato statistico è necessariamente destinato a subire un rilevante incremento che, con molta



probabilità, tenderà a consolidarsi anche negli anni futuri, ad emergenza sanitaria conclusa.

Con la fine del *lockdown* e l'inizio della “fase 2” della gestione dell'emergenza, aziende e PA, secondo gli uomini dell'Osservatorio *Smart Working* 2020, hanno gradualmente iniziato a riaprire gli uffici, riadattando spazi e orari per mantenere il distanziamento, integrando il lavoro in sede con il lavoro da remoto. Il 66% delle grandi imprese e l'81% delle PA ha permesso al personale di rientrare in sede già fra maggio e giugno; il 7% delle grandi aziende e 13% delle PA ha preferito riaprire durante l'estate; mentre il 20% delle grandi imprese e il 4% ha atteso fino a settembre; e solo il 7% delle imprese e l'1% delle PA a fine settembre continuava ancora a privilegiare il lavoro da remoto.

A settembre, di conseguenza, il numero complessivo di *smart worker* è sceso a quota 5,06 milioni. In media, nelle grandi aziende i dipendenti hanno lavorato da remoto 2,7 giorni a settimana, 1, 2 giorni nel settore pubblico.

Per facilitare il rientro in sicurezza, le principali iniziative sono state l'introduzione di regole e linee guida sull'utilizzo degli ambienti (per il 91% delle grandi imprese e il 78% delle PA), la definizione di un piano di rientro delle persone con turni per i *team* di lavoro (88% e 69%), nonché l'introduzione di segnaletica per orientare i flussi e incentivare comportamenti sicuri (81% e 64%).

Il 72% delle grandi aziende e il 46% delle PA ha lasciato autonomia riguardo al numero di giornate di lavoro agile, ma con procedure per non superare il limite di persone, imposto dalla necessità di distanziamento. Questa esigenza, in particolare, ha portato ad interventi sugli ambienti di lavoro, come postazioni più distanziate o separate (52% grandi imprese e 50% PA) o la chiusura di alcune aree della sede (45% e 13%).



Spesso, infatti, dalle situazioni emergenziali possono nascere nuove opportunità, come quella di ripensare il modello tradizionale di svolgimento della prestazione lavorativa e far decollare il lavoro agile, al fine di realizzare, in modo più concreto, percorsi innovativi e forme di conciliazione lavoro/famiglia, nonché una maggiore efficienza dei risultati perseguiti, anche in termini di risparmio di costi per la pubblica amministrazione e per le aziende.

Come detto, nella direttiva n. 3/2020 del Dipartimento della Funzione Pubblica, si afferma che la sfida che dovranno affrontare le amministrazioni è rappresentata dalla necessità di mettere a regime e rendere sistematiche le misure adottate nella fase emergenziale, al fine di rendere il lavoro agile lo strumento primario nell'ottica del potenziamento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa. Il limite del 50% per lo *smart working* dei dipendenti pubblici, con la nuova proroga, viene eliminato e si rinvia, alla contrattazione collettiva (che ha preso avvio proprio in data 29 aprile 2021, presso l'ARAN), la definizione degli istituti del lavoro agile. Questo necessariamente dovrà portare all'adozione di norme che prevedano un adeguamento al lavoro agile della legislazione lavoristica pubblica e della normativa contrattuale, perché, essendo state concepite per il rapporto di lavoro svolto nella sede di servizio, appare difficile – nel silenzio della decretazione dell'emergenza sanitaria – ipotizzare una loro applicazione generalizzata.

Restano, dunque, ancora da definire i criteri per la misurazione della *performance*, la disciplina del lavoro straordinario e della eventuale spettanza di altre indennità.

Si deve evidenziare che sono state adottate le *linee guida sul piano organizzativo del lavoro agile (POLA) e indicatori di performance*⁶⁸ (art. 14,

⁶⁸ Pur rinviando al documento per i dettagli, appare interessante evidenziare come – con riferimento alla *performance* individuale – la flessibilità lavorativa e la maggiore autonomia, se ben accompagnata, favoriscono nei lavoratori una percezione positiva dell'equilibrio personale tra vita lavorativa e vita privata, consentendo di



comma 1, legge 7 agosto 2015, n. 124, come modificato dall'art. 263, comma 4-*bis*, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77). Il documento intende fornire alcune indicazioni metodologiche per supportare le amministrazioni nel passaggio della modalità di lavoro agile dalla fase emergenziale a quella ordinaria, in linea con quanto richiesto dall'art. 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, come modificato dall'art. 263, comma 4-*bis*, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "decreto rilancio"), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, focalizzando l'attenzione sul Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA) e sugli indicatori di *performance*, funzionali a un'adeguata attuazione e a un progressivo sviluppo del lavoro agile.

L'approccio proposto è, infatti, quello di un'applicazione progressiva e graduale, in quanto le scelte sulla programmazione del lavoro agile sono rimesse all'amministrazione, che deve elaborare un programma di sviluppo

ottimizzare il tempo dedicato al lavoro e, contestualmente, la produttività a favore dell'amministrazione, anche in ragione di una maggiore responsabilizzazione, derivante dalla diversa organizzazione del lavoro. Un altro beneficio potenziale è riconducibile ad una riduzione dei livelli di *stress*, favorita dalla possibilità di lavorare in luoghi diversi dall'ufficio e dall'abitazione e di gestire al meglio il tempo libero. A fronte di questi potenziali benefici è, però, necessario monitorare l'effetto del lavoro agile sulle *performance* dei singoli dipendenti, in modo da valutare eventuali azioni di supporto (aumento o riduzione dei giorni di lavoro agile, formazione necessaria, modifica dei processi organizzativi, ecc.). In tal senso, le componenti della misurazione e della valutazione della *performance* individuale rimangono le medesime e devono fare riferimento a risultati e comportamenti, così come indicato dalle Linee Guida n. 2/2017 e n. 5/2019 del DFP. Infatti, il dipendente in lavoro agile ordinario lavorerà da remoto solo una quota del proprio tempo, continuando a svolgere in presenza parte delle proprie attività. Rispetto ai risultati, sarà necessario fare riferimento a obiettivi individuali o di gruppo/*team* e relativi indicatori che riguardano: (i) la gestione delle attività programmate e i compiti assegnati Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, per la valutazione della *performance* (assumendo come riferimento i servizi resi e la mappatura dei processi e delle attività dell'unità di afferenza e la *job description* del lavoratore); (ii) la declinazione di obiettivi specifici e organizzativi riportati nel Piano della *performance* e nei diversi strumenti di programmazione, in attività su cui il singolo lavoratore è responsabilizzato. Tali obiettivi devono essere inseriti in un contesto di programmazione fluida che tenga conto della necessità; (i) di prevedere orizzonti temporali differenziati (obiettivi mensili, bimestrali, semestrali, ecc.); (ii) di integrare/modificare quanto inizialmente previsto in funzione delle esigenze strategico-organizzative dell'amministrazione. Questi obiettivi, infine, devono essere il più possibile frutto di un confronto *ex ante* tra dirigente/funziionario responsabile e dipendente, o, quantomeno, devono essere comunicati con adeguato anticipo, in modo da favorire la responsabilizzazione di tutto il *team*, in ordine al raggiungimento degli obiettivi, con particolare riferimento a quelli connessi all'erogazione di servizi agli utenti.



nell'arco temporale di un triennio. Si evidenzia come l'adozione di questo diverso approccio organizzativo richiederebbe anche un ripensamento complessivo della disciplina del lavoro pubblico.

Non sfugge, infatti, che l'attuale disciplina normativa e contrattuale del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche riflette modelli organizzativi basati sulla presenza fisica in ufficio, con la conseguenza che numerosi istituti relativi al trattamento giuridico ed economico non sempre si conciliano con il cambiamento in atto (si pensi, a titolo di esempio, alla disciplina dei permessi, a quella del lavoro straordinario, ecc.), richiedendo un'azione di revisione complessiva da porre in essere con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Tali modelli, inoltre, mal si conciliano con un'organizzazione che deve essere in grado di adattarsi velocemente ai cambiamenti, di lavorare in una logica incrementale, rispettando e rispondendo alle esigenze dell'utenza e di valorizzare il ruolo dei *team* caratterizzati dall'intercambiabilità e dalla flessibilità operativa dei componenti.

Già è sorta una *querelle* sulla spettanza del buono pasto nel silenzio della norma. A tal proposito, merita di essere ricordata la pronuncia del Giudice del lavoro⁶⁹, che, nonostante le pressanti richieste dei dipendenti pubblici, ha negato il diritto al buono pasto in regime di lavoro agile. Il giudice ha precisato che il lavoro agile è incompatibile con la fruizione dei buoni pasto. Il diritto ai buoni pasto in favore dei lavoratori degli enti locali è previsto dai contratti collettivi, che ne subordinano la fruizione soltanto in presenza di determinati requisiti di durata giornaliera della prestazione. Per la maturazione del buono pasto, sostitutivo del servizio mensa, è necessario che l'orario di lavoro sia organizzato con specifiche scadenze orarie e che lavoratore consumi il pasto al di fuori

⁶⁹ Tribunale di Venezia, decreto 8 luglio 2020, n. 3463.



dell'orario di servizio. Quando, dunque, la prestazione è resa in modalità di lavoro agile, questi presupposti non sussistono, proprio perché il lavoratore è libero di organizzare, come meglio ritiene, la prestazione sotto il profilo della collocazione temporale. Né a diversa soluzione può indurre l'art. 20 della legge n. 81/2017, in cui si prevede che lavoratori in *smart working* abbiano diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato nei confronti dei lavoratori che svolgono le proprie mansioni esclusivamente all'interno dell'azienda.

La Suprema Corte, intervenuta per definire la natura dei buoni pasto, sebbene in una diversa fattispecie di congedo parentale, ne ha comunque escluso la natura di elemento normale della retribuzione, trattandosi di una agevolazione di carattere assistenziale, collegata al rapporto di lavoro da un nesso meramente occasionale (Cass. 29/11/2019, n. 31137). Come ha spiegato la corte, il buono pasto è un beneficio che non viene attribuito senza scopo, in quanto la sua corresponsione è finalizzata a far sì che, nell'ambito dell'organizzazione di lavoro, si possono conciliare le esigenze di servizio con esigenze quotidiane del lavoratore. In sostanza, il buono pasto non è dovuto in *smart working* e, di conseguenza, la mancata corresponsione dello stesso non deve essere oggetto di contrattazione o confronto con le sigle sindacali. Né è necessaria l'informativa, posto che non si è in presenza di un atto gestionale e discrezionale del datore di lavoro in materia di organizzazione degli uffici, ma dell'applicazione del dettato normativo, che impone di ritenere incompatibile la fruizione del buono pasto con il lavoro del dipendente svolto dal proprio domicilio.

Si rammenta che la legge 30 dicembre 2020, n. 178 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per



il triennio 2021-2023”) ha previsto una particolare disposizione in tema di risparmi da straordinario e buoni pasto in *smart working*.

Al comma 870 dell’art. 1, prevede che, in considerazione del periodo di emergenza epidemiologica da COVID-19, le risorse destinate, nel rispetto dell’art. 23, comma 2, del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a remunerare le prestazioni di lavoro straordinario del personale civile delle amministrazioni, di cui all’art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non utilizzate nel corso del 2020, nonché i risparmi derivanti dai buoni pasto non erogati nel medesimo esercizio, previa certificazione da parte dei competenti organi di controllo, possono finanziare nell’anno successivo, nell’ambito della contrattazione integrativa, in deroga al citato art. 23, comma 2, i trattamenti economici accessori correlati alla *performance* e alle condizioni di lavoro ovvero agli istituti del *welfare* integrativo.

4. Una forma particolare di lavoro agile: la didattica a distanza.

4.1. Introduzione.

Con il lemma “didattica a distanza” si intende una modalità di formazione che permette a studenti e insegnanti di proseguire il percorso di formazione e apprendimento anche se “fisicamente” distanti dalla scuola, con una metodologia in cui il “supporto *on line*” e dei suoi strumenti gioca un ruolo fondamentale. Occorre, infatti, precisare che, se il docente svolge la sua lezione in forma telematica presso la postazione scolastica, si tratta solo di uno svolgimento ordinario della prestazione lavorativa, senza che possa invocarsi, al riguardo, la fattispecie del lavoro agile.

Il significato dell’espressione “formazione a distanza” è facilmente intuibile dall’associazione dei due termini “didattica + distanza”, dove “distanza” indica la non compresenza fisica dei soggetti coinvolti: i docenti e gli alunni. La loro interazione, in questa modalità di didattica, può avvenire in tempo reale,



attraverso la connessione in aule *web* e attraverso la distribuzione di materiale scaricabile *on line*.

A dire il vero, la didattica (o formazione) a distanza non è una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa del tutto nuova, avendo trovato già applicazione in molti istituti italiani che, prima dell'emergenza sanitaria da COVID-19, affiancavano, allo studio in classe (didattica frontale), attività di approfondimento attraverso contenuti multimediali fruibili su piattaforme *on line* create *ad hoc*.

È evidente, pertanto, la duplice funzione della suddetta modalità di insegnamento. Da un lato, infatti, la stessa può avere la finalità di integrare il lavoro fatto in aula e, dall'altro, può avere lo scopo di non interrompere la formazione in situazioni emergenziali, come quella che si è verificata in Italia e nel mondo a seguito della diffusione del c.d. *Coronavirus*.

4.2. La didattica a distanza nell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

La scuola è l'esempio perfetto per capire in che modo l'emergenza *Coronavirus* abbia cambiato il modo di lavorare all'interno delle pubbliche amministrazioni.

Infatti, a seguito dell'entrata in vigore del decreto- legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante "Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19", il DPCM 4 marzo 2020 ha previsto all'art. 1, lett. d), "*la sospensione delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché quella della frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore, comprese le Università e le Istituzioni di Alta Formazione Artistica Musicale e Coreutica, di corsi professionali, master e Università per anziani, ferma in ogni caso la possibilità di svolgimento di attività formative a distanza....con previsione all'art. 1 lett. g) da parte dei dirigenti scolastici di attivare, per tutta la durata della sospensione delle*



attività didattiche nelle scuole, modalità di didattica a distanza; analoga formalità è stata prevista per le Università e le Istituzioni di alta formazione (art. 1 lett. h)”.

Successivamente all’entrata in vigore del DPCM 4 marzo 2020 e di quelli che ne hanno prolungato la vigenza, il MIUR, con varie note interpretative, ha fornito i primi chiarimenti volti a specificare l’esatto significato della c.d. “didattica a distanza”.

Con nota ministeriale prot. 388 del 17 marzo 2020 è stato, infatti, chiarito che: *“La didattica a distanza, in queste difficili settimane, ha avuto e ha due significati: da un lato, sta servendo a mantenere viva la comunità di classe, di scuola e il senso di appartenenza, combattendo il rischio di isolamento e di demotivazione. Dall’altro lato, è essenziale per non interrompere il percorso di apprendimento”.*

Ancor prima, con nota ministeriale prot. 368 del 13 marzo 2020, il Capo Dipartimento del MIUR, Giovanna Boda, precisava che: *“Uno degli aspetti più importanti in questa delicata fase d’emergenza è quello di **mantenere la socializzazione**. Potrebbe sembrare un paradosso, ma le richieste che le famiglie rivolgono alle scuole vanno oltre ai compiti e alle lezioni a distanza, **cercano infatti un rapporto più intenso e ravvicinato, seppur nella virtualità dettata dal momento**. Chiedono di poter ascoltare le vostre voci e le vostre rassicurazioni, di poter incrociare anche gli sguardi rassicuranti di ognuno di voi, per poter confidare paure e preoccupazioni senza vergognarsi di chiedere aiuto”.*

Una didattica a distanza, quindi, che, nell’intenzione del legislatore e delle interpretazioni ministeriali, deve svolgersi secondo precise modalità che non siano quelle limitate esclusivamente ad un invio di compiti ed esercitazioni e che deve fondarsi, al contrario, su una stretta interazione tra docenti e alunni da realizzarsi attraverso:



- il collegamento diretto o indiretto, immediato o differito, attraverso videoconferenze, videolezioni, *chat* di gruppo;
- la trasmissione ragionata di materiali didattici, attraverso il caricamento degli stessi su piattaforme digitali e l'impiego dei registri di classe in tutte le loro funzioni di comunicazione e di supporto alla didattica, con successiva rielaborazione e discussione operata direttamente o indirettamente con il docente, l'interazione su sistemi e *app* interattive educative propriamente digitali;
- uno o più momenti di relazione tra docente e discenti con i quali l'insegnante possa restituire agli alunni il senso di quanto da essi operato in autonomia, utile anche per accertare, in un processo di costante verifica e miglioramento, l'efficacia degli strumenti adottati, anche nel confronto con le modalità di fruizione degli strumenti e dei contenuti digitali – quindi di apprendimento – degli studenti;
- la modalità in “classe virtuale” come opzione da preferire.

4.3. L'evoluzione della didattica a distanza: da consigliata a obbligatoria.

L'art. 2, comma 3, del decreto-legge 8 aprile 2020, n. 22, così dispone: *“In corrispondenza della sospensione delle attività didattiche in presenza a seguito dell'emergenza epidemiologica, il personale docente assicura comunque le prestazioni didattiche nelle modalità a distanza, utilizzando strumenti informatici o tecnologici a disposizione. Le prestazioni lavorative e gli adempimenti connessi dei dirigenti scolastici nonché del personale scolastico, come determinati dal quadro contrattuale e normativo vigente, fermo quanto stabilito al periodo precedente e all'articolo 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, possono svolgersi nelle modalità del lavoro agile anche attraverso apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici, per contenere ogni diffusione del contagio”*.



Con l'entrata in vigore del decreto-legge n. 22/2020, è stato, quindi, superato qualsiasi dubbio interpretativo in ordine all'obbligo per i docenti statali di svolgere attività di didattica a distanza per i loro alunni, posto che è stato espressamente previsto che, nella fase emergenziale, il personale docente debba assicurare, comunque, le prestazioni didattiche nelle modalità a distanza, utilizzando strumenti informatici o tecnologici a disposizione.

Nei precedenti DPCM, emanati nel corso dell'emergenza sanitaria, l'attivazione della modalità della didattica a distanza, avuto anche riguardo alle specifiche esigenze degli studenti con disabilità, era stata, invece, prevista esclusivamente come semplice possibilità o meglio come obbligo in capo ai dirigenti scolastici di provvedere alla relativa attivazione, con la conseguenza che, in concreto, tale misura sarebbe stata praticabile solamente se i docenti si fossero spontaneamente attivati a utilizzare tale modalità di insegnamento.

Di contro, con l'adozione del decreto-legge n. 22 del 2020, si assiste a un notevole cambio di rotta ovvero al passaggio da una fase di "didattica a distanza" propositiva e auspicabile e, comunque, non imposta, ad una fase di utilizzo obbligatorio, che non ammette alternative e che fa salva, in ogni caso, la libertà d'insegnamento, costituzionalmente garantita, secondo cui ogni docente deciderà sempre e comunque "cosa" insegnare, a prescindere dalla modalità di insegnamento in concreto utilizzata.

Bisogna, infatti, evidenziare che, nell'emergenza epidemiologica da COVID-19, "la didattica a distanza" è stata di fatto imposta con provvedimento normativo di fonte primaria, anziché essere rimessa, trattandosi di metodologia didattica, alla competenza del Collegio docenti, al quale ai sensi dell'art. 7 del D.lgs. n. 297/94, Testo Unico in materia di istruzione, sono riservate tutte le decisioni di ordine tecnico-didattico.



Il secondo periodo del comma 3 estende la modalità del lavoro agile ai dirigenti scolastici, nonché al personale scolastico, stabilendo che le prestazioni lavorative e gli adempimenti connessi dei dirigenti scolastici, come determinati dal quadro contrattuale e normativo vigente, fermo quanto stabilito al primo periodo e all'art. 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto *Cura Italia*), possano svolgersi “nelle modalità del lavoro agile” anche attraverso apparecchiature informatiche e collegamenti telefonici e telematici, per contenere ogni diffusione del contagio.

Si tratta di una disposizione innovativa, perché, prima di quella data, mentre le lezioni erano state sospese con possibilità di svolgimento della didattica a distanza da parte dei docenti, il dirigente scolastico e il restante personale, invece, erano tenuti ad assicurare la propria presenza sul luogo di lavoro. In questi termini, il ricorso al lavoro agile era consentito esclusivamente nei limiti di cui alla legge 22 maggio 2017, n. 81 che ne condizionava, tuttavia, la possibilità al previo accordo delle parti, dal quale nella normativa della fase emergenziale si prescinde. La norma, pertanto, ha consentito anche ai dirigenti e a tutto il personale scolastico di organizzare le attività da remoto e, quindi, di lasciare le scuole aperte solo per le attività indifferibili.

Conseguentemente, l'introduzione delle nuove disposizioni estende all'intero personale scolastico, per la durata dell'emergenza epidemiologica, tutte le disposizioni del lavoro agile introdotte dall'art. 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81 e richiamate dall'art. 87 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto *Cura Italia*), con modalità in deroga e con le disposizioni eccezionali ivi previste.

Il lavoro agile diviene, pertanto, in periodo emergenziale, la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa in tutti i settori della PA,



ivi compreso quello della Scuola.

5. Gli stanziamenti previsti a favore della Scuola e dell'Università nel 2020.

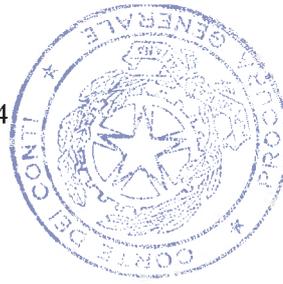
5.1. Il Decreto Cura Italia.

Proprio al fine di rendere quanto più possibile effettiva la realizzazione di questa nuova modalità didattica, il Governo, con decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”), c.d. *Decreto Cura Italia*, ha previsto l'adozione di specifiche misure nei confronti delle istituzioni scolastiche.

Particolari disposizioni hanno, infatti, riguardato la pulizia straordinaria degli ambienti scolastici (art. 77), il differimento dei termini amministrativo-contabili (art. 107) e gli strumenti per la didattica a distanza (art. 120).

Con riferimento alla **Pulizia straordinaria degli ambienti scolastici**, l'art. 77 del citato D.L. ha previsto uno stanziamento complessivo pari ad euro **43,5 milioni da destinare** “*alle istituzioni scolastiche ed educative pubbliche del sistema nazionale di istruzione, ivi incluse le scuole paritarie*”, per l'acquisto di beni finalizzati a garantire idonee condizioni igienico-sanitarie dei locali ovvero dispositivi di protezione e igiene personale per l'intera comunità scolastica.

L'art. 107 del D.L. n. 18/2020, tenuto conto della oggettiva necessità di alleggerire i carichi amministrativi di enti ed organismi pubblici nell'attuale contesto di emergenza sanitaria, prevede, tra l'altro, il differimento del termine per l'adozione dei rendiconti o dei bilanci d'esercizio relativi all'esercizio finanziario 2019 che, ordinariamente fissato al 30 aprile 2020, viene fatto slittare al 30 giugno 2020, mentre con riferimento ai controlli di regolarità amministrativo-contabile dei revisori dei conti viene espressamente prevista la possibilità per questi ultimi di assolvere le proprie funzioni mediante l'uso di strumenti informatici.



Per la didattica a distanza, l'art. 120 del D.L. n. 18/2020 ha previsto, invece, lo stanziamento di euro **85 milioni per far fronte all'attuale emergenza sanitaria** e consentire alle istituzioni scolastiche statali la prosecuzione della didattica, tramite la diffusione di strumenti digitali per l'apprendimento a distanza. In particolare, è stata prevista l'assegnazione alle medesime istituzioni delle seguenti somme:

- a) **10 milioni di euro** per dotarle immediatamente di strumenti digitali o per favorire l'utilizzo di piattaforme di *e-learning*, con particolare attenzione all'accessibilità degli studenti con disabilità;
- b) **70 milioni di euro** per mettere a disposizione degli studenti meno abbienti, in comodato d'uso gratuito, dispositivi digitali individuali, anche completi di connettività, per la migliore e più efficace fruizione delle piattaforme per l'apprendimento a distanza, di cui al punto precedente;
- c) **5 milioni di euro** per la formazione *on line* dei docenti sulle metodologie e sulle tecniche di didattica a distanza.

Con riferimento ai primi due dei suddetti punti, il comma 3 del citato art. 120 precisa, inoltre, che *“Le istituzioni scolastiche acquistano le piattaforme e i dispositivi di cui al comma 1 [rectius, comma 2] lettere a) e b), mediante ricorso agli strumenti di cui all'articolo 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Convenzioni Consip) e qualora non sia possibile ricorrere ai predetti strumenti, le istituzioni scolastiche provvedono all'acquisto delle piattaforme e dei dispositivi di cui al comma 1, lettere a) e b), anche in deroga alle disposizioni del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50”*.

5.2. Il Decreto Rilancio.

Anche con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, coordinato con la legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77 (recante “Misure urgenti in materia di



salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”), c.d. *Decreto Rilancio*, sono state previste delle misure straordinarie per il settore Scuola e Università.

L'art. 230 ha, infatti, stabilito un incremento di 16 mila unità di posti per le immissioni in ruolo nella scuola secondaria, di cui 8 mila con concorso straordinario e 8 mila con concorso ordinario, che portano il totale dei posti banditi con la procedura straordinaria da 24 mila a 32 mila posti e il totale dei posti banditi con la procedura concorsuale ordinaria a 33 mila posti.

Di importante rilievo è la disposizione di cui all'**art. 231 “Misure per sicurezza e protezione nelle istituzioni scolastiche statali e per lo svolgimento in condizioni di sicurezza dell'anno scolastico 2020/2021”** che, al fine di assicurare la ripresa dell'attività scolastica in condizioni di sicurezza e garantire lo svolgimento dell'a.s. 2020/2021, ha previsto che **“il Fondo per il funzionamento delle scuole” venga incrementato di 331 milioni di euro nel 2020 per i seguenti interventi:** 1) acquisto di servizi di formazione e di assistenza tecnica per la sicurezza sui luoghi di lavoro, per la didattica a distanza, per l'assistenza medico-sanitaria e psicologica, di servizi di lavanderia, di rimozione e smaltimento di rifiuti; 2) acquisto di dispositivi di protezione e di materiali per l'igiene individuale, degli ambienti e di consumo, in relazione all'emergenza sanitaria; 3) interventi in favore della didattica degli studenti con disabilità, DSA e BES; 4) interventi per potenziare la didattica anche a distanza per favorire l'inclusione scolastica e per adottare le misure che contrastino la dispersione; 5) acquisto e messa a disposizione in comodato d'uso, in particolare degli studenti meno abbienti, di dispositivi digitali e della connettività di rete per la fruizione della didattica a distanza; 6) acquisto di strumenti editoriali e didattici innovativi; 7) adattamento degli spazi interni ed esterni, nonché loro dotazione allo svolgimento dell'attività didattica in condizioni di sicurezza, interventi di piccola



manutenzione, di pulizia straordinaria e sanificazione, interventi di realizzazione, adeguamento e manutenzione dei laboratori didattici, delle palestre, di ambienti didattici innovativi, di sistemi di sorveglianza e dell'infrastruttura informatica.

Le risorse vengono assegnate alle scuole, dal Ministero dell'istruzione, sulla base dei criteri e parametri vigenti per la ripartizione del fondo per il funzionamento. Per garantire il corretto svolgimento degli esami di Stato per l'anno scolastico 2019/2020, assicurando la pulizia degli ambienti scolastici secondo gli *standard* previsti dalla normativa vigente e la possibilità di utilizzare, ove necessario, dispositivi di protezione individuale da parte degli studenti e del personale scolastico durante le attività in presenza, si è prevista l'assegnazione alle scuole, quali sede di esame di Stato, di apposite risorse finanziarie, tenendo conto del numero di studenti e di unità di personale coinvolti.

Nello specifico sono stati stanziati **euro 39,23 milioni nel 2020**, mentre ulteriori 2 milioni di euro sono stati ripartiti in favore delle scuole della regione autonoma Valle d'Aosta e delle province autonome di Trento e di Bolzano (comma 7-*bis*).

In sintesi, sono stati stanziati **331 milioni di euro**, finalizzati alla ripresa dell'attività scolastica per l'anno 2020/2021 e circa **40 milioni di euro**, per il corretto svolgimento degli esami di maturità del 2020, mentre ulteriori **30 milioni** sono stati destinati a favore degli enti locali, per interventi di adattamento degli ambienti degli edifici scolastici alle esigenze dell'avvio dell'anno scolastico 2020/2021.

Proprio con i fondi assegnati e previsti con il "Decreto Rilancio" e incrementati dal successivo "Decreto Agosto" (vedi infra), sono stati acquistati **i banchi a rotelle**, ritenuti funzionali a garantire la ripresa in sicurezza della scuola in



presenza a settembre 2020 e ad assicurare, all'interno delle classi, il distanziamento sociale.

Secondo le stime ministeriali sarebbero stati spesi, per tale tipologia di banche, 95 milioni di euro e per il 50% dei casi non sarebbero stati utilizzati dalle istituzioni scolastiche. Secondo l'ANAC sarebbero stati, inoltre, acquistati ad un prezzo più alto di quello di mercato, per cui diverse segnalazioni di presunto danno erariale sono già pervenute alle procure regionali della Corte dei conti.

Infine, con l'**art. 235 "Fondo per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 presso il Ministero dell'Istruzione"** sono stati stanziati **377 mln di euro per il 2020 e 600 mln di euro per il 2021**, da ripartire tra le istituzioni scolastiche statali per la predisposizione di misure finalizzate a contenere il rischio epidemiologico in relazione all'avvio dell'anno scolastico 2020/2021.

L'**art. 236** prevede, invece, specifiche misure di sostegno a favore dell'Università e della Ricerca, con l'incremento di 62 milioni di euro per l'anno 2020 (passando così da 50 a 112 milioni di euro) del "Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca", previsto dall'art. 100 del decreto-legge Cura Italia (D.L. n. 18/2020).

L'incremento è prioritariamente assegnato alle iniziative a sostegno degli studenti per i quali, in considerazione dell'emergenza in atto, si renda necessario l'accesso da remoto a banche dati ed a risorse bibliografiche, nonché per l'acquisto di dispositivi tecnologici ovvero per l'accesso a piattaforme digitali, finalizzati alla ricerca o alla didattica a distanza. Viene previsto, altresì, l'incremento di 165 milioni di euro del Fondo per il finanziamento ordinario delle università, per l'anno 2020, al fine di riconoscere, al maggior numero di studenti, l'esonero, totale o parziale, dal contributo onnicomprensivo annuale.

Misure straordinarie sono state previste all'art. 238 anche per l'attività di



ricerca, con l'incremento di 200 milioni di euro, a decorrere dal 2021 il FFO (Fondo di Finanziamento ordinario), per l'assunzione di ricercatori di cui all'art. 24, comma 3, lett. b), della Legge n. 240/2010 (art. 238, comma 1); mentre l'articolo 238, comma 5, prevede l'incremento del FFO **di 100 milioni di euro per l'anno 2021 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2022**, al fine di promuovere l'attività di ricerca svolta dalle università.

Tra le ulteriori misure, occorre, infine, menzionare quelle previste **a favore dell'AFAM** (Istituzioni di alta formazione artistica musicale), con l'incremento del "Fondo per le esigenze emergenziali del sistema dell'Università, delle istituzioni di alta formazione artistica musicale e coreutica e degli enti di ricerca", previsto dall'art. 100 del decreto legge Cura Italia (D.L. n. 18/2020, **di 62 milioni di euro per l'anno 2020** (passando così da 50 a 112 milioni di euro) e con l'incrementato di 8 milioni di euro, per l'anno 2020 del Fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche.

Infine, sono state previste misure di sostegno economico all'istruzione paritaria fino ai sedici anni. In favore dei soggetti pubblici e privati, che svolgono i servizi educativi e delle scuole paritarie dell'infanzia a gestione pubblica o privata, a copertura del mancato versamento delle rette o delle compartecipazioni comunque denominate da parte dei fruitori, determinato dalla sospensione delle attività in presenza, a seguito delle misure adottate per contrastare la diffusione del COVID-19, è previsto per l'anno 2020 un contributo per 165 milioni (la legge di conversione ha incrementato di 100 milioni le risorse originarie previste dal decreto legge).

Parimenti per le scuole primarie e secondarie paritarie, facenti parte del sistema nazionale di istruzione, a copertura del mancato versamento delle rette o delle compartecipazioni comunque denominate da parte dei fruitori fino a 16



anni di età, determinato dalla sospensione delle attività in presenza a seguito delle misure adottate per contrastare la diffusione del COVID-19, è stato previsto un contributo per 120 milioni (la legge di conversione ha incrementato di 50 milioni le risorse originarie previste dal decreto legge). Il relativo riparto avviene tramite decreto del Ministro dell'istruzione, in maniera proporzionale al numero degli iscritti nell'anno scolastico 2019/2020, compresi i servizi educativi autorizzati.

5.3. Il Decreto Agosto.

Con il decreto-legge 14 Agosto 2020, n. 104 – “Misure Urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia per la riapertura delle scuole in sicurezza nell'anno scolastico 2020/2021” – c.d. *Decreto Agosto*, sono stati stanziati altri 1,3 miliardi e, segnatamente, un miliardo (32 milioni nel 2020 e 48 nel 2021) per l'affitto di aule esterne alle scuole, nonché per i patti di comunità per ampliare l'offerta formativa e per l'assunzione di altro personale docente e ATA in vista del ritorno in classe, integrando le risorse già stanziare con il D.L. Rilancio e i restanti 300 milioni per tutte le altre esigenze collegate all'inizio dell'anno scolastico. Sono stati, inoltre, assegnati circa 3 miliardi di euro da qui al 2029, per interventi di manutenzione straordinaria e incremento dell'efficienza energetica delle scuole di province e delle città metropolitane. Nel dettaglio, la ripartizione dei fondi prevede il finanziamento di interventi per 90 milioni nel 2020, 215 milioni nel 2021 e 625 milioni nel 2022. Altri 525 milioni di euro vengono previsti per ciascuno degli anni 2023 e 2024, nonché 225 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2029.

5.4. Il Decreto Ristori.

Infine, il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, coordinato con la legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176, ha previsto, all'art. 21, lo stanziamento, per la didattica digitale integrata, di **85 milioni in più per la scuola**, al fine di



consentire alle istituzioni di dotarsi di 283.000 *PC* e di connettività di rete per più di 336.000 studenti.

A questo stanziamento si aggiungono 3,6 milioni di euro derivanti da un decreto ministeriale per le scuole superiori di II grado, destinati a garantire una connessione telematica agli studenti che ne siano tuttora privi.

6. La scuola, la didattica a distanza e la multimedialità.

È evidente che nell'età della didattica a distanza, l'efficacia dell'azione educativa sia stata, di fatto, consegnata alla tecnologia e all'utilizzo di dispositivi e di piattaforme per i quali, come sopra ricordato, non sono mancati nel corso del 2020 gli interventi pubblici da parte dello Stato.

I segni che hanno anticipato questo momento, apparentemente complesso e certamente inatteso, sono indubbiamente da individuare nell'introduzione nelle aule scolastiche, già da qualche decennio, di strumenti, quali le *LIM*, i *PC* e le aule e/o i laboratori dedicati, che hanno scosso l'universo educativo, scolastico ed extrascolastico.

Ed invero, bisogna prendere atto che ormai viviamo in un mondo tecnologico e che la tecnologia accompagna, in particolare, i ragazzi e gli alunni in tutti i momenti della loro vita quotidiana, tanto da caratterizzare, totalmente e intensamente, i loro orizzonti spaziali e temporali, in piena sintonia con le trasformazioni in atto.

Tuttavia, solo con l'introduzione della didattica a distanza e delle tecnologie poste al suo servizio (piattaforme, *pc*, *tablet*, *smarphone*), si è verificata quella svolta decisiva nelle modalità di insegnamento i cui effetti perdureranno verosimilmente a emergenza sanitaria conclusa, incidendo profondamente nel cambiamento del sistema educativo.

La diffusione delle nuove tecnologie didattiche e la didattica a distanza vanno considerate, quindi, come un modo di produrre occasioni di



alfabetizzazione culturale, quale elemento nuovo nel processo di insegnamento-apprendimento, non senza considerare, tuttavia, che la tecnologia non è tutto e non può essere tutto. Scrive Bill Gates: *“Quando mi trovo alle conferenze sull’informazione tecnologica e la gente dice che la cosa più importante al mondo è fare in modo che le persone possano connettersi alla Rete, io rispondo: “Mi state prendendo in giro? Siete mai stati nei Paesi poveri?”*”.

Pertanto, al fine di scongiurare il fenomeno della dispersione scolastica, accanto alla grande disponibilità verso il progresso, occorre prestare una non minore attenzione a chi non può connettersi e a chi vive il processo formativo con drammatica difficoltà.

Tentare l’uguaglianza sostanziale educativa a favore delle persone più deboli deve essere l’obiettivo più ambizioso dell’umanità, perché, se così non fosse, *“in caso di conflitto tra l’umanità e la tecnologia, vincerebbe comunque l’umanità”* (Albert Einstein).

7. Conclusioni: lo smart working nel 2020 ed il monitoraggio sull’attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni.⁷⁰

Nell’ambito del progetto <<Lavoropubblico.gov - Strumenti, sistemi informativi e azioni di accompagnamento per una gestione strategica delle risorse umane - PON Governance 2014-2020>>, è stato realizzato il monitoraggio sull’attuazione del lavoro agile nelle PA.

L’indagine riguarda le amministrazioni di cui all’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Nel corso del 2020 sono state effettuate due rilevazioni. La prima è stata avviata il 25 maggio e si è conclusa il 14 luglio ed ha riguardato il periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 aprile 2020. La seconda è stata avviata il 1°

⁷⁰ Cfr. *“MONITORAGGIO SULL’ATTUAZIONE DEL LAVORO AGILE NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI”*, Novembre 2020, Fornez PA.



ottobre e si è conclusa il 7 novembre ed il periodo osservato è quello tra il 1° maggio e il 15 settembre 2020.

Dalle due rilevazioni è possibile estrarre dei dati che permettono di analizzare i seguenti temi:

- 1) l'andamento nell'uso del lavoro agile fino al 15 settembre 2020;
- 2) misurazione del personale che ha utilizzato strumenti informatici forniti dall'amministrazione di appartenenza;
- 3) misurazione di crescita del livello di digitalizzazione;
- 4) le principali ricadute del lavoro agile sull'organizzazione;
- 5) e cambiamento del benessere percepito dai dipendenti.

Con riguardo all'andamento nell'uso del lavoro agile fino al 15 settembre 2020, i dati si riferiscono alle 1.537 amministrazioni che hanno partecipato ad entrambe le rilevazioni.

Nel periodo compreso tra il 1° maggio e il 15 settembre, il lavoro agile è stato utilizzato dall'86% delle amministrazioni interpellate.

Questo valore risente del fatto che gli enti più piccoli (sotto i 10 dipendenti) fanno più fatica a ricorrere a questa modalità di lavoro.

Le amministrazioni sopra i 10 dipendenti hanno fatto ricorso al lavoro agile nella quasi totalità dei casi: dal 94% al 100%. Il valore aumenta al crescere della dimensione dell'amministrazione.

Il personale in lavoro agile passa dall'1,7% di gennaio al 56% della seconda metà di marzo, raggiungendo l'apice a maggio (circa il 64%). Nei mesi estivi e fino a settembre, si registra un calo.

Il confronto per comparto mette in evidenza alcune importanti differenze. La PA centrale mostra livelli più alti: passa dal 3% di febbraio all'87% di maggio. A metà settembre è ancora sopra il 71%.

Segue a ruota il comparto dell'Università e della Ricerca, che passa dal



6,8% di febbraio a circa l'80% di maggio e a circa il 70% di metà settembre.

Gli enti locali hanno qualche difficoltà in più ad adottare il lavoro agile su ampia scala. Ad aprile, comunque, un dipendente su 2 era in lavoro agile, mentre a settembre 1 su 3.

I valori più bassi si riferiscono alla Sanità, impegnata nella lotta contro la pandemia.

Analizzando i dati in relazione alle Regioni, si osserva come il personale in lavoro agile è più presente al Centro rispetto alle altre aree geografiche del Paese: circa l'82% a maggio e il 65% a settembre, dato da collegare alla concentrazione della PA centrale in questa area. Il dato di febbraio era 2,4%.

L'andamento del Nord è abbastanza simile a quello del Sud e delle Isole, soprattutto a partire da aprile. A maggio, il Nord tocca il 49% e il Sud circa il 51%. A settembre il 32% al Nord e il 29% al Sud.

La Regione con il maggior utilizzo è il Lazio (probabilmente in ragione della presenza della PA centrale), seguita dalla Liguria.

Il confronto dei dati del personale, dal punto di vista del genere, mette in evidenza alcune importanti differenze. Le donne mostrano livelli più alti per tutto il periodo: si passa dal 3% di febbraio al 66% di maggio. La differenza rispetto agli uomini cresce parallelamente alla crescita dell'utilizzo del lavoro agile e raggiunge l'apice nel mese di maggio con + 6% rispetto agli uomini.

A metà settembre la quota femminile è ancora superiore: 48% circa, a fronte del 44,4% maschile.

Valori molto elevati si rilevano anche relativamente al numero di giornate trascorse in lavoro agile. Se a gennaio, prima della pandemia, la quota di giornate svolte in lavoro agile era inferiore all'1%, a maggio il 57% del tempo di lavoro era svolto da remoto. Nel caso delle PA centrali questo dato toccava quasi l'80%; mentre scendeva a circa il 44% negli enti locali.



A settembre osserviamo anche su questa variabile una forte contrazione: il dato passa a circa il 32% con riferimento alla totalità delle amministrazioni. Si contrae fino al 19% per gli enti locali e fino al 3,4% nel settore sanitario.

Le giornate di lavoro agile possono essere analizzate, inoltre, per classe dimensionale, al crescere della dimensione, infatti, cresce la quota di giornate lavorate in modalità agile. A metà settembre il personale degli enti sopra i 100 dipendenti spende il 34% del proprio tempo di lavoro in modalità agile. A maggio questo valore era pari a circa il 60%. Negli enti con personale fino a 50 dipendenti la quota di giornate in lavoro agile non supera mai il 31,5%.

In relazione, invece, alla misurazione del personale in lavoro agile che ha avuto a disposizione strumenti informatici forniti dall'amministrazione di appartenenza, si registra come ad aprile 2020 un dipendente su 2 in lavoro agile faceva uso di qualche strumento fornito dall'amministrazione di appartenenza (*PC* portatile, accessi ai sistemi dell'amministrazione, VPN).

Nonostante le difficoltà iniziali, gli enti sono stati in grado, nell'arco di un mese e mezzo, di fornire ai propri dipendenti buona parte della strumentazione informatica necessaria per svolgere il lavoro in modalità agile.

Da maggio a metà settembre la percentuale è cresciuta di 7 punti ovvero dal 22% al 29%. Il dato, però, presenta differenze a livello territoriale. Le amministrazioni del Nord hanno coperto una percentuale maggiore rispetto al Centro e al Sud, arrivando a quasi il 35% a settembre contro, rispettivamente, il 29% e il 15%.

La maggior parte del personale in lavoro agile usa *PC* propri abilitati all'accesso alla rete e ai sistemi dell'amministrazione. Complessivamente a metà settembre 2020 era il 65,8% del personale in lavoro agile. In questo caso la percentuale più elevata si riscontra al Sud e nelle isole (80% a settembre). Al nord, dove è più alta la quota di personale che usa *PC* forniti



dall'amministrazione, questa percentuale si ferma intorno al 60%.

Sotto il profilo della misurazione di crescita del livello di digitalizzazione, si attesta come da aprile del 2020 la diffusione nell'utilizzo di strumenti digitali si è accelerata notevolmente. L'adozione del lavoro agile, innescata dall'emergenza sanitaria, ha rappresentato un vero salto evolutivo, tanto che circa il 70% delle amministrazioni dichiara che il principale vantaggio derivante dall'adozione del lavoro agile è l'aumento nelle competenze digitali dei dipendenti.

L'87% delle amministrazioni ha la firma digitale per tutti i dirigenti. L'83% dichiara di avere banche dati condivisibili e accessibili. Il 60% ha digitalizzato i procedimenti amministrativi e il 43% eroga servizi *on line*.

Sul fronte della digitalizzazione i valori più elevati si osservano nel comparto Ricerca e Università.

Sono ancora relativamente poche le amministrazioni che dichiarano di avere l'interoperabilità dei sistemi informativi anche di altre amministrazioni: solo il comparto Università e Ricerca supera il 50%.

In ordine alle principali ricadute sull'organizzazione, quanto alle criticità e ai vantaggi del lavoro agile su alcuni aspetti dell'organizzazione lavorativa stessa, la grande maggioranza, circa il 70% dei soggetti interpellati, ritiene che le competenze digitali del personale siano aumentate. Il 48% delle PP.AA. ritiene che, grazie al lavoro agile, i dipendenti siano stati maggiormente responsabilizzati e orientati ai risultati. Con riferimento alla produttività, i giudizi sono, invece, più controversi: per circa il 15% delle amministrazioni è aumentata, mentre per circa l'11% è diminuita. Riguardo all'erogazione dei servizi all'utenza, circa il 20% dei soggetti interpellati dichiara che sia peggiorata.

La rilevazione ha avuto ad oggetto anche la riduzione delle spese conseguite grazie al lavoro agile. Circa il 54% delle amministrazioni ritiene che il lavoro agile abbia consentito di ridurre le spese di funzionamento e di realizzare alcune



economie. Anche in questo caso, però, si tratta di un giudizio che muta al cambiare della dimensione dell'ente. Il 38% degli enti fino ai 10 dipendenti ha dichiarato una riduzione delle spese; sopra i 500 dipendenti questo valore sale fin sopra l'80%.

Questa difformità di giudizio emerge anche nell'analisi per comparto. Nella PA centrale e nel comparto Università e Ricerca rispettivamente l'81% e l'85% degli enti hanno dichiarato una riduzione delle spese. Nella PA locale questa percentuale scende al 51%.

Le maggiori economie registrate, come è prevedibile, da gran parte delle amministrazioni hanno riguardato le spese delle utenze (circa il 49%) e l'utilizzo della carta (circa il 31%).

Le economie realizzate sull'erogazione dei buoni pasto al personale vengono dichiarate dall'11%, anche se dalle risposte, date ad un'altra domanda contenuta nel questionario, emerge che circa il 95% degli enti non riconosce il buono pasto ai dipendenti in lavoro agile.

Con riguardo, infine, all'aspetto relativo al cambiamento del benessere percepito dai dipendenti, le rilevazioni hanno riguardato l'impatto che il lavoro agile ha, appunto, avuto sul benessere avvertito dai dipendenti ed il loro giudizio sull'esperienza. Grazie alla rilevazione "Lavoro agile tra presente e futuro", promossa dal Ministro per la Pubblica amministrazione, attraverso la piattaforma "ParteciPa", curata da "Formez PA", cui hanno risposto 2.681 dipendenti della PA, è possibile avere un quadro del giudizio dei dipendenti pubblici sul lavoro agile e sui vantaggi che esso offre.

Il giudizio espresso dai dipendenti risulta estremamente favorevole: solo il 7% ritiene l'esperienza del lavoro agile insoddisfacente. Le aspettative del personale della PA, riposte nel lavoro agile prima dell'esperienza, riguardavano soprattutto (93% dei casi) la possibilità di conciliare le esigenze



personali e familiari con quelle lavorative. Aspettative che risultano confermate nell'85% circa dei casi, dopo aver sperimentato il lavoro agile.

A seguito dell'esperienza del lavoro agile, il 96,3% dei dipendenti ritiene che sia una modalità di lavoro che consente di impiegare meglio il proprio tempo e l'85,4% che consenta di conciliare le esigenze di cura personali e familiari. Il 73% ritiene che il lavoro agile aumenti la produttività del proprio lavoro.



PARTE II

Capitolo IV

LA MANOVRA ECONOMICA, IL DEF E LE POLITICHE FISCALI

(V.P.G. Arturo Iadecola e V.P.G. Donato Luciano)

Sommario: 1. Il quadro normativo tradizionale di riferimento. 1.1 L'approccio normativo nel nuovo contesto post COVID-19. 2. Il semestre europeo 2020. 2.1. Le valutazioni della Commissione. 2.2. Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza. 2.3. La posizione del Consiglio e il Next Generation EU. 3. La manovra di bilancio. 4. I risultati di finanza pubblica a fine 2020. 5. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

1. Il quadro normativo tradizionale di riferimento.

Il processo di integrazione, che ha dato vita all'Unione Economica e Monetaria, ossia l'insieme dei Paesi europei che adottano la moneta unica, ha assunto, quale criterio di riferimento, il rapporto tra il prodotto interno lordo, il disavanzo e il debito pubblico.

Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992 ha, infatti, previsto, al fine della partecipazione all'Unione, una serie di parametri da rispettare, allo scopo di assicurare la massima convergenza tra le economie degli Stati aderenti. Tra questi spiccano, soprattutto in quanto devono essere rispettati anche dopo l'introduzione dell'euro, i seguenti due: il rapporto indebitamento netto/PIL non superiore al 3% (ovvero superiore in via eccezionale e temporanea), laddove per "indebitamento netto" si intende il saldo globale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni; ed il rapporto debito pubblico/PIL inferiore al 60% o comunque tendente ad avvicinarsi a questo valore con un ritmo adeguato.



Il Consiglio europeo, inoltre, con la risoluzione del 17 giugno 1997 (seguita dai regolamenti nn. 1466/97 e 1467/97), ha adottato il Patto di Stabilità e Crescita, che impegna gli Stati membri dell'UE ad adottare le misure di politica economica ritenute necessarie per conseguire un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo. Il Patto è stato modificato nel 2005 e, successivamente, nel novembre 2011, con il cosiddetto *six pack* (costituito da cinque regolamenti e da una direttiva)⁷¹.

Poiché, come è noto, il rispetto dei saldi europei deve essere assicurato dai risultati dell'intero conto economico consolidato delle Amministrazioni pubbliche, la legislazione nazionale ha introdotto una serie di norme volte a rendere anche le autonomie territoriali diverse dallo Stato (regioni ed enti locali) responsabili del raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede europea. Ciò ha fatto, dapprima, con il meccanismo conosciuto come Patto di stabilità interno e, successivamente, con l'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio⁷².

A tal riguardo, inoltre, la l. 3 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica – l.c.f.) ha espressamente sancito che tutte *“Le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabili dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità”* (art. 1, comma 1, primo

⁷¹ Con il *six pack*, in particolare, è stata introdotta la regola del debito, recepita a livello nazionale con la legge di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione (l. n. 243/2012). Essa prevede a regime che, per assicurare la riduzione ad un ritmo adeguato del rapporto debito/PIL verso la soglia del 60%, almeno uno dei seguenti criteri venga rispettato: 1) la parte di debito in eccesso rispetto al valore di riferimento del 60% del PIL deve essere ridotta in media di 1/20 nel corso dei tre anni antecedenti quello in corso (criterio di tipo *backward-looking*); 2) l'eccesso di debito rispetto al primo *benchmark* sia attribuibile al ciclo economico (utilizzando un indicatore che esprime il rapporto debito/PIL che si sarebbe ottenuto se nei precedenti tre anni il numeratore venisse corretto per l'impatto del ciclo economico e il PIL nominale al denominatore fosse cresciuto allo stesso ritmo del prodotto potenziale); 3) la correzione intervenga nei due anni successivi a quello di riferimento (criterio di tipo *forward-looking*).

⁷² Cfr. art. 9 della l. 24 dicembre 2012, n. 243, come modificata dalla l. 12 agosto 2016, n. 164; art. 1, commi da 465 a 508, della l. 11 dicembre 2016, n. 232, come modificata dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205. Per il superamento delle norme sul pareggio di bilancio a decorrere dal 2019, v. l'art. 1, comma 823, della l. 30 dicembre 2018, n. 145.



periodo). Questa previsione è stata recepita nella Costituzione ad opera della l. cost. n. 1/2012, che ha modificato l'art. 119 della Carta fondamentale.

La l.c.f. ha, altresì, stabilito che *“Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali determinano gli obiettivi dei propri bilanci annuali e pluriennali in coerenza con gli obiettivi programmatici risultanti dal Documento di Economia e Finanza”*. A tal fine, nella manovra di finanza pubblica è inserito il quadro di riferimento normativo per il concorso agli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti territoriali (art. 8).

Il quadro delle previsioni di matrice europea, in materia di finanza pubblica, si è ulteriormente arricchito nel 2011, con l'approvazione, da parte del Consiglio europeo, del “Patto euro plus”. Tale accordo, tra l'altro, individua, per gli Stati che vi hanno aderito, le seguenti priorità:

- stimolare la competitività e l'occupazione;
- rafforzare la stabilità finanziaria;
- ed assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Il concreto perseguimento di questi obiettivi avviene attraverso lo strumento del c.d. semestre europeo. Si tratta di una procedura organica, che si articola nel primo semestre di ciascun anno, volta al coordinamento preventivo delle politiche economiche e di bilancio degli Stati membri.

Di particolare rilievo è la previsione (art. 9, comma 1, l.c.f.) che, entro il 30 aprile di ogni anno, ciascuno Stato deve presentare contestualmente al Consiglio e alla Commissione due documenti, quali il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma, che definiscono le misure strategiche e di riforma per il raggiungimento degli obiettivi nazionali di crescita produttiva e occupazionale.

Entrambi i documenti sono inclusi, altresì, nel Documento di economia e finanza, che dev'essere presentato al Parlamento, dal Governo, entro il 10 aprile di ogni anno. Ciò comporta che al Parlamento siano presentati i medesimi



documenti sottoposti alle Istituzioni europee.

Nel predisporre tali documenti, il Governo deve tenere conto delle linee guida di politica economica e di bilancio per l'UE e l'area euro che il Consiglio europeo deve elaborare entro nel periodo febbraio-marzo di ogni anno.

All'inizio del mese di giugno, la Commissione elabora le raccomandazioni di politica economica e di bilancio per i singoli Stati membri, che poi devono essere approvate dal Consiglio ECOFIN, anche sulla base degli orientamenti espressi dal Consiglio europeo.

Nei mesi successivi, ciascuno Stato membro, tenuto conto delle raccomandazioni e delle decisioni degli organi europei, predispose il proprio bilancio e dà seguito alla manovra di finanza pubblica.

Nel quadró in esame, si inseriscono i regolamenti UE nn. 472/2013 e 473/2013 (c.d. *two pack*), entrati in vigore, con efficacia immediata negli ordinamenti dei singoli Stati, il 30 maggio 2013. È stato introdotto, in particolare, l'obbligo dell'invio alla Commissione e all'Eurogruppo, entro il 15 ottobre, contestualmente alla presentazione all'organo legislativo del disegno di legge di stabilità e del disegno di legge di bilancio, di un progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno successivo, in cui sono sintetizzati i contenuti della manovra finanziaria. La Commissione rende un parere sul progetto entro la fine di novembre.

Infine, va segnalato che un ulteriore irrigidimento dell'obbligo del rispetto dei vincoli *deficit/PIL* e *debito/PIL* è conseguito al *fiscal compact* (o patto di bilancio), come è comunemente chiamato il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* dell'Unione economica e monetaria, sottoscritto a Bruxelles il 2 marzo 2012 da 25 Capi di Stato e di Governo dell'UE (non hanno aderito il Regno Unito e la Repubblica Ceca) e ratificato dall'Italia con la legge n. 114/2012.



Il Trattato, all'art. 3, par. 2, ha richiesto alle parti contraenti di adottare *“disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”*. Lo Stato italiano ha a ciò provveduto con la l. cost. n. 1/2012, che ha modificato gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost.

La definizione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stati rinviati, dal nuovo testo della Costituzione, ad una legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. In attuazione di tale disposto è stata approvata la legge n. 243 del 2012. La nozione di equilibrio di bilancio è specificata dalla legge n. 243 del 2012 (artt. 2, 3, 6, 8), come corrispondente all'obiettivo di medio termine, a sua volta definito come il valore del saldo strutturale, individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea.

Il sistema di *governance* economica e di finanza pubblica a livello di UE si articola, dunque, in un complesso di misure, di natura legislativa e non legislativa, con l'obiettivo di creare le condizioni affinché le decisioni dei singoli Stati membri in materia di finanza pubblica e, più in generale, in materia macroeconomica non si differenzino eccessivamente, ma anzi tendano ad una progressiva coerenza, considerato che squilibri e divergenze troppo marcati possono mettere a repentaglio la resilienza del sistema nel suo complesso. Ciò avviene con una articolazione dei processi decisionali tendenzialmente identica in tutti gli Stati membri, sulla base di una serie di fasi e passaggi puntualmente definiti e fondati su una stretta interazione e interlocuzione tra Istituzioni europee (Commissione europea e Consiglio dell'UE) e autorità nazionali, concretizzandosi nell'obbligo di rispettare alcuni precisi parametri di tipo quantitativo per quanto concerne, in



particolare, i saldi di finanza pubblica rilevanti in ambito europeo (debito e indebitamento netto della PA).

Sul piano della tempistica ciò si è tradotto, come già detto, nella definizione del semestre europeo, che prende avvio con la presentazione di un documento della Commissione europea (“Analisi annuale della crescita”), che definisce gli orientamenti e fornisce indirizzi generali rivolti ad orientare le scelte in materia di politica economica e di bilancio per realizzare tutte le potenzialità di crescita.

All'indicazione di questi obiettivi generali fa seguito la fase che investe direttamente i singoli Stati membri e che si traduce nella presentazione di un documento programmatico, il quale, nel caso italiano, è il Documento di economia e finanza (c.d. DEF). Esso si articola in due sezioni: una che si riferisce ai profili macroeconomici generali, anch'essa mirata agli obiettivi della crescita (“Programma nazionale di riforma”) e l'altra più propriamente focalizzata sulle grandezze di finanza pubblica (“Programma di stabilità”). Alla fase programmatica fa, dunque, seguito, nel secondo semestre dell'anno, la fase di decisione puntuale della manovra di bilancio anch'essa contrassegnata dall'interlocuzione costante tra le autorità nazionali e le Istituzioni europee (nel caso specifico la Commissione europea).

Sulla base di quanto indicato nell'art. 119 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea (TFUE), le regole sono rivolte a monitorare l'andamento dei conti pubblici sia nel breve periodo (stabilità della politica di bilancio) che nel lungo periodo (sostenibilità della politica di bilancio). Il Patto di stabilità e crescita, come integrato dal *fiscal compact*, definisce attualmente i parametri di riferimento delle regole di bilancio che guidano le politiche degli Stati membri e fornisce i principali strumenti per la sorveglianza delle politiche stesse (c.d. braccio preventivo) e per la correzione dei disavanzi eccessivi (c.d. braccio correttivo).



In particolare, il braccio correttivo del Patto di stabilità e crescita mira ad assicurare che gli Stati membri adottino politiche coerenti con le regole europee, delineando una procedura di intervento diretto a correggere l'eventuale mancato rispetto dei limiti numerici indicati nei Trattati europei. A tal fine, viene definita la c.d. Procedura di disavanzi eccessivi (*Excessive Deficit Procedure* ovvero EDP), finalizzata, appunto, a rendere cogente il limite del 3% per il rapporto disavanzo/PIL e del 60% per il rapporto debito/PIL, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato.

La procedura EDP, definita in dettaglio nell'art. 126 del Trattato, viene pertanto aperta quando uno Stato membro oltrepassa la soglia del 3% oppure quando non rispetta la regola di riduzione del rapporto debito/PIL ad un ritmo soddisfacente. Tale procedura, che si apre solo dopo aver considerato gli eventuali fattori mitiganti del mancato rispetto dei suddetti vincoli, prevede che, sulla base di indicazioni da parte della Commissione, il Consiglio adotti una raccomandazione che sollecita lo Stato membro ad adottare le misure necessarie per correggere il *deficit* entro un periodo di tempo predeterminato. La mancata adozione di misure efficaci entro sei mesi comporta l'applicazione di sanzioni.

Nel quadro delle procedure di sorveglianza europea, l'Italia è attualmente soggetta al braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita ed alla regola del debito che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60% del PIL. Quanto alla regola del debito, l'art. 2 del regolamento CE n. 1467/1997 stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60%, il tasso di riduzione debba essere pari ad 1/20 all'anno nella media dei tre precedenti esercizi (versione *backward-looking* della regola sul debito). Il regolamento specifica, inoltre, che il parametro è considerato soddisfatto se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60% si verificherà, in base alle previsioni della Commissione europea, nel periodo di tre anni successivo



all'ultimo anno per il quale si hanno dati disponibili (versione *forward-looking* della regola sul debito).

Infine, il regolamento precisa che nella valutazione del rispetto di tale precetto si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta, la regola del debito è considerata non osservata, portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'art. 127 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). L'elevato livello del rapporto debito/PIL rimane una delle principali problematiche per l'economia italiana.

Quanto agli obiettivi fissati nel quadro del braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita, che trova fondamento normativo nell'art. 126 del Trattato dell'Unione, ciascuno Stato membro deve raggiungere e mantenere il proprio obiettivo a medio termine (OMT) oppure attuare un percorso di avvicinamento verso tale obiettivo. In particolare, il regolamento CE n. 1466/1997, all'art. 2-*bis* della sezione 1-*bis* prevede che ciascuno Stato membro abbia uno specifico obiettivo a medio termine, calcolato sulla base della propria posizione di bilancio. Questi obiettivi di bilancio a medio termine, specifici per Paese, possono divergere dal requisito di un saldo prossimo al pareggio o in attivo, offrendo, al tempo stesso, un margine di sicurezza rispetto al valore del 3% del rapporto *deficit*/PIL (indicato nel quadro del braccio correttivo del Patto di Stabilità) e consentendo che tale valore non sia oltrepassato nel corso di un normale ciclo economico. Il percorso verso l'OMT dovrebbe, inoltre, assicurare la convergenza, nel medio termine, verso livelli sostenibili nel rapporto debito/PIL. Gli obiettivi di bilancio a medio termine specifici per Paese sono indicati in un intervallo compreso tra il -1% del PIL e il pareggio o l'attivo, in termini corretti per il ciclo, al netto delle misure temporanee e *una tantum*.

Il *fiscal compact* ha ristretto ulteriormente il limite inferiore, per considerare il



bilancio in equilibrio. Infatti, ai sensi dell'art. 3 del trattato, il saldo strutturale annuo della pubblica amministrazione deve essere pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese, quale definito nel Patto di stabilità e crescita rivisto, con il limite inferiore di un disavanzo strutturale dello 0,5% del prodotto interno lordo. Gli Stati membri predispongono e aggiornano periodicamente i rispettivi programmi di stabilità, con i quali presentano il percorso di aggiustamento necessario per il conseguimento di un obiettivo di medio termine (OMT). Tale obiettivo è calcolato a partire dal saldo nominale del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni (indebitamento/accreditamento netto), depurando tale valore della componente dovuta al ciclo economico e delle misure *una tantum* (indebitamento netto strutturale).

Gli Stati membri presentano, nell'ambito del semestre europeo, i propri Programmi di stabilità ed i relativi aggiornamenti annuali, con i quali danno conto del percorso di avvicinamento all'obiettivo di medio termine. Tale percorso, definito in termini di miglioramento progressivo del saldo strutturale verso la convergenza con l'OMT, si fonda, di norma, su una correzione strutturale annuale di 0,5 punti (superiore a 0,5% per i paesi più indebitati e ad alto rischio).

Deviazioni temporanee dalla misura dello 0,5% possono essere ammesse, oltre che in presenza di eventi eccezionali, nel caso in cui sussistano specifici presupposti di flessibilità individuati nel quadro delle regole europee⁷³.

1.1 L'approccio normativo nel nuovo contesto post COVID-19.

Sul complesso sistema così articolato ha impattato la crisi che ha fatto seguito alla diffusione del *Coronavirus* (COVID-19) a partire dai primi mesi del 2020, determinando uno *shock* simmetrico di dimensioni senza precedenti, ma con evidenti effetti asimmetrici tra Paesi. L'eccezionale evento pandemico si è iscritto

⁷³ Comunicazione della Commissione Europea "sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di Stabilità e Crescita" (13 gennaio 2015).



in un contesto macroeconomico segnato da un marcato rallentamento e caratterizzato, già nell'ultimo scorcio del 2019, da un quadro internazionale denso di incertezze.

A causa del diffondersi della pandemia da COVID-19, l'economia mondiale ha subito la battuta di arresto più profonda della storia moderna, conseguente al blocco delle attività economiche non essenziali, introdotto a partire da marzo in tutte le diverse aree geo-economiche.

Nonostante gli interventi straordinari di carattere fiscale messi in campo dai Governi nazionali e le energiche misure espansive adottate dalle banche centrali, il blocco produttivo ha determinato una consistente contrazione del PIL e del commercio mondiale. La forte contrazione del PIL ha interessato tutte le principali economie avanzate, con la sola eccezione della Cina che, avendo avuto un impatto numerico dell'epidemia meno consistente e avendo riattivato l'economia già all'inizio di aprile, ha registrato una crescita su base tendenziale.

I timidi segnali di ripresa a partire dai mesi di maggio e giugno, determinati dal riavvio delle attività produttive, sia pur con un andamento disomogeneo tra i vari Paesi, hanno subito una battuta di arresto a seguito della seconda ondata dell'epidemia già a partire dal mese di ottobre, determinando un ulteriore deterioramento del quadro internazionale. In sostanza, l'economia è andata peggio nei Paesi più colpiti dall'epidemia in termini di numero dei decessi e, ai rischi legati all'evoluzione della pandemia connessi alla recrudescenza dei contagi, si sono affiancati i rischi connessi a fattori geopolitici preesistenti. Le valutazioni espresse, nel corso del 2020, dai principali istituti previsori (OCSE, FMI, BCE) hanno ipotizzato un consistente crollo del PIL mondiale ed una considerevole incertezza anche nei prossimi anni, legata all'evolversi della pandemia e agli effetti differiti. Si tratta naturalmente di stime, ma comunque appare chiaro che nel lungo periodo avremo una perdita di *output* rispetto al mondo *ante* pandemia.



La pandemia di COVID-19 ha colpito l'economia italiana più di altri Paesi europei. Nel 2020, il prodotto interno lordo si è ridotto dell'8,9%⁷⁴, a fronte di un calo nell'Unione Europea del 6,2. La crisi, tra l'altro, si è abbattuta su un Paese già fragile dal punto di vista economico e sociale. Tra il 1999 e il 2019, il PIL in Italia è cresciuto in totale del 7,9%. Nello stesso periodo in Germania, Francia e Spagna, l'aumento è stato rispettivamente del 30,2%, del 32,4% e del 43,6%.

Dietro la difficoltà dell'economia italiana di tenere il passo con gli altri paesi avanzati europei e di correggere i suoi squilibri sociali, c'è l'andamento della produttività, molto più lento in Italia che nel resto d'Europa. Dal 1999 al 2019, il PIL "per ora lavorata" in Italia è cresciuto del 4,2%, mentre in Francia e Germania è aumentato rispettivamente del 21,2% e del 21,3%. La produttività totale dei fattori, quale indicatore che misura il grado di efficienza complessivo di un'economia, è diminuita del 6,2% tra il 2001 e il 2019, a fronte di un generale aumento a livello europeo.

L'Europa sta ancora attraversando la sua più grande serie di sfide in termini sanitari, economico-sociali e, più in generale, di fiducia dalla fine della Seconda guerra mondiale. A fronte di ciò, le parole chiave del nuovo approccio eurounionale alla crisi legata alla diffusione del COVID-19 sono state flessibilità e pragmatismo. La flessibilità si è tradotta nell'esigenza di consentire agli Stati membri un certo margine di manovra nel contesto della disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e del Patto di stabilità e crescita (PSC), sospendendo, se pur in via temporanea, i tradizionali vincoli e limiti.

Con riferimento alla flessibilità delle regole di bilancio, il 20 marzo 2020 la Commissione europea ha proposto, in linea con la visione già emersa anche in seno all'Eurogruppo, l'attivazione della *general escape clause (GEC)*, contemplata dal PSC, per consentire agli Stati il massimo della flessibilità

⁷⁴ Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2021, pag. 16.



possibile in seno ai Trattati.

Nello specifico, la GEC, prevista dal braccio preventivo e correttivo del Patto, consente agli Stati membri di deviare temporaneamente dal percorso di aggiustamento verso l'obiettivo di medio termine e, a quelli in disavanzo eccessivo, di rivedere il percorso di rientro del rapporto deficit/PIL al di sotto della soglia del 3%. A tal fine, la Commissione ha concordato con gli Stati membri le nuove linee guida per la predisposizione dei Programmi di stabilità o di convergenza, nel rispetto delle scadenze già previste nei Trattati. Il verificarsi di uno *shock* esogeno e simmetrico collegato alla diffusione del COVID-19, che ha colpito indistintamente tutti i Paesi, provocando una profonda recessione economica nell'intera UE, ha consentito l'attivazione di questa clausola – novità assoluta nella *governance* economica europea – a differenza di quanto avvenuto nelle precedenti crisi (quella economico-finanziaria del 2008 e quella del debito sovrano).

Inoltre, la Commissione, nel Pacchetto di primavera pubblicato a fine maggio 2020, ha espresso i suoi orientamenti di bilancio, affermando che “*per facilitare la ripresa, una politica di bilancio favorevole è attualmente giustificata in tutti gli Stati membri*”. Infatti, la stessa, pur avendo condotto l'analisi sul rispetto del criterio del disavanzo nel 2020 per tutti gli Stati membri (ad eccezione della Romania, già soggetta al braccio correttivo del PSC), ha ritenuto “non opportuno” prendere una decisione sull'eventuale assoggettamento degli Stati membri alla procedura per i disavanzi eccessivi (EDP). La Commissione ha, in ogni caso, posto l'attenzione sulla sostenibilità di bilancio a medio termine, richiamando gli Stati, quando le condizioni economiche lo permetteranno, a “*perseguire politiche di bilancio volte a conseguire posizioni di bilancio prudenti a medio termine e a garantire la sostenibilità del debito*”. Sul tema, si è espressa anche l'*Authority* fiscale europea, ovvero l'*European Fiscal Board (EFB)*, che ha pubblicato una



nota sulla *fiscal stance* appropriata per l'area euro nel 2021. Secondo l'autorità fiscale indipendente, l'attivazione della *general escape clause* è stata pienamente giustificata dalle conseguenze sull'economia della pandemia e la *fiscal stance* nel 2021 dovrebbe essere mantenuta espansiva dagli Stati membri.

È, tuttavia, rilevante chiarire a quali condizioni la GEC può considerarsi disattivata, dovendosi in linea di principio risolversi con la fine della recessione. Infatti, non esiste ad oggi una definizione comunemente accettata di “*severe economic downturn*”, per cui il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione potrebbero assumere diverse posizioni in merito.

Il suggerimento, da parte dell'EFB, è quello di far riferimento ad un livello del PIL reale pre-crisi, per evitare di ricorrere ad un tasso di crescita del PIL non indicativo del reale stato dell'economia dell'area euro, in quanto determinato da un effetto rimbalzo.

2. Il semestre europeo 2020.

2.1. Le valutazioni della Commissione.

Il 26 febbraio 2020, la Commissione ha pubblicato la relazione per Paese relativa all'Italia per il 2020, nella quale ha compiuto una valutazione dei progressi fatti in materia di riforme strutturali, prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici e ha preso atto dei risultati degli esami svolti a norma del regolamento UE n. 1176/2011.

In un contesto non ancora significativamente caratterizzato dagli effetti della pandemia, è stata rilevata una condizione di debolezza dell'attività economica, nonostante il graduale miglioramento del mercato del lavoro.

Il PIL reale, pari allo 0,8% per il 2018, era aumentato dello 0,2% nel 2019 e si prevedeva una sua crescita dello 0,3% e dello 0,6%, rispettivamente, nel 2020 e nel 2021. A fronte di una domanda interna modesta, in ragione del basso reddito disponibile reale e di un aumento del risparmio, l'introduzione del reddito di



cittadinanza e il calo dei tassi di interesse lasciava prevedere un presumibile aumento della spesa delle famiglie. La spesa per gli investimenti pubblici, invece, non mostrava prospettive di miglioramento, nel quadro complessivo di una dimessa crescita della produttività, che ostacolava la ripresa economica dell'Italia.

Rispetto alle raccomandazioni specifiche per Paese del 2019, l'Italia, secondo la Commissione, aveva, nondimeno, compiuto miglioramenti significativi per quanto riguardava il contrasto all'evasione fiscale, anche grazie al potenziamento dei pagamenti elettronici obbligatori.

Altri progressi avevano caratterizzato le politiche attive del lavoro, quelle incentrate sulla ricerca e l'innovazione e sulla qualità delle infrastrutture, la promozione della ristrutturazione dei bilanci delle banche e il potenziamento dell'accesso al credito non bancario per le imprese più piccole e innovative. Apparivano soddisfacenti anche i risultati relativi alla sostenibilità ambientale.

Limitati, invece, i miglioramenti inerenti alla pressione fiscale sui datori di lavoro, alla lotta all'occupazione sommersa, alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ai risultati scolastici e alla durata dei processi civili, nonché al contrasto della corruzione, da attuarsi anche mediante la riduzione della durata dei processi penali.

Negativa era, infine, la valutazione concernente l'incidenza della spesa pensionistica sulla spesa pubblica complessiva, con la conseguente assenza di margini per altra spesa sociale e per investimenti favorevoli alla crescita e la rimozione delle restrizioni alla concorrenza.

Quanto ai dati di finanza pubblica, la Commissione ha definito il debito italiano come *“un'importante fonte di vulnerabilità per l'economia”*. Il rapporto debito/PIL, pari al 134,8% nel 2018, era previsto in salita progressiva, fino al 137,4% nel 2021, *“a fronte di una persistente debolezza della crescita nominale e di un deterioramento del saldo primario”*, il che evidenziava, sotto il profilo



della sostenibilità, un rischio alto a medio e lungo termine, oltre al fatto che gli elevati costi del servizio del debito comprimevano il margine di bilancio per attuare politiche anticicliche e favorevoli per la crescita.

L'organo ha, inoltre, ravvisato "particolari criticità" nel settore del lavoro, in quello dell'istruzione, con riguardo all'elevato abbandono scolastico e alla ridotta qualità delle competenze, nelle politiche sociali, poco integrate con le altre politiche pubbliche e nell'efficienza della pubblica amministrazione. Ha espresso, in più occasioni, preoccupazione per la – già menzionata – scarsa crescita della produttività.

2.2. Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza.

Il 24 aprile 2020 il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'approvazione del Documento di economia e finanza, limitatamente al Programma di stabilità.

Le valutazioni contenute nel documento hanno tenuto conto della crisi senza precedenti già causata dal COVID-19, ormai definito come pandemia dall'Organizzazione mondiale della sanità e delle sue prevedibili ulteriori ripercussioni sull'economia nazionale e internazionale.

Conformemente alle rinnovate linee guida della Commissione europea, il Governo ha, innanzitutto, riepilogato le misure di emergenza adottate sino a quel momento.

Tra queste, in particolare, il d.l. n. 18 del 17 marzo 2020, c.d. Cura Italia (convertito con l. 24 aprile 2020, n. 27), volto a potenziare le risorse a disposizione del sistema sanitario, ad assicurare la protezione dei livelli di reddito e dei posti di lavoro (con la sospensione dei licenziamenti per motivi economici), a sostenere la liquidità delle imprese e a garantire aiuti settoriali per i comparti maggiormente colpiti dall'emergenza.

Il Governo ha ricordato come tale intervento, che avrebbe comportato un aumento dell'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche, aveva



richiesto, in ottemperanza alla legge attuativa del principio dell'equilibrio di bilancio, l'autorizzazione del Parlamento alla deviazione temporanea dal percorso di finanza pubblica programmato nella precedente Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (NADEF), dapprima per 6,3 miliardi (circa 0,3 punti percentuali di PIL) e, successivamente, estesa fino a 20 miliardi in termini di indebitamento netto (pari a circa 1,2 punti percentuali di PIL).

Il DEF ha, inoltre, dato atto del successivo d.l. n. 23 dell'8 aprile 2020, c.d. decreto liquidità (poi convertito con l. 5 giugno 2020, n. 40), con il quale era stata concessa un'erogazione di credito all'economia per ulteriori 400 miliardi.

A questa disamina delle misure emergenziali si è accompagnata l'analisi dei risultati di finanza pubblica.

Nel 2019 il PIL era cresciuto in termini nominali dell'1,2% e in termini reali dello 0,3%, in sensibile flessione rispetto all'anno precedente, nel quale i dati in questione corrispondevano, rispettivamente, all'1,7% e allo 0,8%. Questa contrazione, attribuita principalmente a una caduta degli indici di produzione nell'industria e nelle costruzioni, era stata seguita, all'inizio del 2020, da un miglioramento, che, a condizioni invariate, avrebbe permesso di raggiungere una crescita media annua del PIL reale prossima allo 0,6% previsto dall'ultima NADEF.

Queste previsioni erano state travolte dalla rapida diffusione della malattia e dalle conseguenti restrizioni sanitarie⁷⁵, che avevano portato, a partire dalla fine di febbraio, a un calo congiunturale suscettibile di determinare una contrazione del PIL del 5,5% nel primo trimestre e del 10,5% nel secondo trimestre. Pur

⁷⁵ Cfr. DEF 2020, Sez. I – Programma di stabilità, pagg. 9 ss.: “dalla settimana del 9 marzo (...) le misure di contenimento e controllo dell'epidemia hanno impattato in modo via via più marcato sull'attività economica, a causa della chiusura degli esercizi commerciali non essenziali e di molti stabilimenti, nonché delle misure di distanziamento sociale. I dati sulla produzione e i consumi di elettricità, i trasporti e la fatturazione elettronica testimoniano di un calo senza precedenti dell'attività economica. La Confindustria stima che in marzo la produzione industriale sia caduta del 16,6 per cento in confronto al mese precedente”.



ipotizzando un “rimbalzo” nella parte seguente dell’anno, il PIL dell’ultimo trimestre sarebbe stato, comunque, prossimo a un livello inferiore del 3,7% rispetto allo stesso periodo del 2019.

Nel complesso dell’anno, la riduzione del PIL reale è stata stimata, nello scenario tendenziale, in 8,1 punti percentuali, per un terzo in ragione del crollo del commercio internazionale di beni e servizi, nonché, per il resto, a causa delle politiche di distanziamento sociale e dei cambiamenti nei comportamenti dei consumatori a livello nazionale.

È stata prefigurata una crescita per il 2021, con un incremento del PIL del 4,7% al netto del programmato inasprimento delle imposte, in linea con la prevista disponibilità su larga scala di vaccini contro il COVID-19. Ciò nonostante, in termini prudenziali, la stima è stata fortemente negativa rispetto alle previsioni pre-COVID, con *“una persistente perdita di PIL, come già avvenuto a seguito delle profonde recessioni del 2008-2009 e del 2012-2013”*.

Con riguardo ai saldi di finanza pubblica, sotto il profilo del rapporto tra l’indebitamento netto e il PIL, il dato del 2019 si è attestato all’1,6%, in diminuzione rispetto al 2,2% dell’anno precedente e in netto miglioramento, grazie all’andamento delle entrate tributarie, rispetto all’obiettivo programmatico, determinato nella NADEF 2019 nel 2,2%. Per l’anno di riferimento, il Governo ha osservato che, se l’economia non fosse stata colpita dalla pandemia, l’indebitamento netto sarebbe stato pari a non più dell’1,8% del PIL, atteso, tuttavia, il drastico cambiamento dello scenario macroeconomico, si poteva prevedere un massiccio aumento del *deficit*.

I risultati così indicati, secondo il Governo, avrebbero potuto essere condizionati dalle misure normative di prossima emanazione: un nuovo decreto-legge, contenente ulteriori iniziative di sostegno all’economia (si tratta del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. decreto rilancio, convertito con l. 17 luglio 2020, n. 77)



e un “pacchetto” di misure urgenti, di carattere ordinamentale, finalizzato al rilancio degli investimenti pubblici e privati attraverso la semplificazione amministrativa e lo sviluppo delle tecnologie digitali, nonché all’attivazione dei “*potenziali di crescita inespressi in alcune aree del Paese*”.

L’attuazione di queste misure avrebbe consentito di stimare, secondo il Governo, il rapporto tra indebitamento netto e PIL pari al 10,4% per il 2020 e al 5,7% per il 2021. Lo *stock* del debito pubblico è stato, invece, previsto pari al 155,7% del PIL a fine 2020 e al 152,7% a fine 2021.

2.3. La posizione del Consiglio e il Next Generation EU.

L’Italia ha presentato il Programma di stabilità 2020 il 30 aprile 2020.

La Commissione europea ha osservato come, secondo le previsioni di primavera a politiche invariate, il saldo di bilancio delle amministrazioni pubbliche dell’Italia sarebbe stato pari al -11,1% del PIL nel 2020 e al -5,6% nel 2021. Secondo le stesse proiezioni, il rapporto debito pubblico/PIL avrebbe raggiunto il 158,9% nel 2020 e il 153,6% nel 2021. Il 20 maggio 2020 lo stesso organo ha pubblicato una relazione a norma dell’articolo 126, paragrafo 3, del trattato a causa dell’inosservanza, da parte dell’Italia, della regola del debito nel 2019 e della prevista violazione, nel 2020, della soglia di disavanzo del 3% del PIL, concludendo che, nel complesso, dall’analisi emergeva che non vi erano elementi sufficienti per affermare che non fosse stato rispettato il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento CE n. 1467/1997, mentre il criterio del disavanzo non era stato soddisfatto.

La Commissione si è poi soffermata nell’evidenziare gli sforzi notevoli compiuti dall’Italia, per contenere la diffusione del COVID-19 e per elaborare una strategia di contenimento a più lungo termine per garantire un ritorno in sicurezza alle attività produttive, nonché per sviluppare, nel medio-lungo termine, lo



sviluppo di un piano strategico di investimenti e per attenuare l'impatto sull'occupazione.

Alla luce della valutazione della Commissione, il Consiglio si è pronunciato con raccomandazione del 20 luglio 2020, dopo che il Governo italiano aveva approvato, l'8 luglio 2020, il Programma nazionale di riforma.

Nel proprio atto, il Consiglio ha raccomandato all'Italia l'adozione, nel 2020 e nel 2021, di provvedimenti finalizzati ad attuare, in linea con la clausola di salvaguardia generale, tutte le misure necessarie per affrontare efficacemente la pandemia e sostenere l'economia e la successiva ripresa, nonché, non appena consentito dalle condizioni economiche, a conseguire posizioni di bilancio a medio termine prudenti e ad assicurare la sostenibilità del debito, incrementando nel contempo gli investimenti. Ha, inoltre, posto l'accento sulla necessità di intraprendere efficaci politiche del lavoro e misure in grado di conferire liquidità all'economia reale, nonché di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione.

Nella seduta straordinaria tenuta negli stessi giorni, il Consiglio ha approvato lo strumento del *Next Generation EU* (NGEU), che prevede fondi per 750 miliardi da ripartire in 390 miliardi di sovvenzioni (*grants*) e 360 miliardi di prestiti (*loans*) agli Stati membri, da erogare entro il 2026. Ha, contestualmente, previsto che le richieste di finanziamento devono essere presentate attraverso dei Piani per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Plan* o *Recovery plan*), da sottoporre alla Commissione al più tardi entro il 30 aprile di ciascun anno.

3. La manovra di bilancio.

Il 5 ottobre 2020, il Consiglio dei Ministri ha approvato la Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, contenente, tra l'altro, le stime aggiornate dei saldi di finanza pubblica.



L'indebitamento netto a legislazione vigente è stato calcolato nel 10,8% del PIL, in peggioramento rispetto alle previsioni di aprile. Ciò in conseguenza del *deficit* primario, pari al 7,3% del PIL e della spesa per interessi, pari al 3,5% del PIL⁷⁶.

In chiave programmatica, la Nota ha previsto la riduzione dell'indebitamento netto, stimato nel 5,7% del PIL nel 2021, nel 4,1% nel 2022 e nel 3,3% nel 2023. Le cause di questo progressivo miglioramento sono state indicate, da un lato, nel venir meno dell'impatto delle misure fiscali discrezionali introdotte in risposta all'emergenza sanitaria, tendenzialmente temporanee e, dall'altro, nell'auspicato aumento della produttività, oggetto di una valutazione di tipo macroeconomico.

La crescita nominale e il miglioramento del saldo primario, attesi per il triennio 2020-2022, insieme ai prefigurati bassi rendimenti dei titoli del debito, avrebbe dovuto, inoltre, condurre a una riduzione del rapporto tra debito pubblico e PIL, tale da raggiungere il 130,4% nel 2022.

La manovra di bilancio è stata attuata con la l. 30 dicembre 2020, n. 178, che assomma in sé, come è noto, il contenuto della legge di stabilità e di quella di bilancio.

I mezzi di finanziamento (risorse) ammontano complessivamente a 6,3 miliardi per il 2021, 22,9 miliardi per il 2022 e 36,1 miliardi per il 2023, mentre sono previsti interventi (impieghi) per 30,9 miliardi per il 2021, 34,9 miliardi per il 2022 e 32,6 miliardi per il 2023.

Mentre per i primi due esercizi l'entità degli interventi rispetto alle coperture

⁷⁶ Per quanto concerne le entrate, si legge nella Nota che “*il gettito tributario è atteso calare dell'8,1 per cento nel 2020 anche a causa del posticipo delle scadenze di versamento, e in alcuni casi della cancellazione degli oneri fiscali a carico delle famiglie e delle imprese. Si prevede quindi un rimbalzo dell'8,1 per cento nel 2021 e il ritorno a una crescita media del 2,7 per cento nel biennio 2022-2023. Le imposte dirette nel 2020 scenderanno del 4,7 per cento per poi risalire del 5,3 per cento nel 2021 e crescere a una media annua del 2,9 per cento negli anni successivi. Gli aumenti delle ritenute IRPEF sui lavoratori dipendenti a tempo indeterminato (soprattutto dei dipendenti pubblici) continuano a compensare la riduzione delle ritenute dei lavoratori autonomi e a tempo determinato, maggiormente colpiti dal calo di occupazione sul mercato del lavoro*”.



comporta un maggior indebitamento (approssimativamente per 24,6 e 12 miliardi), nel 2023 si prevede la prevalenza dei mezzi di copertura, che dovrebbe comprimere il ricorso all'indebitamento (per circa 3,5 miliardi).⁷⁷

I principali ambiti di intervento della manovra possono essere individuati, in coerenza con i documenti programmatici e con le raccomandazioni dell'Unione europea, nel rafforzamento della sanità, nell'incremento dei mezzi di sostegno alle imprese e alle famiglie, nelle politiche relative al mondo del lavoro e nell'attuazione di alcune rilevanti riforme (tra cui, in particolare, quelle dell'assegno unico e dell'IRPEF). È stato, inoltre, finanziato un programma di investimenti di oltre 50 miliardi in 15 anni, da considerarsi aggiuntivo rispetto alle iniziative che saranno finanziate con le risorse del NGEU.⁷⁸

4. I risultati di finanza pubblica a fine 2020.

Secondo le stime di fine esercizio, il rapporto tra l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche e il PIL è stato, nel 2020, del 9,5%, a fronte dell'1,6% del 2019. Il dato si colloca, comunque, al di sotto, per 1,3 punti percentuali, della stima contenuta nella NADEF 2020⁷⁹.

Il saldo in parola corrisponde al calo del saldo primario (ridimensionato, da un avanzo dell'1,8% del PIL ad un disavanzo del 6%), per lo più dovuto ad un altissimo aumento della spesa primaria (8,5 punti percentuali del prodotto interno), correlato alle misure emergenziali che hanno caratterizzato il 2020.

È aumentato di oltre venti punti rispetto al 2019 e, dunque, al 155,8% il rapporto fra il debito pubblico e il PIL. L'incremento del debito (163,4 miliardi)

⁷⁷ I dati sono tratti dal Dossier Legge di bilancio 2021 del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

⁷⁸ In proposito, v., più approfonditamente, il Focus tematico dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio n. 1 del 25 febbraio 2021.

⁷⁹ Nella lettera alla Commissione europea del 20 gennaio 2021, il Governo aveva confermato quest'ultima stima, comunicando la propria intenzione di richiedere al Parlamento l'autorizzazione ad aumentare il disavanzo dell'anno in corso rispetto a quanto indicato nella citata NADEF.



ha superato il fabbisogno delle amministrazioni pubbliche (156,5 miliardi): il suo importo comprende anche l'aumento delle disponibilità liquide del Tesoro (9,6 miliardi), il quale è stato bilanciato, solo in parte, dall'effetto degli scarti e dei premi all'emissione e al rimborso, della rivalutazione dei titoli indicizzati all'inflazione e della variazione del cambio, che hanno ridotto il debito per non oltre 2,6 miliardi⁸⁰.

5. Il Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Dopo l'accordo raggiunto nel Consiglio europeo del luglio 2020, il Comitato interministeriale per gli affari europei ha approvato una proposta di linee guida per la redazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), sottoposta all'esame del Parlamento italiano, il quale si è pronunciato con un atto di indirizzo dell'ottobre 2020.

Nel frattempo, le Istituzioni europee hanno predisposto il quadro giuridico di riferimento per lo strumento *Next Generation EU*.

Più in particolare, sono stati approvati il regolamento UE 2020/2094 del Consiglio del 14 dicembre 2020, che istituisce uno strumento dell'Unione europea per la ripresa, a sostegno dell'economia dopo la crisi COVID-19 e il regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Di particolare importanza è l'art. 10 del secondo regolamento, il quale introduce una clausola di condizionalità macroeconomica che legittima la sospensione, in tutto o in parte, di impegni e pagamenti a favore dello Stato membro beneficiario che non persegua una sana *governance* economica (non adottando, in particolare, misure efficaci per correggere il *deficit* eccessivo)⁸¹.

⁸⁰ Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2021, pagg. 46 ss., in cui si osserva: "All'aumento hanno contribuito sia l'effetto della recessione, che ha determinato l'ampliarsi del divario tra onere medio del debito e crescita nominale del prodotto, sia la formazione di un disavanzo primario".

⁸¹ Cfr. art. 1, par. 1, reg. UE n. 2021/241: "La Commissione presenta al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio, deliberando a norma dell'articolo 126,



All'esito di un intenso dialogo con la Commissione, il Governo italiano ha predisposto una proposta di Piano, che il Parlamento ha esaminato pronunciandosi il 31 marzo 2021. Ne è conseguita una riformulazione del documento da parte del Governo, in costante interlocuzione con i vari soggetti coinvolti ai diversi livelli ossia gli enti territoriali, le forze politiche e le parti sociali.

Il nuovo testo, sottoposto all'esame delle Camere, è stato presentato alla Commissione europea nel rispetto del termine del 30 aprile 2021⁸².

Esso si sviluppa intorno a *“tre assi strategici condivisi a livello europeo: digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale”*⁸³. Le sei missioni in cui il Piano è articolato, in conformità alle indicazioni europee, sono: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; rivoluzione verde e transizione ecologica; infrastrutture per una mobilità sostenibile; istruzione e ricerca; inclusione e coesione; salute.

Il Piano è attualmente all'esame della Commissione, chiamata a condurre una valutazione secondo i parametri della pertinenza, dell'efficacia, dell'efficienza e della coerenza. In caso di esito positivo, l'erogazione dei contributi è rimessa ad una decisione di esecuzione del Consiglio, su proposta della Commissione stessa, la quale stabilisce le riforme e i progetti di investimento che dovranno essere attuati dallo Stato membro e le modalità e il calendario per il monitoraggio e l'attuazione del Piano⁸⁴.

Pressoché contestualmente alla presentazione del Piano, il Governo ha istituito, con il d.l. 6 maggio 2021, n. 59, un Fondo complementare al Piano

paragrafi 8 o 11, TFUE, decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 5, e dell'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio”.

⁸² V. art. 18, par. 3, reg. UE n. 2021/241.

⁸³ *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, pag. 13.

⁸⁴ Cfr. art. 19 e 20, reg. UE n. 2021/241.



nazionale di ripresa e resilienza.

Inoltre, allo scopo di *“definire la strategia e il sistema di governance nazionali per l’attuazione degli interventi relativi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e al Piano nazionale per gli investimenti complementari”*, da un lato, e di *“imprimere un impulso decisivo allo snellimento delle procedure amministrative in tutti i settori incisi dalle previsioni dei predetti Piani, per consentire un’efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi ad essi riferiti”*, dall’altro, ha emanato il successivo d.l. 31 maggio 2021, n. 77.

La prima parte di quest’ultimo decreto delinea la struttura di gestione del Piano.

La responsabilità di indirizzo del medesimo è assegnata alla Presidenza del Consiglio dei ministri, presso la quale è istituita una apposita Cabina di regia (presieduta dal Presidente del Consiglio e composta dai rappresentanti dei dicasteri di volta in volta competenti per materia, oltre che dai Presidenti delle Regioni interessate), con il supporto di una Segreteria tecnica.

Sono, inoltre, previsti un’Unità per la razionalizzazione e il miglioramento dell’efficacia della regolazione e, con funzioni consultive, un Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell’università e della ricerca scientifica e della società civile.

Il monitoraggio e la rendicontazione del Piano sono, invece, attribuiti alla competenza del Servizio centrale per il PNRR, istituito presso il Ministero dell’economia e delle finanze, che opera anche quale punto di contatto con la Commissione europea.

La concreta realizzazione degli interventi, infine, è attribuita ai soggetti attuatori, che sono le amministrazioni centrali, le Regioni e le Province autonome



e gli enti locali, con la previsione, tuttavia, di poteri sostitutivi in capo al Governo.

La seconda parte del decreto è dedicata all'introduzione di innovazioni normative intese allo snellimento e alla semplificazione dei procedimenti, nonché al rafforzamento della "capacità amministrativa" del settore pubblico.



Capitolo V

**LA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA E GLI APPALTI PUBBLICI
RASSEGNA DELLE PIÙ SIGNIFICATIVE PRONUNCE EMESSE DELLA CORTE DI
GIUSTIZIA U.E. NEL 2020 E NEI PRIMI MESI DEL 2021.**

(V.P.G. Antongiulio Martina)

Sommario: 1. Premessa. 2. L'organismo di diritto pubblico. 3. Le centrali di committenza. 4. L'in house providing e la cooperazione fra enti pubblici. 5. I servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria. 6. I motivi di esclusione. 7. Il ravvedimento operoso (self cleaning). 8. I requisiti soggettivi ed il mutuo riconoscimento. 9. L'offerta euro zero. 10. Le procedure di ricorso.

1. Premessa.

Nel corso del 2020 e nei primi mesi del corrente 2021, sono intervenute numerose pronunce della Corte di giustizia dell'UE in materia di appalti pubblici.

L'economia del presente contributo consente solo di fare menzione delle sentenze che appaiono più significative al fine di offrire, senza alcuna pretesa di esaustività, un sommario quadro degli orientamenti espressi in materia, dal Giudice europeo, in sede di pronuncia interpretativa pregiudiziale ex art. 267 TFUE.

Nella parte finale dell'intervento *de quo*, nell'esaminare una pronuncia della Corte di giustizia in materia di procedure di ricorso, si esporrà, per sommi capi, l'evoluzione della giurisprudenza unionale, nel senso dell'obbligo per il giudice, investito del ricorso avverso l'aggiudicazione di un appalto pubblico, di scrutinarne il merito, anche in ipotesi di ritenuta fondatezza di un ricorso incidentale "escludente", nel contesto della quale si colloca la recente ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 19598 del 18.09.2020, emessa dalle SS.UU. della Corte di cassazione, che investe anche i limiti del sindacato ex art. 111, comma 8, Cost.,



quali definiti dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 6/2018.

2. L'organismo di diritto pubblico.

In ordine alla tematica relativa alla definizione dell'**organismo di diritto pubblico**, merita menzione la sentenza del 3 febbraio 2021, pronunciata dalla Corte di Giustizia dell'UE nelle cause riunite nn. 155/19 e 156/19, in ordine all'interpretazione dell'art. 2, par. 1, n. 4, lett. a) e c), della direttiva 2014/24/UE⁸⁵, a seguito del rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato, investito dell'appello avverso sentenza del TAR Lazio, di accoglimento del ricorso proposto da un'impresa invitata ad una procedura negoziata, indetta dalla FIGC, per l'affidamento dei servizi di facchinaggio nei confronti di squadre nazionali di calcio, che non era risultata aggiudicataria e che, muovendo dal presupposto che la FIGC dovesse considerarsi organismo di diritto pubblico, lamentava l'inosservanza delle regole di pubblicità in ambito di appalti pubblici, sancite dal D.Lgs. n. 50/2016.

I dubbi interpretativi, sottoposti dal Consiglio di Stato alla Corte di giustizia, vertevano, da un lato, sulla questione se la FIGC sia qualificabile come organismo di diritto pubblico, *“in ragione del suo inserimento in un ordinamento di settore (sportivo) organizzato secondo modelli di stampo pubblicistico e del vincolo al rispetto dei principi e delle regole elaborate dal CONI e dagli organismi sportivi*

⁸⁵ L'art. 2, par. 1, n. 4, della direttiva 2014/24/UE, prevede che sono “<<organismi di diritto pubblico>>: gli organismi che hanno tutte le seguenti caratteristiche: a) sono istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; b) sono dotati di personalità giuridica; e c) sono finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico; o la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; o il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico”. Come è noto, la suddetta direttiva, così come del pari le direttive 2014/23/UE, relativa alle concessioni e la direttiva 2014/25/UE, relativa ai c.d. ex settori esclusi, sono state trasposte nell'ordinamento interno dal D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 (“Codice dei contratti pubblici”), che definisce gli organismi di diritto pubblico all'art. 3, primo comma, lettera d), quali “organismi di diritto pubblico qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell'allegato IV: 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale; 2) dotato di personalità giuridica; 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”.



internazionali, attraverso il riconoscimento a fini sportivi dell'ente pubblico nazionale” e nonostante la stessa sia “dotata di capacità di autofinanziamento, rispetto ad un'attività non a valenza pubblicistica quale quella oggetto di causa, o se invece debba considerarsi prevalente l'esigenza di assicurare in ogni caso l'applicazione delle norme di evidenza pubblica nell'affidamento a terzi di qualsiasi tipologia di contratto di tale ente”.

Dall'altro lato, l'attività esegetica si focalizzava sulla questione, se, sulla base dei rapporti giuridici tra il CONI e la FIGC, il primo disponga nei confronti della seconda di un'influenza dominante alla luce dei poteri legali di riconoscimento ai fini sportivi della società, “di approvazione dei bilanci annuali e di vigilanza sulla gestione e sul corretto funzionamento degli organi e di commissariamento dell'ente” ovvero se, per contro, tali poteri non siano sufficienti a configurare il requisito dell'influenza pubblica dominante, propria dell'organismo di diritto pubblico, in ragione della qualificata partecipazione dei presidenti e dei rappresentanti delle Federazioni sportive negli organi fondamentali del CONI.

In proposito, la Corte di giustizia, richiamato il proprio consolidato insegnamento, per cui i tre requisiti enunciati all'art. 2, par. 1, punto 4, lett. da a) a c), della direttiva 2014/24 sono cumulativi, fermo restando che i tre criteri menzionati nell'ambito del terzo requisito hanno, invece, carattere alternativo, si è espressa, quanto al primo quesito, dichiarando che “l'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale può considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ai sensi della disposizione sopra citata, quand'anche essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato, e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di



autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico”⁸⁶.

Con riferimento al secondo quesito, il giudice europeo ha affermato che *“l’art. 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui una federazione sportiva nazionale goda, in virtù del diritto nazionale, di autonomia di gestione, la gestione di tale federazione può considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia di cui sopra fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici. La circostanza che le varie federazioni sportive nazionali esercitino un'influenza sull'attività dell'autorità pubblica in questione in virtù della loro partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi di quest'ultima è rilevante soltanto qualora sia possibile dimostrare che ciascuna delle suddette federazioni, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico esercitato da tale autorità nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo venga neutralizzato e la federazione sportiva nazionale torni così ad avere il dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre*

⁸⁶ La Corte di giustizia ha osservato, da un lato, che *“tale conclusione non è invalidata, in primo luogo, dal fatto che la FIGC ha la veste giuridica di un'associazione di diritto privato e che la sua creazione non deriva, di conseguenza, da un atto formale istitutivo di un'amministrazione pubblica”, in quanto “il tenore letterale dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24 non contiene alcun riferimento alle modalità di creazione o alla veste giuridica dell'entità in questione”, evidenziando come “la nozione di “organismo di diritto pubblico” debba “ricevere un'interpretazione funzionale indipendente dalle modalità formali della sua attuazione, cosicché tale necessità osta a che venga operata una distinzione in base alla veste legale e al regime giuridico applicabile all'entità di cui trattasi in virtù del diritto nazionale ovvero in base alla forma giuridica delle disposizioni che istituiscono tale entità”, dall'altro, come sia “del pari irrilevante il fatto che la FIGC persegua, a fianco delle attività di interesse generale tassativamente elencate all'articolo 23, comma 1, dello Statuto del CONI, altre attività che costituiscono una gran parte dell'insieme delle sue attività e che sono autofinanziate”, essendo “indifferente che un'entità, oltre alla propria missione di soddisfacimento di esigenze di interesse generale, realizzi altre attività e che il soddisfacimento delle esigenze di interesse generale costituisca soltanto una parte relativamente poco importante delle attività realmente intraprese da tale entità, nella misura in cui questa continui a farsi carico delle esigenze che è specificamente obbligata a soddisfare”.*



*federazioni sportive nazionali che si trovano in una analoga situazione*⁸⁷.

3. Le centrali di committenza.

In materia di **centrali di committenza**, occorre segnalare la sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 4 giugno 2020, relativa alla società ASMEL, nella causa C-3/19, pronunciata sulla questione pregiudiziale relativa all'interpretazione dell'art. 1, par. 10⁸⁸ e dell'art. 11⁸⁹ della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 (abrogata dalla direttiva 2014/24/UE del 26 febbraio 2014), rimessa dal Consiglio di Stato nel

⁸⁷ In proposito, la Corte di giustizia ha osservato che *“l'autonomia di gestione conferita alle federazioni sportive nazionali in Italia sembra dunque, in linea generale, deporre in senso contrario all'esistenza di un controllo attivo da parte del CONI esteso a tal punto che quest'ultimo potrebbe influire sulla gestione di una federazione sportiva nazionale come la FIGC, segnatamente in materia di affidamento di appalti pubblici”* e che, peraltro, *“una presunzione siffatta può essere rovesciata qualora sia dimostrato che, nei fatti, i diversi poteri spettanti al CONI nei confronti della FIGC hanno l'effetto di creare una dipendenza di tale federazione rispetto al CONI, tale per cui quest'ultimo possa influire sulle decisioni di detta federazione in materia di appalti pubblici”*, evidenziando che *“spetta dunque al giudice del rinvio verificare se i diversi poteri spettanti al CONI nei confronti della FIGC mostrino, nel complesso, l'esistenza di una dipendenza cui si accompagna una siffatta possibilità di influenza”*, limitandosi a *“fornire, se del caso, delle precisazioni intese a guidare il giudice nazionale nella propria decisione”*.

⁸⁸ L'art. 1, par. 10 dell'abrogata direttiva 2004/14/UE disponeva che la *“<<centrale di committenza>> è un'amministrazione aggiudicatrice che: - acquista forniture e/o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici, - o aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture o servizi destinati ad amministrazioni aggiudicatrici”* (l'art. 2, paragrafo 1, della vigente direttiva 2014/24/UE, dopo aver definito, al n. 14 le *“attività di centralizzazione delle committenze”* ed al n. 15 le *“attività di committenza ausiliarie”*: definisce al n. 16 *“centrale di committenza”*, quale *“un'amministrazione aggiudicatrice che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e, se del caso, attività di committenza ausiliarie”*). Avuto riguardo all'ordinamento nazionale italiano, la pronuncia richiama l'art. 33, comma 3-bis, del D.Lgs. n. 267/2000, introdotto dal D.L. n. 201/2011, conv. con modificazioni dalla L. n. 214/2011, che ha previsto che *“I Comuni con popolazione non superiore a 5 000 abitanti ricadenti nel territorio di ciascuna Provincia affidano obbligatoriamente ad un'unica centrale di committenza l'acquisizione di lavori, servizi e forniture nell'ambito delle unioni dei comuni”*, di cui all'art. 32 dello stesso TUEL, *“ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici”*, nonché l'art. 9, quarto comma, del D.L. n. 66/2014, conv. dalla L. n. 89/2014, che ha novellato l'art. 33, comma 3-bis cit., nel senso che *“i Comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di lavori, beni e servizi nell'ambito delle unioni dei comuni di cui all'articolo 32 del decreto legislativo [n. 267/2000], ove esistenti, ovvero costituendo un apposito accordo consortile tra i comuni medesimi e avvalendosi dei competenti uffici anche delle province, ovvero ricorrendo ad un soggetto aggregatore o alle province, ai sensi della legge 7 aprile 2014, n. 56. (...)”*.

⁸⁹ L'art. 11 (rubricato *“Appalti pubblici e accordi quadro stipulati da centrali di committenza”*) della predetta direttiva 2004/14/UE prevede che *“gli Stati membri possono prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di acquistare lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza”* e che *“le amministrazioni aggiudicatrici che acquistano lavori, forniture e/o servizi facendo ricorso ad una centrale di committenza nei casi di cui all'articolo 1, paragrafo 10, sono considerate in linea con la presente direttiva a condizione che detta centrale l'abbia rispettata”*. La vigente direttiva 2014/24/UE disciplina le *“attività di centralizzazione delle committenze e centrali di committenza”* all'art. 37.



giudizio di appello proposto dalla Società consortile predetta, che aveva svolto attività di centrale di committenza per vari enti locali.

La vicenda giudiziaria ha preso avvio da una sentenza del TAR di rigetto del ricorso, proposto dalla ASMEL, contro il provvedimento emesso dall'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC), con il quale le era stato vietato lo svolgimento di attività di intermediazione negli acquisti pubblici, comportando ciò la peculiare conseguenza che sono state dichiarate *“prive del presupposto di legittimazione le gare”* dalla stessa poste in essere, a causa dell'inosservanza da parte di quest'ultima dei modelli organizzativi per le centrali di committenza previsti dal diritto italiano⁹⁰.

Con l'ordinanza di rimessione, il Consiglio di Stato chiedeva se l'art. 1, par. 10 e l'art. 11 della direttiva 2004/18 debbano essere interpretati nel senso che ostino ad una disposizione di diritto nazionale, che limita l'autonomia organizzativa dei piccoli enti locali, di fare ricorso a una centrale di committenza a soli due modelli di organizzazione esclusivamente pubblica, senza la partecipazione di soggetti o di imprese private ovvero che ostino ad una

⁹⁰ Secondo quanto riferito nella pronuncia in esame, l'ASMEL, fondata il 23 gennaio 2013 e detenuta al 51% dal Comune di Caggiano, al 25% dall'Associazione di diritto privato ASMEL, che annovera, tra i suoi associati l'Associazione nazionale piccoli comuni italiani e al 24% dal Consorzio ASMEL, un consorzio di imprese private e di comuni, avrebbe svolto, in passato, attività di centrale di committenza per vari enti locali, indicendo una procedura per la stipula di convenzioni quadro per l'affidamento del servizio di accertamento dell'IMU e di riscossione coattiva delle entrate, nonché 152 procedure per l'aggiudicazione, mediante gara telematica, di appalti di varia natura, operava secondo le seguenti modalità: gli enti locali dopo aver aderito, con deliberazione del consiglio comunale, all'Associazione ASMEL, affidavano alla stessa, mediante deliberazione della giunta comunale, le loro funzioni di acquisto, riconoscendole, per i servizi prestati da una piattaforma telematica, un corrispettivo pari all'1,5% dell'importo di aggiudicazione, posto a carico dell'aggiudicatario. Secondo l'ANAC, l'ASMEL era un soggetto di diritto privato, mentre, per una centrale di committenza, il diritto italiano impone forme pubbliche di azione per il tramite di enti pubblici o di associazioni tra enti locali, quali le unioni di comuni o i consorzi di comuni creati in base ad accordi stipulati sulla base dell'articolo 30 del D.Lgs. n. 267/2000. Essa ha, altresì, rilevato che, sebbene sia possibile ricorrere a soggetti privati, questi ultimi dovrebbero, in ogni caso, essere organismi interni (*in house*), la cui attività sia limitata al territorio dei comuni fondatori, mentre, nel caso di specie, non erano soddisfatti i presupposti relativi al controllo analogo e alla delimitazione territoriale dell'attività esercitata. L'ANAC ha, inoltre, rilevato che la partecipazione degli enti locali alla centrale di committenza era solo indiretta, in quanto essi aderivano in un primo tempo all'Associazione ASMEL e successivamente, in forza di una deliberazione della giunta comunale, incaricavano l'ASMEL di procedere ad acquisti. Per quanto riguarda la natura giuridica dell'ASMEL, l'ANAC ha escluso che essa possa essere qualificata come <<organismo di diritto pubblico>>, considerato che tale società svolge un'attività solamente strumentale rispetto alle esigenze degli enti locali aderenti e non assolve, quindi, direttamente ai bisogni di interesse generale irrinunciabili per la collettività.



disposizione di diritto nazionale che limita l'ambito di operatività delle centrali di committenza, istituite da enti locali al territorio.

Nella sentenza resa, la Corte di giustizia, investita della questione, ha premesso che, in base all'art. 1, par. 10, della direttiva 2004/18, *“la nozione di <<centrale di committenza>> è definita nella direttiva 2004/18 con riferimento alla nozione di <<amministrazione aggiudicatrice>>”*, a sua volta *“definita all'articolo 1, paragrafo 9, della direttiva 2004/18”*⁹¹, precisando, in proposito, che la suddetta disposizione *“definisce la nozione di <<amministrazione aggiudicatrice>> in senso ampio e funzionale”*, per cui *“non impone alcun obbligo di rispettare modelli di organizzazione specifica per rispondere alla nozione di <<amministrazione aggiudicatrice>>”*.

Rilevato, inoltre, che dall'art. 11 della direttiva 2004/18, in combinato disposto con l'art. 1, parr. 9 e 10, della direttiva 2004/18 e con il “considerando 16”⁹² di quest'ultima, la Corte europea ha affermato che risulta che l'unico limite che tale direttiva impone rispetto alla scelta di una centrale di committenza *“è quello secondo cui tale centrale deve avere la qualità di <<amministrazione aggiudicatrice>>”* e che *“tale ampio margine discrezionale si estende altresì alla definizione dei modelli organizzativi delle centrali di committenza, purché le*

⁹¹ A termini dell'art. 1, par. 9, dell'abrogata direttiva 2004/18/UE *“si considerano <<amministrazioni aggiudicatrici>>: lo Stato, gli enti pubblici territoriali, gli organismi di diritto pubblico e le associazioni costituite da uno o più di tali enti pubblici territoriali o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico”* (primo comma); *“per <<organismo di diritto pubblico>> s'intende qualsiasi organismo: a) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, b) dotato di personalità giuridica, e c) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d'amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico”* (secondo comma); e *“gli elenchi, non limitativi, degli organismi e delle categorie di organismi di diritto pubblico che soddisfano i criteri di cui al secondo comma, lettere a), b), e c), figurano nell'allegato III. Gli Stati membri notificano periodicamente alla Commissione le modificazioni intervenute nei loro elenchi”* (terzo comma).

⁹² A termini del “considerando 16” della direttiva 2004/18/UE, *“al fine di tener conto delle diversità esistenti negli Stati membri, occorre lasciare a questi ultimi la facoltà di prevedere la possibilità per le amministrazioni aggiudicatrici di ricorrere ad accordi quadro, a centrali di committenza, ai sistemi dinamici di acquisizione ad aste elettroniche e al dialogo competitivo, quali sono definiti e disciplinati dalla presente direttiva”*.



misure adottate dagli Stati membri per l'attuazione dell'articolo 11 della direttiva 2004/18 rispettino il limite stabilito da tale direttiva, relativo alla qualità di amministrazione aggiudicatrice del soggetto al quale le amministrazioni aggiudicatrici intendono rivolgersi in quanto centrale di committenza”.

Alla luce di tale *iter* motivazionale, dunque, il giudice unionale ha statuito che l'art. 1, par. 10 e l'art. 11 della direttiva 2004/18/CE “*devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione di diritto nazionale che limita l'autonomia organizzativa dei piccoli enti locali di fare ricorso a una centrale di committenza a soli due modelli di organizzazione esclusivamente pubblica, senza la partecipazione di soggetti o di imprese private*”.

Sulla base della prefata pronuncia, la Corte di giustizia ha parimenti escluso che le suddette norme “*ostano a una disposizione di diritto nazionale che limita l'ambito di operatività delle centrali di committenza istituite da enti locali al territorio di tali enti locali*”. È stato rilevato, infatti, come, in assenza di una disposizione espressa della direttiva 2004/18, che disciplini i limiti territoriali dell'ambito di operatività di una centrale di committenza, tale questione rientri nell'attuazione delle disposizioni di tale direttiva, rispetto alla quale gli Stati membri dispongono di un ampio potere discrezionale.

Le risultanze giurisprudenziali hanno portato, pertanto, ad evidenziare il dato giuridico che una misura con cui uno Stato membro limiti l'ambito di operatività territoriale delle centrali di committenza ai rispettivi territori degli enti locali che le hanno istituite, al fine di assicurarsi che le centrali agiscano nell'interesse pubblico di tali enti e non nel loro proprio interesse commerciale al di là di tali territori, deve essere considerata coerente con l'art. 1, par. 10, della direttiva 2004/18.

4. L'in house providing e la cooperazione fra enti pubblici.

In materia di **operazioni interne (*in house providing*) e cooperazione fra enti**



pubblici, occorre menzionare due ordinanze della Corte di giustizia, che ribadiscono e sviluppano principi già enunciati con la sentenza del 3 ottobre 2019, nella causa C-285/18, altrimenti nota come “sentenza Irgita”.

Con l’ordinanza del 6 febbraio 2020, la Corte di giustizia si è pronunciata, nelle cause riunite da C-89/19 a C-91/19, sul rinvio pregiudiziale disposto dal Consiglio di Stato, investito dell’appello proposto da un operatore economico, interessato a conseguire, con gara, la gestione del servizio di igiene urbana nel Comune di Lanciano, avverso la sentenza del TAR Abruzzo, con la quale era stato respinto il ricorso presentato contro la delibera comunale di affidamento del servizio di igiene urbana al diverso concorrente ECOLAN, in quanto società *in house* interamente partecipata da 53 enti pubblici della provincia di Chieti.

In relazione alle doglianze, dedotte con l’appello, relative alla violazione dell’art. 192, secondo comma, del D.Lgs. n. 50/2016⁹³ e al carattere secondario e residuale dell'affidamento *in house*⁹⁴, il Consiglio di Stato ha rilevato che se si ammettesse che l'affidamento *in house* è per sua natura una delle forme

⁹³ Cfr., Tale articolo prevede che “*ai fini dell'affidamento in house di un contratto avente ad oggetto servizi disponibili sul mercato in regime di concorrenza, le stazioni appaltanti effettuano preventivamente la valutazione sulla congruità economica dell'offerta dei soggetti in house, avuto riguardo all'oggetto e al valore della prestazione, dando conto nella motivazione del provvedimento di affidamento delle ragioni del mancato ricorso al mercato, nonché dei benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*”. Inoltre, l’art. 34, ventesimo comma, della L. n. 179/2012, conv. in L. n. 221/2012, prevede che “*per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste*”.

⁹⁴ Si ricorda che all'affidamento *in house* si potrebbe ricorrere solo a condizione di dimostrare, da un lato, un “fallimento del mercato” rilevante a causa di prevedibili mancanze agli “*obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche*” e, dall'altro, che “*l'ente in house supplirebbe a tale carenza, e che costituirebbe un'eccezione rispetto alla regola generale dell'affidamento a terzi mediante gara ad evidenza pubblica*”.



caratteristiche di internalizzazione e di autoproduzione, esso rappresenterebbe non già un'eccezione residuale, bensì un'opzione di base allo stesso titolo dell'affidamento a terzi mediante gara d'appalto, ponendo, dunque, la questione se tale orientamento restrittivo, nei confronti degli affidamenti *in house*, sia compatibile con il diritto dell'Unione, in particolare con il principio della libera organizzazione delle amministrazioni pubbliche sancito all'art. 2⁹⁵ della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Con la suddetta pronuncia, si è individuato, *in primis*, il perimetro operativo dell'art. 12, par. 1⁹⁶, della direttiva in esame, che si limita a precisare le condizioni che un'amministrazione aggiudicatrice deve rispettare quando desidera concludere un'operazione interna, presentando, a tal proposito, soltanto l'effetto di autorizzare gli Stati membri ad escludere una tale operazione dal campo di

⁹⁵ L'art. 2 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, consacra il "*principio di libera amministrazione delle autorità pubbliche*" (così come da rubrica), prevedendo, al paragrafo 1, che la stessa direttiva "*riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi in conformità del diritto nazionale e dell'Unione*" che "*tali autorità sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi per garantire in particolare un elevato livello di qualità, sicurezza e accessibilità, la parità di trattamento e la promozione dell'accesso universale e dei diritti dell'utenza nei servizi pubblici*" e che "*dette autorità possono decidere di espletare i loro compiti d'interesse pubblico avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni*" e, al paragrafo 2, che la stessa direttiva "*fa salvi i regimi di proprietà degli Stati membri. In particolare, non richiede la privatizzazione di imprese pubbliche che forniscono servizi al pubblico*".

⁹⁶ L'art. 12, primo paragrafo, direttiva cit. prevede che "*un appalto pubblico aggiudicato da un'amministrazione aggiudicatrice a una persona giuridica di diritto pubblico o di diritto privato non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva quando siano soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita sulla persona giuridica di cui trattasi un controllo analogo a quello da essa esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80% delle attività della persona giuridica controllata sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dall'amministrazione aggiudicatrice controllante o da altre persone giuridiche controllate dall'amministrazione aggiudicatrice di cui trattasi; e c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione di capitali privati diretti, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto, prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata*".



applicazione della direttiva 2014/24 e lo stesso dicasi per il successivo par. 3⁹⁷, che se ne differenzia solo in ragione del carattere congiunto del controllo.

Il giudice europeo ha, altresì, rilevato nell'*iter* motivazionale della decisione emessa, che *“tale disposizione non può quindi privare gli Stati membri della libertà di favorire una modalità di prestazione di servizi, di esecuzione di lavori o di approvvigionamento di forniture a scapito di altre”*, che *“implica una scelta che viene effettuata in una fase precedente all'aggiudicazione di un appalto e che non può quindi rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/24”*, come è dato evincere anche dal richiamato *“considerando 5”* della direttiva 2014/24, che stabilisce che *“nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva”*.

Evidenziato, infine, il concetto che *“così come la direttiva 2014/24 non obbliga gli Stati membri a ricorrere a una procedura di appalto pubblico, essa non può obbligare gli Stati membri a ricorrere a un'operazione interna quando*

⁹⁷ L'art. 12, par. 3 della direttiva 2014/24/UE prevede, al primo comma, che *“un'amministrazione aggiudicatrice che non eserciti su una persona giuridica di diritto privato o pubblico un controllo ai sensi del paragrafo 1 può nondimeno aggiudicare un appalto pubblico a tale persona giuridica senza applicare la presente direttiva quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'amministrazione aggiudicatrice esercita congiuntamente con altre amministrazioni aggiudicatrici un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi; b) oltre l'80% delle attività di tale persona giuridica sono effettuate nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle amministrazioni aggiudicatrici controllanti o da altre persone giuridiche controllate dalle amministrazioni aggiudicatrici di cui trattasi; c) nella persona giuridica controllata non vi è alcuna partecipazione diretta di capitali privati, ad eccezione di forme di partecipazione di capitali privati che non comportano controllo o potere di veto prescritte dalle disposizioni legislative nazionali, in conformità dei trattati, che non esercitano un'influenza determinante sulla persona giuridica controllata”* e, al secondo comma, che *“ai fini del primo comma, lettera a), le amministrazioni aggiudicatrici esercitano su una persona giuridica un controllo congiunto quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: i) gli organi decisionali della persona giuridica controllata sono composti da rappresentanti di tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti. Singoli rappresentanti possono rappresentare varie o tutte le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti; ii) tali amministrazioni aggiudicatrici sono in grado di esercitare congiuntamente un'influenza determinante sugli obiettivi strategici e sulle decisioni significative di detta persona giuridica; iii) la persona giuridica controllata non persegue interessi contrari a quelli delle amministrazioni aggiudicatrici controllanti”*.



sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1⁹⁸”, la Corte ha dichiarato che l'art. 12, par. 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta ad una norma nazionale con la quale uno Stato membro subordina la conclusione di un'operazione interna, in particolare, alla condizione che l'aggiudicazione di un appalto pubblico non garantisca la qualità dei servizi forniti, la loro accessibilità o continuità, sempre che la scelta, espressa a favore di una particolare modalità di prestazione di servizi ed effettuata in una fase precedente a quella dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico, rispetti i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza.

A tali risultanze, la Corte di giustizia è pervenuta, affermando che le citate disposizioni legislative non ostano *“a una normativa nazionale che subordina la conclusione di un'operazione interna, denominata anche "contratto in house", all'impossibilità di procedere all'aggiudicazione di un appalto e, in ogni caso, alla dimostrazione, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, dei vantaggi per la collettività specificamente connessi al ricorso all'operazione interna”*⁹⁹.

⁹⁸ Conclusione corroborata dall'art. 2, par. 1, della direttiva 2014/23, che riconosce il principio per cui le autorità nazionali, regionali e locali possono liberamente organizzare l'esecuzione dei propri lavori o la prestazione dei propri servizi, in conformità del diritto nazionale e dell'Unione e sono libere di decidere il modo migliore per gestire l'esecuzione dei lavori e la prestazione dei servizi, avvalendosi delle proprie risorse o in cooperazione con altre amministrazioni aggiudicatrici o di conferirli a operatori economici esterni, nel rispetto delle regole fondamentali del trattato FUE, segnatamente della libertà di circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei principi che ne derivano come la parità di trattamento, il divieto di discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza.

⁹⁹ In relazione all'ulteriore doglianza dedotta dall'appellante, nel senso che sarebbe mancata la considerazione dei vincoli posti dal diritto italiano alla partecipazione al capitale sociale della ECOLAN, da parte di soggetti pubblici, che non esercitano sulla stessa un controllo analogo - avuto riguardo alle previsioni statutarie della suddetta società *in house*, che prevedono due categorie di soci, ossia, da un lato, i "soci affidanti", che esercitano il controllo analogo congiunto e possono, di conseguenza, operare affidamenti diretti in suo favore e, dall'altro, i "soci non affidanti", che partecipano al capitale della società predetta nella prospettiva di procedere in futuro ad affidamenti diretti in suo favore, senza poterlo fare nell'immediato e che, fino a tale momento, sono privi di poteri di gestione o di veto che incidano sul funzionamento interno della Società - il Consiglio di Stato ha posto alla Corte di giustizia il quesito se il diritto dell'Unione ed, in particolare, l'art. 12, par. 3, della direttiva 2014/24, in tema di affidamenti



Con l'ordinanza del 6.2.2020, nella causa n. 11/19, la Corte giustizia si è pronunciata, in via pregiudiziale ex art. 267 TFUE, in ordine all'interpretazione dell'art. 10, lett. h)¹⁰⁰, in combinato disposto con il “considerando 28”¹⁰¹, della direttiva 2014/24/UE, nonché dell'art. 12, par. 4¹⁰².

in house in regime di controllo analogo congiunto fra più amministrazioni, osti a una disciplina nazionale, come quella di cui all'art. 4, primo comma, del D.Lgs. n. 175 del 2016, (che prevede che “*le amministrazioni pubbliche non possono, direttamente o indirettamente, costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società*”), che impedirebbe “*a un'amministrazione pubblica di acquisire in un organismo pluripartecipato da altre amministrazioni una quota di partecipazione (comunque inidonea a garantire controllo o potere di veto) laddove tale amministrazione intende comunque acquisire in futuro una posizione di controllo congiunto e quindi la possibilità di procedere ad affidamenti diretti in favore dell'organismo pluripartecipato*”. In proposito, rilevato che l'esclusione delle norme di aggiudicazione degli appalti pubblici prevista all'art. 12, par. 3, della direttiva 2014/24 è, conformemente alla lettera a) di tale disposizione, subordinata alla condizione che un'amministrazione aggiudicatrice eserciti, congiuntamente ad altre amministrazioni aggiudicatrici, un controllo sulla persona giuridica di cui trattasi analogo a quello da esse esercitato sui propri servizi, per cui non è previsto “*alcun requisito relativo alle condizioni in cui un'amministrazione acquisisce partecipazioni al capitale in una società partecipata da altre amministrazioni*”, la Corte eurounitaria ha dichiarato che l'art. 12, par. 3, della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che non osta ad una normativa nazionale che impedisce ad un'amministrazione aggiudicatrice di acquisire partecipazioni al capitale di un ente partecipato da altre amministrazioni aggiudicatrici, qualora tali partecipazioni siano inidonee a garantire il controllo o un potere di veto e qualora detta amministrazione aggiudicatrice intenda acquisire successivamente una posizione di controllo congiunto e, di conseguenza, la possibilità di procedere ad affidamenti diretti di appalti a favore di tale ente, il cui capitale è detenuto da più amministrazioni aggiudicatrici.

¹⁰⁰ L'art. 10 (rubricato “*Esclusioni specifiche per gli appalti di servizi*”), lett. h), della direttiva 2014/24/UE prevede che la suddetta direttiva “*non si applica agli appalti pubblici di servizi:...h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro*”, identificati con i codici ivi elencati “*ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza*”.

¹⁰¹ Secondo il “considerando n. 28” della direttiva 2014/24/UE, la stessa direttiva “*non dovrebbe applicarsi a taluni servizi di emergenza se effettuati da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, in quanto il carattere particolare di tali organizzazioni sarebbe difficile da preservare qualora i prestatori di servizi dovessero essere scelti secondo le procedure di cui alla presente direttiva. La loro esclusione, tuttavia, non dovrebbe essere estesa oltre lo stretto necessario. Si dovrebbe pertanto stabilire esplicitamente che i servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza non dovrebbero essere esclusi. In tale contesto è inoltre necessario chiarire che nel gruppo 601 <<Servizi di trasporto terrestre>> del CPV non rientrano i servizi di ambulanza, reperibili nella classe 8514. Occorre pertanto precisare che i servizi identificati con il codice CPV 85143000-3, consistenti esclusivamente in servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza, dovrebbero essere soggetti al regime speciale previsto per i servizi sociali e altri servizi specifici (<<regime alleggerito>>). Di conseguenza, anche gli appalti misti per la prestazione di servizi di ambulanza in generale dovrebbero essere soggetti al regime alleggerito se il valore dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza fosse superiore al valore di altri servizi di ambulanza*”.

¹⁰² Il par. 4 dell'art. 12 (rubricato “*Appalti pubblici tra enti nell'ambito del settore pubblico*”) della



La questione interpretativa pregiudiziale è stata sollevata nell'ambito di un giudizio promosso da un'opera pia del padovano, affidataria del servizio di urgenza ed emergenza medica della Azienda ULSS, nonché aggiudicataria, a seguito di gara d'appalto scaduta, anche del servizio di trasporto ordinario, che ha impugnato, dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Veneto, la decisione della suddetta ASL di optare per l'aggiudicazione mediante gara d'appalto, anziché per un partenariato tra enti del settore pubblico del servizio di trasporto sanitario di pazienti in ambulanza ed emodializzati, nonostante che, quando sono soddisfatte le condizioni richieste per la conclusione di un tale partenariato, la legge regionale n. 26 del 2012 imporrebbe di stipulare con l'ente pubblico accreditato una convenzione disciplinata dall'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24 e dall'art. 5, comma 6¹⁰³, del codice dei contratti pubblici, senza che occorra disporre l'aggiudicazione di un appalto pubblico o anche di un appalto pubblico soggetto al regime semplificato, come previsto all'art. 10, lett. h), di tale direttiva e all'art.17, comma 1, lett. h),¹⁰⁴ di detto codice.

direttiva 2014/24/UE prevede che *“un contratto concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione della presente direttiva, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) il contratto stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che esse sono tenute a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che esse hanno in comune; b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; e c) le amministrazioni aggiudicatrici partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20% delle attività interessate dalla cooperazione”*.

¹⁰³ L'art. 5 (rubricato “Principi comuni in materia di esclusione per concessioni, appalti pubblici e accordi tra enti e amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito del settore pubblico”) del D.L.50/2016 (“codice dei contratti pubblici”) prevede, al sesto comma, che *“un accordo concluso esclusivamente tra due o più amministrazioni aggiudicatrici non rientra nell'ambito di applicazione del presente codice, quando sono soddisfatte tutte le seguenti condizioni: a) l'accordo stabilisce o realizza una cooperazione tra le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti, finalizzata a garantire che i servizi pubblici che essi sono tenuti a svolgere siano prestati nell'ottica di conseguire gli obiettivi che essi hanno in comune; b) l'attuazione di tale cooperazione è retta esclusivamente da considerazioni inerenti all'interesse pubblico; c) le amministrazioni aggiudicatrici o gli enti aggiudicatori partecipanti svolgono sul mercato aperto meno del 20 per cento delle attività interessate dalla cooperazione”*.

¹⁰⁴ L'art. 17 (rubricato “esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi”) prevede, al primo comma, lett. h), che *“Le disposizioni del presente codice non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi:h) concernenti servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione*



In ordine alla prima questione, per la quale il giudice del rinvio (Consiglio di Stato) ha chiesto, in sostanza, se l'art. 10, lett. h) e l'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24 debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa regionale che subordina l'aggiudicazione di un appalto pubblico al fatto che un partenariato tra enti del settore pubblico non consenta di garantire il servizio di trasporto sanitario ordinario, la Corte di giustizia ha dapprima evidenziato *“la libertà degli Stati membri di scegliere la modalità di prestazione di servizi mediante la quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze”*, con il richiamo all'art. 12, par. 1 ed al *“considerando 5”*¹⁰⁵ della direttiva 2014/24, nonché all'art. 2, par. 1 della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

Successivamente il giudice europeo ha rilevato che *“così come la direttiva 2014/24 non obbliga gli Stati membri a ricorrere a una procedura di appalto pubblico, essa non può obbligarli a ricorrere a un'operazione interna quando sono soddisfatte le condizioni di cui all'articolo 12, paragrafo 1”* e che, peraltro, *“la libertà degli Stati membri di scegliere il metodo di gestione che ritengono più appropriato per l'esecuzione dei lavori o la prestazione dei servizi non può essere illimitata”*, ma deve essere esercitata *“nel rispetto delle regole fondamentali del trattato FUE, segnatamente, della libertà di circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi, nonché dei principi che ne derivano come la parità di trattamento, il divieto di discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza”*.

contro i pericoli forniti da organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro identificati con i codici CPV 75250000-3, 75251000-0, 75251100-1, 75251110-4, 75251120-7, 75252000-7, 75222000-8; 98113100-9 e 85143000-3 ad eccezione dei servizi di trasporto dei pazienti in ambulanza”.

¹⁰⁵ A termini del *“considerando n. 5”* della direttiva 2014/24/UE *“nessuna disposizione della presente direttiva obbliga gli Stati membri ad affidare a terzi o a esternalizzare la prestazione di servizi che desiderano prestare essi stessi o organizzare con strumenti diversi dagli appalti pubblici ai sensi della presente direttiva”*.



Ritenuto, dunque, che “la libertà degli Stati membri di scegliere la modalità di prestazione dei servizi mediante la quale le amministrazioni aggiudicatrici provvederanno alle proprie esigenze li autorizza”, da un lato, “a subordinare l’aggiudicazione di un appalto pubblico all’impossibilità di concludere un partenariato tra amministrazioni aggiudicatrici, conformemente alle condizioni stabilite all’art. 12, paragrafo 4, della direttiva 2014/24”, dall’altro, “nell’ambito dei servizi di difesa civile, di protezione civile e di prevenzione contro i pericoli, a privilegiare l’aggiudicazione, a favore di organizzazioni e associazioni senza scopo di lucro, di un appalto soggetto al regime alleggerito definito agli articoli da 74 a 77¹⁰⁶ della direttiva 2014/24, purché siano rispettate le condizioni previste all’articolo 10, lettera h), di tale direttiva”, la Corte europea si è espressa dichiarando che l’art. 10, lett. h) e l’art. 12, par. 4, della direttiva 2014/24 devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa regionale che

¹⁰⁶ I richiamati articoli inseriti nel capo I (“servizi sociali e altri servizi specifici”) del titolo III (“particolari regimi di appalto”) del codice dei contratti pubblici prevedono, rispettivamente: l’art. 74 (rubricato “aggiudicazione degli appalti di servizi sociali e di altri servizi specifici”) che “*gli appalti pubblici di servizi sociali e di altri servizi specifici di cui all’allegato XIV sono aggiudicati in conformità del presente capo quando il valore di tali contratti sia pari o superiore alla soglia indicata all’articolo 4, lettera d)*”, l’art. 75 (rubricato “pubblicazione degli avvisi e dei bandi”) la disciplina delle modalità con le quali le amministrazioni aggiudicatrici che intendono procedere all’aggiudicazione o che hanno aggiudicato un appalto pubblico per i servizi di cui all’art. 74 devono rendere, rispettivamente, nota l’intenzione di procedervi ed il risultato della procedura d’appalto, l’art. 76 (rubricato “principi per l’aggiudicazione degli appalti”) che prevede che gli Stati membri “*introducono norme a livello nazionale per l’aggiudicazione degli appalti ai sensi delle disposizioni del presente capo, al fine di garantire il pieno rispetto dei principi di trasparenza e di parità di trattamento degli operatori economici da parte delle amministrazioni aggiudicatrici*”, che sono “*liberi di determinare le norme procedurali applicabili fintantoché tali norme consentono alle amministrazioni aggiudicatrici di prendere in considerazione le specificità dei servizi in questione*”, che “*assicurano che le amministrazioni aggiudicatrici possano prendere in considerazione le necessità di garantire la qualità, la continuità, l’accessibilità, anche economica, la disponibilità e la completezza dei servizi, le esigenze specifiche delle diverse categorie di utenti, compresi i gruppi svantaggiati e vulnerabili, il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli utenti e l’innovazione*” e che “*possono altresì prevedere che la scelta del prestatore di servizi avvenga sulla base dell’offerta che presenta il miglior rapporto qualità/prezzo, tenendo conto dei criteri di qualità e sostenibilità dei servizi sociali*”, l’art. 77 (rubricato “appalti riservati per determinati servizi”) che “*gli Stati membri possono prevedere che le amministrazioni aggiudicatrici possano riservare ad organizzazioni il diritto di partecipare alle procedure per l’aggiudicazione di appalti pubblici esclusivamente per i servizi sanitari, sociali e culturali di cui all’articolo 74 identificati con i codici ivi elencati e stabilisce le condizioni che le suddette organizzazioni devono soddisfare e la durata massima del contratto (che non deve superare i tre anni)*”.



subordina l'aggiudicazione di un appalto pubblico alla condizione che un partenariato tra enti nel settore pubblico non consenta di garantire il servizio di trasporto sanitario ordinario, sempre che la scelta, espressa a favore di una particolare modalità di prestazione di servizi ed effettuata in una fase precedente a quella dell'aggiudicazione dell'appalto pubblico, rispetti i principi di parità di trattamento, non discriminazione, riconoscimento reciproco, proporzionalità e trasparenza.

Consequenziale alla prospettata soluzione della prima questione¹⁰⁷, è la risposta negativa data dalla Corte di giustizia alla seconda questione, con la quale il giudice del rinvio ha chiesto, in sostanza, se le suddette disposizioni debbano essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa regionale, che impone all'amministrazione aggiudicatrice di giustificare la sua scelta di affidare il servizio di trasporto sanitario ordinario mediante gara d'appalto, anziché di assegnarlo direttamente, mediante una convenzione conclusa con un'altra amministrazione aggiudicatrice.

Sempre in tema di “**in house providing**”, merita menzione la sentenza della Corte giustizia del 18/06/2020, n. 328/19, pronunciata su rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, relativa all'interpretazione dell'art. 1, par. 2, lett. a) ¹⁰⁸, della (abrogata) direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, sollevata nell'ambito di una

¹⁰⁷ Nel senso che né l'art. 10, lett. h), né l'art. 12, par. 4, della direttiva 2014/14 ostano ad una normativa regionale, che prevede l'aggiudicazione di un appalto pubblico solo in via sussidiaria e derogatoria.

¹⁰⁸ L'art.1, par. 2, lett. a) dell'abrogata direttiva 2004/18/CE definisce gli <<appalti pubblici>> quali “*contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi ai sensi della presente direttiva*”. La definizione è pressoché pedissequamente riprodotta (non compaiono più, infatti, le parole “ai sensi della presente direttiva”) all'art. 2, paragrafo 1, n. 5 della direttiva 2014/24/UE.



controversia insorta in ordine all'affidamento del servizio di trasporto pubblico di una città finlandese ad una società da essa interamente detenuta.

La singolarità della fattispecie risiede nel fatto che il comune interessato era stato investito, in virtù di accordo di cooperazione intercorso con altri comuni, della responsabilità in ordine al servizio di trasporto pubblico relativo ai suddetti altri enti locali e che l'affidamento *in house*, dalla stessa operato in favore della Società predetta, non comprendeva solo il servizio a favore proprio, ma anche a favore degli altri soggetti territoriali, parti del suddetto accordo di cooperazione.

Tale affidamento veniva contestato da un operatore economico che riteneva che l'affidatario fosse privo dei requisiti per essere qualificato come organismo *in house*, per mancanza sia del controllo analogo sia della prevalenza dell'attività esplicata nei confronti dell'amministrazione socia.

I quesiti, posti al giudice unionale, sono stati se, nell'ambito di un'aggiudicazione di appalti intervenuta successivamente al trasferimento di competenze, l'ente pubblico, cui sia stata trasferita la competenza, operi quale committente e se il medesimo, in veste di comune responsabile, possa aggiudicare, sulla base della competenza trasferitagli dagli altri comuni, appalti di servizi a un organismo ad esso collegato senza garantire il confronto concorrenziale anche laddove, in mancanza dell'istituto del comune responsabile, l'aggiudicazione di detti appalti di servizi sarebbe stata rimessa ai comuni che abbiano trasferito la competenza quale loro compito proprio, e se, laddove si tratti di accertare se una società eserciti parte essenziale della propria attività per il comune al cui controllo essa sia assoggettata, ai fini del calcolo del fatturato riferibile al comune, il fatturato debba essere preso in considerazione anche nella parte realizzata dalla società medesima con riferimento agli altri comuni parti dell'accordo di trasferimento di competenza.



Alle menzionate questioni l'organo nomofilattico eurounitario ha dato soluzione, dichiarando che l'art. 1, par. 2, lett. a), della direttiva 2004/18 dev'essere interpretato nel senso che un accordo di cooperazione, in base al quale i comuni aderenti all'accordo stesso trasferiscano ad uno di essi la responsabilità dell'organizzazione di servizi a vantaggio dei comuni medesimi, consente di considerare detto comune, ai fini delle aggiudicazioni successive al trasferimento, quale amministrazione aggiudicatrice, consentendogli di affidare ad un organismo *in house*, senza provvedere ad un confronto concorrenziale, servizi volti a soddisfare non solo le proprie esigenze, bensì anche quelle degli altri comuni aderenti all'accordo, laddove, in assenza di tale trasferimento di competenze, i comuni medesimi avrebbero dovuto provvedere in proprio alle rispettive esigenze.

5. I servizi attinenti all'architettura ed all'ingegneria.

In ordine ai **soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria**, deve essere menzionata la sentenza dell'11/06/2020, nella causa n. 219/19, con la quale la Corte di giustizia si è pronunciata sull'interpretazione del "considerando 14"¹⁰⁹, dell'art. 19, par. 1¹¹⁰

¹⁰⁹ Secondo il "considerando n. 14" della direttiva 2014/24/UE "è opportuno precisare che la nozione di «operatori economici» dovrebbe essere interpretata in senso ampio, in modo da comprendere qualunque persona e/o ente che offre sul mercato la realizzazione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi, a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare. Pertanto imprese, succursali, filiali, partenariati, società cooperative, società a responsabilità limitata, università pubbliche o private e altre forme di enti diverse dalle persone fisiche dovrebbero rientrare nella nozione di operatore economico, indipendentemente dal fatto che siano «persone giuridiche» o meno in ogni circostanza".

¹¹⁰ Il primo paragrafo dell'art. 19 (rubricato "operatori economici") della direttiva 2014/24/UE prevede che "gli operatori economici che, in base alla normativa dello Stato membro nel quale sono stabiliti, sono autorizzati a fornire la prestazione di cui trattasi, non possono essere respinti soltanto per il fatto che, secondo la normativa dello Stato membro nel quale è aggiudicato l'appalto, essi avrebbero dovuto essere persone fisiche o persone giuridiche" e che "tuttavia, per gli appalti pubblici di servizi e di lavori nonché per gli appalti pubblici di forniture che comportano anche servizi o lavori di posa in opera e di installazione, alle persone giuridiche può essere imposto d'indicare, nell'offerta o nella domanda di partecipazione, il nome e le qualifiche professionali delle persone incaricate di fornire la prestazione per l'appalto di cui trattasi".



e dell'art. 80, par. 2¹¹¹, della direttiva 2014/24/UE, a seguito di rinvio pregiudiziale, effettuato dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nella controversia promossa da una fondazione di diritto privato senza scopo di lucro che, al fine di poter partecipare a gare d'appalto per l'affidamento del servizio di classificazione del territorio in base al rischio sismico, aveva proposto domanda di iscrizione nel casellario degli operatori abilitati a prestare servizi di ingegneria e architettura tenuto dall'ANAC, avverso il diniego opposto da quest'ultima alla richiesta iscrizione in ragione dell'estraneità della stessa fondazione alle categorie di operatori economici, di cui all'art. 46, comma 1, c.c.p.¹¹².

¹¹¹ Il secondo paragrafo dell'art. 80 (rubricato "organizzazione dei concorsi di progettazione e selezione dei partecipanti") della direttiva 2014/24/UE prevede che *"L'ammissione alla partecipazione ai concorsi di progettazione non può essere limitata: a) al territorio di un solo Stato membro o a una parte di esso; b) dal fatto che i partecipanti, secondo il diritto dello Stato membro in cui si svolge il concorso, debbano essere persone fisiche o persone giuridiche"*.

¹¹² L'art. 46 (rubricato "operatori economici per l'affidamento dei servizi di architettura e ingegneria") del D.Lgs. 18/04/2016, n. 50 ("codice dei contratti pubblici") prevede che *"sono ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei servizi attinenti all'architettura e all'ingegneria: a) i prestatori di servizi di ingegneria e architettura: i professionisti singoli, associati, le società tra professionisti di cui alla lettera b), le società di ingegneria di cui alla lettera c), i consorzi, i GEIE, i raggruppamenti temporanei fra i predetti soggetti che rendono a committenti pubblici e privati, operando sul mercato, servizi di ingegneria e di architettura, nonché attività tecnico-amministrative e studi di fattibilità economico-finanziaria ad esse connesse, ivi compresi, con riferimento agli interventi inerenti al restauro e alla manutenzione di beni mobili e delle superfici decorate di beni architettonici, i soggetti con qualifica di restauratore di beni culturali ai sensi della vigente normativa; gli archeologi professionisti, singoli e associati, e le società da essi costituite; b) le società di professionisti: le società costituite esclusivamente tra professionisti iscritti negli appositi albi previsti dai vigenti ordinamenti professionali, nelle forme delle società di persone di cui ai capi II, III e IV del titolo V del libro quinto del codice civile ovvero nella forma di società cooperativa di cui al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile, che svolgono per committenti privati e pubblici servizi di ingegneria e architettura quali studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico economica o studi di impatto ambientale; c) società di ingegneria: le società di capitali di cui ai capi V, VI e VII del titolo V del libro quinto del codice civile, ovvero nella forma di società cooperative di cui al capo I del titolo VI del libro quinto del codice civile che non abbiano i requisiti delle società tra professionisti, che eseguono studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni dei lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica o studi di impatto, nonché eventuali attività di produzione di beni connesse allo svolgimento di detti servizi; d) i prestatori di servizi di ingegneria e architettura identificati con i codici CPV da 74200000-1 a 74276400-8 e da 74310000-5 a 74323100-0 e 74874000-6 stabiliti in altri Stati membri, costituiti conformemente alla legislazione vigente nei rispettivi Paesi; e) i raggruppamenti temporanei costituiti dai soggetti di cui alle lettere da a) a d)"*.



Il TAR ha chiesto, in sostanza, se le summenzionate disposizioni della Direttiva 2014/24/UE ostino ad una norma come l'art. 46 c.c.p., che consente ai soli operatori economici costituiti nelle forme giuridiche ivi indicate, la partecipazione alle gare per l'affidamento dei "servizi di architettura e ingegneria", con l'effetto di escludere dalla partecipazione a tali gare gli operatori economici che erogino tali prestazioni facendo ricorso ad una diversa forma giuridica.

Con la suddetta pronuncia, la Corte di Giustizia dell'UE è addivenuta ad una chiara soluzione, richiamando la propria consolidata giurisprudenza nei medesimi sensi, formatasi con riferimento alla direttiva 2004/18 ed evidenziato come la stessa conservi validità anche a seguito della sostituzione della suddetta direttiva con la direttiva 2014/24, in quanto, non solo la nozione di <<operatore economico>>, che figurava all'art. 1, par. 8, della direttiva 2004/18 è stata ripresa, senza modifiche sostanziali, all'art. 2, par. 1, punto 10¹¹³, della direttiva 2014/24, ma il "considerando 14" di quest'ultima indica ora espressamente che tale nozione dovrebbe essere interpretata <<in senso ampio>>, in modo da includere qualunque persona e/o ente attivo sul mercato, "*a prescindere dalla forma giuridica nel quadro della quale ha scelto di operare*" e che, parimenti, l'art. 19, par. 1, di tale direttiva, così come il suo art. 80, par. 2, prevedono espressamente che la candidatura di un operatore economico non possa essere respinta soltanto per il fatto che, secondo il diritto nazionale, esso avrebbe dovuto essere una persona fisica o una persona giuridica.

Pertanto, il diritto nazionale non può vietare, ad una fondazione senza scopo di lucro, che è abilitata ad offrire taluni servizi sul mercato nazionale, di

¹¹³ L'art. 2 (rubricato "Definizioni"), par. 1, punto 10, della direttiva 2014/24/UE prevede che "*ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni: ... 10) «operatore economico»: una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti, compresa qualsiasi associazione temporanea di imprese, che offra sul mercato la realizzazione di lavori e/o di un'opera, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi*".



partecipare a procedure di aggiudicazione di appalti pubblici aventi ad oggetto la prestazione degli stessi servizi, dichiarando la Corte che l'art. 19, par. 1 e l'art. 80, par. 2, della direttiva 2014/24/UE, letti alla luce del "considerando 14", devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che esclude, per enti senza scopo di lucro, la possibilità di partecipare a una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico di servizi di ingegneria e di architettura, sebbene tali enti siano abilitati in forza del diritto nazionale ad offrire i servizi oggetto dell'appalto di cui trattasi.

6. I motivi di esclusione.

Verte sui **motivi di esclusione** dalle procedure di affidamento ed, in particolare, sull'interpretazione dell'art. 57, par. 4 e dell'art. 71, par. 6, della direttiva 2014/24/UE, la questione pregiudiziale decisa dalla Corte di giustizia con sentenza del 30/01/2020, nella causa n. 395/18, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, innanzi al quale era stato impugnato dalla TIM, lamentandone il carattere ingiusto e sproporzionato, il provvedimento con il quale la CONSIP ne aveva disposto, in applicazione dell'art. 80, comma 5, lett. i), del codice dei contratti pubblici, l'esclusione dalla gara dalla stessa indetta nelle forme della procedura aperta, ai fini dell'aggiudicazione di un appalto, relativo alla fornitura di un sistema di comunicazione ottica, per l'interconnessione del centro di trattamento dei dati di vari dipartimenti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, in ragione della circostanza che uno dei tre subappaltatori, indicati nell'offerta dalla stessa presentata, allegando per ciascuno di essi il Documento di Gara Unico Europeo (DGUE), era risultato non in regola con le norme che disciplinano l'accesso al lavoro dei disabili.

L'irregolarità non avrebbe potuto condurre all'applicazione di una sanzione più grave della sostituzione dello stesso subappaltatore, secondo la Società ricorrente, che ha evidenziato che avrebbe potuto comunque avvalersi, per



l'esecuzione dell'appalto in discussione nel procedimento principale, degli altri due subappaltatori in relazione ai quali non era stata riscontrata alcuna causa di esclusione e che, comunque, il ricorso al subappalto non era indispensabile per eseguire l'appalto, dato che sarebbe stata in possesso di tutti i requisiti necessari per eseguire, da sola, le prestazioni in questione.

Il TAR, rilevato che l'esclusione di TIM risulta conforme all'art. 80, comma 5, lett. i)¹¹⁴, del codice dei contratti pubblici, dato che la sostituzione di un subappaltatore può essere pretesa, a norma dell'art. 105, comma 12,¹¹⁵ del codice citato, soltanto nel caso in cui il motivo di esclusione venga constatato nei confronti di tale subappaltatore dopo l'aggiudicazione dell'appalto, ha ritenuto di sottoporre all'organo eurounitario la questione.

In particolare, i quesiti proposti possono essere così riassunti: se, stabilendo che l'amministrazione aggiudicatrice è tenuta, in presenza di un motivo di esclusione constatato in fase di gara nei confronti di un subappaltatore, ad escludere dal procedimento l'offerente che abbia espresso la propria intenzione di avvalersi di tale subappaltatore, l'art. 80, comma 5, lett. i), del codice dei contratti pubblici sia conforme all'art. 57, parr. 4 e 5 e all'art. 71, par. 6, lett. b), della direttiva 2014/24 e, soprattutto, se i motivi di esclusione previsti dal menzionato

¹¹⁴ L'art. 80 (rubricato "Motivi di esclusione") del D.Lgs. 18/04/2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) prevede al quinto comma, lett. i), che *"Le stazioni appaltanti escludono dalla partecipazione alla procedura d'appalto un operatore economico in una delle seguenti situazioni, anche riferita a un suo subappaltatore nei casi di cui all'articolo 105, comma 6, qualora: ...i) l'operatore economico non presenti la certificazione di cui all'articolo 17 della legge 12 marzo 1999, n. 68, ovvero non autocertifichi la sussistenza del medesimo requisito"*. Il richiamato art. 17 (rubricato "Obbligo di certificazione") della L. 12/03/1999, n. 68 (Norme per il diritto al lavoro dei disabili) prevede che *"le imprese, sia pubbliche sia private, qualora partecipino a bandi per appalti pubblici o intrattengono rapporti convenzionali o di concessione con pubbliche amministrazioni, sono tenute a presentare preventivamente alle stesse la dichiarazione del legale rappresentante che attesti di essere in regola con le norme che disciplinano il diritto al lavoro dei disabili, pena l'esclusione"*.

¹¹⁵ Il comma 12 dell'art. 105 (rubricato "subappalto") del D.Lgs. 18/04/2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici), prevede che *"l'affidatario deve provvedere a sostituire i subappaltatori relativamente ai quali apposita verifica abbia dimostrato la sussistenza dei motivi di esclusione di cui all'articolo 80"*.



art. 57, parr. 4 e 5¹¹⁶, possano determinare l'esclusione dell'offerente soltanto qualora essi riguardino quest'ultimo oppure se tale esclusione sia possibile anche quando i motivi di estromissione si riferiscano ad un subappaltatore designato dall'offerente e se, inoltre, l'art. 71, par. 6, osti ad un'esclusione automatica dell'offerente, come quella prevista dall'art. 80, comma 5, del codice dei contratti pubblici, nel momento in cui tale disposizione della direttiva sembra soltanto prevedere, quale sanzione massima irrogabile all'offerente a seguito della constatazione di un motivo di esclusione nei confronti di un subappaltatore, la sostituzione di quest'ultimo ed infine, se l'art. 80, comma 5, del codice dei contratti pubblici sia conforme al principio di proporzionalità, per il fatto che l'esclusione dell'offerente è prevista in modo automatico e senza eccezioni, senza consentire in nessun caso la sostituzione del subappaltatore o la rinuncia dell'offerente ad avvalersene, neppure laddove il ricorso al subappalto non sia strettamente necessario ai fini dell'esecuzione dell'appalto.

La questione sottoposta è stata risolta dall'organo nomofilattico europeo nel senso che l'art. 57, par. 4, lett. a), della direttiva 2014/24/UE *“non osta ad una normativa nazionale, in virtù della quale l'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà, o addirittura l'obbligo, di escludere l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto qualora nei confronti di uno dei subappaltatori menzionati nell'offerta di detto operatore venga constatato il motivo di esclusione previsto*

¹¹⁶ Il par. 5 dell'art. 57 (rubricato “Motivi di esclusione”) della direttiva 2014/24/UE, dopo aver previsto, al primo comma, che *“le amministrazioni aggiudicatrici escludono un operatore economico in qualunque momento della procedura qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 2”*, prevede, al successivo secondo comma, che *“le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere oppure gli Stati membri possono esigere che le amministrazioni aggiudicatrici escludano un operatore economico in qualunque momento della procedura qualora risulti che l'operatore economico si trova, a causa di atti compiuti o omessi prima o nel corso della procedura, in una delle situazioni di cui al paragrafo 4”*.



dalla disposizione sopra citata. Per contro, tale disposizione, letta in combinato disposto con l'articolo 57, paragrafo 6, della medesima direttiva, nonché il principio di proporzionalità, ostano ad una normativa nazionale che stabilisca il carattere automatico di tale esclusione”.

La Corte di giustizia ha premesso che, ai sensi dell'art. 57, par. 4, lett. a), della direttiva 2014/24, le amministrazioni aggiudicatrici possono escludere oppure gli Stati membri possono chiedere, alle amministrazioni aggiudicatrici, di escludere un operatore economico dalla partecipazione ad una procedura di affidamento d'appalto, qualora esse possano dimostrare, con qualunque mezzo adeguato, una violazione degli obblighi applicabili di cui all'art. 18, par. 2¹¹⁷, di detta direttiva.

Pertanto, *“riguardo ad un motivo di esclusione facoltativo quale quello previsto dall'articolo 57, paragrafo 4, lettera a), della direttiva 2014/24, spetta agli Stati membri specificare, nel rispetto del diritto dell'Unione, le "condizioni di applicazione" di tale articolo, in conformità dell'articolo 57, paragrafo 7¹¹⁸”,* il giudice europeo ha rilevato, per quanto riguarda il motivo di esclusione facoltativo, di cui alla lett. a), che tale motivo è enunciato in maniera impersonale,

¹¹⁷ Il par. 2 dell'art. 18 (rubricato “Principi per l'aggiudicazione degli appalti”) della direttiva 2014/24/UE prevede che *“gli Stati membri adottano misure adeguate per garantire che gli operatori economici, nell'esecuzione di appalti pubblici, rispettino gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro stabiliti dal diritto dell'Unione, dal diritto nazionale, da contratti collettivi o dalle disposizioni internazionali in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro elencate nell'allegato X”.*

¹¹⁸ Il par. 7 dell'art. 57 (rubricato “Motivi di esclusione”) della direttiva 2014/24/UE prevede che *“in forza di disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e nel rispetto del diritto dell'Unione, gli Stati membri specificano le condizioni di applicazione del presente articolo. In particolare essi determinano il periodo massimo di esclusione nel caso in cui l'operatore economico non adotti nessuna misura di cui al paragrafo 6 per dimostrare la sua affidabilità. Se il periodo di esclusione non è stato fissato con sentenza definitiva, tale periodo non supera i cinque anni dalla data della condanna con sentenza definitiva nei casi di cui al paragrafo 1 e i tre anni dalla data del fatto in questione nei casi di cui al paragrafo 4”.* In proposito, l'organo nomofilattico eurounitario ha evidenziato che gli Stati membri, che hanno la facoltà di non applicare tali motivi o di integrarli nella normativa nazionale con un grado di rigore che può variare a seconda dei casi, in funzione di considerazioni di ordine giuridico, economico o sociale prevalenti a livello nazionale, dispongono di un sicuro margine di discrezionalità nella determinazione delle condizioni di applicazione dei motivi di esclusione facoltativi previsti dall'art. 57, par. 4, della direttiva 2014/24.



senza che venga precisato l'autore della violazione degli obblighi contemplati dall'art. 18, par. 2, della medesima direttiva, vale a dire degli obblighi applicabili nei settori del diritto ambientale, sociale e del lavoro.

Si è, dunque, affermato che anche laddove esso venga letto alla luce del “considerando 101”, primo comma¹¹⁹, della direttiva stessa, da cui risulta che le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero continuare ad avere la possibilità di escludere operatori economici che si siano dimostrati inaffidabili a causa di violazioni di obblighi ambientali o sociali, ciò non impedisce agli Stati membri di ritenere che l'autore della violazione constatata possa essere anche il subappaltatore e di prevedere così la facoltà o, addirittura, l'obbligo, per l'amministrazione aggiudicatrice di escludere, per tale ragione, l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto.

In proposito, prevedendo al secondo paragrafo dell'art.18 della direttiva 2014/24, intitolato "Principi per l'aggiudicazione degli appalti", che gli operatori economici debbono rispettare, nell'esecuzione degli appalti, gli obblighi applicabili in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro, il legislatore dell'Unione ha inteso erigere tale prescrizione a principio, allo stesso titolo degli altri principi contemplati al paragrafo 1 del medesimo articolo, quali i principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di trasparenza, di proporzionalità, nonché di divieto di sottrazione di un appalto estendendoli all'ambito di

¹¹⁹ Secondo i termini del primo comma del “considerando 101” della direttiva 2014/24/UE “*le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero continuare ad avere la possibilità di escludere operatori economici che si sono dimostrati inaffidabili, per esempio a causa di violazioni di obblighi ambientali o sociali, comprese le norme in materia di accessibilità per le persone con disabilità, o di altre forme di grave violazione dei doveri professionali, come le violazioni di norme in materia di concorrenza o di diritti di proprietà intellettuale. È opportuno chiarire che una grave violazione dei doveri professionali può mettere in discussione l'integrità di un operatore economico e dunque rendere quest'ultimo inidoneo ad ottenere l'aggiudicazione di un appalto pubblico indipendentemente dal fatto che abbia per il resto la capacità tecnica ed economica per l'esecuzione dell'appalto*”.



applicazione della direttiva 2014/24 o di limitazione artificiosa della concorrenza.

Di conseguenza, *“una prescrizione siffatta costituisce, nell'economia generale di tale direttiva, un valore cardine sul cui rispetto gli Stati membri devono vigilare in virtù della formulazione stessa dell'articolo 18, paragrafo 2, della direttiva in parola”* ed ha portato la Corte di giustizia a concludere che la necessità di assicurare in modo adeguato il rispetto dei suddetti obblighi *“deve permettere agli Stati membri, in sede di determinazione delle condizioni di applicazione del motivo di esclusione previsto dall'articolo 57, paragrafo 4, lettera a), di detta direttiva, di ritenere che l'autore della violazione possa essere non soltanto l'operatore economico che ha presentato l'offerta, ma anche i subappaltatori dei quali quest'ultimo intenda avvalersi”*, in quanto *“l'amministrazione aggiudicatrice può legittimamente pretendere di attribuire l'appalto soltanto agli operatori economici che, sin dalla fase di procedura di affidamento dell'appalto, dimostrino la propria capacità di assicurare in modo adeguato, nel corso dell'esecuzione dell'appalto, il rispetto degli obblighi suddetti, eventualmente avvalendosi di subappaltatori a loro volta rispettosi degli obblighi in questione”*.

La Corte di giustizia ha ritenuto, a conclusione della vicenda giuridica, che l'art. 57, par. 4, lett. a), della direttiva 2014/24 non osta ad una normativa nazionale, in virtù della quale l'amministrazione aggiudicatrice abbia la facoltà o, addirittura, l'obbligo, di escludere l'operatore economico che ha presentato l'offerta dalla partecipazione alla procedura di aggiudicazione dell'appalto, qualora nei confronti di uno dei subappaltatori menzionati nell'offerta di tale operatore venga constatato il motivo di esclusione previsto dalla disposizione sopra citata.

Nondimeno, la stessa Corte ha osservato che gli Stati membri, allorché specificano le condizioni di applicazione dell'art. 57 della direttiva 2014/24, devono, a norma del paragrafo 7 di tale articolo, rispettare il diritto dell'Unione ed



in particolare i principi vevoli per l'aggiudicazione degli appalti enunciati all'art. 18 della direttiva 2014/24, tra i quali figurano, in particolare, i principi di parità di trattamento e di proporzionalità e che, in osservanza di quest'ultimo, le norme stabilite dagli Stati membri o dalle amministrazioni aggiudicatrici nell'ambito dell'attuazione delle disposizioni della direttiva di cui sopra, come le norme destinate a specificare le condizioni di applicazione dell'art. 57 di tale direttiva non devono andare oltre quanto è necessario per raggiungere gli obiettivi previsti dalla stessa.

In proposito, la Corte di giustizia ha rilevato che dal “considerando 101”, terzo comma¹²⁰, della direttiva 2014/24 risulta che, nell'applicare motivi di esclusione facoltativi come quello enunciato all'art. 57, par. 4, lett. a), di tale direttiva, le amministrazioni aggiudicatrici devono prestare particolare attenzione al principio di proporzionalità, *“prendendo segnatamente in considerazione il carattere lieve delle irregolarità commesse o il ripetersi di irregolarità lievi”*, vieppiù *“qualora l'esclusione prevista dalla normativa nazionale colpisca l'operatore economico che ha presentato l'offerta per una violazione commessa non da lui direttamente, bensì da un soggetto estraneo alla sua impresa, per il controllo del quale detto operatore può non disporre di tutta l'autorità richiesta e di tutti i mezzi necessari”*.

Sul punto, il giudice europeo ha evidenziato che la necessità di rispettare il principio di proporzionalità risulta, parimenti, rispecchiata all'art. 57, par. 6, primo comma¹²¹, della direttiva 2014/24, che sottolinea l'importanza attribuita all'affidabilità dell'operatore economico.

¹²⁰ Secondo i termini del terzo comma del “considerando 101” della direttiva 2014/24/UE *“nell'applicare motivi di esclusione facoltativi, le amministrazioni aggiudicatrici dovrebbero prestare particolare attenzione al principio di proporzionalità. Lievi irregolarità dovrebbero comportare l'esclusione di un operatore economico solo in circostanze eccezionali. Tuttavia, casi ripetuti di lievi irregolarità possono far nascere dubbi sull'affidabilità di un operatore economico che potrebbero giustificare l'esclusione”*.

¹²¹ Il richiamato primo comma del par. 6 dell'art. 57 (rubricato “Motivi di esclusione”) della direttiva



In particolare, un operatore economico, che si trovi segnatamente nella situazione contemplata all'art. 57, par. 4, lett. a), di detta direttiva, anche quando ciò derivi da una violazione constatata nei confronti di un subappaltatore indicato nell'offerta, può fornire delle prove al fine di attestare che le misure da esso prese sono sufficienti per dimostrare la sua affidabilità, malgrado l'esistenza di detto motivo di esclusione.

Pertanto, *“se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non deve essere escluso dalla procedura di aggiudicazione dell'appalto”*, introducendosi, in tal modo, un meccanismo di misure correttive (*self-cleaning*), per cui l'amministrazione aggiudicatrice deve, a norma dell'art. 57, par. 6, terzo comma¹²², della direttiva 2014/24, valutare gli elementi di prova forniti da tale operatore in funzione della gravità della situazione e delle particolari circostanze del caso di specie.

Il giudice eurounitario ha, quindi, osservato che la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale che, prevedendo in modo generale e astratto l'esclusione automatica dell'operatore economico, qualora nei confronti di uno dei subappaltatori indicati nell'offerta di tale operatore venga constatata una violazione degli obblighi in materia di diritto ambientale, sociale e del lavoro, indipendentemente dalle circostanze in cui si è verificata tale violazione, non permette all'amministrazione aggiudicatrice di tenere conto, ai fini della valutazione della situazione, di una serie di fattori pertinenti, come i mezzi di cui

2014/24/UE, prevede che *“un operatore economico che si trovi in una delle situazioni di cui ai paragrafi 1 e 4 può fornire prove del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza di un pertinente motivo di esclusione. Se tali prove sono ritenute sufficienti, l'operatore economico in questione non è escluso dalla procedura d'appalto”*.

¹²² Il richiamato terzo comma del par. 6 dell'art. 57 (rubricato “Motivi di esclusione”) della direttiva 2014/24/UE, prevede che *“le misure adottate dagli operatori economici sono valutate considerando la gravità e le particolari circostanze del reato o dell'illecito. Se si ritiene che le misure siano insufficienti, l'operatore economico riceve una motivazione di tale decisione”*.



l'operatore economico che ha presentato l'offerta disponeva per verificare l'esistenza di una violazione in capo ai subappaltatori o la presenza di un'indicazione, nella sua offerta, della propria capacità di eseguire l'appalto senza avvalersi necessariamente del subappaltatore in questione, viola il principio di proporzionalità, eccedendo così il margine di discrezionalità di cui dispongono gli Stati membri, a norma dell'art. 57, par. 7, della direttiva 2014/24, in ordine alla precisazione delle condizioni di applicazione del motivo di esclusione previsto dall'art. 57, par. 4, lett. a), di detta direttiva nel rispetto del diritto dell'Unione.

7. Il ravvedimento operoso (self cleaning).

Rilevanti precisazioni in tema di **“ravvedimento operoso” (self-cleaning)** sono contenute nella sentenza Corte giustizia del 14/01/2021, nella causa n. 387/19, pronunciata su richiesta di pronuncia pregiudiziale in ordine all'interpretazione dell'art. 57, parr. 4, 6 e 7, della direttiva 2014/24/UE, formulata dal Raad van State (Consiglio di Stato del Belgio), adito da imprese, che escluse dalla stazione appaltante da una procedura di affidamento di appalto di opera pubblica, per aver commesso “gravi illeciti professionali”, hanno impugnato il provvedimento di esclusione, dolendosi che non fosse stata data loro la possibilità né di difendersi al riguardo né di dimostrare di aver posto rimedio alle conseguenze di tali illeciti con idonei provvedimenti di ravvedimento operoso, come previsto all'art. 57, par. 6, della direttiva 2014/24.

La decisione resa dall'organo nomofilattico eurounitario ha precisato che l'art. 57, par. 6, della direttiva 2014/24/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una prassi in forza della quale un operatore economico è tenuto a fornire spontaneamente, al momento della presentazione della sua domanda di partecipazione o della sua offerta, la prova dei provvedimenti di ravvedimento operoso adottati per dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza, nei suoi confronti, di un motivo di esclusione facoltativo di cui all'art. 57, par. 4, qualora



un simile obbligo non risulti né dalla normativa nazionale applicabile né dai documenti di gara e che, per contro, l'art. 57, par. 6, non osta a un siffatto obbligo qualora esso sia previsto in modo chiaro, preciso e univoco nella normativa nazionale applicabile e sia portato a conoscenza dell'operatore economico interessato mediante i documenti di gara.¹²³

8. I requisiti soggettivi ed il mutuo riconoscimento.

Sempre con riguardo alle procedure di affidamento e, segnatamente, ai requisiti soggettivi, va presa in considerazione la sentenza della Corte giustizia del 20/05/2021, nella causa n. 6/20¹²⁴, pronunciata su rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, relativa all'interpretazione degli articoli 2¹²⁵ e 46¹²⁶ della (abrogata) direttiva 2004/18/CE, nonché sul principio di tutela del legittimo affidamento.

¹²³ Nel rispondere ad un ulteriore quesito del giudice del rinvio in ordine all'efficacia diretta dell'art. 57, par. 6, della direttiva 2014/24, la Corte di giustizia ha ritenuto che *“prevedendo che un operatore economico possa fornire prove del fatto che le misure da lui adottate sono sufficienti a dimostrare la sua affidabilità nonostante l'esistenza di un motivo di esclusione che lo riguarda, l'articolo 57, paragrafo 6, della direttiva 2014/24 conferisce agli operatori economici un diritto che, da un lato, è formulato in termini non equivoci e, dall'altro, addossa agli Stati membri un'obbligazione di risultato che, sebbene le sue condizioni sostanziali e procedurali di applicazione debbano essere specificate dagli Stati membri in forza dell'articolo 57, paragrafo 7, di tale direttiva, non dipende dalla trasposizione nel diritto interno per poter essere invocata dall'operatore economico interessato e applicata a vantaggio di quest'ultimo”*.

¹²⁴ La sentenza è stata pronunciata a seguito di rimessione ex art. 267 TFUE, operata dal Tallinna Ringkonnakohus (Corte d'appello di Tallinn, Estonia), nell'ambito di una controversia tra il Sotsiaalministeerium (Ministero degli Affari sociali, Estonia) e la R.T.K. (Centro per i servizi di aiuto dello Stato, Estonia), in merito alla decisione di rettifica finanziaria con la quale quest'ultima ha respinto talune domande di pagamento presentate da tale Ministero nell'ambito di un progetto di acquisto e di distribuzione di aiuti alimentari a favore delle persone indigenti.

¹²⁵ L'art. 2 (rubricato “Principi di aggiudicazione degli appalti”) dell'abrogata direttiva 2004/18/CE prevede che *“le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza”*. In termini analoghi (*“Le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità e in modo non discriminatorio e agiscono in maniera trasparente e proporzionata”*) dispone ora il primo comma del par. 1 dell'art. 18 (rubricato “Principi per l'aggiudicazione degli appalti”) della direttiva 2014/24/UE.

¹²⁶ L'art. 46 (rubricato “Abilitazione all'esercizio dell'attività professionale”) della (abrogata) direttiva 2004/18/UE prevede che *“Ad ogni operatore economico che intenda partecipare ad un appalto pubblico può essere richiesto di comprovare la sua iscrizione nell'albo professionale o nel registro commerciale o di presentare una dichiarazione giurata o un certificato, quali precisati all'allegato IX A per gli appalti pubblici di lavori, all'allegato IX B per gli appalti pubblici di forniture e all'allegato IX C per gli appalti*



In particolare, l'argomentazione introduttiva, che caratterizza l'iter motivazionale della pronuncia resa dall'organo nomofilattico eurounitario, muove dalla disamina dell'art. 46, in combinato disposto con il "considerando 42"¹²⁷ della direttiva 2004/18, secondo cui *"il principio del reciproco riconoscimento delle qualifiche prevale nella fase della selezione degli offerenti"*, pertanto *"un offerente deve poter provare la propria idoneità ad eseguire un appalto pubblico avvalendosi di documenti, quali un certificato o un'iscrizione nel registro della professione o nel registro di commercio, provenienti dalle autorità competenti dello Stato membro in cui è stabilito"*.

Tale interpretazione dell'articolo 46 della direttiva citata è corroborata dal successivo art. 48, par. 2, lett. d) e j), ii)¹²⁸ che *"menziona diverse ipotesi nelle quali un operatore economico può comprovare le proprie capacità tecniche e/o*

pubblici di servizi, secondo le modalità vigenti nello Stato membro nel quale è stabilito" (primo paragrafo) e che *"nelle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di servizi, se i candidati o gli offerenti devono essere in possesso di una particolare autorizzazione ovvero appartenere a una particolare organizzazione per poter prestare nel proprio paese d'origine il servizio in questione, l'amministrazione aggiudicatrice può chiedere loro di provare il possesso di tale autorizzazione ovvero l'appartenenza all'organizzazione di cui trattasi"* (secondo paragrafo).

¹²⁷ Secondo il "considerando n. 42" della direttiva 2004/18/CE *"le norme comunitarie in materia di reciproco riconoscimento di diplomi, certificati e altri documenti atti a comprovare una qualifica formale sono applicabili quando si esiga la prova del possesso di una particolare qualifica per partecipare a una procedura d'appalto o a un concorso di progettazione"*.

¹²⁸ Il par. 2, lett. d) e j), ii) dell'art. 48 (rubricato "capacità tecniche e professionali") dell'abrogata direttiva 2004/18/CE prevede che *"le capacità tecniche degli operatori economici possono essere provate in uno o più dei seguenti modi, a seconda della natura, della quantità o dell'importanza e dell'uso dei lavori, delle forniture o dei servizi: ...d) qualora i prodotti da fornire o i servizi da prestare siano di natura complessa o, eccezionalmente, siano richiesti per una finalità particolare, una verifica eseguita dall'amministrazione aggiudicatrice o, per suo conto, da un organismo ufficiale competente del paese in cui il fornitore o il prestatore dei servizi è stabilito, purché tale organismo acconsenta; la verifica verte sulle capacità di produzione del fornitore e sulla capacità tecnica del prestatore di servizi e, se necessario, sugli strumenti di studio e di ricerca di cui egli dispone, nonché sulle misure adottate per garantire la qualità; ... j) per i prodotti da fornire: ...ii) certificati rilasciati da istituti o servizi ufficiali incaricati del controllo della qualità, di riconosciuta competenza, i quali attestino la conformità di prodotti ben individuati mediante riferimenti a determinate specifiche o norme"*. Analoghe previsioni sono contenute, ora, nella "Parte II - Capacità tecnica" (che elenca i "mezzi per provare le capacità tecniche degli operatori economici di cui all'articolo 58") dell'allegato XII (rubricato "Mezzi di prova dei criteri di selezione") alla vigente direttiva 2014/24/UE.



professionali trasmettendo all'amministrazione aggiudicatrice dello Stato membro di esecuzione di un appalto pubblico documenti redatti dalle autorità competenti di uno Stato membro diverso da quest'ultimo”, specificandosi, altresì, al riguardo che “lo stesso vale per l'articolo 49¹²⁹ della medesima direttiva per quanto riguarda il rispetto delle norme di garanzia della qualità” e che dall'articolo 52, paragrafo 3, 4 e 5¹³⁰ della direttiva 2004/18 risulta, rispettivamente, che “l'iscrizione autenticata dagli organismi competenti di uno Stato membro in elenchi ufficiali o il certificato rilasciato dall'organismo di

¹²⁹ L'art. 49 (rubricato “norme di garanzia della qualità”) dell'abrogata direttiva 2004/18/CE prevede che “qualora richiedano la presentazione di certificati rilasciati da organismi indipendenti per attestare l'ottemperanza dell'operatore economico a determinate norme in materia di garanzia della qualità, le amministrazioni aggiudicatrici fanno riferimento ai sistemi di assicurazione della qualità basati sulle serie di norme europee in materia e certificati da organismi conformi alle serie delle norme europee relative alla certificazione. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti rilasciati da organismi stabiliti in altri Stati membri. Esse ammettono parimenti altre prove relative all'impiego di misure equivalenti di garanzia della qualità prodotte dagli operatori economici”. La direttiva 2014/24/UE disciplina la materia all'art. 62 (rubricato “norme di garanzia della qualità e norme di gestione ambientale”).

¹³⁰ I richiamati parr. 3, 4 e 5 dell'art. 52 (rubricato “elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato”) dell'abrogata direttiva 2004/18/CE prevedono rispettivamente che “l'iscrizione in un elenco ufficiale, certificata dalle autorità competenti o il certificato rilasciato dall'organismo di certificazione, costituisce per le amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri una presunzione di idoneità ai soli fini dell'articolo 45, paragrafo 1 e paragrafo 2, lettere da a) a d) e g), dell'articolo 46, dell'articolo 47, paragrafo 1, lettere b) e c), e dell'articolo 48, paragrafo 2, lettere a)ii), b), e), g) e h) per gli imprenditori, paragrafo 2, lettere a)ii), b), c) d) e j) per i fornitori e paragrafo 2, lettere a)ii) e da c) a i) per i prestatori di servizi” (paragrafo 3), che “i dati risultanti dall'iscrizione negli elenchi ufficiali o dalla certificazione non possono essere contestati senza giustificazione”, che “per quanto riguarda il pagamento dei contributi assistenziali e previdenziali e il pagamento delle imposte e tasse, per ogni appalto, può essere richiesta un'attestazione supplementare ad ogni operatore economico” e che “le amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri applicano il paragrafo 3 e il primo comma del presente paragrafo soltanto agli operatori economici stabiliti nello Stato membro che ha redatto l'albo ufficiale” (paragrafo 4) e che “per l'iscrizione degli operatori economici degli altri Stati membri in un elenco ufficiale, o per la loro certificazione da parte degli organismi di cui al paragrafo 1, non si possono esigere prove e dichiarazioni non richieste agli operatori economici nazionali e, in ogni caso, non previste dagli articoli da 45 a 49 e, se del caso, dall'articolo 50” e che “tuttavia siffatta iscrizione o certificazione non può essere imposta agli operatori economici degli altri Stati membri in vista della loro partecipazione a un appalto pubblico. Le amministrazioni aggiudicatrici riconoscono i certificati equivalenti degli organismi stabiliti in altri Stati membri, e accettano anche altri mezzi di prova equivalenti” (paragrafo 5). La direttiva 2014/24/UE disciplina la materia all'art. 64 (rubricato “elenchi ufficiali di operatori economici riconosciuti e certificazione da parte di organismi di diritto pubblico o privato”).



certificazione di tale Stato membro costituisce una presunzione di idoneità, nei confronti delle amministrazioni aggiudicatrici degli altri Stati membri, rispetto, in particolare, all'articolo 46 di tale direttiva”.

Pertanto, sulla base delle ulteriori circostanze, in forza delle quali “*le informazioni che possono essere dedotte dall'inserimento in elenchi ufficiali o dalla certificazione non possono essere rimesse in discussione senza giustificazione*” e che “*le amministrazioni aggiudicatrici di uno Stato membro riconoscono i certificati equivalenti degli organismi stabiliti in altri Stati membri*”, la Corte europea ha ritenuto che la violazione dell'articolo 46 della direttiva 2004/18 implica necessariamente quella dei principi di proporzionalità e di parità di trattamento degli offerenti, quali garantiti all'articolo 2¹³¹ di tale direttiva, poiché il requisito che gli offerenti dispongano di un riconoscimento di un'autorità dello Stato di esecuzione dell'appalto (nella specie l'Estonia) o che essi adempiano, nello stesso Stato, obblighi in materia di informazione e di riconoscimento, si rivela discriminatorio e non appare giustificato nei confronti degli offerenti stabiliti in altri Stati membri.

La Corte di giustizia dell'UE, rilevato viepiù come nulla consenta “*di supporre che gli appalti pubblici di cui al procedimento principale non possano essere eseguiti dallo Stato membro in cui l'offerente è stabilito o un altro Stato membro*” per cui “*spetta all'offerente decidere, sulla base di un calcolo economico, se intende dotarsi di uno stabilimento nello Stato membro di esecuzione dell'appalto in questione*”, ha evidenziato come “*la circostanza che uno Stato membro subordini l'esecuzione di prestazioni di servizi da parte di un'impresa stabilita in un altro Stato membro al possesso di un'autorizzazione di stabilimento nel primo Stato avrebbe la conseguenza di privare di ogni effetto*

¹³¹ L'art. 2 (rubricato “Principi di aggiudicazione degli appalti”) della (abrogata) direttiva 2004/18/CE prevede che “*le amministrazioni aggiudicatrici trattano gli operatori economici su un piano di parità, in modo non discriminatorio e agiscono con trasparenza*”.



utile l'art. 56 TFUE¹³², il cui scopo è proprio quello di eliminare le restrizioni alla libera prestazione di servizi da parte di persone non stabilite nello Stato membro nel cui territorio la prestazione deve essere fornita”.

L'organo nomofilattico eurounitario ha, pertanto, conclusivamente ritenuto che gli artt. 2 e 46 della direttiva 2004/18 devono essere interpretati nel senso che ostano ad una normativa nazionale in forza della quale l'amministrazione aggiudicatrice deve esigere in un bando di gara e quale criterio di selezione qualitativa, che gli offerenti forniscano la prova, fin dalla presentazione della loro offerta, di essere in possesso di una registrazione o di un riconoscimento richiesti dalla normativa applicabile all'attività che costituisce oggetto dell'appalto pubblico e rilasciati dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione di tale appalto, ove siano già in possesso di una registrazione o di un riconoscimento analoghi nello Stato membro nel quale sono stabiliti.

Avuto riguardo all'ulteriore questione ermeneutica vertente in ordine all'invocato principio di legittimo affidamento, la premessa è stata che il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento si estende a ogni individuo in capo al quale un'autorità amministrativa abbia fatto sorgere fondate speranze, a causa di assicurazioni precise che essa gli avrebbe fornito e che, invece, la concezione unitaria dello Stato, che prevale tanto nel diritto internazionale pubblico quanto nel diritto dell'Unione, esclude, in via generale, che un'autorità nazionale possa avvalersi del principio del diritto dell'Unione di tutela del legittimo affidamento in una controversia che la oppone a un'altra componente dello Stato.

¹³² L'art. 56 TFUE prevede che *“nel quadro delle disposizioni seguenti, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione sono vietate nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione”* e che *“il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione”*.



Pertanto, nel caso specifico, si è affermato che, nell'ambito del procedimento principale, il fatto che il Ministero delle Finanze abbia già approvato una prassi contraria al diritto dell'Unione non può essere invocato dal Ministero degli Affari sociali al fine di lasciar perdurare tale prassi o, quanto meno, di neutralizzarne gli effetti passati.

Di conseguenza, alla luce delle considerazioni esposte, il giudice europeo ha dato soluzione alla questione interpretativa sottopostagli, nel senso che il principio stesso non possa essere invocato da un'amministrazione aggiudicatrice che, nell'ambito di una procedura di assegnazione di un appalto pubblico, per conformarsi alla normativa nazionale relativa ai prodotti alimentari, ha imposto agli offerenti di disporre, sin dalla presentazione della loro offerta, di una registrazione o di un riconoscimento rilasciati dall'autorità competente dello Stato membro di esecuzione dell'appalto.

9. L'offerta euro zero.

Merita, inoltre, attenzione, se non altro in ragione della singolarità della fattispecie, la sentenza del 10/09/2020, nella causa n. 367/19, con la quale la Corte giustizia dell'UE si è pronunciata sulla domanda di richiesta pregiudiziale, relativa all'interpretazione dell'art. 2, par. 1, punto 5¹³³, della direttiva 2014/24/UE, formulata dalla Commissione nazionale per il riesame delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici della Slovenia, nell'ambito di una controversia avente ad oggetto la decisione con la quale l'amministrazione, che aveva indetto in una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico riguardante l'accesso ad un sistema informatico giuridico, aveva, da un lato, rigettato l'offerta formulata da un operatore per il motivo che il prezzo finale di

¹³³ L'art. 2 (rubricato Definizioni) della direttiva 2014/24/UE, prevede al paragrafo 1, punto 5, che "Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:..5) «appalti pubblici»: contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici aventi per oggetto l'esecuzione di lavori, la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi".



quest'ultima era di “EUR 0”, il che, secondo la stazione appaltante, era contrario alle norme relative agli appalti pubblici, e, dall'altro, aggiudicato l'appalto al secondo offerente.

Con la prefata sentenza, il giudice europeo si è pronunciato nel senso che l'art. 2, par. 1, punto 5, della direttiva 2014/24/UE “*deve essere interpretato nel senso che esso non costituisce un fondamento giuridico per il rigetto dell'offerta di un offerente nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico per il solo motivo che il prezzo proposto nell'offerta è di EUR 0*”.

In proposito, va rilevato, secondo i *dicta* dell'organo nomofilattico unionale, che “*un contratto con il quale un'amministrazione aggiudicatrice non è giuridicamente tenuta a fornire alcuna prestazione quale corrispettivo di quella che la sua controparte si è impegnata a realizzare non rientra nella nozione di "contratto a titolo oneroso" ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 5, della direttiva 2014/24*” e che “*il fatto, menzionato dal giudice del rinvio e inerente a qualsiasi procedura di appalto pubblico, che l'ottenimento di tale contratto possa avere un valore economico per l'offerente, nella misura in cui esso gli conferirebbe l'accesso ad un nuovo mercato o gli consentirebbe di ottenere referenze, è troppo aleatorio e, di conseguenza, non può essere sufficiente...per qualificare tale contratto come <<contratto a titolo oneroso>>*”.¹³⁴

Il giudice eurounitario ha, dunque, concluso in merito alla questione che “*tale disposizione non consente il rigetto automatico di un'offerta presentata nell'ambito di un appalto pubblico, quale un'offerta al prezzo di EUR 0, con cui un operatore proponga di fornire all'amministrazione aggiudicatrice, senza*

¹³⁴ Ritenuto, peraltro, che l'art. 2, par. 1, punto 5, della direttiva 2014/24 si limita a definire la nozione di “appalti pubblici” al fine di determinare l'applicabilità di tale direttiva in quanto, “*come risulta dall'articolo 1, paragrafo 1, di detta direttiva, quest'ultima si applica unicamente agli appalti pubblici, ai sensi del suo articolo 2, paragrafo 1, punto 5, il cui valore stimato raggiunga o superi le soglie di cui all'articolo 4 della direttiva medesima*”, per cui “*l'art. 2, paragrafo 1, punto 5, della direttiva 2014/24 non può costituire un fondamento giuridico per il rigetto di un'offerta che proponga un prezzo di EUR0*”.



esigere alcun corrispettivo, i lavori, le forniture o i servizi che quest'ultima intende acquisire” e che “in tali circostanze, poiché un'offerta al prezzo di EUR 0 può essere qualificata come offerta anormalmente bassa, ai sensi dell'articolo 69 della direttiva 2014/24, qualora un'amministrazione aggiudicatrice si trovi di fronte ad un'offerta del genere, essa deve seguire la procedura prevista in detta disposizione¹³⁵, chiedendo all'offerente spiegazioni in merito all'importo dell'offerta. Infatti, dalla logica sottesa all'articolo 69 della direttiva 2014/24 risulta che un'offerta non può automaticamente essere respinta per il solo motivo che il prezzo proposto è di EUR 0”.

10. Le procedure di ricorso.

In materia delle procedure di ricorso, con la sentenza del 24/03/2021, resa nella causa n. 771/19, la Corte di giustizia, investita della domanda di pronuncia pregiudiziale, proposta dal Consiglio di Stato ellenico, si è espressa nel senso che l'art. 1, parr. 1 e 3, l'art. 2, par. 1, lett. a) e b)¹³⁶, nonché l'art. 2-bis, par. 2, della

¹³⁵ Nel contesto della quale – secondo la Corte di giustizia – dovrebbe essere valutato l'argomento di un offerente che abbia presentato un'offerta al prezzo di EUR 0, secondo cui il prezzo proposto nella sua offerta si spiegherebbe con il fatto che tale offerente intenderebbe ottenere l'accesso ad un nuovo mercato o a referenze qualora detta offerta venga accettata

¹³⁶ Il par. 1, primo comma, dell'art. 2 (rubricato “Requisiti per le procedure di ricorso”), della direttiva 92/13 prevede che “Gli Stati membri fanno sì che i provvedimenti presi ai fini del ricorso di cui all'articolo 1 prevedano i poteri che permettano: o a) di prendere con la massima sollecitudine e con procedura d'urgenza provvedimenti provvisori intesi a riparare la violazione denunciata o impedire che altri danni siano causati agli interessi coinvolti, compresi i provvedimenti intesi a sospendere o a far sospendere la procedura di aggiudicazione di un appalto o l'esecuzione di qualsiasi decisione presa dall'ente aggiudicatore; e b) di annullare o far annullare le decisioni illegittime, compresa la soppressione delle specifiche tecniche, economiche o finanziarie discriminatorie figuranti nel bando di gara, nell'avviso periodico indicativo, nella comunicazione sull'esistenza di un sistema di qualificazione, nell'invito a presentare l'offerta, nei capitoli d'onere o in ogni altro documento connesso con la procedura di aggiudicazione dell'appalto; oppure c) di prendere con la massima sollecitudine, se possibile con procedura d'urgenza e se necessario con procedura definitiva, altri provvedimenti, diversi da quelli indicati nelle lettere a) e b), intesi a riparare la violazione e impedire che dei danni siano causati agli interessi in gioco, in particolare la facoltà di imporre il pagamento di una somma determinata nel caso in cui l'infrazione non venga riparata o evitata. Gli Stati membri possono operare la scelta in ordine a tale alternativa per tutti gli enti aggiudicatari o per categorie di enti definite mediante criteri oggettivi, salvaguardando in ogni caso l'efficacia dei provvedimenti previsti allo scopo di impedire che dei danni siano causati agli interessi in gioco; d) e, nei due casi summenzionati, di accordare un risarcimento danni alle persone lese dalla violazione”.



direttiva 92/13/CEE del Consiglio del 25 febbraio 1992, come modificata dalla direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014, devono essere interpretati nel senso che un offerente che sia stato escluso da una procedura di gara, in un appalto pubblico, in uno stadio precedente alla fase di aggiudicazione di tale appalto e la cui domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione, che lo ha escluso da tale procedura, sia stata respinta, può invocare, nella sua richiesta di sospensione dell'esecuzione della decisione di ammissione dell'offerta di un altro offerente, presentata contemporaneamente, tutti i motivi attinenti alla violazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici o di norme nazionali che traspongono tale diritto.

Tra tali motivi è possibile annoverare anche quelli che non presentano connessione con le irregolarità, in base alle quali l'offerta è stata esclusa. Tale facoltà non è influenzata dal fatto che il ricorso amministrativo precontenzioso sia stato respinto dinanzi a un organo nazionale indipendente, che secondo il diritto nazionale, doveva essere previamente presentato da tale offerente contro la decisione della sua esclusione, purché tale rigetto non abbia acquisito autorità di cosa giudicata.

Con la prefata pronuncia, la Corte di giustizia ha evidenziato, in premessa, le seguenti plurime argomentazioni:

- che *“ai termini dell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 92/13, gli Stati membri provvedono a che le procedure di ricorso siano accessibili, secondo modalità che gli Stati membri possono determinare, almeno a chiunque abbia o abbia avuto interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e che sia stato o rischi di essere leso a causa di una violazione denunciata”*;
- che *“l'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), di tale direttiva stabilisce i requisiti che le misure nazionali adottate ai fini delle azioni di cui all'articolo 1 della stessa direttiva devono rispettare, tra cui il fatto che tali azioni devono*



consentire, da un lato, di adottare misure provvisorie volte a porre rimedio alla presunta violazione o a prevenire ulteriori danni agli interessi in questione e, dall'altro, di annullare o far annullare le decisioni illegittime”;

- *e che “l'articolo 2 bis di tale direttiva stabilisce norme relative ai termini dei quali le persone di cui all'articolo 1, paragrafo 3¹³⁷, di tale direttiva devono poter disporre per essere in grado di presentare un ricorso efficace avverso le decisioni di aggiudicazione degli appalti adottate dagli enti aggiudicatori”;*
- *che “il paragrafo 2 di tale articolo 2 bis prevede che la conclusione di un contratto in seguito alla decisione di aggiudicazione non possa avvenire prima della scadenza di un termine calcolato in funzione dei mezzi di trasmissione della decisione di aggiudicazione dell'appalto agli offerenti e ai candidati interessati e precisa, in particolare, le condizioni alle quali un offerente o un candidato è considerato interessato”;*
- *e che, infine, “per quanto riguarda gli offerenti, il secondo comma di tale disposizione precisa che essi sono considerati interessati se non sono ancora stati definitivamente esclusi e che un'esclusione è definitiva se è stata notificata agli offerenti interessati ed è stata giudicata legittima da un organo di controllo indipendente o non può essere più oggetto di una procedura di ricorso”.*

La Corte di giustizia, richiamata, dunque, la propria giurisprudenza in ordine all'interpretazione dell'art. 1, paragrafo 3¹³⁸, della direttiva 89/665/CEE del

¹³⁷ L'art. 1, par. 3, della direttiva 92/13 prevede che “gli Stati membri provvedono a rendere accessibili le procedure di ricorso, secondo modalità che gli Stati membri possono determinare, a chiunque abbia o abbia avuto interesse ad ottenere l'aggiudicazione di un determinato appalto e sia stato o rischi di essere leso a causa di una presunta violazione”.

¹³⁸ La disposizione di cui all'art. 1, par. 3, della direttiva 89/665, relativa alle procedure di ricorso in materia di appalti pubblici, cui ha riguardo la direttiva 2014/24/UE e concessioni di cui alla direttiva 2014/23/UE, ha il medesimo tenore della disposizione di cui all'art. 1, paragrafo 3, della direttiva 92/13, che disciplina le procedure di ricorso in materia di appalti pubblici di cui alla direttiva 2014/25/UE e concessioni di cui alla direttiva 2014/23/UE con riferimento ai settori speciali (c.d. “ex settori esclusi”) e cioè agli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali.



Consiglio del 21 dicembre 1989, relativa all'applicazione delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici di forniture e di lavori, si è espressa nel senso che, *“nell'ambito di una procedura di aggiudicazione di un appalto pubblico, gli offerenti, di cui si chiede l'esclusione, hanno un interesse legittimo equivalente all'esclusione dell'offerta degli altri offerenti ai fini dell'aggiudicazione dell'appalto”* (sentenza del 4 luglio 2013, Fastweb, C-100/12) e che, *“da un lato, l'esclusione di un offerente può far sì che l'altro offerente ottenga direttamente l'appalto nell'ambito della stessa procedura e, dall'altro, in caso di esclusione di entrambi gli offerenti e di apertura di una nuova procedura di appalto pubblico, ciascuno degli offerenti potrebbe partecipare e quindi ottenere indirettamente l'appalto”*.

In proposito, non assume rilievo, secondo il *dictum* della Corte europea, *“il numero di partecipanti alla procedura di aggiudicazione dell'appalto pubblico in questione, così come il numero di partecipanti che hanno presentato ricorso e la divergenza dei motivi da essi sollevati”*, evidenziandosi, inoltre, che il suddetto principio giurisprudenziale, ancorché *“elaborato nella vigenza della direttiva 89/665, è trasponibile al regime di tutela giurisdizionale instaurato dalla direttiva 92/13”*¹³⁹.

Pertanto, il giudice unionale ha esaminato la questione se questo principio giurisprudenziale si applica anche quando la regolarità della decisione di ammissione dell'offerta di un offerente è contestata in una fase precedente all'aggiudicazione dell'appalto, da un offerente la cui offerta è stata esclusa.

In proposito, premesso che la direttiva 92/13 non specifica la fase in cui un offerente può presentare un ricorso contro tale decisione dell'ente aggiudicatore e che, inoltre, come risulta dal secondo considerando della direttiva 92/13, essa mira a rafforzare i meccanismi esistenti, sia a livello nazionale che a livello

¹³⁹ V., in tal senso, sentenza dell'11 maggio 2017, Archus e Gama, C-131/16.



dell'Unione, per garantire l'applicazione effettiva delle direttive sull'aggiudicazione degli appalti pubblici imponendo¹⁴⁰, a tale scopo, agli Stati membri l'obbligo di garantire che *"le decisioni prese dagli enti aggiudicatori possano essere oggetto di un ricorso efficace e, in particolare, quanto più rapido possibile"*, obiettivo da conseguirsi *"segnatamente attraverso provvedimenti provvisori"*, la Corte di giustizia ha ritenuto che l'obiettivo perseguito da tale direttiva non autorizza, quindi, gli Stati membri a subordinare la possibilità di ricorso al fatto che la procedura di attribuzione di appalto pubblico, di cui trattasi, abbia formalmente raggiunto una fase determinata e che, *"in particolare, una normativa nazionale che richieda, in ogni caso, che l'offerente attenda la decisione di aggiudicazione dell'appalto di cui trattasi prima di poter proporre un ricorso contro la decisione di ammissione di un altro offerente violerebbe le disposizioni della direttiva 92/13"*.

Pertanto, da un lato, l'offerente escluso può presentare un ricorso contro la decisione dell'ente aggiudicatore che ammette l'offerta di uno dei suoi concorrenti, qualunque sia la fase della procedura di appalto pubblico, in cui tale decisione viene adottata e, dall'altro, nell'ambito di un tale ricorso, è applicabile il summenzionato principio giurisprudenziale, con la possibilità per l'offerente escluso di invocare motivi relativi alla violazione del diritto dell'Unione in materia di appalti pubblici o delle norme nazionali che recepiscono tale diritto e senza che assuma rilievo *"la differenza dei motivi sollevati dagli offerenti esclusi dalla procedura di aggiudicazione in questione"*, per cui l'offerente respinto ha il diritto di sollevare qualsiasi motivo contro la decisione di ammettere un altro offerente, compresi quelli non collegati alle irregolarità in base alle quali la sua offerta è stata esclusa.

In ragione della connessione con le tematiche innanzi esposte, occorre fare

¹⁴⁰ V. l'articolo 1, paragrafo 1, quarto comma, della direttiva cit.



riferimento, da ultimo, all'ordinanza di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE del 18.09.2020, n. 19598, pronunciata dalle SS.UU. della Corte di cassazione, investita dell'impugnazione proposta, avverso una sentenza del Consiglio di Stato, da un concorrente ad una gara d'appalto, escluso per mancato superamento della soglia di sbarramento, prevista dal bando di gara.

Oltre all'esclusione, in ragione della irragionevolezza dei punteggi tecnici attribuiti alla propria offerta, il ricorrente ha impugnato, con motivi aggiunti, la successiva aggiudicazione della gara ad altre imprese concorrenti riunite in ATI, lamentando l'inadeguata determinazione dei criteri e sub-criteri di valutazione delle offerte indicati nel disciplinare di gara, il difetto di motivazione circa i voti numerici assegnati alle offerte, l'illegittimità della nomina della commissione di gara – sia perché avvenuta dopo l'apertura delle offerte tecniche sia in ragione della sua composizione con persona incompatibile – nonché la mancata suddivisione della gara in lotti.

La sentenza del TAR, che aveva respinto nel merito tutti i motivi di ricorso, era stata appellata dall'originario ricorrente innanzi al Consiglio di Stato, che respinti i motivi attinenti al mancato superamento della soglia di sbarramento e ritenuto che l'originaria ricorrente fosse *“portatrice di un interesse di mero fatto, analogo a quello di qualunque altro operatore economico del settore che non ha partecipato alla gara”*, ha dichiarato, in accoglimento dell'appello incidentale, proposto dagli aggiudicatari controinteressati che ne lamentavano l'esame nel merito, l'inammissibilità dei restanti motivi di ricorso diretti a contestare l'esito della gara e a determinarne il travolgimento.

A fondamento del ricorso per cassazione, proposto avverso la suddetta sentenza d'appello, l'originario ricorrente ha dedotto la violazione dell'art. 362 c.p.c., comma 1 e dell'art. 110 c.p.a., per avere il Consiglio di Stato negato ad un soggetto escluso dalla gara – con provvedimento la cui legittimità non era stata

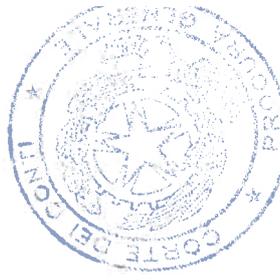


definitivamente accertata, essendo contestata nel giudizio – la legittimazione e l'interesse a proporre le censure volte al travolgimento della gara stessa, ai fini dell'esclusione dell'aggiudicatario e, comunque, della ripetizione della gara, con consequenziale violazione del principio di effettività della tutela giurisdizionale, in contrasto con un ormai consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, che valorizza l'interesse anche del concorrente escluso all'annullamento dell'intera gara in ragione dell'interesse a partecipare all'eventuale gara rinnovata.

Hanno resistito al ricorso l'amministrazione appaltante e le imprese aggiudicatrici, eccependo l'inammissibilità dell'atto introduttivo, in quanto asseritamente diretto a denunciare un vizio della impugnata sentenza del Consiglio di Stato, incensurabile dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di cassazione (e a qualunque altro organo giurisdizionale), siccome esulante dai motivi inerente alla giurisdizione, anche alla luce della sentenza n. 6/2018 del 18.01.2018 della Corte costituzionale.

Come è noto, con la suddetta sentenza il giudice delle leggi ha censurato l'orientamento, peraltro, minoritario, della Corte di cassazione inteso ad ampliare, sulla base di un'interpretazione (impropriamente definita) “dinamica” o “evolutiva”, l'ambito della cognizione della S.C. sulle sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, oltre l'ambito segnato dall'art. 111, ottavo comma, Cost., che prevede che avverso le suddette sentenze il ricorso per cassazione sia proponibile per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.

Ha ritenuto, infatti, il giudice delle leggi che *“la tesi che il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, previsto dall'ottavo comma dell'art. 111 Cost. avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, comprenda anche il sindacato su errores in procedendo o in iudicando non può qualificarsi come una interpretazione evolutiva, poiché non è compatibile*



con la lettera e lo spirito della norma costituzionale”, evidenziando come “quest’ultima attinge il suo significato e il suo valore dalla contrapposizione con il precedente comma settimo, che prevede il generale ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze degli altri giudici, contrapposizione evidenziata dalla specificazione che il ricorso avverso le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti è ammesso per i «soli» motivi inerenti alla giurisdizione” per cui “deve ritenersi inammissibile ogni interpretazione di tali motivi che, sconfinando dal loro ambito tradizionale, comporti una più o meno completa assimilazione dei due tipi di ricorso”.

Con tale pronuncia, la Corte costituzionale, che ha evidenziato come *“l’intervento delle Sezioni unite, in sede di controllo di giurisdizione, nemmeno può essere giustificato dalla violazione di norme dell’Unione o della CEDU”*, non potendosi ricondurre *“al controllo di giurisdizione un motivo di illegittimità (sia pure particolarmente qualificata), motivo sulla cui estraneità all’istituto in esame non è il caso di tornare”* e come il problema debba *“trovare la sua soluzione all’interno di ciascuna giurisdizione”*, si è conclusivamente espressa nel senso che *“l’«eccesso di potere giudiziario», denunziabile con il ricorso in cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, come è sempre stato inteso, sia prima che dopo l’avvento della Costituzione, va riferito, dunque, alle sole ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, e cioè quando il Consiglio di Stato o la Corte dei conti affermi la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all’amministrazione (cosiddetta invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, la neghi sull’erroneo presupposto che la materia non può formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (cosiddetto arretramento); nonché a quelle di difetto relativo di giurisdizione, quando il giudice amministrativo o contabile affermi la propria giurisdizione su materia attribuita ad altra giurisdizione o, al contrario, la neghi sull’erroneo presupposto che appartenga*



ad altri giudici”.

Pertanto, l’ordinanza di rinvio pregiudiziale del 18.09.2020, n. 19598 afferma nella parte introduttiva che se fosse fondata l’eccezione, sollevata dai resistenti, di inammissibilità del ricorso per cassazione per le ragioni illustrate, la causa potrebbe definirsi in rito, in ragione dell’estraneità del motivo formulato dalla ricorrente alla tipologia dei motivi di ricorso proponibili per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato, *“visto che, comunque, l’eventuale violazione del diritto dell’Unione imputabile al Consiglio di Stato non sarebbe censurabile con ricorso per cassazione”* e che, peraltro, *“questa prospettiva, che avrebbe l’effetto di fare consolidare una grave violazione del diritto dell’Unione in un momento in cui essa è ancora rimediabile”*, non sarebbe condivisibile, in quanto ad avviso del Collegio rimettente, la violazione denunciata dalla ricorrente sarebbe *“configurabile come questione inerente alla giurisdizione e, dunque, censurabile come motivo di ricorso per cassazione”*, rilevando che, tuttavia, la possibilità di giudicare ammissibile il ricorso e dare corso all’esame nel merito dello stesso sarebbe *“ostacolata da una prassi interpretativa nazionale, che ha preso le mosse da una sentenza della Corte costituzionale (n. 6 del 2018)”*, in quanto *“seguendo tale sentenza, il ricorso in esame dovrebbe essere dichiarato inammissibile, a prescindere da ogni valutazione circa la esistenza del denunciato contrasto della sentenza impugnata con la giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione Europea”*.

Le SS.UU. della Corte di cassazione, quindi, ritenuto che la compatibilità del suddetto orientamento con il diritto dell’Unione (e la sua vincolatività per le stesse) sia dubbia, in quanto l’orientamento giurisprudenziale formatosi sulla scia della sentenza della Corte costituzionale del 2018, che preclude alle Sezioni Unite di esaminare nel merito i ricorsi denuncianti il contrasto delle sentenze del Consiglio di Stato con il diritto dell’Unione, determinerebbe il consolidamento



della violazione di tale diritto ed esporrebbe lo Stato (e gli organi giurisdizionali) a responsabilità, ha chiesto alla Corte di giustizia di pronunciarsi, in via pregiudiziale, su tre questioni.

In particolare, con il primo, ha chiesto se l'art. 4, par. 3, art. 19, par. 1 del TUE e art. 2, parr. 1 e 2 e art. 267 del TFUE, letti anche alla luce dell'art. 47¹⁴¹ della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, ostino *“ad una prassi interpretativa come quella concernente gli artt. 111 Cost., comma 8, art. 360, comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c., comma 1 e art. 110 codice del processo amministrativo - nella parte in cui tali disposizioni ammettono il ricorso per cassazione avverso le sentenze del Consiglio di Stato per "motivi inerenti alla giurisdizione" - quale si evince dalla sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2018 e dalla giurisprudenza nazionale successiva che, modificando il precedente orientamento, ha ritenuto che il rimedio del ricorso per cassazione, sotto il profilo del cosiddetto "difetto di potere giurisdizionale", non possa essere utilizzato per impugnare sentenze del Consiglio di Stato che facciano applicazione di prassi interpretative elaborate in sede nazionale confliggenti con sentenze della Corte di giustizia, in settori disciplinati dal diritto dell'Unione Europea (nella specie, in tema di aggiudicazione degli appalti pubblici) nei quali gli Stati membri hanno rinunciato ad esercitare i loro poteri sovrani in senso incompatibile con tale diritto, con l'effetto di determinare il consolidamento di violazioni del diritto comunitario che potrebbero essere corrette tramite il predetto rimedio e di*

¹⁴¹ L'art. 47 (rubricato “diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale”) della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede che *“ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo”* (primo comma), che *“ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare”* (secondo comma) e che *“a coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”* (terzo comma).



pregiudicare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione e l'effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive di rilevanza comunitaria, in contrasto con l'esigenza che tale diritto riceva piena e sollecita attuazione da parte di ogni giudice, in modo vincolativamente conforme alla sua corretta interpretazione da parte della Corte di giustizia, tenuto conto dei limiti alla "autonomia procedurale" degli Stati membri nella conformazione degli istituti processuali" (primo quesito)

Con il secondo quesito, si chiede se gli articoli dei trattati menzionati ostino *“alla interpretazione e applicazione dell'art. 111 Cost., comma 8, art. 360 c.p.c., comma 1, n. 1 e art. 362 c.p.c., comma 1, e art. 110 del codice processo amministrativo, quale si evince dalla prassi giurisprudenziale nazionale, secondo la quale il ricorso per cassazione dinanzi alle Sezioni Unite per "motivi inerenti alla giurisdizione", sotto il profilo del cosiddetto "difetto di potere giurisdizionale", non sia proponibile come mezzo di impugnazione delle sentenze del Consiglio di Stato che, decidendo controversie su questioni concernenti l'applicazione del diritto dell'Unione, omettano immotivatamente di effettuare il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, in assenza delle condizioni, di stretta interpretazione, da essa tassativamente indicate (a partire dalla sentenza 6 ottobre 1982, Cilfit, C-238/81¹⁴²) che esonerano il giudice nazionale dal suddetto obbligo, in contrasto con il principio secondo cui sono incompatibili con il diritto dell'Unione le normative o prassi processuali nazionali, seppure di fonte*

¹⁴² Con la sentenza 6 ottobre 1982, in causa C-238/81 (Cilfit) la Corte di giustizia si è espressa nel senso che l'art. 177, comma 3, del trattato CEE (corrispondente al vigente art. 267, terzo comma, TFUE), va interpretato nel senso che *“una giurisdizione le cui decisioni non sono impugnabili secondo l'ordinamento interno è tenuta, qualora una questione di diritto comunitario si ponga dinanzi ad essa, ad adempiere il suo obbligo di rinvio, salvo che non abbia constatato che la questione non è pertinente, o che la disposizione comunitaria di cui è causa ha già costituito oggetto di interpretazione da parte della Corte, ovvero che la corretta applicazione del diritto comunitario si impone con tale evidenza da non lasciar adito a ragionevoli dubbi; la configurabilità di tale eventualità va valutata in funzione delle caratteristiche proprie del diritto comunitario, delle particolari difficoltà che la sua interpretazione presenta e del rischio di divergenze di giurisprudenza all'interno della Comunità”*.



legislativa o costituzionale, che prevedano una privazione, anche temporanea, della libertà del giudice nazionale (di ultimo grado e non) di effettuare il rinvio pregiudiziale, con l'effetto di usurpare la competenza esclusiva della Corte di giustizia nella corretta e vincolante interpretazione del diritto comunitario, di rendere irrimediabile (e favorire il consolidamento del)l'eventuale contrasto interpretativo tra il diritto applicato dal giudice nazionale e il diritto dell'Unione e di pregiudicare la uniforme applicazione e la effettività della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive derivanti dal diritto dell'Unione”.

Mentre, con il terzo quesito, ha chiesto “se i principi dichiarati dalla Corte di giustizia con le sentenze 5 settembre 2019, Lombardi, C-333/18; 5 aprile 2016, Puligienica, C-689/13; 4 luglio 2013, Fastweb, C100/12, in relazione agli artt. 1, par. 1 e 3, e 2, par. 1, della direttiva 89/665/CEE, modificata dalla direttiva 2007/66/CE, siano applicabili nella fattispecie che è oggetto del procedimento principale, in cui, contestate dall'impresa concorrente l'esclusione da una procedura di gara di appalto e l'aggiudicazione ad altra impresa, il Consiglio di Stato esamini nel merito il solo motivo di ricorso con cui l'impresa esclusa contesti il punteggio inferiore alla "soglia di sbarramento" attribuito alla propria offerta tecnica e, esaminando prioritariamente i ricorsi incidentali dell'amministrazione aggiudicatrice e dell'impresa aggiudicataria, li accolga dichiarando inammissibili (e ometta di esaminare nel merito) gli altri motivi del ricorso principale che contestino l'esito della gara per altre ragioni (per indeterminatezza dei criteri di valutazione delle offerte nel disciplinare di gara, mancata motivazione dei voti assegnati, illegittima nomina e composizione della commissione di gara), in applicazione di una prassi giurisprudenziale nazionale secondo la quale l'impresa che sia stata esclusa da una gara di appalto non sarebbe legittimata a proporre censure miranti a contestare l'aggiudicazione



all'impresa concorrente, anche mediante la caducazione della procedura di gara, dovendosi valutare se sia compatibile con il diritto dell'Unione l'effetto di precludere all'impresa il diritto di sottoporre all'esame del giudice ogni ragione di contestazione dell'esito della gara, in una situazione in cui la sua esclusione non sia stata definitivamente accertata e in cui ciascun concorrente può far valere un analogo interesse legittimo all'esclusione dell'offerta degli altri, che può portare alla constatazione dell'impossibilità per l'amministrazione aggiudicatrice di procedere alla scelta di un'offerta regolare e all'avvio di una nuova procedura di aggiudicazione, alla quale ciascuno degli offerenti potrebbe partecipare”.



Capitolo VI

IL CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI E GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA PANDEMICA DA COVID-19: ESIGENZE DI ACCELERAZIONE E DI SNELLIMENTO DELLE PROCEDURE

(V.P.G. Maria Nicoletta Quarato)

Sommario: 1. Premessa. 2. Il Decreto "Sblocca Cantieri". 3. La disciplina al tempo dell'emergenza COVID-19. 4. Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76. 5. Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77. 6. Conclusioni.

1. Premessa.

Con decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, è stato emanato il Codice dei contratti pubblici, in attuazione delle disposizioni contenute nelle direttive europee nn. 23, 24 e 25 del 2014, finalizzate a una maggiore semplificazione e flessibilità nella esecuzione delle procedure concorsuali.

Infatti, la normativa unionale si propone di incrementare, in tutti gli Stati membri dell'Unione, l'efficienza e la trasparenza nel settore degli appalti pubblici, al fine di contenere le distorsioni del mercato causate dall'avvento della crisi economica, nonché di ottenere una più efficiente gestione dei fondi pubblici mediante l'impiego ottimale delle risorse presenti.

Tra i criteri e principi direttivi di attuazione delle direttive europee sui contratti e sulle concessioni pubbliche, vi è il divieto di *goldplating*, vale a dire il divieto di introdurre livelli di regolazione superiori a quelli imposti dalle direttive europee da recepire. L'applicazione di tale divieto necessita dell'individuazione del livello ottimale della regolazione.

Non sempre la semplificazione può essere raggiunta con la riduzione delle regole (ed il corrispondente aumento della discrezionalità delle amministrazioni),



ma, a seconda dei casi e del contesto, può essere necessaria l'introduzione di nuove regole, purché chiare.

E tuttavia, a distanza di poco più di cinque anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, sono già stati diciannove i provvedimenti di modifica (alla data del 29 febbraio 2020), di cui nove adottati con decreti-legge, poi convertiti con modificazioni, senza contare le innumerevoli correzioni effettuate a rettifica di errori nella stampa del testo normativo.

Con il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18¹⁴³ recante “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, si è dato l'avvio alla serie di modifiche normative, legate all'emergenza epidemica ancora in atto, che hanno riguardato anche il Codice dei contratti.

In particolare, innovazioni significative sono state introdotte con: il decreto-legge 8 aprile 2020, n. 23 (convertito dalla L. 5 giugno 2020, n. 40); il decreto-legge 30 aprile 2020, n. 28 (convertito nella L. 25 giugno 2020, n. 70); il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 – “Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale” – (convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120); il decreto legislativo 26 ottobre 2020, n. 147; il decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183 (convertito dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21).

Da ultimo, è stato emanato il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 recante “*Governance* del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure” (G.U. n. 129 del 31 maggio 2021).

Nel linguaggio corrente i due decreti-legge, n. 76 del 2020 e n. 77 del 2021 (quest'ultimo ancora in corso di conversione in legge), sono stati denominati “decreti semplificazioni”, perché entrambi si propongono il certo lodevole intento

¹⁴³ Il decreto è stato convertito con modificazioni dalla L. 24 aprile 2020, n. 27.



di semplificare la normativa anche nella materia dei contratti ad evidenza pubblica. Vi è da dire, però, che tali modifiche si innestano su di un testo, quale il Codice dei contratti, già di per sé assai complesso, di difficile lettura e interpretazione.

Al di là del *nomen*, pertanto, le continue novelle normative – indubbiamente legate a fattori contingenti e di somma urgenza – paradossalmente, rischiano di introdurre ulteriori elementi di difficoltà applicativa e, comunque, pongono questioni di diritto intertemporale da risolvere.

Certamente, però, permane la necessità di snellire le procedure per ridurre i tempi di realizzazione delle opere pubbliche.

Il tempo medio per la realizzazione di opere infrastrutturali del costo di oltre cento milioni di euro è di 14,6 anni; ma anche le opere minori (costo inferiore a 100.000,00 euro) richiedono un tempo medio di 4,5 anni, di cui ben 2,6 anni solo per la fase della progettazione. Per le opere il cui costo supera 100 milioni di euro, il tempo effettivo di realizzazione (dalla progettazione all'esecuzione completa dell'opera) è il 55,2% del tempo complessivo: il 44,8% è costituito da tempi c.d. di attraversamento, cioè tempi di passaggio dall'una all'altra fase e *“l'inclusione dei tempi di attraversamento nel calcolo dei tempi complessivi di un'opera fa sì che essi risultino quasi quadruplicati per quanto riguarda gli interventi più piccoli e circa raddoppiati per quelli più grandi. La patologia dei tempi di attraversamento riguarda in misura più rilevante la fase di progettazione in generale per tutte le classi di costo (...); nel caso dei piccoli progetti (di importo inferiore a 100 mila euro) il peso dei tempi di attraversamento arriva a superare ben l'80% nella progettazione preliminare e si mantiene sempre superiore al 70% nelle successive fasi progettuali”*.¹⁴⁴

¹⁴⁴ DPS – Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica. Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici; UVER – Unità di verifica: *I tempi di attuazione e di spesa delle opere pubbliche; rapporto 2014*. I tempi sono aumentati rispetto ai dati del rapporto precedente che è



I dati appena esposti sono stati aggiornati al 2018, con il “Rapporto sui tempi di attuazione delle opere pubbliche”, a cura dell’Agenzia per la Coesione territoriale. Il Rapporto chiarisce inoltre che i tempi di realizzazione si sono ulteriormente allungati, fino a 15,7 anni per le opere maggiori e si riduce, invece, a 2,6 anni per le opere di valore inferiore a 100.000,00 euro; mentre si verifica un leggero miglioramento dei tempi di attraversamento.

Alla luce dei dati illustrati, appare evidente che i procedimenti ordinari di progettazione ed esecuzione delle opere pubbliche non sono conciliabili con particolari esigenze di celerità di realizzazione, in particolar modo, relative a grandi infrastrutture di interesse strategico o prioritario.

Una recente esperienza di sicura efficacia è rappresentata dalla ricostruzione del viadotto sul Polcevera – più noto come Ponte Morandi – di Genova effettuata dopo il tragico crollo, che causò 43 vittime il 14 gennaio 2018.

Con decreto legge 28 settembre 2018, n. 109¹⁴⁵, contenente “Disposizioni urgenti per la città di Genova, la sicurezza della rete nazionale delle infrastrutture e dei trasporti, gli eventi sismici del 2016 e 2017, il lavoro e le altre emergenze”, è stata notevolmente semplificata la procedura per la ricostruzione del viadotto, affidandone la realizzazione ad un commissario che *“opera in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, nonché dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea”*.

Contrapposte esigenze si fronteggiano, nella complessa materia degli appalti pubblici, soprattutto per quel che riguarda le infrastrutture: l’affidamento dei

del 2010.

¹⁴⁵ Il decreto è stato convertito con modificazioni dalla L. 16 novembre 2018, n. 130.



lavori a impresa affidabile, comunque non infiltrata o collusa con la malavita organizzata; le modalità di aggiudicazione trasparenti, senza interferenze dovute a fatti corruttivi; la necessità di realizzazione in tempi congrui e l'esecuzione a regola d'arte dell'opera.

Accade, perciò, che la disciplina di settore estremamente analitica necessiti di continui interventi di completamento o di modifica, spesso adottati con decretazione d'urgenza, che ne compromettono la visione strategica.

2. Il Decreto “Sblocca Cantieri”.

Meno di un anno prima dello scoppio della pandemia, un tentativo di introdurre significative norme di semplificazione nella materia dei pubblici appalti è stato effettuato con l'approvazione del d.l. 18 aprile 2019, n. 32 – c.d. sblocca cantieri – convertito dalla legge n. 55 del 14 giugno 2019, che ha introdotto modificato numerose modifiche al Codice dei contratti pubblici.

La disposizione più significativa, in termini di innovazione sistematica dell'intera disciplina di settore, è contenuta al comma 27-*octies*, inserito nell'articolo 216¹⁴⁶ (“Disposizioni transitorie e di coordinamento”) del Codice, che prevede l'emanazione, “*entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della disposizione, di un regolamento unico recante disposizioni di esecuzione, attuazione e integrazione del presente codice*”.¹⁴⁷

Invero, nell'ordinamento interno, il Codice del 2016, proprio ispirandosi al criterio di semplificazione di derivazione comunitaria, ha modificato la modalità

¹⁴⁶ Dal d.l. 18 aprile 2019, n. 31, art. 20, lett. g), n. 4.

¹⁴⁷ Cfr. “*Nelle more le linee guida e i decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni di cui agli articoli 24, comma 2, 31, comma 5, 36, comma 7, 89, comma 11, 111, commi 1 e 2, 146, comma 4, 147, commi 1 e 2, e 150, comma 2, rimangono in vigore o restano efficaci fino alla data di entrata in vigore del regolamento di cui al presente comma, in quanto compatibili con il presente codice e non oggetto delle procedure di infrazione nn. 2017/2090 e 2018/2273. Ai soli fini dell'archiviazione delle citate procedure di infrazione, nelle more dell'entrata in vigore del regolamento, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e l'ANAC sono autorizzati a modificare rispettivamente i decreti e le linee guida adottati in materia*”.



di regolazione e – assieme all’abrogazione del “vecchio” Codice di cui al d.lgs. n. 163 del 2006 - ha sostituito il connesso regolamento (d.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010) con le linee guida del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e dell’ANAC, cui è stato affidato un compito strategico nella definizione della disciplina normativa secondaria. L’introduzione di questo nuovo strumento, però, ha, in particolare, posto sin da subito dubbi sull’effettiva vincolatività delle Linee Guida ANAC nei confronti delle stazioni appaltanti. Per vero, le linee guida, adottate con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sono state facilmente ricondotte nell’ambito dell’art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 e, quindi, annoverate tra i regolamenti.

A loro volta, le linee guida ANAC, non vincolanti, sono state assimilate pacificamente alle circolari. Di difficile inquadramento sono risultate, invece, le linee guida ANAC a carattere vincolante, per le quali si è continuato a discutere, pur a seguito della posizione assunta dal Consiglio di Stato con il parere n. 855 del 1° aprile 2016, che le ha ricondotte alla categoria degli atti amministrativi generali di regolazione, in considerazione della qualifica del soggetto emanante, quale Autorità indipendente.

Al fine di soddisfare le legittime esigenze di certezza e di prevedibilità manifestate dagli operatori, con la norma in esame, il Legislatore ha previsto l’adozione del regolamento, superando così i dubbi sulla natura giuridica delle linee guida ANAC vincolanti.

Nelle more dell’emanazione della disciplina normativa secondaria, è prevista la transitoria conservazione degli effetti delle linee guida e dei decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni, a condizione che essi siano compatibili con il Codice.

Il decreto del 2019 nulla dispone, invece, quanto al potere dell’ANAC di predisporre linee guida non vincolanti, allo scopo di garantire “*la promozione*



dell'efficienza, della qualità dell'attività delle stazioni appaltanti, cui fornisce supporto anche facilitando lo scambio di informazioni e la omogeneità dei procedimenti amministrativi e favorisce lo sviluppo delle migliori pratiche” (art. 213, comma 2, del Codice).

Esse, pertanto, sopravvivono alla modifica normativa, continuando a conservare la propria funzione di *soft law*, seppure depotenziata.

La Corte dei conti, in data 8 maggio 2019, in sede di audizione sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, aveva reso il proprio parere sulle modifiche e integrazioni apportate al Codice dei contratti pubblici, valutando positivamente il ritorno alla concentrazione in un unico testo regolamentare delle disposizioni attuative del codice, quale sistema capace di restituire chiarezza e omogeneità di regole all'interprete e all'operatore in materia di appalti pubblici.

Tuttavia, il regolamento a tutt'oggi non è stato emanato.

Alla data del 24 luglio 2020 esisteva una (terza) bozza predisposta dall'apposita Commissione¹⁴⁸ da sottoporre all'approvazione del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti ma, nelle more, è entrato in vigore il primo dei decreti-legge semplificazioni, per cui si è reso necessario apportare modifiche per coordinare la disciplina dei due testi normativi.

Si tratta, in realtà, di un problema che riguarda l'applicazione di numerosissimi testi di legge che adottano la medesima tecnica normativa di rinvio alla normazione secondaria per le disposizioni di dettaglio. Il *vulnus* va riscontrato non tanto nella disposizione legislativa di rinvio quanto nella difficoltà degli apparati ministeriali – sia con riguardo agli indirizzi sia all'esecuzione – di darvi tempestivamente attuazione.

Le nuove modalità di affidamento per i contratti sotto-soglia hanno, invece,

¹⁴⁸ Fonte, il sito *web*: <https://biblus.acca.it/regolamento-unico-appalti/>.



previsto l'utilizzo della procedura negoziata previa consultazione, ove esistenti, di almeno tre operatori economici per i lavori e cinque per i servizi e le forniture, individuati sulla base di indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti.

Il criterio generale di selezione dell'offerta è stato individuato nel minor prezzo e, solo in via eccezionale, previa motivazione, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, rovesciando così i termini della regola valevole per i contratti sopra soglia.

In merito, la Corte ha evidenziato nel citato parere che, considerato l'elevato numero di affidamenti che rientrano nell'ambito di tale valore, vi possa essere il rischio di sottrarre al mercato una percentuale significativa, con conseguenti ripercussioni sulla tutela del principio della libera concorrenza.

Per ragioni opposte sono state espresse criticità riguardo alla soglia del 30% in materia di subappalto, stanti i rilievi della Corte di Giustizia C-63/18 del 26 settembre 2019, in merito alla corretta interpretazione delle disposizioni contenute nella direttiva comunitaria 2014/24.

Sul fronte del contenzioso giurisdizionale, il decreto "sblocca cantieri" ha abrogato i commi 2-*bis* e 6-*bis* dell'art. 120 del Codice del processo amministrativo (D.lgs. n. 104 del 2010), nonostante le esigenze di celerità dei giudizi riguardo ai requisiti di ammissibilità alle gare, espresse dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (causa C-54/18).

La norma, peraltro, aveva superato anche il vaglio di legittimità della Corte costituzionale (sent. del 13 dicembre 2019, n. 271). La disciplina abrogata prevedeva l'immediata impugnazione (entro 30 giorni dalla pubblicazione sul sito della stazione appaltante) dei provvedimenti relativi all'ammissione alle gare per motivi inerenti ai requisiti soggettivi, economico-finanziari e tecnico-professionali, per cui introduceva uno specifico e accelerato procedimento in



camera di consiglio.

3. La disciplina degli appalti al tempo dell'emergenza COVID-19.

Dal marzo del 2020 – in realtà, lo stato di emergenza nazionale risale alla fine di gennaio – è stato necessario provvedere alle straordinarie conseguenze, sanitarie, sociali ed economiche causate dalla pandemia ancora in corso.

Con il d.l. del 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. Decreto Cura Italia), è stata prevista la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi iniziati, ma non ancora conclusi prima del 23 febbraio 2020 o cominciati successivamente a tale data oppure quelli il cui inizio è successivo al 15 aprile 2020, termine poi prorogato al 15 maggio 2020 dall'art. 37 del d.l n. 23 del 2020.

Quest'ultimo decreto-legge n. 23 dell'8 aprile 2020, in vigore dal 9 aprile s.a., mirava, in particolare, a fronteggiare l'impatto economico causato dall'emergenza sanitaria da virus COVID-19, attraverso l'adozione di più linee di intervento.

Sono state introdotte una serie di disposizioni finalizzate a garantire la continuità operativa delle imprese nella fase di emergenza, prestando particolare attenzione alle imprese che già prima presentavano una situazione di equilibrio economico e finanziario.

Con particolare riferimento agli appalti, con delibera n. 312 del 9 aprile 2020, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha fornito indicazioni per la gestione delle procedure ad evidenza pubblica in corso, al fine di favorire l'assunzione di comportamenti omogenei ed uniformi da parte delle stazioni appaltanti nello svolgimento delle procedure di gara e nella relativa fase di esecuzione.

In via generale, l'ANAC ha suggerito l'adozione di misure organizzative idonee ad assicurare, in ogni caso, la ragionevole durata e la celere conclusione delle procedure, circoscrivendo la sospensione delle gare entro termini strettamente necessari, ribadendo l'impossibilità di procedere all'applicazione di penali per i ritardi dovuti all'emergenza sanitaria, che, quindi, è stata valutata



quale causa di forza maggiore in caso di ritardo.

Sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE del 1° aprile 2020 è stata pubblicata la Comunicazione della Commissione, avente ad oggetto “Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della COVID-19”.

La Commissione ha illustrato le opzioni e i margini di manovra possibili all'interno del quadro dell'UE, in materia di appalti pubblici per l'acquisto di forniture, servizi e lavori necessari per affrontare la crisi epidemica. Lo scopo è quello di trovare “*soluzioni rapide e intelligenti*” all'enorme aumento della domanda di beni e servizi necessari per fronteggiare la crisi sanitaria causata dal COVID-19.

La finalità principale consiste nella riduzione dei termini per accelerare le procedure aperte o ristrette (per la procedura aperta, ad esempio, il termine minimo di 15 giorni, anziché 35, per la presentazione delle offerte), pur rilevando la necessità per le stazioni appaltanti di motivare puntualmente le ragioni dell'urgenza.

Invero, la riduzione dei termini mira a consentire una rapida aggiudicazione dell'appalto, sia pure nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza. È stato, inoltre, previsto il ricorso alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando o all'affidamento diretto.

In caso di estrema urgenza, qualora non sia possibile attendere lo svolgimento delle procedure ordinarie ancorché accelerate, è consentito ricorrere alla procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando. In tal caso, è permesso agli acquirenti pubblici di negoziare direttamente con i potenziali contraenti e non sono previsti obblighi di pubblicazione o termini da rispettare, né un numero minimo di candidati da consultare o altri obblighi procedurali.

In alternativa, è consentito ricorrere all'aggiudicazione diretta ad un operatore



economico preselezionato, purché quest'ultimo sia l'unico in grado di consegnare le forniture necessarie nel rispetto dei vincoli tecnici e temporali imposti dall'estrema urgenza sanitaria.

Gli acquirenti pubblici dovranno individuare soluzioni e interagire con i potenziali fornitori (in un processo di incontro tra domanda e offerta), al fine di valutare se tali alternative soddisfino le loro esigenze.

Si tratta di deroghe, tutte legate a esigenze eccezionali e urgenti, per cui qualora adottate dagli Stati nazionali – oltre alla puntuale motivazione nelle determine a contrarre delle stazioni appaltanti – necessiterebbero di un rigoroso controllo di legalità e di efficacia, con riguardo, in particolare, ai principi di economicità, efficacia, tempestività, nonché di correttezza, pubblicità, libera concorrenza, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità.

Nell'intento di rispettare le raccomandazioni comunitarie, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha realizzato un apposito *vademecum*, pubblicato il 30 aprile 2020, per aiutare le Amministrazioni ad effettuare appalti semplificati e rapidi.

Il Codice dei contratti, infatti, già contempla diverse misure che consentono il ricorso a procedure semplificate anche al di fuori di contesti emergenziali, il cui utilizzo è perfettamente legittimo se ricorrono i presupposti di legge.

4. Il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76.

Con i decreti cc.dd. “di semplificazione” sono state apportate numerose modifiche al Codice dei contratti pubblici, molte delle quali a termine e altre permanenti.

Il decreto-legge del 2020, n. 76 – convertito con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n. 120 – è composto da 65 articoli, suddivisi in quattro Titoli, ciascuno dei quali prevede più Capi che riguardano norme, dichiaratamente, “di semplificazione” in svariati settori.



Il Titolo I, Capo I, agli artt. da 1 a 9, attiene alle “Semplificazioni in materia di contratti pubblici”.

Di notevole rilievo appare il comma 2, dell’articolo 1, che modifica le soglie degli importi contrattuali, consentendo (lett. a) *“l’affidamento diretto per lavori di importo inferiore a 150.000 euro e per servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l’attività di progettazione, di importo inferiore a 75.000 euro”*; nonché la disposizione che ammette il ricorso alla *“procedura negoziata, senza bando, di cui all’articolo 63 del decreto legislativo n. 50 del 2016, previa consultazione di almeno cinque operatori economici, ove esistenti, nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, individuati in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici, per l’affidamento di servizi e forniture, ivi compresi i servizi di ingegneria e architettura e l’attività di progettazione, di importo pari o superiore a 75.000 euro e fino alle soglie di cui all’articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016 e di lavori di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 350.000 euro, ovvero di almeno dieci operatori per lavori di importo pari o superiore a 350.000 euro e inferiore a un milione di euro, ovvero di almeno quindici operatori per lavori di importo pari o superiore a un milione di euro e fino alle soglie di cui all’articolo 35 del decreto legislativo n. 50 del 2016”*.

L’articolo 3 del medesimo decreto prevede che *“al fine di potenziare e semplificare il sistema delle verifiche antimafia per corrispondere con efficacia e celerità alle esigenze degli interventi di sostegno e rilancio del sistema economico-produttivo conseguenti all’emergenza sanitaria globale del COVID-19, fino al 31 dicembre 2021, ricorre sempre il caso d’urgenza e si procede ai sensi dell’articolo 92, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159”*.

Inoltre, in casi di urgenza – per tutte le stazioni appaltanti, vale a dire *“Le*



pubbliche amministrazioni e gli enti pubblici, anche costituiti in stazioni uniche appaltanti, gli enti e le aziende vigilati dallo Stato o da altro ente pubblico e le società o imprese comunque controllate dallo Stato o da altro ente pubblico nonché i concessionari di lavori o di servizi pubblici”, di cui all’art. 83, comma 1, del medesimo decreto – la norma prevede che esse possono procedere anche in assenza dell’informazione antimafia.

In ogni caso, si afferma che “I contributi, i finanziamenti, le agevolazioni e le altre erogazioni di cui all’ articolo 67 sono corrisposti sotto condizione risolutiva e i soggetti di cui all’ articolo 83, commi 1 e 2, revocano le autorizzazioni e le concessioni o recedono dai contratti, fatto salvo il pagamento del valore delle opere già eseguite e il rimborso delle spese sostenute per l’esecuzione del rimanente, nei limiti delle utilità conseguite”.

Ancora, occorre segnalare il disposto dell’art. 1 del decreto n. 76 del 2020 che dispone “in deroga agli articoli 36, comma 2, e 157, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recante Codice dei contratti pubblici, si applicano le procedure di affidamento di cui ai commi 2, 3 e 4, qualora la determina a contrarre o altro atto di avvio del procedimento equivalente sia adottato entro il 31 dicembre 2021. In tali casi, salve le ipotesi in cui la procedura sia sospesa per effetto di provvedimenti dell’autorità giudiziaria, l’aggiudicazione o l’individuazione definitiva del contraente avviene entro il termine di due mesi dalla data di adozione dell’atto di avvio del procedimento, aumentati a quattro mesi nei casi di cui al comma 2, lettera b). Il mancato rispetto dei termini di cui al secondo periodo, la mancata tempestiva stipulazione del contratto e il tardivo avvio dell’esecuzione dello stesso possono essere valutati ai fini della responsabilità del responsabile unico del procedimento per danno erariale e, qualora imputabili all’operatore economico, costituiscono causa di esclusione dell’operatore dalla procedura o di risoluzione del contratto per



inadempimento che viene senza indugio dichiarata dalla stazione appaltante e opera di diritto.

Detta disposizione necessiterebbe di essere coordinata con la norma dell'art. 21, stesso decreto, che limita, fino al 31 dicembre 2021 (ulteriormente prorogato a tutto il 31 dicembre 2023 dall'ultimo decreto-legge n. 77 del 2021), le fattispecie commissive di responsabilità amministrativo contabile ai soli casi di dolo. Probabilmente, nei casi di cui all'articolo 1 in esame, il Legislatore ha ritenuto che fossero contemplate solo condotte omissive per cui i pubblici amministratori e funzionari, nonostante la novella normativa, continuano a rispondere dei danni arrecati, in termini di maggiori spese o di minori entrate per il pubblico erario, anche a titolo di colpa grave.

L'art. 22 del testo prevede che la Corte dei conti *“svolge il controllo concomitante di cui all'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”*. Eventuali gravi irregolarità gestionali o rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione dei contributi sono fonte di responsabilità dirigenziale per il responsabile, da accertarsi a cura dell'Amministrazione competente.

L'organizzazione della struttura di esercizio del controllo concomitante – con dotazione organica invariata del personale amministrativo e di magistratura – è demandata al Consiglio di presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma, di cui alla vigente normativa.

5. Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

Il recentissimo decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 prevede anch'esso modifiche al Codice dei contratti pubblici, in vista dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR – (regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021), del Piano nazionale



per gli investimenti complementari (decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59), del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 230 (regolamento UE 2018/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018).

Sembra aver prevalso, ancora una volta, la necessità di provvedere con urgenza. E, tuttavia, la tecnica normativa e i contenuti del testo appaiono assai diversi rispetto alle discipline emergenziali del quinquennio precedente.

Il decreto è composto di 67 articoli, suddivisi in Parte I e Parte II, ciascuna di esse articolata in Titoli e Capi. La Parte I disciplina la *Governance*, individua gli obiettivi da perseguire e i poteri attribuiti agli organi, secondo le rispettive competenze.

In particolare, il decreto istituisce una serie di organi e uffici.

La *Cabina di regia* (art. 2) è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, quale membro permanente, con poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi.

Il *Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale* (art. 3) è composto da rappresentanti delle parti sociali, del Governo, delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano, degli Enti locali e dei rispettivi organismi associativi, delle categorie produttive e sociali, del sistema dell'Università e della Ricerca e della società civile, con funzioni consultive nelle materie e per le questioni connesse all'attuazione del PNRR.

La *Segreteria tecnica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri* (art. 4) svolge funzioni di supporto alle attività della Cabina di regia e del Tavolo permanente.

L'*Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione e Ufficio per la semplificazione* (art. 5), istituita presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è una struttura che ha molteplici compiti, tra cui l'individuazione di eventuali ostacoli all'attuazione corretta e tempestiva delle riforme e degli



investimenti previsti dal PNRR. Essa propone rimedi a detti ostacoli, oppure, sempre a fini di efficacia, formula proposte per superare disfunzioni dovute alla normativa vigente. La struttura, inoltre, oltre ai generali compiti di semplificazione degli interventi che le sono stati attribuiti, riceve e considera idee e proposte di razionalizzazione e sperimentazione normativa e si fa promotrice di programmi di azioni finalizzati a tali fini, anche attraverso iniziative di sperimentazione normativa condotte con altri Paesi in ambito comunitario o internazionale.

Con l'articolo 6, è stato istituito presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze *“un ufficio centrale di livello dirigenziale, denominato Servizio centrale per il PNRR, con compiti di coordinamento operativo, monitoraggio, rendicontazione e controllo del PNRR, che rappresenta il punto di contatto nazionale per l'attuazione del PNRR ai sensi dell'articolo 22 del Regolamento (UE) 2021/241, conformandosi ai relativi obblighi di informazione, comunicazione e pubblicità”*.

Anche la Corte dei conti è chiamata a dare il proprio contributo alla realizzazione del Piano.

L'articolo 7, rubricato *“Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza”*, al comma 7, assegna alla Corte dei conti l'esercizio del *“controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR”*.

Il controllo della Corte dei conti dovrà essere informato *“a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea”*, giusta l'articolo 287, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Infine, la Corte dovrà, sempre ai sensi della già richiamata legge 29 del 1994, riferire *“almeno annualmente al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR”*.



Si tratta del controllo successivo sulla gestione, ma nulla dice la norma con riguardo al “controllo concomitante” (art. 22 del d.l. n. 76 del 2020). Poiché, tuttavia, la disposizione che ha introdotto quest’ultima modalità di controllo non sembra rientrare tra le norme” a termine”, se ne potrebbe inferire che esso si applichi anche alle misure di attuazione del PNRR, tenuto anche conto che si tratterebbe di un controllo esterno alla struttura governativa, effettuato da un organo terzo.

E tuttavia, occorre rilevare che, nel silenzio della legge, per gli interventi disciplinati dal decreto in questione, l’esercizio del controllo concomitante risulta difficilmente conciliabile con la struttura costituita presso il MEF, alla luce degli ampi poteri che ad essa sono stati affidati.

Dopo aver individuato gli organi, il decreto detta “*misure per accelerare la realizzazione degli interventi pubblici*” (art. 10). La norma prevede che le amministrazioni appaltanti – per accelerare gli interventi pubblici, in particolare, quelli di cui al PNRR, nonché gli interventi degli ordinari programmi nazionali e comunitari relativi ai periodi 2014/2020 e 2021/2027 – possono avvalersi del supporto tecnico-operativo anche delle società *in house*, purché qualificate ai sensi dell’articolo 38 del d.lgs. n. 50 del 2016 (“*è istituito presso l’ANAC, che ne assicura la pubblicità, un apposito elenco delle stazioni appaltanti qualificate di cui fanno parte anche le centrali di committenza. La qualificazione è conseguita in rapporto ai bacini territoriali, alla tipologia e complessità del contratto e per fasce d’importo*”).

L’art. 10 in esame, al comma 5, prevede che per le società statali *in house*, il MEF definisca il contenuto minimo delle convenzioni per la realizzazione di progetti di sviluppo territoriale di cui al comma 4. Per la tempestiva attuazione della disciplina, è necessario, tuttavia, che l’Amministrazione predisponga sollecitamente gli atti, atteso che – memori dei tempi, a volte lunghissimi, di



attuazione delle norme regolamentari previste da numerosissime leggi – un eventuale ritardo potrebbe essere di ostacolo, più che di ausilio, alla corretta ed efficiente esecuzione del programma.

L'art. 11 prevede il rafforzamento delle capacità amministrative delle stazioni appaltanti disponendo, per tutto il periodo considerato dal 2021 al 2026, che CONSIP s.p.a. – coordinandosi “*con le centrali di committenza regionali per le attività agli enti territoriali di competenza*” – metta a loro disposizione, specifici contratti, accordi quadro e servizi di supporto tecnico.

Il Titolo II della Parte prima disciplina i poteri, sostitutivi e di superamento del dissenso, nonché le procedure finanziarie.

Sempre nell'ottica dell'accelerazione degli interventi, l'articolo 12 prevede poteri sostitutivi in caso di ritardo o perdurante inerzia delle amministrazioni interessate, anche nel caso che l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità siano imputabili al soggetto attuatore.

La Segreteria tecnica di cui all'articolo 4, ove da parte di un'amministrazione statale venga manifestato “*dissenso, diniego, opposizione*” e non siano previsti strumenti per il superamento del dissenso, propone al Presidente del Consiglio dei Ministri – entro cinque giorni – di sottoporre la questione all'esame del Consiglio per le determinazioni conseguenti.

Nel caso il dissenso provenga da una regione o provincia autonoma o da un ente locale, con la stessa procedura la Segreteria tecnica propone al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie di sottoporre la questione alla Conferenza Stato-Regioni.

Per quanto riguarda le procedure finanziarie e contabili, l'articolo 14, prevede che le regioni, gli enti locali e i loro enti strumentali “*possono accertare le entrate derivanti dal trasferimento delle risorse del PNRR e del PNC*”¹⁴⁹ sulla base della

¹⁴⁹ Cfr. Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR, di cui all'articolo 1 del decreto-



formale deliberazione di riparto assegnazione del contributo a proprio favore, senza dover attendere l'impegno dell'amministrazione erogante, con imputazione agli esercizi di esigibilità ivi previsti”.

La Parte seconda del decreto legge si occupa delle “Disposizioni di accelerazione e snellimento delle procedure e di rafforzamento della capacità amministrativa”, con disposizioni sulla VIA – valutazione di impatto ambientale – dettandone una nuova disciplina, sostitutiva di quella prevista nel Codice dell’ambiente (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, articoli 19 segg.), peraltro già modificata con il decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, sempre in un’ottica di accelerazione delle procedure, introducendo opportunamente una procedura *ad hoc* per il caso di inerzia, con l’inserimento del comma 4-*bis*.

Secondo, poi, l’art. 18 si registra come “*Le opere, gli impianti e le infrastrutture necessari alla realizzazione dei progetti strategici per la transizione energetica del Paese inclusi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza ... e al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano nazionale integrato per l'energia e il clima ..., e le opere ad essi connesse costituiscono interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti”.*

Modifiche sono apportate anche alla procedura per la valutazione ambientale strategica (VAS), di cui agli artt. 4 e seguenti del Codice dell’ambiente.

Sono, quindi, previste norme per *l’accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili*; vengono dettate *disposizioni in materia paesaggistica*, per *l’accelerazione delle procedure per le fonti rinnovabili*, in materia di *efficientamento energetico*, per la *semplificazione per la promozione dell’economia circolare e il contrasto al dissesto idrogeologico*; sono dettate ancora norme per la *c.d. transizione digitale*; per la *semplificazione delle*

legge 6 maggio 2021, n. 59, finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR (art. 1, comma 4, lett. c), d.l. n. 77 del 2021.



procedure in materia di opere pubbliche di particolare complessità o di rilevante impatto, modificando, altresì, il Codice dei contratti pubblici, in relazione alla realizzazione di opere incluse nel PNRR; infine, il decreto contiene disposizioni per favorire la parità di genere e i giovani nell'esecuzione dei contratti pubblici.

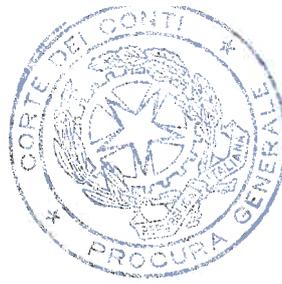
Tra le altre norme più controverse, quantomeno con riguardo al dibattito pubblico che ne è scaturito, vi è la disposizione di cui all'art. 49 del decreto che ha innalzato – fino al 50% – la quota del contratto, di lavori, forniture o servizi, che è consentito affidare in subappalto. La norma, tuttavia, trova applicazione fino al 31 ottobre 2021.

Si tratta, con ogni evidenza, di una soluzione di compromesso, nel tentativo di contemperare le opposte esigenze di estendere la partecipazione delle piccole e medie imprese in caso di contratti di importo elevato, con la necessità di non compromettere le garanzie di sicurezza ed economiche dei lavoratori, evitando, in ogni caso, di aumentare i rischi di infiltrazioni malavitose nell'esecuzione dell'appalto.

Vi è da dire che, in materia di subappalto, il limite del 30%, previsto dall'art. 105 del Codice, era già stato contestato dalla Commissione europea, con lettera di costituzione in mora del 24 gennaio 2019.

Al riguardo, la Corte, nel parere in questione, ha osservato che l'innalzamento del limite dal 30% al 50%, potrebbe risultare ancora insufficiente per rispondere al rilievo, atteso che nella disciplina europea non è previsto alcun limite. Ciò anche in considerazione della sentenza della Corte di Giustizia C/63/18 del 26 settembre 2019, che afferma il seguente principio: *“la direttiva 2014/24 dev'essere interpretata nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui trattasi nel procedimento principale, che limita al 30% la parte dell'appalto che l'offerente è autorizzato a subappaltare a terzi”*.

Con il parere in data 8 maggio 2019, espresso in sede di audizione sul disegno



di legge di conversione del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, la Corte dei conti aveva evidenziato la difficoltà del bilanciamento tra la necessità di prevenire i pericoli di infiltrazione della criminalità organizzata nell'ambito delle commesse pubbliche e il contrapposto interesse a rispettare i principi comunitari, ispirati alla libera concorrenza e alla massima partecipazione, tale da non escludere le piccole e medie imprese. In tal senso, la normativa antimafia e anticorruzione potrebbe costituire lo strumento principale per arginare i fenomeni patologici, in modo da non limitare l'utilizzo del subappalto.

Tra le modifiche al decreto-legge n. 32 del 2019, il decreto n. 77 del 2021 prevede prime misure di riduzione delle stazioni appaltanti. La norma non rappresenta una assoluta novità del testo in esame. Invero, già il decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito con modificazioni dalla L. 23 giugno 2014, n. 89 (recante "Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale"), aveva affrontato il problema della riduzione delle stazioni appaltanti (sembra che fossero circa 30.000) ad un numero notevolmente ridotto di 100 o, addirittura, di 30 unità.

Al riguardo, il testo dell'art. 52 del decreto legge n. 77 dispone che *"nelle more di una disciplina diretta ad assicurare la riduzione, il rafforzamento e la qualificazione delle stazioni appaltanti, per le procedure afferenti alle opere PNRR e PNC, i comuni non capoluogo di provincia procedono all'acquisizione di forniture, servizi lavori, oltre che secondo le modalità indicate dal citato articolo 37, comma 4, attraverso le unioni di comuni, le province, le città metropolitane e i comuni capoluogo di province"*.

Seguono poi ulteriori misure di semplificazione in settori diversi (acquisti di beni e servizi informatici strumentali alla realizzazione del PNRR e in materia di procedure di *e-procurement*, ex art. 53; in materia di istruzione, ex art. 55; per la realizzazione di programmi del Ministro della salute, ex art. 57 e, quindi, materia di investimenti e interventi nel Mezzogiorno, ex artt. 57 segg.); modifiche in



materia di riduzione dei termini del procedimento amministrativo e di esercizio del potere sostitutivo (art. 61); modifiche alla disciplina del silenzio assenso (art. 62).

Il decreto si chiude con norme sulla ricerca, sulla sicurezza delle ferrovie e delle strutture stradali e autostradali e in materia di politiche sociali.

6. Conclusioni.

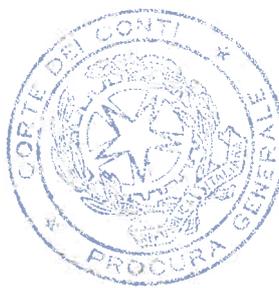
Il breve *excursus* sulle novità normative in materia di pubblici appalti evidenzia, in primo luogo, che il Legislatore, quanto meno nei tempi più recenti, si è limitato ad effettuare interventi sporadici di correzione e di integrazione della disciplina vigente – spesso dettati da oggettive ragioni di necessità e di urgenza - abdicando tuttavia all'esigenza, molto avvertita dagli operatori, di poter disporre di una disciplina di settore chiara, organica e non sottoposta a continue modifiche.

Anche il decreto-legge n. 77 del 2021 non ha pretese di organicità nella materia e la sua vigenza è limitata al periodo necessario per l'attuazione del PNNR e del PNC. Tuttavia, esso presenta non pochi elementi di novità nella tecnica adottata e nei suoi contenuti normativi.

Per la prima volta, dopo un lungo lasso di tempo, il Legislatore non si è limitato ad aggiungere ulteriori dettagli a norme vigenti, già estremamente particolareggiate nella loro formulazione, ma ha disciplinato con chiarezza la struttura e le funzioni dell'apparato preposto alla realizzazione dell'intero progetto.

In particolare, il decreto in questione ha individuato gli organi, i poteri e le procedure, necessari a garantire la corretta e tempestiva realizzazione degli interventi.

Quanto agli organi, vi è la struttura di indirizzo e di coordinamento, ma anche di impulso, che provvede altresì al monitoraggio continuo del programma anche con l'ausilio della Segreteria tecnica. Inoltre, la struttura di *Governance* è



composta da un organo consultivo cui partecipano anche gli operatori economici e le parti sociali, oltreché da un ufficio di carattere tecnico che si occupa dello studio in via permanente e della formulazione di schemi normativi di semplificazione. Infine, è stato istituito un ufficio *ad hoc* responsabile del monitoraggio dei flussi finanziari che funge da organismo di raccordo con gli organi sovranazionali per la rendicontazione degli interventi.

Quanto ai poteri, di particolare rilievo appare l'affidamento alla Cabina di regia di competenze idonee a superare eventuali *impasse* nella realizzazione del programma, se necessario attraverso il ricorso a veri e propri poteri sostitutivi.

Riguardo alle semplificazioni procedurali, oltre alle norme di dettaglio, il decreto ha creato i presupposti per la futura introduzione di testi organici di riforme normative.

Ciò nonostante, occorrerà verificare in prosieguo se una struttura fortemente accentrata presso gli organi di Governo, anche con riguardo alle funzioni di controllo, possa realmente coniugare le ragioni di efficacia nella realizzazione del PNRR e dei programmi satelliti con le esigenze, altrettanto prioritarie, di legalità e di correttezza operativa dei singoli interventi.



Capitolo VII

GLI INCENTIVI PER LA VALORIZZAZIONE E IL RECUPERO EDILIZIO E PER GLI INTERVENTI DI EFFICIENTAMENTO ENERGETICO TRA L'ATTUAZIONE DELLA POLITICA ENERGETICA EUROPEA E IL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

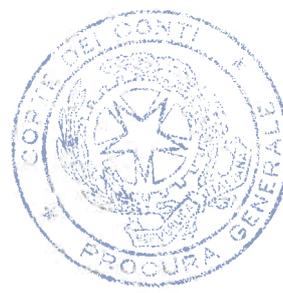
(V.P.G. Elena Tomassini e V.P.G. Giulia De Franciscis)

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'evoluzione degli interventi legislativi di sostegno al settore edilizio, di prevenzione del rischio sismico e di promozione dell'efficientamento energetico, correlata agli effetti della crisi pandemica da COVID-19. 3. L' "ecobonus" nel quadro delle politiche ambientali europee. 4. L'impatto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sul sistema nazionale delle misure di sostegno ai settori edilizio ed energetico. 5. Conclusioni.

1. Introduzione.

Negli ultimi anni, la previsione di incentivi per la valorizzazione e il recupero del patrimonio edilizio nazionale ha assunto, nella legislazione nazionale, le dimensioni di una misura strutturale di orientamento del sistema economico-imprenditoriale, in luogo dell'originario carattere episodico e temporaneo dei primi interventi nel settore.

Alla necessità di attuare la politica energetica dell'Unione europea si è aggiunta, infatti, l'esigenza di implementazione della domanda, in chiave anticiclica, per superare la grave crisi che ha colpito, dal 2008 in poi, l'economia italiana, nella quale il comparto edilizio rappresenta una voce importante, sia per l'entità degli investimenti pubblici e privati che per il livello dell'occupazione nazionale.



Tale percorso evolutivo si presenta congruente, invero, con la peculiare rilevanza rivestita nel nostro Sistema Paese dall'edilizia privata, che si presenta fondata sia sulla tutela costituzionale della proprietà dell'immobile a destinazione abitativa, prevista dall'art. 47, comma 2, della Costituzione, che su radicate ragioni sociologiche e culturali.

Nel descritto contesto si è inserito, nell'ultimo biennio, l'ulteriore decisivo fattore di crisi, rappresentato dall'emergenza sanitaria prodotta dalla diffusione, su scala mondiale, del virus COVID-19.

La prolungata stasi della gran parte delle attività produttive, imposta dagli Stati come misura necessaria di contrasto alla pandemia, ha, infatti, determinato nuovi gravi effetti depressivi sulla domanda e sui consumi.

Dunque, per fronteggiare tali rinnovate condizioni di difficoltà, il Governo nazionale ha articolato un sistema di interventi caratterizzati da una prospettiva di medio-lungo termine e dal ricorso non soltanto allo strumento della leva fiscale, ma anche al coinvolgimento più consistente di investitori privati¹⁵⁰.

Nella relazione di questa Procura Generale, afferente al Rendiconto dello Stato per l'esercizio 2019, si sono esaminati i tratti costitutivi dei provvedimenti legislativi, attraverso i quali è stata strutturata la descritta politica di sostegno e rilancio, in particolare portando l'attenzione sulle misure introdotte con il d.l. 30 aprile 2019, n. 34 (recante "Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi") e con il d.l. 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").

Nel rinviare alla puntuale rassegna di tali interventi, ivi effettuata, con riguardo

¹⁵⁰ Cfr. in argomento, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Memoria sul Documento di Economia e Finanza 2021*, aprile 2021.



all'esercizio 2020 vengono in rilievo, preliminarmente, alcune riflessioni di carattere generale in ordine agli elementi strutturali degli stessi.

Sul piano economico-finanziario, infatti, le rilevanti detrazioni fiscali – con percentuali a due cifre, che da ultimo hanno superato la totalità delle spese ammissibili – hanno comportato e comporteranno, fisiologicamente, un minore gettito fiscale per IRPEF e IRES, rispetto al quale, d'altro canto, si dovrà valutare l'entità dell'effetto compensativo che dovrebbe derivare dal maggiore introito dell'IVA (della quale sono state peraltro introdotte aliquote agevolate), dal pagamento delle imposte da parte degli esecutori degli interventi e delle maestranze interessate e, ragionevolmente, dall'emersione di una buona parte dell'evasione nel settore artigianale/edilizio, connessa agli obblighi di tracciamento di tutti i pagamenti.

Detta analisi costi/benefici appare di precipua importanza, non solo considerando che alcune agevolazioni concorrenti con il *bonus* in esame (e.g. i tagli ai contributi sociali, l'estensione del credito di imposta sul reddito da lavoro, il buono per le famiglie) non si presentano immediatamente riconducibili all'emergenza e non trovano copertura in minori spese o maggiori entrate, bensì anche valutando il consolidamento e l'estensione del *bonus* medesimo, disposti dal legislatore nel corso del 2020 e, come si dirà a breve, nel 2021 e ciò a fronte di un rapporto debito/PIL che è risultato in significativo peggioramento, attestandosi al 155,8%¹⁵¹.

In proposito, giova rammentare che la Commissione europea ha raccomandato che, nel perseguimento di politiche fiscali di sostegno all'economia, sia preservata la sostenibilità nel medio periodo delle misure agevolative. Né appare secondario osservare come, in tale complessivo contesto, venga prospettata – sul piano ordinamentale – la necessità di ridisegnare il prelievo fiscale, con una riforma

¹⁵¹ Corte dei conti, SS.RR. in sede di controllo, rel cit. pag. 14.



generale la cui impostazione sembra attualmente indirizzata verso una tendenziale riduzione delle detrazioni di imposta, così delineandosi un dato in controtendenza rispetto alla logica propria del *bonus* in argomento, che – è stato rilevato – privilegia il ceto medio-alto della popolazione¹⁵².

Sotto tale specifico profilo, si è posto in rilievo come le detrazioni *de quibus* si determinino moltiplicando la relativa aliquota vigente all'atto della spesa per l'importo della spesa sostenuta ed effettivamente rimasta a carico del contribuente. Il beneficio complessivo va poi ripartito nel numero di rate previste (10 annuali), sicché per poter fruire dello stesso risulta necessario pagare sufficienti imposte, sulle quali poterlo applicare, con ciò apparendo penalizzati i soggetti a basso reddito, poiché le detrazioni sono applicate in compensazione senza rimborso dallo Stato e, quindi, l'eventuale quota eccedente, rispetto alle imposte dovute, viene persa. Invero, va osservato che tale asimmetria risulta attualmente bilanciata dalla previsione del meccanismo della cessione del credito che – inizialmente previsto solo per gli incapienti e per gli interventi riguardanti le parti comuni degli edifici condominiali – è stata estesa a tutti i contribuenti e per tutti gli interventi di riqualificazione energetica ammessi all'*Ecobonus*. In particolare, l'ampliamento della platea soggettiva ed oggettiva di applicazione appare misura realmente incisiva, poiché i beneficiari possono cedere a soggetti privati, comprese le banche, il credito di imposta e così finanziare almeno in parte i lavori¹⁵³.

Nell'ambito della descritta analisi, vengono, poi, in rilievo i possibili effetti espansivi sui comparti collegati a quello edilizio ed energetico, nonché ulteriori aspetti migliorativi “di sistema” – tuttavia più difficilmente quantificabili dal

¹⁵² Cfr. ENEA – *Le detrazioni fiscali per l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia negli edifici esistenti RAPPORTO ANNUALE 2020 - DATI 2019*, pag. 14. Il Rapporto è stato curato dall'Agenzia Nazionale per l'Efficienza Energetica dell'ENEA.

¹⁵³ Cfr. Relazione ENEA, cit.



punto di vista economico-finanziario – quali la maggiore salubrità e sicurezza degli edifici, la riduzione dei consumi energetici, il minore inquinamento ambientale, la riqualificazione delle aree urbane.

Nondimeno, già nella relazione afferente al rendiconto 2019, si è sottolineato come il quadro normativo di regolazione dell'*Ecobonus* e del *Superbonus* presenti plurimi profili di criticità e complessità gestionali ed attuative, in particolare con riferimento alla tempistica di esecuzione degli interventi e ai numerosi adempimenti richiesti ad esecutori e fornitori.

Detta complessa articolazione è stata implementata con le ulteriori norme introdotte nel 2020 ed ha richiesto l'adozione, da parte dell'Agenzia delle entrate, di una serie di provvedimenti finalizzati a chiarire i numerosi dubbi ermeneutico-applicativi emersi, anche in relazione al raccordo dei nuovi strumenti con le misure volte a favorire la ricostruzione nelle aree del paese colpite, negli ultimi anni, da gravi eventi sismici.

Si tratta, evidentemente, di un tema nevralgico la cui risoluzione appare necessaria per assicurare il raggiungimento degli obiettivi di sostegno e stimolo alla ripresa delle attività economiche, cui sono preordinati i benefici in discussione.

2. L'evoluzione degli interventi legislativi di sostegno al settore edilizio, di prevenzione del rischio sismico e di promozione dell'efficiamento energetico, correlata agli effetti della crisi pandemica da COVID-19.

Come anticipato in introduzione, nel 2020, ma anche nel primo semestre del 2021, è continuata l'azione del legislatore italiano per favorire la riqualificazione edilizia ed energetica del patrimonio immobiliare del Paese.

In primis, con il d.lgs. 14 luglio 2020 n. 73 ("Attuazione della direttiva (UE) 2018/2002 che modifica la direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica") sono state modificate ed integrate le disposizioni recate dal D.lgs. 4 luglio 2014, n. 102



(“Attuazione della direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE”), prevedendo ulteriori interventi a lungo termine (la scadenza degli obiettivi da conseguire è portata al 2030), indirizzati tra l'altro anche al miglioramento del valore energetico degli immobili delle pubbliche amministrazioni.

In particolare, sono stati inclusi nel novero degli edifici suscettibili di adeguamento – pur se con alcune limitazioni – quelli sottoposti a tutela, secondo il Codice dei beni culturali e quelli destinati agli alloggi di servizio od agli uffici delle forze armate e del personale dipendente delle autorità preposte alla difesa nazionale (cfr. artt. 4 e 5)¹⁵⁴.

¹⁵⁴ Si reputa di interesse riportare le norme indicate.

Art. 4 – “Modifiche all'articolo 4 del decreto legislativo n. 102 del 2014. Promozione dell'efficienza energetica negli edifici” – 1. All'articolo 4 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, il comma 4 è sostituito dal seguente: <<4. Per garantire un coordinamento ottimale degli interventi e delle misure per l'efficienza energetica anche degli edifici della pubblica amministrazione è istituita, avvalendosi delle risorse umane, strumentali e finanziarie già esistenti, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, una cabina di regia, composta dal Ministro dello sviluppo economico, che la presiede, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministro dell'economia e delle finanze. La cabina di regia assicura il coordinamento delle politiche e degli interventi attivati attraverso il Fondo di cui all'articolo 15 e attraverso il Fondo di cui all'articolo 1, comma 1110, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. (...omissis...)>>.

Art. 5 – “Modifiche all'articolo 5 del decreto legislativo n. 102 del 2014. Miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione” – 1. All'articolo 5 del decreto legislativo 4 luglio 2014, n. 102, sono apportate le seguenti modificazioni:

“a) (...omissis...);

b) (...omissis); c) dopo il comma 3 sono inseriti i seguenti:

3-bis. (...omissis ...); 3-ter. (...omissis...);

d) al comma 6: 1) la lettera b) è sostituita dalla seguente: <<b) gli immobili tutelati ai sensi delle disposizioni del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nella misura in cui il rispetto di determinati requisiti minimi di prestazione energetica risulti incompatibile con il loro carattere, aspetto o contesto, o pregiudizievole alla loro conservazione;>>; 2) la lettera c) è sostituita dalla seguente: <<c) gli immobili destinati a scopi di difesa nazionale, ad eccezione degli edifici adibiti ad alloggi di servizio o ad uffici per le forze armate e altro personale dipendente dalle autorità preposte alla difesa nazionale;>>;

e) (...omissis ...);

f) dopo il comma 11 è inserito il seguente: <<11-bis. Fermo restando l'obiettivo di cui al comma 1 e qualora le risorse dedicate ad assicurare il conseguimento dello stesso lo consentano, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, possono predisporre programmi, anche congiunti, per il finanziamento di interventi di miglioramento della prestazione energetica degli immobili della pubblica



Con specifico riguardo a tale tipologia di intervento, sono altresì rinnovate e/o introdotte *ex novo* misure organizzative e programmatiche dedicate, quali:

- l'istituzione di una Cabina di regia, composta dal Ministro dello sviluppo economico, che la presiede, dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e dal Ministro dell'economia e delle finanze, avente funzioni di coordinamento;
- la previsione della possibilità per i succitati Ministeri dello sviluppo economico e dell'ambiente (di concerto con quello delle infrastrutture) di predisporre programmi, anche congiunti, per finanziare interventi migliorativi della prestazione energetica in particolare degli immobili pubblici destinati ad ospedali, scuole ed università, oltre che degli impianti sportivi e dell'edilizia residenziale pubblica. L'aspetto interessante di questa ulteriore linea di azione è legato alla possibilità che, per essa, siano cumulate le relative risorse

amministrazione, con particolare riferimento agli immobili ospedalieri, scolastici e universitari, agli impianti sportivi e all'edilizia residenziale pubblica. Tali programmi consentono la cumulabilità delle relative risorse finanziarie con quelle rese disponibili da altri strumenti di promozione, fino alla copertura integrale della spesa complessivamente sostenuta da parte dell'Amministrazione proponente per gli interventi di efficientamento energetico. Per le finalità di cui al presente comma, e previa verifica dell'entità dei proventi disponibili annualmente, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, avvalendosi del supporto di ENEA e GSE, possono emanare bandi pubblici, anche congiunti, che definiscono il perimetro, le risorse disponibili, le modalità di attuazione dei programmi suddetti e il monitoraggio dei risultati ottenuti. Resta fermo quanto previsto dal comma 6, lettera b).>>;

g) al comma 12: 1) all'alinea, le parole <<Cassa conguaglio per il settore elettrico>> sono sostituite dalle seguenti: <<Cassa per i servizi energetici e ambientali>>; 2) alla lettera a), le parole <<il periodo 2015-2020>> sono sostituite dalle seguenti: <<il periodo 2015-2030>>; 3) alla lettera b), le parole <<e fino a 30 milioni di euro annui per il periodo 2015-2020>> sono sostituite dalle seguenti <<, fino a 30 milioni di euro annui per il periodo 2015-2020 e fino a 50 milioni di euro annui per il periodo 2021-2030>>;

h) (... omissis ...);

i) il comma 16 è sostituito dal seguente: <<16. Le Regioni e gli enti locali nell'ambito dei rispettivi strumenti di programmazione energetica, in maniera coordinata, concorrono al raggiungimento dell'obiettivo nazionale di cui all'articolo 3, comma 1 e alla riduzione della povertà energetica, attraverso l'approvazione:

a) di obiettivi e azioni specifici di risparmio energetico e di efficienza energetica, nell'intento di conformarsi al ruolo esemplare degli immobili di proprietà dello Stato di cui al presente articolo;

b) di provvedimenti volti a favorire l'introduzione di un sistema di gestione dell'energia, comprese le diagnosi energetiche, il ricorso alle ESCO e ai contratti di rendimento energetico per finanziare le riqualificazioni energetiche degli immobili di proprietà pubblica e migliorare l'efficienza energetica a lungo termine>>".



finanziarie con quelle rese disponibili da altri strumenti di promozione, fino alla copertura integrale della spesa complessivamente sostenuta da parte dell'Amministrazione proponente;

- la conferma del concorso delle Regioni e degli enti locali al conseguimento dell'obiettivo nazionale¹⁵⁵ (esteso a quello della riduzione della “povertà energetica”), attraverso la predisposizione di obiettivi ed azioni omologhi a quelli delineati per gli immobili dello Stato;
- l'estensione, alla nuova scadenza fissata per il 2030, anche del Fondo Nazionale per l'Efficienza Energetica, nonché del Programma di Riqualificazione Energetica della Pubblica Amministrazione Centrale (PREPAC).

Vi è da dire, tuttavia, che la disciplina introdotta non presenta indicazioni specifiche per la definizione degli obiettivi di riqualificazione degli immobili pubblici, per la quale viene comunque stanziato un fondo di 100 milioni di euro.

Successivamente, nell'anno in corso, la legislazione in materia di *superbonus/ecobonus* è stata inserita tra le misure previste dal Piano Nazionale di ripresa e resilienza, elaborato dal nostro Paese, quale strumento di programmazione degli interventi da finanziare con i fondi straordinari dell'Unione Europea, di cui si dirà più diffusamente in prosieguo.

In particolare, con il decreto legge 6 maggio 2021, n. 59 (recante “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”), il legislatore ha disposto la protrazione dei termini di applicabilità del beneficio in esame alle spese sostenute

¹⁵⁵ L'obiettivo nazionale è definito nell'art. 3, comma 1 del citato d.lgs. n. 102/2014, anch'esso modificato con il provvedimento all'esame nei seguenti termini: “1. L'obiettivo nazionale indicativo di risparmio energetico cui concorrono le misure del presente decreto, consiste: a) nella riduzione, entro l'anno 2020, di 20 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio dei consumi di energia primaria, pari a 15,5 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio di energia finale, conteggiati a partire dal 2010, in coerenza con la Strategia energetica nazionale; b) nel contributo nazionale minimo di efficienza energetica al 2030 notificato alla Commissione europea con il Piano nazionale integrato per l'energia e il clima”.



entro 31/12/2022, per i lavori effettuati dalle persone fisiche al di fuori dell'esercizio di attività di impresa, arte o professione, su immobili nei quali alla data del 30 giugno 2022 siano stati effettuati lavori per almeno il 60% dell'intervento complessivo. Omologa scadenza è stata fissata in relazione alle opere realizzate dai condomini.

Per gli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari) e altri istituti, invece, la detrazione spetta anche per le spese effettuate fino al 31/12/2023, laddove abbiano realizzato, alla data del 30 giugno 2023, lavori per almeno il 60% dell'intervento progettato (art. 1, comma 3). L'estensione temporale dell'accesso alle agevolazioni è stata altresì accompagnata da interventi di semplificazione di alcuni aspetti procedurali, che continuavano a presentare difficoltà di gestione per gli operatori, nonché dallo stanziamento di nuove ingenti risorse, complessivamente destinate alla riqualificazione edilizia ed all'efficientamento energetico. Tali profili sono esaminati nel successivo paragrafo 4.

In termini generali, può osservarsi come il pluriennale impegno del legislatore nazionale, sin dal secolo scorso, nel miglioramento dell'efficienza energetica degli edifici, nella riqualificazione delle città e nella prevenzione del rischio sismico abbia prodotto obiettivamente effetti significativi. L'ENEA, infatti, ha stimato che, nel periodo 2014-2018, sono stati realizzati oltre un milione e settecentomila interventi, mentre nel solo 2019 oltre 395.000, con investimenti per oltre 3,5 miliardi di euro.

Nel complesso, dall'avvio del meccanismo di detrazione fiscale nel 2007, gli investimenti sono stati stimati in oltre 42,5 miliardi di euro¹⁵⁶: ciò ha determinato oltre al raggiungimento di risultati in termini di risparmio energetico, anche risvolti sul fronte dell'occupazione, che ha coinvolto quasi 8.000 occupati

¹⁵⁶ Fonte: Enea, *Rapporto 2020*, cit., p. 68.



equivalenti (ULA)¹⁵⁷.

Rispetto a tali apprezzabili risultati, il dato distintivo dell'attuale contesto è rappresentato dalla richiamata inclusione del sistema di agevolazioni in esame (*superbonus/ecobonus*) nel quadro dei progetti finanziati con le risorse eurounitarie, stanziata per sostenere la ripresa dell'economia dei Paesi membri dagli effetti depressivi della pandemia da COVID-19: ciò, in particolare, sotto il profilo dell'assoggettamento dello sviluppo dello stesso a più stringenti verifiche di efficacia e conseguimento di risultati.

In proposito, nel recente Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica delle Sezioni riunite di questa Corte¹⁵⁸ si è posto in rilievo come la contrazione dei consumi e degli investimenti, provocata dalla diffusione della pandemia, abbia avuto un marcato impatto depressivo sul comparto edilizio in generale e, specificamente, sulle attività di manutenzione e riqualificazione del patrimonio immobiliare, per l'obiettiva impossibilità di procedere con i lavori.

Ivi risulta, altresì, che nel corso del 2020 e viepiù ad oggi, la graduale riapertura dei cantieri in seguito dell'avvio del piano vaccinale e l'opportunità costituita dalla percentuale di detrazione fiscale, superiore all'importo integrale delle spese sostenute, in un arco temporale dimezzato rispetto ai precedenti benefici, hanno determinato rinnovate condizioni di rilancio per il *superbonus* in esame.

¹⁵⁷ ULA (Unità di Lavoro) Unità di lavoro dipendente equivalente a tempo pieno. È un'unità di misura, utilizzata dall'ISTAT, del volume di lavoro prestato nelle posizioni lavorative. L'ULA rappresenta la quantità di lavoro prestato nell'anno da un occupato a tempo pieno, oppure quella equivalente prestata da lavoratori a tempo parziale o da lavoratori che svolgono un doppio lavoro. La nozione è ragguagliata a un numero di ore annue corrispondenti a un'occupazione esercitata a tempo pieno, numero che può diversificarsi in funzione della differente attività lavorativa. Le ULA sono dunque utilizzate come unità di misura del volume di lavoro impiegato nella produzione dei beni e servizi rientranti nelle stime del Prodotto Interno Lordo di un dato Paese in un determinato periodo di riferimento.

¹⁵⁸ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, in www.corteconti.it, pag. 460 e seguenti.



Al riguardo deve osservarsi che i dati raccolti al 31 marzo 2021, sulla base delle asseverazioni protocollate dai tecnici a fine lavori, ovvero al 30% e al 60% delle realizzazioni, indicano un aumento di quasi il 50% dell'ammontare delle spese ammesse a detrazione. Nel merito, permane una significativa prevalenza delle asseverazioni per gli immobili unifamiliari, che risultano destinatari di oltre la metà degli interventi.¹⁵⁹ Questo dato si presenta riconducibile sia alla difficoltà di riunire le assemblee condominiali durante la pandemia, sia anche alla necessità di raggiungere comunque la maggioranza semplice dei partecipanti all'assemblea ed almeno un terzo del valore degli edifici per deliberare gli interventi sulle parti comuni (nonché l'adesione all'opzione per la cessione del credito o per lo sconto in fattura di cui all'art. 121 del c.d. "decreto rilancio"), senza considerare, altresì, che per le parti riferibili alle singole unità immobiliari le assemblee dei condomini sono incompetenti a provvedere, pena la lesione del diritto di proprietà esclusiva sui singoli appartamenti.

Ed invero, ulteriori significative complessità sono risultate connesse, nel caso degli edifici più risalenti nel tempo, all'obbligatoria verifica della conformità e regolarità dei titoli edilizi, che i tecnici incaricati sono tenuti ad attestare sotto la loro personale responsabilità.

A tal proposito, da una recente indagine, conclusa a metà aprile del 2021, dall'Associazione nazionale dei costruttori edili (ANCE), è infatti emerso che la principale criticità è costituita proprio dalla verifica di conformità urbanistica¹⁶⁰ degli immobili.

Anche per affrontare tali profili di criticità – che scontano anche la mancata riorganizzazione e digitalizzazione degli archivi comunali – il legislatore è intervenuto nuovamente sulla materia, con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, nel

¹⁵⁹ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, cit.

¹⁶⁰ In Corte dei conti, *ibidem*, cit.



quadro delle misure complessivamente volte a semplificare e rendere più veloci le procedure amministrative in tutti i settori coinvolti dal Piano nazionali di ripresa e resilienza e dal correlato Fondo complementare.

Per quanto qui interessa, viene in rilievo il capo VII, nel quale – con l’art. 33, dedicato all’efficientamento energetico – è disposta una ulteriore estensione delle aliquote di detrazione e della platea dei beneficiari e, soprattutto, la semplificazione delle procedure da seguire per iniziare i lavori (con esclusione di quelli “radicali”, quali la demolizione e la ricostruzione degli edifici, per i quali sono peraltro già previste significative agevolazioni fiscali).

Viene, a tal fine, introdotta la “comunicazione di inizio lavori asseverata” (CILA) che, oltre a contenere gli estremi del titolo edilizio, non richiede l’attestazione dello stato legittimo dell’edificio previsto nel T.U. per l’edilizia: correlativamente, le ipotesi di decadenza dal beneficio fiscale nei confronti dei contribuenti sono poste in relazione ad alcuni specifici casi¹⁶¹.

A un primo esame, tuttavia, nonostante la volontà del legislatore di accelerare l’avvio dei lavori, la disposizione normativa sembra possa trovare concreti ostacoli rispetto all’obiettivo atteso, dal momento che – oltre alle cause di decadenza indicate nelle lettere da a) a d) dell’art. 33, comma 1, lett. c) – permane la possibilità, da parte dell’Agenzia delle entrate, in sede di controllo, di valutare la legittimità dell’immobile oggetto dell’intervento. Ivi, pertanto, potranno essere sindacate tutte le difformità rispetto al titolo edilizio, riscontrate in fatto e non dichiarate né sanate prima o durante l’inizio delle opere.

Sicché appare ragionevole dubitare che i tecnici incaricati, pur se muniti di

¹⁶¹ L’articolo 119 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è stato novellato, modificando il comma 4 e introducendo il comma 10-*bis*, che ha introdotto limiti di spesa alle detrazioni previste per le singole unità immobiliari secondo un rapporto tra la superficie dell’immobile oggetto di intervento e la superficie abitativa immobiliare, ricavata dai dati riportati nel Rapporto pubblicato dall’Osservatorio del Mercato Immobiliare dell’Agenzia delle entrate. È stato, inoltre, sostituito il comma 13-*ter*, che ha introdotto la CILA.



assicurazione obbligatoria per la responsabilità professionale, si assumeranno il rischio di asseverare la conformità dello stato di fatto e di diritto degli immobili, senza una rigorosa verifica dello stesso presso gli archivi comunali e catastali, con ciò risultando potenzialmente compromessa la *ratio* acceleratoria e semplificatoria della previsione normativa riguardante la CILA, a meno che detta verifica non venga compiuta durante l'esecuzione dei lavori, con il rischio, tuttavia, di effettuare delle opere abusive o non sanabili.

3. L' "ecobonus" nel quadro delle politiche ambientali europee.

Le misure di agevolazione e sostegno, dettate nel tempo dal legislatore nazionale, non rispondono soltanto ad esigenze interne di rilancio dell'economia, di riduzione dei consumi e dell'inquinamento ambientale, nonché di riqualificazione e messa in sicurezza del patrimonio edilizio, bensì si inscrivono negli obblighi assunti dagli Stati membri dell'Unione Europea¹⁶², al fine di promuovere lo sviluppo di un sistema energetico "sostenibile, competitivo, sicuro e decarbonizzato".

In attuazione della direttiva (UE) 2018/2002, modificativa della precedente 2012/27/UE sull'efficienza energetica, il decreto legislativo 14 luglio 2020, n. 73 – come indicato in precedenza – ha introdotto nella normativa interna i più stringenti criteri europei, indicando, per quanto qui interessa, gli obiettivi di risparmio energetico e di riduzione dei consumi da combustibili fossili in 20 milioni di tonnellate equivalenti di petrolio (cfr. art. 3, comma 1, cit.).

Al riguardo, la Commissione Europea, in data 30 novembre 2016, ha adottato il Pacchetto legislativo "Energia pulita per tutti gli Europei" ("*Clean Energy Package*"), con il triplice obiettivo di implementare l'efficienza energetica, conseguire la *leadership* a livello globale nelle fonti rinnovabili e offrire un patto

¹⁶² V. Agenzia Nazionale Efficienza Energetica - Enea, *Rapporto annuale Efficienza energetica, Analisi e risultati delle policy di efficienza energetica del nostro paese*, Roma, ottobre 2020.



equo ai consumatori sui prezzi. Tale misura, come rilevato anche nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti per il 2020, *“costituisce ad oggi il principale strumento di pianificazione generale dell’Unione europea in materia di energia”*. In tale contesto, *acquista particolare rilevanza l’efficienza energetica degli edifici residenziali e commerciali, sia pubblici che privati, nonché l’edilizia sociale, con la correlativa questione della “povertà energetica”*.

Nell’ambito generale dell’edilizia, la politica europea sull’efficienza energetica (di cui alle Direttive 2012/27/UE e 2010/31/UE) è stata aggiornata con la Direttiva 2018/844/UE/EPBD che, in particolare, ha introdotto l’obbligo di migliorare le prestazioni energetiche degli edifici nuovi ed esistenti, rendere più efficaci le strategie di ristrutturazione degli immobili a lungo termine, incoraggiare l’uso delle tecnologie informatiche negli edifici al fine di ottenere un efficientamento energetico fino ad arrivare, entro il 2050, alla trasformazione degli edifici ad energia quasi zero.

Le Direttive *Energy Efficiency Directive - EED - e Energy Performance of Buildings Directive - EPBD* fanno parte integrante della nuova *governance* europea dell’energia, che sancisce il principio dell’*“energy efficiency first”*. Secondo questo principio, gli Stati membri dovranno considerare – prima di adottare decisioni politiche, di pianificazione e di investimento in ambito energetico – se esistono misure di efficienza energetica alternative solide dal punto di vista tecnico, economico, ambientale e dell’efficienza in termini di costi che consentano comunque di conseguire gli obiettivi delle decisioni politiche.

L’adozione di una nuova Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici trova ragione nel fatto che il comparto edilizio presenta un’incidenza di assoluto rilievo in termini di impatto energetico: è stato stimato, infatti, che il patrimonio edilizio dell’Unione è il maggior consumatore energetico nel continente, nella



misura del 40%. Inoltre, mentre i nuovi edifici tendono a consumare circa la metà dell'energia di edifici costruiti 20 anni fa, la rapida obsolescenza tende, nel tempo, a rendere inefficiente lo "stock", ancor più se guardato nella prospettiva di obiettivi sempre crescenti al passare degli anni e sempre più esigenti fino al termine finale fissato dall'Unione. La ricerca ha evidenziato, in proposito, come la frammentazione degli interventi debba lasciare spazio all'adozione di linee guida generali e di soluzioni standardizzate, per assicurare maggiore efficienza dei progetti.

Secondo i dati della Commissione europea, inoltre, al parco immobiliare è riconducibile circa il 36% di tutte le emissioni di CO₂ nel territorio eurounitario.

Quasi il 50% del consumo dell'energia finale dell'Unione è usato per riscaldamento e rinfrescamento, di cui l'80% negli edifici. Il conseguimento degli obiettivi energetici e climatici europei è, dunque, fortemente legato al rinnovamento e all'adeguamento del parco immobiliare: ciò è anche sollecitato dal *Green deal*¹⁶³.

In tale contesto si iscrive il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il Clima (PNIEC), nel quale non a caso il settore civile riveste un ruolo principale nel quadro degli interventi per conseguire gli obiettivi di riduzione dei consumi di energia primaria e dei gas serra previsti per il 2030, nella prospettiva ulteriore di un'economia ad impatto climatico zero entro il 2050.

Secondo il Rapporto 2020 dell'ENEA, il Piano prevede una progressiva integrazione dell'efficienza energetica anche tramite politiche e misure con finalità principali diverse dall'efficientamento, per ottimizzare il rapporto tra costi e benefici delle azioni. Nell'ambito edilizio, quindi, sono previsti, come già avvenuto in passato, interventi volti alla ristrutturazione edilizia, sismica,

¹⁶³ Camera dei deputati, *Documentazione parlamentare, Studi – Attività produttive, Sviluppo economico e politiche energetiche*, 27 ottobre 2020.



impiantistica ed estetica di edifici e quartieri.

Di fondamentale importanza risulta, altresì, lo sfruttamento delle energie rinnovabili, tramite le tecnologie del solare termico, della pompa di calore elettrica e a gas, della micro e mini-cogenerazione ad alto rendimento, soprattutto se alimentate con gas rinnovabili. Accanto alle descritte soluzioni tecniche innovative, il Piano contempla anche la *“necessaria semplificazione degli iter autorizzativi e la rimozione o attenuazione di vincoli urbanistici particolarmente rigidi per determinate installazioni”*, al fine di favorire la decarbonizzazione nell’edilizia pubblica e di responsabilizzare le pubbliche amministrazioni¹⁶⁴ diverse da quelle strettamente coinvolte nella redazione di strategie di lungo termine, per la ristrutturazione del patrimonio immobiliare nazionale, sia pubblico che privato, mediante una rassegna completa degli edifici.¹⁶⁵

Nel 2017 è stata, inoltre, approvata la Strategia energetica nazionale (SEN), con la previsione di un piano di investimenti non soltanto, come sopra esposto, diretti ad una maggiore efficienza energetica del patrimonio immobiliare pubblico e privato, ma anche a sostegno della riduzione dei consumi (meccanismi dei Certificati bianchi o TEE e del Conto Termico). Questi ultimi si sono rivelati, a livello di *performances* energetiche e di sostegno all’efficienza energetica, particolarmente efficaci, permettendo di raggiungere risparmi notevoli.¹⁶⁶

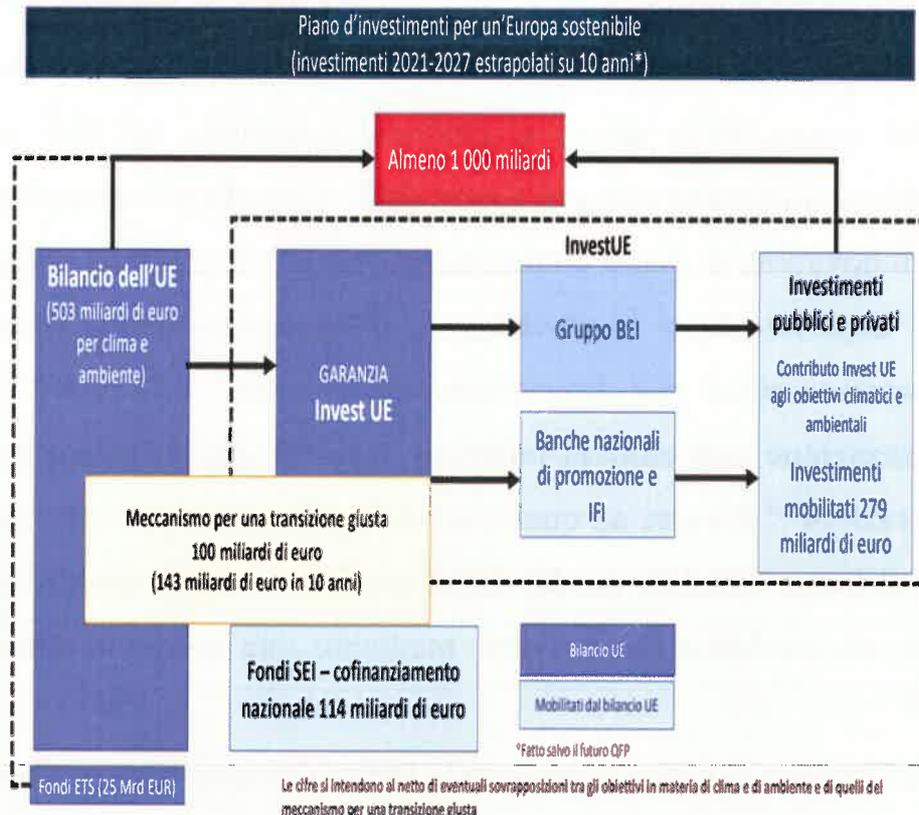
¹⁶⁴ Enea, *Rapporto annuale 2020*, cit.

¹⁶⁵ Rapporto annuale, versione integrale, cit., Prefazione di Federico Testa.

¹⁶⁶ Fonte: Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020*, cap. 10, pag. 8.



Figura 1.7. Fonti di finanziamento per la mobilitazione di almeno 1.000 miliardi di euro per il piano di investimenti per un'Europa sostenibile



Fonte: Commissione Europea

4. L'impatto del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) sul sistema nazionale delle misure di sostegno ai settori edilizio ed energetico.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è stato presentato alla Commissione Europea nel quadro delle plurime iniziative decise dai vertici dell'Unione Europea, per affrontare i gravi effetti depressivi prodotti dalla pandemia da COVID-19 sui sistemi sociali ed economici dei Paesi membri. Nel rispetto della sovranità degli Stati e delle peculiarità economico-sociali di ciascuno di essi, è stata prevista, infatti, la presentazione di piani nazionali di ripresa.

In questo contesto, nel documento italiano viene evidenziata, nelle premesse, la particolare vulnerabilità del nostro Paese sotto plurimi aspetti, sia di carattere macroeconomico (bassa crescita strutturale ed elevato *deficit*) sia sociale



(fenomeno dei “*neet*”, bassa occupazione e valorizzazione femminile, oltre alla secolare “questione meridionale”). Il PNRR presentato dal Governo si articola in 6 Missioni, in coerenza con i sei pilastri del Programma *Next Generation EU* (NGEU): 1) digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) inclusione e coesione; 6) salute. Le stesse sono, inoltre, suddivise in 16 componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali, definiti nella strategia di azione nazionale.

Per ogni Missione sono indicate le linee di investimento e le riforme settoriali, in totale 49, volte ad introdurre regimi regolatori e procedurali più efficienti nei rispettivi ambiti.

Le risorse programmate con il PNRR – pari a complessivi 235,12 miliardi di euro – si presentano articolate nei seguenti termini:

- il 30% è destinato agli investimenti per il contrasto al cambiamento climatico (69,94 miliardi),
- il 21% alla digitalizzazione (49,86 miliardi),
- il 14% all’istruzione e alla ricerca (33,81 miliardi),
- il 13% alle infrastrutture (31,46 miliardi),
- il 13% all’inclusione e alla coesione,
- il 9% alla salute (20,23 miliardi).

Rispetto a tale distribuzione *ratione materiae*, si presenta di rilievo il dato afferente all’entità delle risorse suscettibili di gestione territoriale, delle quali il 40% circa è destinato al Mezzogiorno.

Deve inoltre sottolinearsi come – sul piano delle dotazioni finanziarie destinate alla realizzazione del Piano – l’importo di 191,5 miliardi attribuiti all’Italia a valere sul Dispositivo di Ripresa e Resilienza (RFF) dell’Unione Europea, risulta integrato da ulteriori 30,6 miliardi provenienti dal Fondo complementare,



approvato con l'art. 2 del citato d.l. n. 59/2021, che viene finanziato attraverso lo scostamento pluriennale di bilancio approvato dal Parlamento il 22 aprile 2021, nonché dalle risorse, pari a 13 miliardi, rese disponibili dal Programma *React-EU* (che, secondo la normativa UE, sono stanziati per gli anni 2021-2023). Gli apporti così determinati compongono, pertanto, il riferito complesso di fondi assegnati a Missioni e componenti del PNRR, pari a 235,1 miliardi di euro.

Dai dati riportati – nei quali risulta la destinazione di quasi 70 miliardi di euro agli interventi di contrasto al cambiamento climatico – emerge come anche nel Piano nazionale l'efficientamento energetico rivesta un rilievo fondamentale nell'ambito delle azioni strumentali alla realizzazione del più ampio obiettivo, rappresentato dalla “transizione ecologica”.

Nelle premesse al PNRR, non a caso, la transizione ecologica e la necessità di riduzione le emissioni inquinanti (certamente generate anche da un parco immobiliare vetusto ed inefficiente sul piano energetico) costituiscono uno dei tre assi portanti del Piano stesso assieme alla transizione digitale e al riequilibrio con il Mezzogiorno. Si prevedono, quindi, specifici interventi, tra gli altri obiettivi, per l'efficientamento del patrimonio immobiliare pubblico e privato e per il contrasto al dissesto idrogeologico.

In detto contesto, si iscrive, tra l'altro, l'introduzione di semplificazioni in materia di edilizia e di urbanistica e di interventi per la rigenerazione urbana, volte a risolvere le riscontrate criticità operative del c.d. “superbonus” ed “ecobonus” del 110%, specie per l'attestazione della conformità edilizia per gli edifici risalenti, con la rimozione degli ostacoli burocratici. Non va poi dimenticato l'investimento 1.3, volto a migliorare l'efficienza energetica nei cinema, nei teatri e nei musei. Di seguito il quadro delle risorse e degli obiettivi, come illustrati nel PNRR:



M2C3: EFFICIENZA ENERGETICA E RIQUALIFICAZIONE DEGLI EDIFICI

QUADRO DELLE MISURE E RISORSE (MILIARDI DI EURO):

| 15,36 Mld Totale | Ambiti di intervento/Misure | Totale |
|------------------------|--|--------|
| | 1. Efficientamento energetico edifici pubblici | 1,21 |
| | Investimento 1.1: Piano di sostituzione di edifici scolastici e di riqualificazione energetica | 0,80 |
| | Investimento 1.2: Efficientamento degli edifici giudiziari | 0,41 |
| | Riforma 1.1: Semplificazione e accelerazione delle procedure per la realizzazione di interventi per l'efficientamento energetico | - |
| | 2. Efficientamento energetico e sismico edilizia residenziale privata e pubblica | 13,95 |
| | Investimento 2.1: Ecobonus e Sismabonus fino al 110 per cento per l'efficienza energetica e la sicurezza degli edifici | 13,95 |
| | 3. Sistemi di teleriscaldamento | 0,20 |
| | Investimento 3.1: Sviluppo di sistemi di teleriscaldamento | 0,20 |

Per quanto qui specificamente interessa, il Piano estende la misura del c.d. *Superbonus*, introdotta dall'art. 119 del Decreto Rilancio, dal 2021 al 2023 (cfr. le disposizioni specifiche introdotte con il d.l. n. 59/2021 c.d. "Decreto Sostegni bis", citate in precedenza).

Sul piano strutturale il sostegno conserva il carattere di detrazione fiscale pari al 110% delle spese sostenute, usufruibili in un periodo di 5 anni e disponibili per chi intende effettuare ristrutturazioni energetiche e antisismiche degli edifici residenziali. Sono egualmente confermati, ai fini della maggiore fruibilità del beneficio, gli strumenti finanziari della "cessione del credito" e del "pagamento anticipato", per agevolare gli ingenti investimenti iniziali per esso richiesti.

Anche nel PNRR l'obiettivo è duplice: ristrutturazione di oltre 100.000 edifici a regime, con una superficie totale di oltre 36 milioni di mq, con un risparmio



energetico di 191 Ktep/anno e riduzione delle emissioni di gas serra di circa 667 Kton Co₂/ anno¹⁶⁷ e uno stimolo alle economie locali con la creazione di posti di lavoro nella filiera dell'edilizia e nell'indotto, con possibilità di intervenire a sostegno delle categorie deboli colpite dalla pandemia.

Sul piano finanziario¹⁶⁸, in relazione al *superbonus*, l'articolo 1, comma 4 del D.L. n. 59/2021 ridetermina la copertura prevista nella legge di bilancio (art.1, comma 73, legge 30 dicembre 2020 n. 178), per la parte a valere sulle risorse previste per l'attuazione del progetto nell'ambito del Piano nazionale per la ripresa e la resilienza, ai sensi del comma da 1037 della medesima legge n. 178/2020, nei seguenti termini:

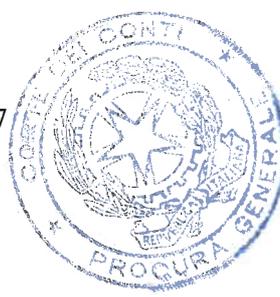
- 1.315,4 milioni di euro per l'anno 2023,
- 1.310,9 milioni di euro per l'anno 2024,
- 560,1 milioni di euro per l'anno 2025,
- 505,79 milioni di euro per l'anno 2026.

In particolare, nell'ambito delle risorse del Piano nazionale per gli investimenti complementari, finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR nella misura di 30,6 miliardi, per gli anni dal 2021 al 2026, ai fini del finanziamento del *Superbonus*, sono destinati 910 milioni di euro per l'anno 2023, 829,9 milioni di euro per l'anno 2024, 1.439,9 milioni di euro per l'anno 2025 e 1.383,81 milioni di euro per l'anno 2026 (art. 2, comma 4).

A tal riguardo, le risorse destinate alla detrazione 110% *Superbonus* sono allocate nella Componente 3 della Missione 2 (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici) del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

¹⁶⁷ Tep: tonnellata equivalente di petrolio, che associa il contenuto di energia alle tonnellate metriche di petrolio. Kton: unità di misura convenzionale del potere esplosivo pari a quella liberata da 1000 tonnellate di tritolo.

¹⁶⁸ Dati acquisiti da *Dossier Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*, 18 maggio 2021, pag. 45 e ss.



Di interesse si presenta, in chiave prospettica, la previsione che gli eventuali minori oneri previsti rilevati dal monitoraggio degli effetti dell'agevolazione, rispetto alla previsione tendenziale, sono vincolati alla proroga del termine della fruizione della detrazione *Superbonus*, da definire con successivi provvedimenti legislativi (art. 2, comma 5). Essa prefigura un ulteriore possibile consolidamento di tale strumento di sostegno.

Con riferimento, invece, agli interventi specificamente destinati all'efficientamento energetico, il medesimo d.l. n. 59/2021 prevede l'integrazione degli interventi pianificati nel PNRR con risorse nazionali con uno specifico finanziamento, così articolato: 3 milioni di euro per l'anno 2021, 7 milioni di euro per l'anno 2022 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026 per un totale di 50 milioni di euro.

Ai fini della ripartizione dei fondi del Piano complementare, la gestione è affidata al Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibile, mentre il monitoraggio ed il controllo sull'attuazione del Piano sarà gestita dalla Ragioneria generale dello Stato, che costituisce il punto di contatto con la Commissione europea, utilizzando il sistema informativo ReGIS, di cui all'art. 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di Bilancio 2021). A tale sistema di monitoraggio avranno accesso sia gli "utenti delle Istituzioni nazionali coinvolte", sia l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, la Corte dei conti e l'EPPO, secondo quanto previsto dall'art. 22, par. 2, lett. e), del regolamento (EU) 2021/241.

È stato osservato, altresì, che le risorse del Piano complementare consentirebbero, in base alle ordinarie regole di bilancio, l'attuazione degli interventi in un arco temporale più ampio rispetto al 2026, termine finale fissato per il completamento degli interventi del PNRR.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Cfr. *Dossier Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*, 18 maggio 2021, cit., p. 12.



Sia le misure del PNRR che del piano nazionale complementare dovranno tenere conto dei vari modelli di orientamento elaborati dalla Commissione della UE che, per quanto qui interessa, si incentrano soprattutto sull’iniziativa “renovate” volta, appunto, a realizzare l’efficienza energetica degli edifici. In tale direzione, l’Organo comunitario ha indicato anche modelli di orientamento per impedire che, attraverso i piani, si violino le normative in materia di divieto di aiuti di Stato, ai sensi dell’art. 107, par. 1, del trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE).

5. Conclusioni

La convergenza degli strumenti messi in campo dai Governi europei e nazionali, volti al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi in materia ambientale da parte degli Stati membri, costituisce, indubbiamente, un’opportunità unica per il Paese.

Da un lato, le misure sopra delineate costituiscono un sicuro moltiplicatore per stimolare un’economia interna in fase depressiva, anche prima dell’ondata pandemica; dall’altro, si inscrivono in un panorama continentale e mondiale volto alla riduzione delle emissioni energetiche, quale strumento irrinunciabile per la salvaguardia delle risorse del pianeta. Inoltre, di non secondaria importanza è la straordinaria occasione per affrontare problematiche nazionali risalenti nel tempo, quali la prevenzione del rischio sismico, la riduzione della dipendenza energetica, la prevenzione del rischio idrogeologico, cui pure sono dedicate imponenti risorse.

La complessità delle tematiche, la scarsa integrazione tra i vari livelli di governo territoriale, l’assenza di digitalizzazione della documentazione riguardante gli edifici e il rilevante tasso di abusivismo edilizio, anche in termini di difformità degli edifici dal progetto originario, rappresentano tuttavia dei rilevanti ostacoli alla realizzazione degli ambiziosi obiettivi programmati. A tali



gravi criticità si aggiungono l'aumento rilevante della complessità burocratica e l'assenza di un coordinamento della normativa intervenuta nel tempo¹⁷⁰, nonché aspetti pratici quali la scarsità di personale tecnico adeguato e l'aumento esponenziale dei prezzi delle materie prime dell'edilizia, come lamentato dalle associazioni di settore.

Nel nuovo contesto, determinato dagli impegni assunti in sede di Unione Europea per la realizzazione del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, le descritte questioni tecniche, amministrative ed ordinamentali dovranno essere affrontate e risolte con ineludibile tempestività, per poter assicurare il rispetto dei vincoli teleologici e temporali per esso imposti.

Auspicabilmente, in sede di Rendiconto del bilancio statale dell'esercizio 2021, dovranno emergere i primi indici qualitativi e quantitativi in ordine all'andamento di tale irrinunciabile processo migliorativo.

¹⁷⁰ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, *Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica*, cit., pag. 520.



Capitolo VIII

LA RIDUZIONE DEL DEBITO COMMERCIALE IN SANITÀ, COME OBIETTIVO DI CRESCITA E DI SVILUPPO DELL'ECONOMIA

(V.P.G. Adelisa Corsetti)

Sommario: 1. I numeri della spesa sanitaria nelle sue diverse componenti durante l'emergenza dal COVID-19. 2. Le forniture di beni e servizi ed il persistente ritardo nei pagamenti. 3. Il contrasto ai ritardi nei pagamenti nell'ordinamento nazionale. 4. La direttiva europea 2011/7/UE e la sentenza della CGUE del 28 gennaio 2020. 5. Le specifiche misure atte a ridurre il debito commerciale. 5.1. Le anticipazioni di liquidità a sostegno della pluralità dei pagamenti. 5.2. Le anticipazioni di liquidità: nuove risorse stanziare per l'anno 2021. 5.3. La piattaforma dei crediti commerciali (PCC). 5.4. L'indicatore della tempestività dei pagamenti – ITP. 5.5. I premi e le sanzioni agli enti territoriali ad incentivo della puntualità dei pagamenti. 5.6. Le sanzioni agli enti inadempienti: il fondo di garanzia debiti commerciali. 5.7. Le sanzioni agli enti del SNN: la riduzione del trattamento accessorio dei direttori generali e amministrativi: la sentenza costituzionale n. 78/2020. 5.8. Il divieto di azioni esecutive e blocco della riscossione coattiva. 6. Gli effetti delle misure: i rilievi della magistratura contabile sui tempi dei pagamenti in sanità. 7. Conclusioni.

1. I numeri della spesa sanitaria nelle sue diverse componenti durante l'emergenza da COVID-19.

Com'era prevedibile, la spesa sanitaria nel 2020 ha compiuto un consistente balzo in avanti, passando dai 115,71 miliardi di euro del 2019 agli attuali 123,47 miliardi. Questo secondo i dati di contabilità nazionale forniti dall'Istat ed



elaborati dalle Sezioni riunite in sede di controllo nel Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica¹⁷¹.

L'ammontare della spesa è stato fortemente influenzato dalle disposizioni intese a far fronte all'emergenza epidemiologica tuttora in atto.

Le Regioni e le Aziende sanitarie sono state, infatti, autorizzate a stipulare contratti per l'acquisto di ulteriori prestazioni sanitarie, in deroga al limite di spesa, per incrementare le dotazioni dei posti letto in terapia intensiva, in pneumologia e per malattie infettive, nonché per il reclutamento di personale a tempo determinato e per la remunerazione delle prestazioni correlate alle particolari condizioni di lavoro del personale sanitario in servizio¹⁷².

L'incremento di quasi 7,8 miliardi è dovuto in parte ai maggiori redditi di lavoro (+3,1%) ma, soprattutto, rileva l'aumento della spesa per consumi intermedi (+12,8%), che incide sul risultato complessivo delle prestazioni sanitarie “*non market*” che superano i 74 miliardi di euro (di cui 37 sono relativi alla categoria dei consumi intermedi).

Consistente è la spesa gestita direttamente dal Commissario straordinario all'emergenza. Degli oltre 2,4 miliardi impiegati secondo i primi, limitati, rendiconti disponibili, per l'acquisto di materiali di uso corrente come mascherine, occhiali e altro, forniti alle strutture sanitarie territoriali e utilizzati presso gli ospedali pubblici per erogare il servizio sanitario, una parte consistente

¹⁷¹ Cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 28 maggio 2021, *Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica*, parte terza, *LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI, SANITÀ: LAVORI IN CORSO*, Tavola 1, pag. 247.

¹⁷² Cfr. art. 1, d.l. 9/03/2020, n. 14 (“Disposizioni urgenti per il potenziamento del Servizio sanitario nazionale in relazione all'emergenza COVID-19”), abrogato dall'art. 1, comma 2, L. 24 aprile 2020, n. 27, a decorrere dal 30 aprile 2020; id., art. 3, d.l. 17/03/2020, n. 18 (“Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”), convertito dalla l. 24 aprile 2020, n. 27; id., art. 2, d.l. 19.05.2020, n. 34 (“Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”), convertito dalla l. 17 luglio 2020, n. 77.



giustifica l'aumento dei consumi intermedi nei conti della sanità (1,4 miliardi)¹⁷³.

Va, al riguardo, ricordato che, in relazione alla situazione emergenziale, talune procedure di acquisto sono state svincolate dalle verifiche di competenza della magistratura contabile in sede di controllo, con limitazione della responsabilità per danno erariale alle sole fattispecie dolose¹⁷⁴.

2. Le forniture di beni e servizi ed il persistente ritardo nei pagamenti.

La peculiare disciplina delle forniture nella situazione emergenziale – dalla fase dell'efficacia dei relativi contratti alle verifiche sui comportamenti forieri di danno – si innesta sulla problematica del ritardo dei pagamenti. Si tratta di un tema annoso che impatta sul complesso dei beni e servizi acquisiti dalle pubbliche amministrazioni assumendo maggior importanza per la spesa sanitaria per ammontare delle risorse assorbite e rilevanza sociale.

¹⁷³ Nella richiamata indagine delle Sezioni riunite si legge *“In capo alla gestione commissariale vi sono anche investimenti (acquisti di ventilatori e simili) ceduti agli ospedali, ma che non incidono (come d'altronde tutte le spese in conto capitale) sui Conti della Protezione sociale. Nel 2020 le spese di carattere sanitario effettuate a valere sui fondi del Commissario sono relative ai ventilatori polmonari per le terapie intensive (27,6 milioni) e ai macchinari per la produzione di mascherine (81,1 milioni). Non risultano, almeno dai documenti trasmessi fino ad ora esborsi in relazione ai Piani di adeguamento delle strutture sanitarie per cui è previsto, come si vedrà meglio in seguito, un finanziamento di oltre 1,4 miliardi. Non ricompresi nei conti sanitari, ma in quelli del Commissario, sono i 393,4 milioni per gli arredi scolastici”* (Rapporto 2021 sul coordinamento della finanza pubblica, pag. 248).

¹⁷⁴ Cfr. art. 5-*quater*, d.l. n. 18/2020 (“Misure di semplificazione per l'acquisto di dispositivi medici”):
 “1. Al fine di conseguire la tempestiva acquisizione dei dispositivi di protezione individuali nonché medicali necessari per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 di cui alla delibera del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2020, il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzato all'apertura di apposito conto corrente bancario per consentire la celere regolazione delle transazioni che richiedono il pagamento immediato o anticipato delle forniture.
 2. Al conto corrente di cui al comma 1 ed alle risorse ivi esistenti si applica l'articolo 27, commi 7 e 8, del codice di cui al decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1.
 3. In relazione ai contratti relativi all'acquisto dei dispositivi di cui al comma 1, nonché per ogni altro atto negoziale conseguente alla urgente necessità di far fronte all'emergenza di cui allo stesso comma 1, posto in essere dal Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri e dai soggetti attuatori, non si applica l'articolo 29 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 novembre 2010, recante *“Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei ministri”*, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 286 del 7 dicembre 2010, e tali atti sono altresì sottratti al controllo della Corte dei conti. Per gli stessi atti la responsabilità contabile e amministrativa è comunque limitata ai soli casi in cui sia stato accertato il dolo del funzionario o dell'agente che li ha posti in essere o che vi ha dato esecuzione. Gli atti di cui al presente comma sono immediatamente e definitivamente efficaci, esecutivi ed esecutori, non appena posti in essere”.



Invero, la necessità di pervenire anche a una rapida conclusione dei procedimenti di spesa, riducendo i tempi di pagamento delle forniture, è una ricaduta del principio di buon andamento costituzionalizzato dall'art. 97 Cost.

Da esso discendono i criteri della programmazione e della razionalizzazione della spesa, nonché la previsione di riforme strutturali della contabilità pubblica e del sistema dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche. Questo nell'idea che un'accentuata ottimizzazione delle procedure di gestione del bilancio e della spesa produce effetti sull'efficacia dell'azione amministrativa, anche in termini di veloce raggiungimento degli obiettivi.

Ma vi è di più.

Il debito commerciale non è incluso nella definizione di debito pubblico rilevante per il rispetto delle regole europee, tranne per una minima parte¹⁷⁵. È, tuttavia, noto il suo fortissimo impatto sull'economia reale, ragion per cui il rispetto dei tempi di pagamento in sanità è da tempo all'attenzione del legislatore e degli organi sovranazionali.

È parimenti noto il favorevole effetto della spesa pubblica sullo sviluppo economico.

A fronte delle aspettative oggi suscitate dal varo del programma europeo “*Next generation*” in termini di aumento del PIL e di impulso alle imprese operanti nei vari settori economici, si può ben comprendere, *a contrariis*, quale danno economico possa essere cagionato alle imprese fornitrici di beni e servizi a una pubblica amministrazione in caso di insolvenza o di grave ritardo nei pagamenti.

Infatti, le imprese creditrici di una pubblica amministrazione, oltre ad aver subito la riduzione delle entrate e della liquidità prodotte dalla crisi in atto, si trovano in una situazione più pesante delle altre dovendo affrontare la difficoltà a

¹⁷⁵ L'impatto del debito commerciale sul debito pubblico rilevante ai fini della procedura dei disavanzi eccessivi è la parte corrispondente alle passività commerciali cedute *pro soluto* (cioè senza possibilità di rivalsa nel caso la pubblica amministrazione non pagasse) dai creditori a intermediari finanziari.



recuperare le risorse investite e far fronte ai debiti contratti per acquistare i beni e finanziare i servizi forniti alle amministrazioni pubbliche.

La riduzione del debito commerciale della pubblica amministrazione e, segnatamente, delle Regioni e delle aziende sanitarie, diventa, quindi, un fattore essenziale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del sistema Paese: obiettivi che, durante la legislazione emergenziale, sono stati perseguiti con “aiuti” mirati alle aziende in difficoltà a causa della pandemia¹⁷⁶, e che rischiano, invece, di essere vanificati o depotenziati ove tali provvedimenti non siano accompagnati dal costante monitoraggio dei tempi di pagamento e dall’implementazione delle misure atte a farvi fronte.

3. Il contrasto ai ritardi nei pagamenti nell’ordinamento nazionale.

Dall’essenzialità della lotta ai ritardi nei pagamenti, particolarmente sentita nell’attuale fase di sofferenza del sistema economico, discende la massima attenzione del legislatore nell’assunzione dei provvedimenti più idonei a contrastare il fenomeno.

In primo luogo, si rammenta che le regole di contabilità consentono ad amministrazioni, enti e società pubbliche di programmare spese soltanto se risultano stanziati in bilancio le risorse necessarie ad assicurarne la copertura (a eccezione dei debiti fuori bilancio e delle spese necessarie a far fronte a situazioni

¹⁷⁶ Cfr. tra gli altri provvedimenti, l’art. 26 (“Fondo per il sostegno delle attività economiche particolarmente colpite dall’emergenza epidemiologica”) del d.l. 22/03/2021, n. 41 – “Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all’emergenza da COVID-19” – “1. Per l’anno 2021 è istituito nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze un Fondo di 200 milioni di euro da ripartire tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano da destinare al sostegno delle categorie economiche particolarmente colpite dall’emergenza da COVID-19, ivi incluse le imprese esercenti attività commerciale o di ristorazione operanti nei centri storici e le imprese operanti nel settore dei matrimoni e degli eventi privati. Il riparto del fondo fra le Regioni e le Province autonome è effettuato, sulla base della proposta formulata dalle Regioni in sede di auto-coordinamento, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro 30 giorni dall’entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Ai relativi oneri, pari a 200 milioni di euro per l’anno 2021, si provvede ai sensi dell’articolo 42”.



emergenziali). Al fine di contenere la formazione dei residui e di limitare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti, vi è 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 disciplinare¹⁷⁷.

Occorre poi menzionare i progressi raggiunti con l'entrata in vigore del sistema dell'armonizzazione contabile ove sono presenti gli anticorpi utili ad arginare la formazione dei residui e, quindi, a prevenire il formarsi di ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali in cui il debitore è una pubblica amministrazione.

È nella logica del bilancio armonizzato 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, secondo il principio della competenza finanziaria potenziata¹⁷⁸.

¹⁷⁷ 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 del TUEL (d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, come emendato dal d.lgs. n. 118/2011) per gli impegni degli enti locali. Una norma di simile 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. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102).

¹⁷⁸ Cfr. per l'ordinamento contabile regionale, l'art. 56, comma 1, del d.lgs. n. 118/2011: *“Tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate passive, da cui derivano spese per la regione, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza, secondo le modalità previste, dal principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Le spese sono registrate nelle scritture contabili anche se non determinano movimenti di cassa effettivi”*. Per le amministrazioni centrali il principio della competenza potenziata è stato introdotto con il d.lgs. 16 marzo 2018, n. 29 (che ha innovato il concetto di impegno e di accertamento secondo i principi di esigibilità modificando la legge di contabilità generale approvata con l. n. 196/2009) e con il d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116 (che ha modificato il principio contabile generale n. 20, allegato alla richiamata l. di contabilità). Per gli enti pubblici diversi dallo Stato, cfr. il d.lgs. 31 maggio 2011, n. 91 e, in particolare, il regolamento adottato ai sensi dell'art. 4, comma 3, lettera b), dello stesso decreto.



Tanto premesso sul piano generale, gli interventi normativi espressamente finalizzati a migliorare il puntuale assolvimento degli obblighi di pagamento, seguono le seguenti direttrici:

- a) concessione, a favore degli enti sprovvisti di liquidità, di anticipazioni da destinare allo smaltimento dei debiti arretrati;
- b) certificazione dei crediti commerciali mediante piattaforma elettronica (PCC), indicatori di tempestività e monitoraggio automatizzato dei tempi di pagamento;
- c) evoluzione della PCC, mediante disciplina della cessione dei crediti commerciali e previsione di modalità di compensazione di tali crediti con i debiti di natura tributaria;
- d) incentivazione della puntualità dei pagamenti mediante previsione di meccanismi premiali e sanzionatori.

4. La direttiva europea 2011/7/UE e la sentenza della CGUE del 28 gennaio 2020.

L'attenzione riservata in ambito nazionale al tema in esame è, altresì, correlata alle norme europee in materia di ritardi dei pagamenti nelle transazioni commerciali, aggiornate con la direttiva 2011/7/UE, prevedono che l'adempimento sia eseguito entro i 30 giorni, come termine ordinario, che diventano 60 per gli enti del servizio sanitario nazionale e per le imprese pubbliche tenute al rispetto delle norme sulla trasparenza (art. 3).¹⁷⁹

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

¹⁷⁹ La direttiva 2011/7/UE è stata recepita nell'ordinamento giuridico italiano dal d.lgs. 9 novembre 2012, n. 192 ("Modifiche al decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, per l'integrale recepimento della direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, a norma dell'articolo 10, comma 1, della legge 11 novembre 2011, n. 180"). Il d.lgs. n. 231/2002, a sua volta, aveva recepito nell'ordinamento giuridico italiano la direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, anch'essa relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.



senza che sia necessario un sollecito (art. 4).

La direttiva prevede obblighi rafforzati nei confronti degli Stati membri quando sono inadempienti le pubbliche amministrazioni che, notoriamente, godono di flussi di entrate maggiormente certi, prevedibili e continui rispetto alle imprese, potendo ottenere finanziamenti a condizioni migliori rispetto a queste ultime. Nella consapevolezza che i ritardi nel pagamento da parte dei soggetti pubblici sono suscettibili di determinare costi ingiustificati per le imprese, compromettendo la loro competitività e redditività oltre ad aggravare preesistenti problemi di liquidità, la direttiva si propone l'obiettivo *“di lottare contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, al fine di garantire il corretto funzionamento del mercato interno, favorendo in tal modo la competitività delle imprese e in particolare delle PMI”* (art. 1).

Particolare attenzione è riservata alla situazione dei servizi sanitari i quali *“come parte fondamentale dell'infrastruttura sociale europea, sono 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”*. Quindi, vi è il favor verso la concessione di tempi di pagamento più ampi (sino a 60 giorni), fermo restando il richiamo agli Stati membri affinché non siano superati i predetti termini¹⁸⁰.

La Corte di giustizia, grande sezione, con sentenza 28.01.2020 (in causa C-122/18), ha dichiarato l'inadempimento dello Stato italiano agli obblighi che discendono dall'art. 4 della richiamata direttiva (su ricorso promosso dalla

¹⁸⁰ Nel “considerato n. 25” della richiamata direttiva 2011/7/UE si legge: *“(…) Per tutti i sistemi si pone il problema di stabilire priorità nell'assistenza sanitaria in modo tale da bilanciare le esigenze dei singoli pazienti con le risorse finanziarie disponibili. Gli Stati membri dovrebbero quindi poter concedere agli enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria una certa flessibilità nell'onorare i loro impegni. A tal fine, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati, a determinate condizioni, a prorogare il periodo legale di pagamento fino ad un massimo di sessanta giorni di calendario. Gli Stati membri, tuttavia, dovrebbero adoperarsi affinché i pagamenti nel settore dell'assistenza sanitaria siano effettuati in accordo con i periodi legali di pagamento”*.



Commissione europea). In particolare, il giudice europeo ha ritenuto che la responsabilità dello Stato non venga meno quando le pubbliche amministrazioni contraenti agiscono nell'ambito di una transazione commerciale, ossia al di fuori delle loro prerogative di pubblici poteri e che gli obblighi previsti dalla direttiva si configurino come “di risultato” e non “di mezzi”, poiché il tema è il rispetto effettivo dei termini di pagamento; né rileva il fatto che l'inadempimento sia imputabile a un'istituzione costituzionalmente indipendente, come nel caso delle amministrazioni regionali¹⁸¹.

Nella sentenza è rimarcata, altresì, la necessità di “*un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti rapidi*” e, pur prendendo atto degli sforzi compiuti dallo Stato italiano per migliorare l'endemica situazione di ritardo nei pagamenti, si è tenuto conto dei dati oggettivi disponibili al 16.04.2017¹⁸².

Va da sé che, una volta accertato l'inadempimento, lo Stato membro interessato è tenuto a conformarsi alla sentenza senza indugio. Tale giudicato, infatti, può costituire il presupposto per l'irrogazione di successive sanzioni nell'ulteriore sviluppo contenzioso della procedura.

Per completezza, si rammenta che la Corte di giustizia aveva aperto una procedura di infrazione (n. 2017/2090) anche in tema di ritardo dei pagamenti

¹⁸¹ Cfr. sentenza CGUE 28.01.2020 (in causa C-122/18), par. 55, 57.

¹⁸² Cfr. sentenza CGUE 28.01.2020 (in causa C-122/18), par. 60, secondo cui “*la Repubblica italiana ha indicato che, per tutto il 2016, i tempi medi di pagamento erano ammontati a 41 giorni per le pubbliche amministrazioni non rientranti nel sistema sanitario nazionale e a 67 giorni per quelle appartenenti al medesimo, dati, questi, redatti sulla base delle fatture ricevute da tutte le pubbliche amministrazioni con riferimento allo stesso anno (oltre 27 milioni)*”. Tuttavia, si legge nella richiamata sentenza, tra gli argomenti delle parti (par. 21): “*la Commissione rileva che taluni studi realizzati da altri enti e associazioni contraddicono le conclusioni delle relazioni bimestrali presentate dalla Repubblica italiana, secondo le quali vi sarebbe una diminuzione progressiva dei tempi medi di pagamento. Infatti, tali studi evidenzerebbero l'esistenza di tempi medi di pagamento che vanno da 99 giorni (studio realizzato dalla Confartigianato, associazione che rappresenta taluni artigiani e PMI) a 145 giorni (studio realizzato dall'Assobiomedica, associazione che rappresenta le imprese che forniscono dispositivi medici alle strutture sanitarie italiane), o addirittura a 156 giorni (studio realizzato dall'ANCE, associazione di imprese del settore edile). In casi limite, il tempo di pagamento sarebbe pari a 687 giorni (studio realizzato dal quotidiano Il Sole 24 Ore)*”.



negli appalti pubblici, esitata nella riscrittura dell'art. 113-*bis* del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, mediante la legge europea 2018¹⁸³.

5. Le specifiche misure atte a ridurre il debito commerciale.

5.1 Le anticipazioni di liquidità a sostegno della puntualità dei pagamenti.

In passato, cospicue risorse finanziarie – da destinare al pagamento dei crediti certi, liquidi ed esigibili vantati dalle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni – sono state concesse utilizzando il meccanismo delle anticipazioni di cassa di più lunga durata¹⁸⁴.

Nonostante la loro rimborsabilità nell'arco di un trentennio, è stata esclusa ogni equiparabilità a debito di finanziamento, trattandosi di risorse destinate anche alla liquidazione di spesa corrente e non soltanto di investimento¹⁸⁵. Ciò in ossequio al disposto dell'art. 119, comma 6, Cost. secondo cui *“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio,*

¹⁸³ L'art. 5 (“Disposizioni in materia di pagamenti nelle transazioni commerciali - Procedura di infrazione n. 2017/2090”) della l. 3 maggio 2019, n. 37 (“Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - legge europea 2018”), ha riscritto l'art. 113-*bis* del codice degli appalti. 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.

¹⁸⁴ Cfr. il d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, nonché con il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89. Con riferimento ai debiti delle Regioni e delle Province autonome e, in particolare, a quelli del SSN, le risorse sono state erogate sulla base di un apposito contratto stipulato tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro e la Regione interessata, nel quale sono state, altresì, definite le modalità di restituzione delle somme oltre a quelle di recupero in caso di inadempimento, con applicazione di interessi moratori (artt. 2 e 3).

¹⁸⁵ L'istituto delle anticipazioni di liquidità, per le caratteristiche sopra descritte, ha generato un acceso dibattito sulla corretta contabilizzazione, nel sistema dei bilanci armonizzati, del Fondo anticipazioni di liquidità (FAL) e della quota annuale oggetto di rimborso da parte degli enti beneficiari. In particolare, è stata precisata, anche a seguito di interventi della Corte costituzionale (sent. cost. n. 181/2015 e n. 4/2020) e della Sezione delle autonomie (deliberazione n. 19/2014 e n. 33/2015), la funzione del FAL, alimentato con risorse che l'ente ha l'obbligo di accantonare allo scopo di sterilizzare il risultato di amministrazione e, in ultima analisi, di impedire un incremento della capacità di spesa (a seguito di una erogazione destinata ad incidere solo sulla liquidità dell'Ente) (art. 1, commi 692 e ss. l. n. 208/2015).



attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

Questo modello operativo è stato replicato con il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, in favore degli enti territoriali che, anche a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria in atto, non possano far fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali (art. 116, comma 1).

Le stesse agevolazioni sono state concesse alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano per le carenze di liquidità dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale (art. 117, comma 5): anche in questo caso le anticipazioni sono concesse dalla Cassa depositi e prestiti S.p.A. su richiesta inoltrata dal 15.06.2020 al 7.07.2020¹⁸⁶.

Le modalità di erogazione sono quelle stabilite nella Convenzione intesa a regolare l'operatività del “*Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili*” che è distinto in due sezioni, a seconda che si tratti di debiti degli enti del SSN o di altre tipologie di debito a carico di Regioni ed enti locali¹⁸⁷. Nel complesso, sul Fondo sono appostati **12 miliardi di euro per il 2020**, di cui 6,5 a favore degli enti locali, 4 per gli enti del SSN e 1,5 per i debiti

¹⁸⁶ Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, con il comunicato del 27 maggio 2020, ha fissato il tasso di interesse applicabile alle anticipazioni di liquidità previste dagli articoli 115 e seguenti del d.l. n. 34/2020. Nello specifico, le risorse messe a disposizione dal Ministero per far fronte al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019 sconteranno un tasso fisso dell'1,226%.

¹⁸⁷ Cfr. l'art. 115, comma 1, d.l. n. 34/2020.



non sanitari del comparto regionale¹⁸⁸.

Si rammenta che il mancato pagamento dei debiti pregressi – per la liquidazione dei quali sono state ottenute anticipazioni di liquidità – espone il personale dirigente a sanzioni disciplinari, nonché alle misure previste per la responsabilità dirigenziale¹⁸⁹.

Accanto a questa tipologia, l'ordinamento ha consentito agli enti territoriali di fruire delle anticipazioni di cassa da restituire entro l'anno; strumenti finanziari che gli enti territoriali possono richiedere, anche per i debiti degli enti del SSN, alle banche, agli intermediari finanziari, alla Cassa depositi e prestiti S.p.A. e alle istituzioni finanziarie dell'Unione europea (art. 4, commi da 7-bis a 7-novies, d.lgs. n. 231/2002, aggiunti dall'art. 1, comma 556, l. 27.12.2019, n. 160)¹⁹⁰.

5.2. Le anticipazioni di liquidità: nuove risorse stanziare per l'anno 2021.

Il meccanismo collaudato delle anticipazioni di più lunga durata è stato rilanciato dalla legge di bilancio 2021, che ha consentito alle regioni e alle province autonome di Trento e di Bolzano di richiederle – con deliberazione della giunta da adottare dall'1.02.2021 al 31.03.2021 – nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

¹⁸⁸ Cfr. UPB, 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", presso la Commissione V della Camera dei deputati (Bilancio, Tesoro e Programmazione), secondo cui "Il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari attribuisce alla norma un effetto di maggiore spesa di parte capitale di 12 miliardi sul saldo netto da finanziare del Bilancio dello Stato e sul fabbisogno, mentre nessun effetto viene imputato sull'indebitamento netto. Gli interessi sulle anticipazioni di liquidità versati dagli Enti sono iscritti come maggiore entrata extratributaria ai soli fini del saldo netto da finanziare".

¹⁸⁹ Cfr. l'art. 117, comma 10, secondo periodo, d.l. n. 34/2020: "Il mancato pagamento dei debiti entro il termine di cui al periodo precedente è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165". Per i debiti diversi da quelli sanitari, cfr. l'art. 116, comma 8, secondo periodo, dello stesso decreto.

¹⁹⁰ Analogo beneficio era stato previsto dall'art. 1, comma 849, l. n. 145/2018 (legge di bilancio 2019), con riferimento ai debiti (certi, liquidi ed esigibili) maturati alla data del 31 dicembre 2018.



Questo per le necessità dei relativi enti del Servizio sanitario nazionale i quali, a seguito della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia di COVID-19, hanno avuto difficoltà a fare fronte ai pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2019¹⁹¹.

Il tutto nell'ambito delle disponibilità di bilancio già previste per gli enti del SSN con il d.l. n. 34/2020 (v. *supra*).

Nuove risorse sono state, invece, stanziare con l'art. 21 del d.l. 25.05.2021, n. 73 ("Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali"). Si tratta di un miliardo di euro che è destinato ad incrementare, per l'anno 2021, il fondo destinato agli enti locali e alle regioni e province autonome "*per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari*"; risorse che gli enti territoriali sono facoltizzati a chiedere con deliberazione della giunta, da adottare nel periodo dal 14.06.2021 al 7.07.2021¹⁹².

Secondo lo schema delle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013, ne è prevista la restituzione in 30 anni¹⁹³.

¹⁹¹ Cfr. art. 1, comma 833, l. n. 178/2020. Gli enti beneficiari possono chiedere, con deliberazione della giunta, a decorrere dal 1° febbraio 2021 fino al 31 marzo 2021, alla Cassa depositi e prestiti (CDP) Spa l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti, secondo le modalità stabilite nell'addendum alla Convenzione sottoscritta il 28 maggio 2020 ai sensi dell'articolo 115, comma 2, del d.l. n. 34/2020, a valere sulle risorse disponibili a legislazione vigente.

¹⁹² Cfr. l'art. 21 ("Fondo di liquidità per il pagamento dei debiti commerciali degli enti territoriali"), comma 2, primo periodo: "*Al fine di garantire l'immediata operatività del Fondo di cui al comma 1, entro 10 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto-legge, il Ministero dell'economia e delle finanze stipula con la Cassa depositi e prestiti S.p.A. un addendum alla convenzione sottoscritta, ai sensi dell'articolo 115, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e trasferisce l'importo attribuito alla "Sezione per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti locali e delle regioni e province autonome per debiti diversi da quelli finanziari e sanitari" al corrispondente conto corrente istituito presso la Tesoreria centrale dello Stato, ai sensi del medesimo articolo 115 del decreto legge n. 34 del 2020*".

¹⁹³ Cfr. l'art. 117, comma 10, terzo periodo, d.l. n. 34/2020. Per i debiti diversi da quelli sanitari, cfr. l'art. 116, comma 8, terzo periodo, dello stesso decreto. Le modalità restano quelle concordate nell'apposita convenzione stipulata tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Cassa depositi e prestiti, con oneri di verifica dell'effettivo tempestivo utilizzo delle somme concesse da parte



5.3 La piattaforma dei crediti commerciali (PCC).

Contestualmente, sono stati sviluppati gli strumenti di monitoraggio dei tempi di pagamento, tra cui la piattaforma dei crediti commerciali (PCC), avviata nel 2012 per la certificazione, su istanza del creditore, della certezza, liquidità ed esigibilità del credito vantato nei confronti di una pubblica amministrazione (per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali) al fine di consentirne la cessione *pro soluto* o *pro solvendo* a favore di banche o intermediari finanziari abilitati¹⁹⁴.

Con l'entrata in vigore del d.l. n. 35/2013, è stato dato nuovo impulso alla PCC, nel contesto di un più attento monitoraggio del rispetto dei tempi di pagamento richiesto dal recepimento della direttiva 2011/7/UE e, in particolare, dell'avvio del Tavolo di verifica degli adempimenti preposto per legge al monitoraggio della spesa sanitaria e degli equilibri di bilancio dei Servizi sanitari regionali.

Sin dall'avvio dell'istituto, la certificazione dei crediti commerciali è stata configurata come un obbligo, presidiato da specifiche regole sotto il profilo della responsabilità disciplinare e dirigenziale¹⁹⁵.

dell'istituto finanziatore (pagamenti da effettuare entro 60 giorni per i debiti degli enti del SSN, ridotti a 30 negli altri casi), il quale è facoltizzato a richiedere il rimborso dell'anticipazione in caso di inosservanza dei termini.

¹⁹⁴ 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'articolo 9, commi 3-bis e 3-ter del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 e successive modificazioni e integrazioni"), 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".

¹⁹⁵ Cfr. l'art. 9, comma 3-bis, quinto periodo, d.l. 29.11.2008, n. 185 ("Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anticrisi il quadro strategico nazionale"), convertito dalla l. 28.01.2009, n. 2. In senso analogo, cfr. l'art. 7, comma 2, d.l. n. 35/2013.



Con il d.l. n. 66/2014, è stato rivisto e potenziato lo strumento della cessione dei certificati, che diventano “*assistiti dalla garanzia dello Stato dal momento dell’effettuazione delle operazioni di cessione*” (art. 37).¹⁹⁶

Con riferimento alle anticipazioni di liquidità, si rammenta che la relativa richiesta è “*redatta utilizzando il modello generato dalla piattaforma elettronica per la gestione telematica del rilascio delle certificazioni*” (artt. 116, comma 3, e 117, comma 6, d.l. n. 34/2020), così come le verifiche sull’effettivo pagamento dei debiti sono eseguite dall’istituto finanziario mediante la PCC (artt. 116, comma 7, e 117, comma 10, d.l. n. 34/2020).

I crediti certificati (attraverso la PCC) possono essere ceduti a banche o intermediari finanziari abilitati oppure compensati con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo di cartelle esattoriali¹⁹⁷.

Analogamente, i crediti certificati sono compensabili con gli “*istituti definitivi della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario*”¹⁹⁸ o utilizzati per

¹⁹⁶ A tal fine, è stato istituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze un apposito “*Fondo per la copertura degli oneri determinati dal rilascio della garanzia dello Stato*” la cui garanzia è “*a prima richiesta, esplicita, incondizionata e irrevocabile*”. Cfr. il decreto del Ministro dell’economia e delle finanze del 27 giugno 2014 “*Strumenti per favorire la cessione di crediti certificati ai sensi dell’articolo 37 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89*”.

¹⁹⁷ Si fa riferimento, in particolare, alle misure di natura fiscale previste dal testo unico della riscossione, successivamente ampliate nel piano “*Destinazione Italia*”: dal combinato disposto risulta che è consentita la compensazione delle cartelle esattoriali in favore delle imprese titolari di crediti non prescritti, certi, liquidi ed esigibili, per somministrazione, forniture, appalti e servizi, anche professionali, maturati nei confronti della pubblica amministrazione e certificati secondo le modalità previste dalla richiamata piattaforma elettronica. Cfr. l’art. 28-*quater* del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (“*Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito*”), aggiunto dall’art. 31, comma 1-*bis*, d.l. 31.05.2010, n. 78, convertito dalla l. 30.07.2010, n. 122. V. anche l’art. 12, comma 7-*bis*, d.l. 23.12.2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano <<Destinazione Italia>>), convertito dalla l. 21.02.2014, n. 9. Le predette disposizioni, dettate per il 2014, sono state prorogate sino al 2020 (art. 37, comma 1-*bis*, d.l. n. 124/2019).

¹⁹⁸ Cfr. l’art. 28-*quinquies* (“*Compensazioni di crediti con somme dovute in base agli istituti definitivi della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario*”) del d.P.R. n. 602/1973, aggiunto dall’art. 9, comma 1, d.l. n. 35/2013.



ottenere il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC), anche a fronte di oneri non ancora versati¹⁹⁹.

È importante sottolineare che tramite la PCC sono effettuate, altresì, le verifiche sul rispetto degli obblighi tributari di cui all'art. 48-*bis*, d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602²⁰⁰. Peraltro, tali controlli risultano sospesi ai sensi dell'art. 153 del d.l. n. 34/2020, sicché le amministrazioni sono tenute a corrispondere integralmente le somme dovute fino a tutto agosto 2020 senza consultare la posizione del beneficiario nei riguardi dell'Agenzia delle Entrate per i pagamenti superiori a 5.000 euro.

L'operatività della PCC è stata incrementata con l'entrata in esercizio, nel 2018, di SIOPE+, mediante il quale anche i mandati di pagamento, al pari delle fatture, sono emessi in formato elettronico²⁰¹.

In sintesi, il sistema PCC assolve ai seguenti molteplici compiti:

a) tiene traccia delle fatture inviate e ricevute;

¹⁹⁹ Cfr. l'art. 13-bis, comma 5 ("Disposizioni in materia di certificazione e compensazione dei crediti vantati dai fornitori di beni e servizi nei confronti delle amministrazioni pubbliche") del d.l. 7 maggio 2012, n. 52 ("Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"), convertito dalla l. 6 luglio 2012, n. 94.

²⁰⁰ Tali verifiche sono eseguite "*esclusivamente all'atto della certificazione dei crediti certi, liquidi ed esigibili maturati nei confronti delle pubbliche amministrazioni*" e, in caso di cessione, "*esclusivamente nei confronti del cessionario*" (art. 37, comma 7-*ter*, d.l. n. 66/2014).

²⁰¹ L'obbligo della tenuta del registro delle fatture (art. 42, d.l. n. 66/2014) è da ricollegare all'utilizzo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori. In materia, cfr. l'art. 6, comma 3, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n. 55 recante "Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244". Ciò agevola il monitoraggio del debito commerciale, in quanto tutte le fatture elettroniche, trasmesse tramite il sistema di interscambio SDI, sono automaticamente acquisite dal sistema e le stesse amministrazioni hanno l'obbligo di tracciare sulla piattaforma le operazioni di contabilizzazione e pagamento e di comunicare la scadenza di ciascuna fattura. Cfr. l'art. 7-*bis*, commi 4 e 5, d.l. n. 35/2013, inserito dall'art. 27, d.l. n. 66/2014. Aggiunge il comma 7 dell'art. 7-*bis*, d.l. n. 35/2013: "*Il mancato rispetto degli obblighi di cui ai commi 4 e 5 è rilevante ai fini della misurazione e della valutazione della performance individuale del dirigente responsabile e comporta responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, o misure analogamente applicabili. Il competente organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica la corretta attuazione delle predette procedure*".



- 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.

Infine, si rammenta che, con norma in deroga, è stata consentita la cessione dei crediti non ancora certificati sulla PCC, che si perfeziona a seguito di espressa accettazione dell’ente sanitario debitore, cui la cessione sia stata notificata²⁰².

5.4 L’indicatore della tempestività dei pagamenti – ITP.

Un punto di forza del citato d.l. n. 66/2014²⁰³ è la previsione della presentazione di un prospetto, allegato alle relazioni ai bilanci consuntivi delle pubbliche amministrazioni, attestante l’importo di pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, oltre alla pubblicazione dell’indicatore annuale della tempestività dei pagamenti (ITP) a norma dell’art.

²⁰² Cfr. l’art. 7, comma 4-*bis*, d.l. n. 34/2020. L’ente debitore, effettuate le occorrenti verifiche, comunica al cedente e al cessionario l’accettazione o il rifiuto della cessione del credito entro quarantacinque giorni dalla data della notificazione, decorsi inutilmente i quali la cessione si intende rifiutata. In ogni caso la cessione dei crediti, anche se certificata mediante la citata piattaforma elettronica, deve essere notificata all’ente debitore con l’indicazione puntuale degli estremi delle singole partite creditorie cedute. L’ente debitore non risponde dei pagamenti effettuati al cedente prima della notificazione dell’atto di cessione.

²⁰³ Cfr. l’art. 41, comma 1, d.l. n. 66/2014.



33, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33²⁰⁴. Specifici obblighi di comunicazione sono previsti per gli enti del SSN²⁰⁵.

Sul punto, disposizioni di dettaglio sono state dettate con il DPCM 22 settembre 2014 (“Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni”).²⁰⁶

Giova sottolineare che, a norma dell’art. 41, comma 1, d.l. n. 66/2014, le relazioni ai rendiconti attestanti gli importi dei pagamenti effettuati dopo la scadenza, nell’evenienza del superamento dei predetti termini, devono indicare anche le misure apprestate per porre un freno al ritardo nei pagamenti. Al riguardo, è previsto il coinvolgimento dell’organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile, che è tenuto a verificare le attestazioni e a darne conto nella propria relazione. Con le disposizioni a regime recate dalla legge di bilancio 2019, l’ITP è elaborato sulla base dei dati inseriti nella piattaforma PCC (v. par. 5.3).

L’attuazione delle predette misure era stata rafforzata con misure sanzionatorie – divieto di assunzione di personale e di stipulazione di contratti di servizio con

²⁰⁴ 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, co. 1, d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, recante “Obblighi di pubblicazione concernenti i tempi di pagamento dell’amministrazione”.

²⁰⁵ Cfr. l’art. 41, comma 4, d.l. n. 66/2014.

²⁰⁶ Cfr. il DPCM 22.09.2014, art. 9 (“Definizione dell’indicatore di tempestività dei pagamenti”), secondo cui l’indicatore di tempestività dei pagamenti è calcolato come la somma, per ciascuna fattura emessa a titolo corrispettivo di una transazione commerciale, dei giorni effettivi intercorrenti tra la data di scadenza della fattura o richiesta equivalente di pagamento e la data di pagamento ai fornitori moltiplicata per l’importo dovuto, rapportata alla somma degli importi pagati nel periodo di riferimento. L’art. 10 dello stesso DPCM (“Modalità per la pubblicazione dell’indicatore di tempestività dei pagamenti”) disciplina gli oneri di pubblicazione. Sul punto, v. anche la circolare RGS n. 3 del 14 gennaio 2015.



soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto²⁰⁷ – poi dichiarate illegittime con sentenza costituzionale n. 272/2015, per inadeguatezza della misura rispetto alla finalità di garantire l’osservanza del termine fissato per il pagamento dei debiti²⁰⁸.

Una particolare attenzione ai tempi di pagamento è, altresì, prevista per le società, che sono tenute a darne evidenza nel bilancio sociale²⁰⁹.

5.5 I premi e le sanzioni agli enti territoriali ad incentivo della puntualità dei pagamenti.

Nell’ambito dei provvedimenti intesi a contrastare i ritardi nei pagamenti, sono state ricordate talune disposizioni di carattere sanzionatorio, la maggior parte delle quali indirizzate al personale con qualifica dirigenziale²¹⁰.

²⁰⁷ Come esposto in precedenza (parr. 8.5.1 e 8.5.2), l’inadempimento delle puntuali prescrizioni in tema di anticipazioni di liquidità, iscrizione alla piattaforma elettronica ed elenchi dei debiti scaduti, dà luogo a responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli artt. 21 e 55 del d.lgs. n. 165/2001. Altre volte la legge ha ipotizzato sanzioni a carico degli enti inadempienti, vietando loro nuove assunzioni di personale, a qualsiasi titolo. Cfr. l’art. 41, comma 2, d.l. n. 66/2014.

²⁰⁸ La Corte costituzionale, con la sent. n. 272/2015, ha premesso, in via generale, che la normativa in materia di divieto temporaneo di assunzioni può essere usata quale “*sanzione prescelta per raggiungere l’obiettivo indicato*”. In particolare, ha ritenuto che l’introduzione del divieto temporaneo di assunzioni, per le Amministrazioni inadempienti, rientri nell’ambito dei poteri del legislatore statale, ancorché investa un aspetto essenziale dell’autonomia organizzativa delle Regioni e degli altri enti pubblici (sentenze n. 61 e n. 27 del 2014, n. 130 del 2013, n. 259, n. 217 e n. 148 del 2012). Nella fattispecie all’esame, il Giudice delle leggi ha tuttavia ritenuto che la “sanzione prescelta” prevista dall’art. 41, comma 2, del d.l. n. 66/2014 fosse lesiva degli artt. 3, 97 secondo comma e 117 quarto comma della Costituzione, risolvendosi in una illegittima e non proporzionata compressione dell’autonomia regionale in materia di organizzazione amministrativa e del buon andamento, in quanto “*se da un lato il blocco delle assunzioni è senz’altro suscettibile di pregiudicare il buon andamento della Pubblica amministrazione, dall’altro lato la limitazione non risulta giustificata dalla tutela di un corrispondente interesse costituzionale*”, dato che, come si è visto, si tratta di una misura inadeguata a garantire il rispetto del termine fissato per il pagamento dei debiti.

²⁰⁹ Cfr. art. 7-ter, d.lgs. n. 231/2002, aggiunto dall’art. 19, comma 1, d.l. 30.04.2019, n. 34, convertito dalla l. 28.06.2019, n. 58. “*A decorrere dall’esercizio 2019, nel bilancio sociale le società danno evidenza dei tempi medi di pagamento delle transazioni effettuate nell’anno, individuando altresì gli eventuali ritardi medi tra i termini pattuiti e quelli effettivamente praticati. I medesimi soggetti danno conto nel bilancio sociale anche delle politiche commerciali adottate con riferimento alle suddette transazioni, nonché delle eventuali azioni poste in essere in relazione ai termini di pagamento*”.

²¹⁰ È questo il caso dell’art. 41, comma 2, d.l. n. 66/2014: norma dichiarata illegittima dal Giudice delle leggi con sent. cost. n. 272/2015 per inadeguatezza della sanzione rispetto all’obiettivo e del pregresso



La virtuosità nei pagamenti dei debiti commerciali rappresenta, invece, un *bonus* con riferimento a due distinte situazioni riguardanti gli enti territoriali.

Gli enti locali, sulla base dell'art. 1, commi 1015, 1016 e 1017 della l. n. 145/2018, hanno facoltà di ridurre, in sede di variazione al bilancio di previsione 2019, gli stanziamenti a titolo di accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), così liberando maggiori risorse da destinare alla parte corrente, a condizione che abbiano rispettato i termini di pagamento previsti dalla legge²¹¹. Analoga facoltà di riduzione dell'accantonamento è prevista dalla legge di bilancio 2020, sia pure in termini meno ampi²¹².

art. 9, comma 3-*bis*, quinto periodo, d.l. n. 185/2008, tuttora vigente (v. par. 5.3).

²¹¹ In determinate ipotesi, la facoltà di ridurre l'accantonamento al FCDE può essere esercitata anche dagli enti meno virtuosi, secondo le prescrizioni dell'art. 1, comma 1016. Si tratta delle seguenti situazioni: *“La facoltà di cui al comma 1015 può essere esercitata anche dagli enti locali che, pur non soddisfacendo i criteri di cui al medesimo 1015, rispettano entrambe le seguenti condizioni: a) l'indicatore di tempestività dei pagamenti, al 30 giugno 2019, calcolato e pubblicato secondo le modalità stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2014, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 14 novembre 2014, è rispettoso dei termini di pagamento delle transazioni commerciali, di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e le fatture ricevute e scadute nel semestre sono state pagate per un importo complessivo superiore al 75 per cento del totale ricevuto; b) se il debito commerciale residuo, di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, rilevato al 30 giugno 2019 si è ridotto del 5 per cento rispetto a quello al 31 dicembre 2018, o è nullo o costituito solo da debiti oggetto di contenzioso o contestazione”*. Cfr. l'art. 1, comma 79, l. n. 160/2019: *“Nel corso degli anni 2020 e 2021 gli enti locali possono variare il bilancio di previsione 2020-2022 e 2021-2023 per ridurre il fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per gli esercizi 2020 e 2021 nella missione «Fondi e accantonamenti» ad un valore pari al 90 per cento dell'accantonamento quantificato nell'allegato al bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità, se nell'esercizio precedente a quello di riferimento sono rispettati gli indicatori di cui all'articolo 1, comma 859, lettere a) e b), della legge 30 dicembre 2018, n. 145”*. In nessun caso il beneficio può trovare applicazione in favore degli enti che, negli esercizi 2017 e 2018, non hanno assolto agli obblighi di pubblicazione, entro i termini di legge, degli indicatori concernenti i tempi di pagamento e l'ammontare del debito commerciale residuo; né agli enti che, con riferimento ai mesi precedenti l'avvio di SIOPE+, non hanno trasmesso alla PCC le comunicazioni relative al pagamento delle fatture (art. 1, comma 1017).

²¹² Cfr. l'art. 1, comma 79, l. n. 160/2019: *“Nel corso degli anni 2020 e 2021 gli enti locali possono variare il bilancio di previsione 2020-2022 e 2021-2023 per ridurre il fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per gli esercizi 2020 e 2021 nella missione «Fondi e accantonamenti» ad un valore pari al 90 per cento dell'accantonamento quantificato nell'allegato al bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità, se nell'esercizio precedente a quello di riferimento sono rispettati gli indicatori di cui all'articolo 1, comma 859, lettere a) e b), della legge 30 dicembre 2018, n. 145”*.



Da una lettura sistematica delle norme di contabilità, si può desumere che, per tali enti, la virtuosità nei pagamenti si traduce in un disincentivo all'adozione delle regole di prudenza cui è preordinata la disciplina degli accantonamenti a FCDE, che rappresenta un pilastro del sistema di armonizzazione contabile (v. par. 3).

Invece, **le Regioni e le Province autonome** rispettose dei tempi di pagamento *“possono autorizzare spese di investimento la cui copertura sia costituita da debito da contrarre solo per far fronte a esigenze effettive di cassa. L'eventuale disavanzo di amministrazione per la mancata contrazione del debito può essere coperto nell'esercizio successivo con il ricorso al debito, da contrarre solo per far fronte a effettive esigenze di cassa”* (art. 1, comma 937).²¹³

Anche in questo caso, una lettura sistematica consente di intravedere un possibile contrasto di tale facoltà con il principio costituzionale che correla il ricorso all'indebitamento alla sola spesa di investimento²¹⁴. Ciò in quanto il possibile disallineamento temporale tra decisione di investimento e stipulazione del mutuo (preventivamente autorizzato ma non contratto) è solo parzialmente compensato dall'evidenziazione, nel sistema contabile armonizzato, della posta contabile costituita dal disavanzo (per debito autorizzato e non contratto) e dall'obbligo di produrre l'elenco degli impegni per spese di investimento che hanno determinato tale disavanzo.

²¹³ La novella dell'art. 1, comma 937, l. n. 145/2018, ha inserito un comma all'art. 40 del d.lgs. n. 118/2011. Lo stesso provvedimento è stato novellato per effetto del comma 938 della richiamata legge di bilancio, sicché all'art. 11, comma 6, dopo la lettera d), dello stesso decreto sono state inserite le seguenti (al fine di garantire la correlazione tra gli investimenti e il debito autorizzato e non contratto): *“d-bis) solo con riferimento alle regioni, l'elenco degli impegni per spese di investimento di competenza dell'esercizio finanziati con il ricorso al debito non contratto; d-ter) solo con riferimento alle regioni, l'elenco degli impegni per spese di investimento che hanno determinato il disavanzo da debito autorizzato e non contratto alla fine dell'anno, distintamente per esercizio di formazione”*. Analoga previsione era contenuta nella legge di bilancio 2016 (art. 1, comma 688-bis, l. 28.12.2015, n. 208).

²¹⁴ Si rammenta che l'art. 30, comma 15, della l. 27.12.2002, n. 289, prevede una specifica ipotesi di responsabilità sanzionatoria in caso di violazione di detto principio costituzionale.



5.6 Le sanzioni agli enti inadempienti: il fondo di garanzia debiti commerciali.

Si premette che la legge di bilancio 2019, in tema di puntualità dei pagamenti, ha introdotto una serie di prescrizioni (art. 1, commi 859-872, l. n. 145/2018) dalla stessa qualificate come “*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*”, ai sensi degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost. (art. 1, comma 858).²¹⁵

Uno di questi principi è l’obbligo di elaborare i tempi di pagamento e ritardo esclusivamente mediante la PCC, “*tenendo conto anche delle fatture scadute che le amministrazioni non hanno ancora provveduto a pagare*” (comma 861).²¹⁶

È questo un profilo molto delicato, sul quale il legislatore è più volte intervenuto, anche di recente.²¹⁷

La stessa legge di bilancio 2019 ha, poi, rafforzato gli oneri comunicativi in

²¹⁵ Sul punto, si rammenta che il Giudice delle leggi, pur ritenendo che l’autoqualificazione non abbia carattere precettivo e vincolante, in quanto la natura delle norme deve essere verificata con riguardo alla loro effettiva sostanza, ha, tuttavia, giudicato che rientrano nella materia del coordinamento della finanza pubblica non soltanto le norme di contenimento della spesa pubblica ma anche quelle aventi la funzione di “riorientare” la spesa pubblica, per una complessiva maggiore efficienza del sistema (cfr. sent. cost. n. 78/2020 e n. 272/2015).

²¹⁶ Di conseguenza, non sarà più possibile – a regime – elaborare l’indicatore di tempestività dei pagamenti attraverso le piattaforme in uso da parte degli enti o mediante fogli di calcolo autonomi; i tempi di pagamento debbono essere elaborati direttamente dalla PCC cui vengono agganciate le fatture elettroniche e gli ordinativi di pagamento, emessi attraverso l’infrastruttura Siope+. Tuttavia, la modalità di conteggio autonomo è stata reintrodotta, limitatamente all’anno 2021, ad opera dell’art. 1, comma 861, secondo periodo l. n. 145/2018; periodo aggiunto dall’art. 2, comma 4-*quater*, lett. a), d.l. n. 183/2020 (v. infra). È stato, in tal senso, modificato l’art. 1, comma 861 che, anteriormente alla novella posta dall’art. 1, comma 854, lett. b), l. n. 160/2019, consentiva tale facoltà (“*al comma 861, le parole: <<Limitatamente all’esercizio 2019, gli indicatori di cui al comma 859 possono essere elaborati sulla base delle informazioni presenti nelle registrazioni contabili dell’ente con le modalità fissate dal presente comma. Gli enti che si avvalgono di tale facoltà effettuano la comunicazione di cui al comma 867 con riferimento all’esercizio 2019 anche se hanno adottato SIOPE+>> sono soppresse*”).

²¹⁷ A regime, non sarà più possibile elaborare l’indicatore di tempestività dei pagamenti attraverso le piattaforme in uso da parte degli enti o mediante fogli di calcolo autonomi; i tempi di pagamento debbono essere elaborati direttamente dalla PCC cui vengono agganciate le fatture elettroniche e gli ordinativi di pagamento, emessi attraverso l’infrastruttura Siope+. Tuttavia, la modalità di conteggio autonomo è stata reintrodotta, limitatamente all’anno 2021, ad opera dell’art. 1, comma 861, secondo periodo l. n. 145/2018; periodo aggiunto dall’art. 2, comma 4-*quater*, lett. a), d.l. n. 183/2020 (v. infra).



tema di debito commerciale scaduto.²¹⁸

Tuttavia, l'operatività della previsione è stata rinviata all'1.1.2021, per effetto del c.d. Milleproroghe.²¹⁹

Ma il nucleo centrale delle disposizioni autodefinitive come principi di coordinamento della finanza pubblica è costituito dalla previsione, a carico degli enti territoriali in contabilità finanziaria in ritardo sui pagamenti, dell'obbligo di accantonamento al **fondo di garanzia debiti commerciali**, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti. Sul fondo sono appostate risorse proporzionate agli stanziamenti di parte corrente per acquisto di beni e servizi in misura via via crescente in base all'entità del ritardo e, a fine esercizio, i relativi importi confluiscono nella quota accantonata del risultato di amministrazione (commi 859 e 862).²²⁰

Lo stesso accantonamento è stabilito 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 (comma 868).

²¹⁸ Cfr. l'art. 1, commi 869 e 870, l. n. 145/2018, secondo cui sul sito *web* della Presidenza del Consiglio dei Ministri sono pubblicati ed aggiornati per ciascuna pubblica amministrazione sia l'ammontare dello *stock* di debiti commerciali residui scaduti sia i dati riguardanti le fatture ricevute nell'anno precedente, scadute e non ancora pagate da oltre 12 mesi (cadenza mensile), unitamente agli importi complessivi delle fatture ricevute dall'inizio dell'anno, ai pagamenti effettuati e ai relativi tempi medi ponderati di pagamento e di ritardo (cadenza trimestrale), sempre desunti dalla PCC.

²¹⁹ Cfr. l'art. 2, comma 4-*quater*, lett. d), n. 1, d.l. 31.12.2020, n. 183, convertito dalla l. 26.02.2021, n. 21.

²²⁰ 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. Inoltre, è previsto l'adeguamento del Fondo alle variazioni di bilancio relative agli stanziamenti della spesa per acquisto di beni e servizi esclusi gli stanziamenti di spesa che utilizzano risorse con specifico vincolo di destinazione (comma 863). Quest'ultima norma, come emendata dall'art. 38-*bis*, comma 2, d.l. 30.04.2019, n. 34, convertito dalla l. 28.06.2019, n. 58, dispone che "Il Fondo di garanzia debiti commerciali accantonato nel risultato di amministrazione è liberato nell'esercizio successivo a quello in cui sono rispettate le condizioni di cui alle lettere a) e b) del comma 859".



Gli enti che adottano solo la contabilità economico-patrimoniale, anziché istituire il citato Fondo di garanzia, provvedono alla riduzione percentuale dei costi di competenza, secondo le disposizioni dei commi 859 e 864.²²¹

Le predette disposizioni, pur considerate alla stregua di principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, sono state posticipate al 2021²²². Nonostante le aspettative di ulteriore rinvio, la conversione in legge del c.d. Milleproroghe ha confermato la vigenza dell'obbligo di accantonamento nel bilancio di previsione 2021. Tuttavia, è stata approvato un emendamento di non poco conto, inerente al calcolo dell'ITP che, per l'anno in corso (2021), sarà calcolato in via autonoma dagli enti senza essere elaborato dalla PCC.²²³

Al riguardo, non è inutile ricordare che l'obbligo di elaborare i tempi di pagamento e ritardo esclusivamente mediante la PCC è stato qualificato, dalla legge di bilancio 2019, come principio di coordinamento della finanza pubblica.

Infine, si segnala l'abrogazione, per effetto dell'art. 50, comma 1, lett. a), d.l. n. 124/2019, della norma che prevedeva il raddoppio delle misure sopra citate

²²¹ 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”.*

²²² Cfr. l'art. 1, comma 854, lett. a), l. 27.12.2019, n. 160.

²²³ Cfr. l'art. 1, comma 861, secondo periodo l. n. 145/2018, 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”.*



riguardanti la costituzione del Fondo di garanzia debiti commerciali (o la riduzione dei costi di competenza per gli enti in sola contabilità economico-patrimoniale) nei confronti degli enti che non avessero richiesto l'anticipazione di liquidità cui avrebbero avuto diritto, come pure nei confronti di quelli che, avendo chiesto l'anticipazione, non avessero effettuato il pagamento dei debiti entro la scadenza prevista (art. 1, comma 857, l. n. 145/2018).

5.7 Le sanzioni agli enti del SSN: la riduzione del trattamento accessorio dei direttori generali e amministrativi: la sentenza costituzionale n. 78/2020.

Le citate norme sul Fondo di garanzia debiti commerciali non si applicano nei confronti degli enti del SSN. Per questo settore, è stata prevista una misura *ad hoc* a carico della dirigenza degli enti inadempienti. In particolare, è stata imposta la previsione, nei contratti di lavoro dei direttori generali e dei direttori amministrativi, di uno specifico obiettivo correlato alla tempestività dei pagamenti che va a condizionare almeno il 30% dell'indennità di risultato loro spettante (comma 865).²²⁴

La misura restrittiva a carico della dirigenza degli enti del SSN²²⁵ è stata sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi, che ha escluso nella previsione ogni

²²⁴ Cfr. l'art. 1, comma 865, l. n. 145/2018: "Per gli enti del Servizio sanitario nazionale che non rispettano i tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente, le regioni e le province autonome provvedono ad integrare i contratti dei relativi direttori generali e dei direttori amministrativi inserendo uno specifico obiettivo volto al rispetto dei tempi di pagamento ai fini del riconoscimento dell'indennità di risultato. La quota dell'indennità di risultato condizionata al predetto obiettivo non può essere inferiore al 30 per cento. La predetta quota dell'indennità di risultato: a) non è riconosciuta qualora l'ente sanitario registri ritardi superiori a sessanta giorni oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo; b) è riconosciuta per la metà qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra trentuno e sessanta giorni; c) è riconosciuta per il 75 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra undici e trenta giorni; d) è riconosciuta per il 90 per cento qualora l'ente sanitario registri ritardi compresi fra uno e dieci giorni".

²²⁵ Anche di questa misura era stato previsto il raddoppio per gli enti del SSN che non avessero richiesto l'anticipazione di liquidità cui avrebbero avuto diritto come pure per quelli che, avendo chiesto l'anticipazione, non avessero effettuato il pagamento dei debiti entro la scadenza prevista. La relativa disposizione (art. 1, comma 857, l. n. 145/2018) è stata abrogata dall'art. 50, comma 1, lett. a), d.l. n. 124/2019.



violazione dell'autonomia legislativa regionale.²²⁶

La Consulta ha dato atto della riconducibilità del trattamento economico dei dipendenti pubblici – nel cui ambito si iscrive la norma sospettata di illegittimità – alla materia dell'ordinamento civile, ritenendo così esclusa ogni potestà legislativa delle Regioni, nonostante gli indubbi riflessi sulle diverse competenze regionali e provinciali relative all'organizzazione sanitaria.

Pertanto, la norma supera il *test* di proporzionalità, anche per la funzione ricoperta dall'indennità di risultato negli enti sanitari, ove risultano accentuati i profili manageriali del rapporto di lavoro del direttore generale (e del direttore amministrativo che lo coadiuva). Il livello di responsabilità correlato all'esercizio della funzione consiste proprio nel dovere di ben indirizzare il funzionamento delle strutture verso l'obiettivo della puntualità dei pagamenti al cui raggiungimento è condizionata una quota del trattamento accessorio.

In sostanza, la Corte costituzionale ha osservato che la contestata misura “sanzionatoria” è coerente con la visione della dirigenza come fattore strategico dell'innovazione e che la rilevanza dei compiti connaturati all'esercizio della

²²⁶ Cfr. Corte cost., 24.04.2020, n. 78. La Corte, nel giudicare legittime le norme impugnate, ha svolto una serie di ragionamenti a partire dal quadro macroeconomico di riferimento, sottolineando che “*La disciplina dell'adempimento delle obbligazioni pecuniarie dei soggetti pubblici ha infatti una notevole incidenza sul sistema economico, in considerazione del ruolo di acquirenti di beni, servizi e prestazioni rivestito dalle amministrazioni pubbliche e dell'ingente quantità di risorse a tal fine impiegate*”. In termini generali, ha fatto presente che la rilevanza del fenomeno è stata recepita dalla direttiva 2011/7/UE, ove è stata rimarcata la necessità di un passaggio deciso verso una cultura dei pagamenti “rapidi” e che i tardivi pagamenti rischiano di pregiudicare anche “*il corretto funzionamento del mercato interno*”, nonché “*la competitività delle imprese e in particolare delle PMP*”, valori tutelati dalla direttiva in parola (v. par. 2). La Consulta ha poi sottolineato la gravità del problema sotto il profilo dell'equilibrio finanziario dei bilanci pubblici, che risulta intrinsecamente minato dalla presenza di situazioni debitorie non onorate tempestivamente, considerando “*il rilevante tema dell'esposizione debitoria per interessi passivi per ritardati pagamenti che, in considerazione anche del loro specifico e oneroso criterio di calcolo, riduce le effettive risorse da destinare alle finalità istituzionali*”. A conclusione di tali pregnanti considerazioni, la Corte ha richiamato la citata sentenza 28 gennaio 2020 della CGUE (in causa C-122/18), che ha accertato l'inadempimento dello Stato italiano, sottolineando “*che l'inadempimento di uno Stato membro può, in linea di principio, essere dichiarato ai sensi dell'art. 258 TFUE anche se derivante dall'azione o dall'inerzia di un'istituzione costituzionalmente autonoma: ne consegue che lo Stato italiano è considerato responsabile anche dei ritardi degli enti territoriali*”.



funzione non può essere disgiunta dalla correlata responsabilità²²⁷.

5.8 Il divieto di azioni esecutive e blocco della riscossione coattiva.

Il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti degli enti del SSN, previsto dall'art. 117, comma 4, del d.l. n. 34/2020, appare motivato con l'esigenza *“di far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla diffusione del COVID-19 nonché per assicurare al Servizio sanitario nazionale la liquidità necessaria allo svolgimento delle attività legate alla citata emergenza, compreso un tempestivo pagamento dei debiti commerciali”*.

La norma si inserisce in un quadro ordinamentale che già contempla – per esigenza di tutela dell'ordinata gestione delle finanze pubbliche – il differimento dell'esecuzione per i debiti maturati nei confronti della pubblica amministrazione. È, infatti, previsto che queste ultime *“completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrari aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di danaro entro il termine di centoventi giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non può procedere ad esecuzione forzata né alla notifica di atto di precetto”*.²²⁸

²²⁷ Una specifica censura, ritenuta infondata dal Giudice delle leggi, ha riguardato l'art. 1, comma 866, l. n. 145/2018 il quale, sulla falsariga dell'art. 41, comma 4, d.l. n. 66/2014 (v. par. 8.8) prevede: *“Le regioni trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, del 23 marzo 2005, pubblicata nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 105 del 7 maggio 2005, una relazione in merito all'applicazione e agli esiti del comma 865. La trasmissione della relazione costituisce adempimento anche ai fini e per gli effetti dell'articolo 2, comma 68, lettera c), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, le cui disposizioni continuano ad applicarsi a decorrere dall'esercizio 2013 ai sensi dell'articolo 15, comma 24, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano relazionano al citato Tavolo sullo stato di applicazione del comma 865”*.

²²⁸ Cfr. l'art. 14, comma 1, d.l. 31.12.1996, n. 669, convertito dalla l. 28.02.1997, n. 30 e da ultimo modificato dall'art. 19-octies, comma 3, d.l. 16.10.2017, n. 148, convertito dalla l. 4.12.2017, n. 172. La norma ha superato indenne il vaglio di costituzionalità. Ad avviso di Corte cost., 23 aprile 1998, n. 142, tale previsione costituisce un legittimo *spatium adimplendi* per l'approntamento dei mezzi finanziari occorrenti al pagamento dei crediti, avente *“lo scopo di evitare il blocco dell'attività amministrativa derivante dai ripetuti pignoramenti di fondi, contemperando in tal modo l'interesse del singolo alla*



Per effetto delle norme del c.d. Milleproroghe, le disposizioni dell'art. 117, comma 4, d.l. n. 34/2020 si applicano fino al 31 dicembre 2021.²²⁹

Proprio a seguito delle disposizioni di proroga, il Tar Calabria, Reggio Calabria, con ordinanza 31.03.2021, n. 228, ha sollevato **questione di legittimità costituzionale** della norma in esame, per ritenuta violazione degli artt. 24, commi 1 e 2, 111, comma 2, e 3, Cost.

La reiterazione del divieto di azioni esecutive avrebbe, infatti, creato una lesione del principio di effettività del diritto di difesa che *“va oltre i canoni della proporzionalità e della ragionevolezza”* in quanto l'esercizio del diritto viene impedito per un arco temporale (dal 20.05.2020 al 31.12.2021, ossia per un anno e 7 mesi) e che la finalità solidaristica di far fronte alla situazione pandemica *“non può tuttavia portare ad una contraddittorietà del sistema e illogica disparità di trattamento (pena la violazione del principio di uguaglianza), rispetto a soggetti chiamati a loro volta a far fronte alle esigenze straordinarie ed urgenti derivanti dalla pandemia”*.

In materia, vi è la recente interpretazione del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana che, con sentenza del 19 aprile 2021, n. 338, ha chiarito che il divieto di cui all'art. 117, comma 4, d.l. n. 34/2020 determina la sospensione e non l'improcedibilità del ricorso per ottemperanza poiché impedisce solo temporalmente la prosecuzione delle azioni esecutive. L'interpretazione salvifica dell'azione giurisdizionale proposta discende, in particolare, dalla mancata previsione di un sistema di garanzie per la realizzazione del diritto di credito nelle more della conclusione del periodo emergenziale.²³⁰

realizzazione del suo diritto con quello, generale, ad una ordinata gestione delle risorse finanziarie pubbliche”.

²²⁹ Cfr. l'art. 3, comma 8, d.l. 31.12.2020, n. 183, convertito dalla l. 26.02.2021, n. 21.

²³⁰ Il C.G.A. con la sentenza n. 338/2021, richiamando l'ordinanza del Tar Calabria n. 229/2021 di rimessione alla Corte costituzionale della q.l.c., ha chiarito che *“non restano fugati i dubbi di*



Analogamente, il citato d.l. n. 73/2021, all'art. 9, ha ulteriormente prorogato – fino al 30 giugno 2021 – il periodo di sospensione delle attività di riscossione coattiva. La norma, che si lega ai precedenti provvedimenti di differimento delle attività in parola (correlati all'emergenza da COVID-19), è suscettibile di incidere sul recupero delle entrate di competenza degli enti territoriali, rischiando di compromettere il riequilibrio di quelli con più elevati problemi di liquidità.

6. Gli effetti delle misure: i rilievi della magistratura contabile sui tempi dei pagamenti in sanità.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/SEZAUT/2019/FRG, analizzando la situazione delle gestioni economico-finanziarie dei servizi sanitari regionali con riferimento all'esercizio 2017, ha confermato la situazione di inadempimento stigmatizzata dalla Corte di giustizia con la richiamata sentenza del 28 gennaio 2020 (riferita, appunto, al 2017).

Esaminando a livello aggregato la voce di stato patrimoniale “D) Debiti” sono emersi risultati in decrescita (passando dagli oltre 59,2 miliardi di euro del 2013 ai 48,7 miliardi di euro del 2017), con un decremento nel quinquennio pari al 17,8%. Guardando alla composizione delle singole poste della macrocategoria “Debiti”, la voce “Debiti verso fornitori” è apparsa quella di maggior consistenza, con circa 19,8 miliardi di euro nel 2017 e un peso sul totale pari al 40,6%. La riduzione percentuale, nel quinquennio, è stata di un certo rilievo (-28,35%, pari a minori importi per 7,8 miliardi di euro), con situazioni diversificate nelle diverse aree territoriali.²³¹

costituzionalità”. Tuttavia, la soluzione di rinviare la trattazione del giudizio al gennaio 2022 è apparsa a giudizio del C.G.A. preferibile rispetto alla scelta di una nuova remissione alla Consulta (che il Collegio si è riservato comunque di fare in caso di ulteriore proroga del termine del 31.12.2021), posto che ciò avrebbe determinato una sospensione del giudizio *a quo* che, nelle more della decisione della Corte costituzionale, “*potrebbe protrarsi oltre il mese di gennaio 2022*”.

²³¹ Cfr. Corte conti, deliberazione n. 13/SEZAUT/2019/FRG, par. 5.3.3, tabelle n. 62 e n. 64, da cui si rileva che l'esposizione debitoria verso i fornitori maggiore in termini assoluti si riscontra con



Nonostante l'andamento in riduzione dello *stock* di debito, un dato è emerso chiarissimo: tutte le Regioni analizzate hanno effettuato pagamenti oltre i termini.²³²

Con riguardo agli esercizi successivi, le maggiori criticità emergono dalle analisi svolte a livello territoriale dalle Sezioni regionali di controllo della Corte.

La Sezione di controllo Calabria, in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'anno 2019 (udienza 10.12.2020), ha esaminato la situazione debitoria delle Aziende evidenziando, *in primis*, molte incompletezze nella disponibilità dei dati e, in molti casi, tempi di pagamento medi estremamente preoccupanti (sino a 195 giorni, con punte di 946 gg.).²³³

La Sezione di controllo Campania, in sede di parificazione del rendiconto

riferimento agli enti sanitari del Lazio (3 miliardi di euro nel 2017), della Lombardia (2,5 miliardi) e della Campania (2 miliardi); la massa debitoria di tali enti rappresenta circa il 38,3% del totale nazionale. Le predette risultanze, in termini aggregati e puntuali, vanno lette avendo presente l'avvertenza metodologica posta a corredo delle tabelle, ove i dati sono esposti al lordo della quota "fisiologica" rappresentata dai debiti derivanti da obbligazioni perfezionate ma non ancora esigibili (ad es. fattura emessa a dicembre che scade a gennaio).

²³² Le situazioni più critiche si registrano in Piemonte, con oltre il 67% dei pagamenti oltre i termini, in Molise, con il 64% e in Toscana, con il 60%. Lombardia e Umbria sono le Regioni con il più basso valore percentuale di pagamenti oltre i termini (rispettivamente 6,23% e 3,81%). Così, Corte conti, deliberazione n. 13/SEZAUT/2019/FRG, par. 5.3.3, tabella n. 65. La Sezione delle autonomie ha preso atto dei miglioramenti raggiunti dagli enti del SSN sul fronte della rapidità di conclusione del procedimento di spesa, anche per effetto delle misure di efficientamento introdotte a livello centrale. Tuttavia, ha concluso che questi risultati incoraggianti non devono "*affievolire le iniziative intraprese dai diversi livelli di governo per ridurre e tendere alle tempistiche prescritte dalla normativa sia europea, sia nazionale*".

²³³ Nella relazione orale (www.corteconti.it) è stato evidenziato, sulla base delle informazioni disponibili, che i debiti scaduti verso i fornitori degli enti del SSR superano i 604 milioni di euro, ma sono dati incompleti: infatti, mancano quelli relativi alla ASP di Reggio Calabria per l'assenza di bilanci approvati fin dal 2013 e conseguente impossibilità di ricostruire i debiti nel tempo accumulati. Le passività citate generano cospicui interessi di mora, anche perché i tempi di pagamento medi delle Aziende nel 2019 sono stati di 195 giorni (si va da un minimo di 5 gg. per l'AO di Cosenza, ad un massimo di 946 gg. per la "Mater Domini" di Catanzaro) e gli interessi di mora "scattano" dopo 60 giorni dalla scadenza del debito. Nel 2019, i debiti in parola hanno quindi originato interessi ed oneri accessori (interessi legali + spese legali) per circa 33 milioni di euro (escludendo la ASP di Reggio Calabria). Inoltre, i pagamenti effettuati con anticipazione di cassa ammontano a circa 1,8 miliardi di euro, con conseguente maturazione di circa 12,6 milioni di euro di interessi passivi al Tesoriere; gli oneri potenzialmente derivanti da contenzioso, infine, sono pari a oltre 686 milioni di euro.



generale della Regione per l'anno 2019, ha rilevato che *“la maggior parte delle Aziende (undici) fa registrare tempi superiori a quelli divisati dalla legge. In alcuni casi, l'entità del ritardo assume dimensioni che inducono a ritenere necessaria l'adozione, senza indugio, di misure preordinate ad invertire un trend che si pone in stridente contrasto con la normativa euro-unitaria e interna”*. Le criticità sono più accentuate per i debiti pregressi rispetto alle posizioni debitorie più recenti. In ogni caso, *“l'ITP riferito agli Enti che compongono il SSR evidenzia che il bilancio regionale, per un verso, continua a scaricare una parte del costo implicito del rientro dal disavanzo sanitario sui fornitori, con l'allungamento dei tempi di pagamento. Per altro verso, lo stesso bilancio regionale subisce il costo di ritorno degli interessi moratori, con l'aumento della spesa che gli stessi enti del SSR devono sostenere nei riguardi dei fornitori”*.²³⁴

La Sezione di controllo Basilicata, in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'anno 2018, ha rilevato che nello stesso periodo l'indicatore medio dei tempi di pagamento è risultato pari a 122,77 giorni.²³⁵

La Sezione di controllo Puglia, in sede di parificazione del rendiconto generale della Regione per l'anno 2019, ha osservato un lieve miglioramento rispetto al passato, pur permanendo importanti fattori di criticità.²³⁶

Si tratta di situazioni limitate a determinati territori e, comunque, espressive di criticità - sul fronte dell'esatto adempimento delle obbligazioni - che non

²³⁴ Cfr. Sezione di controllo Campania, deliberazione n. 5/2021/PARI, Allegato A, pagg. 101 e ss.

²³⁵ Cfr. Sezione di controllo Basilicata, deliberazione n. 42/2020/PARI, pagg. 325 e ss. Nella relazione si riportano i dati istruttori relativi al 2019, che sono apparsi in miglioramento (raggiunta una media di 89 gg.)

²³⁶ Cfr. Sezione di controllo Puglia, deliberazione n. 90/2020/PARI, pagg. 250 e ss. Risulta, a livello regionale, che il 29% dei pagamenti è stato effettuato oltre i termini previsti. Il *trend* appare in leggero miglioramento perché nel 2018 era il 31%, nel 2017 era il 32% e nel 2016 il 50%. A livello di singole aziende è stata rilevata l'alta percentuale degli importi pagati oltre i termini previsti dal decreto del 2014 da parte dell'I.R.C.C.S. Oncologico (73%) e dell'I.R.C.C.S. De Bellis (49%).



appaiono superate dalle consistenti misure messe in campo dal legislatore e che non emergono dai dati ufficiali esposti sul sito MEF-RGS.²³⁷

La Banca d'Italia, nella relazione annuale presentata il 31 maggio 2021, ha stimato che il debito commerciale, alla fine del 2020, ammontasse a 47 miliardi, a fronte dei 44 rilevati nel 2019.²³⁸

Il *trend* in aumento, sia pure sulla base di dati stimati, è coerente con le evidenze emerse dalle indagini della magistratura contabile sul territorio.

7. Conclusioni.

Il tema del ritardato pagamento alle ditte fornitrici di beni e servizi alle PA è ancora di attualità – data la persistente elevata entità del debito commerciale – e la sua soluzione rappresenta una priorità assoluta per il Paese.

La puntualità dei pagamenti fa sì che le imprese, che contrattano con la PA, dispongano di un flusso di cassa sano e della liquidità necessaria per la gestione ordinaria delle operazioni commerciali e per la creazione di valore.

Viceversa, l'abuso di ritardo nei pagamenti espone i fornitori a ingenti rischi di liquidità, compromettendo così non solo la capacità di investimento, ma anche la crescita dell'occupazione e, in ultima analisi, incidendo sulla decrescita del sistema economico. Se questo è pacifico in tempi normali, lo è maggiormente nell'attuale contesto di riduzione della crescita causata dalle misure restrittive per la gestione della pandemia da COVID-19.

Tre domande si impongono.

²³⁷Cfr. Ragioneria Generale dello Stato - Ministero dell'Economia e delle Finanze - *I debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni* (mef.gov.it).

²³⁸ Cfr. Banca d'Italia, *Relazione anno 2020*, presentata il 31.05.2021, pag. 152. La stima riflette i crediti ancora presenti nei bilanci delle imprese rilevati mediante le indagini campionarie della Banca d'Italia, le cui informazioni comprendono l'IVA e possono includere anche eventuali crediti in contenzioso. Considerando anche le passività commerciali cedute con la clausola *pro soluto*, rilevate dalle segnalazioni di vigilanza e già incluse nel debito di Maastricht, nel 2020 i debiti commerciali delle Amministrazioni pubbliche ammontavano a circa 58 miliardi (54 nel 2019).



Quanto costa il persistente abuso nel ritardo dei pagamenti?

Mettendo a confronto il danno economico da insolvenza della PA con i benefici economici prodotti dalla spesa pubblica, è agevole profetizzare che gli “aiuti” pubblici alle imprese (con provvedimenti intitolati, con forza evocativa, Crescita, Rilancio, Sostegni, etc.), unitamente alle risorse attese del programma “*Next generation*”, non otterranno i risultati sperati fino a quando le stesse imprese non potranno disporre delle risorse finanziarie che spettano loro di diritto.

È questo il vero rischio, monitorato anche dalla Corte di giustizia mediante le procedure di infrazione sopra citate²³⁹: procedure che intendono svolgere, soprattutto, una funzione di deterrenza e di stimolo, nell’idea che la risposta più efficace è quella che proviene dalle autorità nazionali.

Quali sono le ragioni della persistente crescita del debito commerciale?

Molte sono le misure ordinarie messe in campo, non sempre tra loro coerenti.

Lo Stato ha stanziato risorse per 12 miliardi di euro nel 2020, aggiungendo un ulteriore miliardo con il decreto-legge del 25 maggio scorso (il che conferma, *per tabulas*, l’attuale difficoltà al rispetto dei termini di pagamento).

Il buon fine di questa colossale operazione presuppone un quadro normativo stabile, oltre a *standard* efficienti di organizzazione dei servizi e delle procedure di spesa.

Ciò significa intervenire sulle **cause strutturali dei ritardi**, ossia migliorare la capacità di riscossione degli enti territoriali (per aumentarne la liquidità) e, da parte del governo centrale, privilegiare criteri di assegnazione delle risorse che assicurino equamente il finanziamento delle funzioni fondamentali. Mentre è evidente che le anticipazioni di liquidità sono un rimedio utile nel breve periodo, anche ad evitare

²³⁹ La CGUE, nella richiamata sentenza 28.01.2020, ha chiarito che tali disfunzioni determinano costi ingiustificati per le imprese “*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*”.



l'aggravio della spesa per interessi passivi, senza risolvere in modo strutturale le problematiche di ordine gestionale, generate da inefficienze organizzative stratificate negli anni sia sul lato della spesa sia sul fronte dell'entrata.

Proprio sul fronte organizzativo, sono apprezzabili le misure con le quali il legislatore ha inteso razionalizzare le procedure di spesa, consentendo al sistema della piattaforma dei crediti commerciali (PCC) di intercettare la fattura elettronica del fornitore e di rilevare, in via telematica, gli incassi e i pagamenti degli enti pubblici mediante l'infrastruttura Siope+.

Tuttavia, persistono incertezze sull'entità del debito commerciale, probabilmente dovute a una mole di pagamenti che non transitano per la piattaforma (e con scadenze ben superiori a quelle fissate dalla legge). Il che rappresenta un *vulnus* in punto di **trasparenza dell'entità del debito commerciale**.

Ad evitare tali disomogeneità, il legislatore ha istituito il Fondo di garanzia debiti commerciali (con obbligo di accantonamento a carico degli enti inadempienti), in uno con l'imposizione del calcolo dell'indice di tempestività (ITP) mediante la piattaforma PCC. Tuttavia, con la recente conversione del c.d. Milleproroghe è stata nuovamente consentito agli enti, per il 2021, di determinare in via autonoma l'ITP, con riflessi sull'operatività del Fondo di garanzia debiti commerciali e sulla trasparenza delle procedure di spesa.

Tali incertezze sul piano normativo non sono utili al perseguimento dell'obiettivo prefissato.

Altro punto critico è la **sospensione delle azioni esecutive**. Anche se giustificata dall'esigenza di far fronte a spese correlate all'emergenza sanitaria, la misura rappresenta un pregiudizio per l'economia reale, tanto più quando la misura viene prorogata per lungo tempo.

Quali sono le possibili soluzioni?



Affinché il rispetto dei tempi di pagamento diventi un fattore di crescita del sistema Paese – al pari della spesa pubblica (nazionale ed euro-unitaria) rispetto allo sviluppo dell'economia – occorre tornare alla valenza virtuosa del coordinamento finanziario dello Stato sugli enti territoriali richiamata dalla sent. cost. n. 78/2020, secondo cui le misure previste dalla legge di bilancio 2019 rappresentano, di volta in volta, mezzo e, talora, fine rispetto allo specifico obiettivo del coordinamento costituito dalla gestione tempestiva dei pagamenti.²⁴⁰

Il richiamo è a quella visione del coordinamento come figura organizzativa idonea a risolvere problemi di elevata complessità sociale, secondo l'insegnamento dei maestri del diritto amministrativo²⁴¹.

²⁴⁰ Con specifico riferimento al fondo di garanzia debiti commerciali, la Corte rammenta che il fondo, oltre a indurre l'ente a conseguire liquidità di cassa utile a velocizzare i pagamenti commerciali, *“realizza anche l'ulteriore e indiretto effetto positivo di ridurre l'esposizione dell'amministrazione a titolo di interessi passivi sui pagamenti tardivi [che] possono assumere dimensioni non trascurabili; pertanto, la loro diminuzione consente all'ente di recuperare risorse da destinare ad attività istituzionali”* (sent. cost. n. 78/2020, punto 6.6.1).

²⁴¹ Vittorio Bachelet ha descritto il coordinamento come la *“manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l'iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni”*. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in Enc. Dir., X, Milano, Giuffrè, 1962, pag. 630 e ss. Il concetto è stato ripreso e sviluppato dal M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 1970, pag. 299 e ss.



Capitolo IX

LE SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE PUBBLICA: IL PROCESSO DI “RAZIONALIZZAZIONE”

(V.P.G. Chiara Vetro e S.P.G. Marilisa Beltrame)

Sommario: 1. Le modifiche introdotte dal Testo Unico sulle partecipate: stato di attuazione. 2. Il monitoraggio ministeriale sullo stato di realizzazione della riforma. 3. La governance delle società partecipate: profili di rilevanza e di criticità. 4. L'osservatorio della Corte dei conti. 5. La giurisdizione in materia di partecipate. 6. Cenni sulla disciplina generale del divieto di soccorso finanziario e dei trasferimenti straordinari nei confronti delle società partecipate. 6.1. La situazione di Roma Capitale e delle sue partecipate nell'anno 2020. 6.2. Il “caso” Roma Metropolitane. 6.3. Le modalità di contabilizzazione dei finanziamenti comunitari e statali a Roma Capitale. 6.4. Sempre a proposito di Roma Capitale: i limiti e la fattibilità del riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle partecipate.

1. Le modifiche introdotte dal Testo Unico sulle partecipate: stato di attuazione.

Il Testo unico in materia di società partecipate dalle Amministrazioni Pubbliche (d. lgs. 19 agosto 2016, n. 175, di seguito TUSP) è stato adottato con l'intento di razionalizzare il settore, riducendone il numero e aumentandone la trasparenza, nonché il contenimento dei costi ²⁴².

Il TUSP ha riassunto organicamente le disposizioni in materia già vigenti ed ha adottato nuove misure per la razionalizzazione del fenomeno della partecipazione pubblica, con l'intento di garantirne una più efficiente gestione.

²⁴² Camera dei Deputati, XVIII Legislatura, Servizio studi, *Società a partecipazione pubblica*, 14 febbraio 2020.



Gli obiettivi primari della legge delega (art. 18 L. n. 124/2015) erano stati delineati nella differenziazione delle tipologie societarie e nella ridefinizione delle regole per la costituzione di società o per l'assunzione o il mantenimento di partecipazioni da parte di amministrazioni pubbliche; nella disciplina delle responsabilità degli amministratori e del personale delle società; nella composizione e i criteri di nomina degli organi di controllo societario; ed, infine, nel rafforzamento dei criteri pubblicistici per gli acquisti e il reclutamento del personale, con i relativi vincoli alle assunzioni ed alle retribuzioni.

Nel Testo Unico è presente un blocco rilevante di disposizioni volte a incentivare l'economicità e l'efficienza dell'azione delle partecipate, mediante l'introduzione di procedure di razionalizzazione periodica e di revisione straordinaria (artt. 20 e 24), di gestione del personale (artt. 19 e 25), di specifiche norme finanziarie per le partecipate degli enti locali (art. 21) e di promozione della trasparenza (art. 22).

Quale norma principale, l'articolo 4 fissa il divieto generale per le amministrazioni pubbliche di costituire, anche indirettamente (ovvero acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza), società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi, che non siano necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali.

Ed invero, in considerazione dei rilevanti effetti di un intervento diretto dello Stato/enti locali nell'economia, l'art. 5 richiede – sia per la costituzione delle società partecipate che per l'acquisto di quote – una motivazione analitica, con riferimento alla necessità che la società persegua le finalità istituzionali sopra richiamate. A detta decisione si accompagna l'obbligo di comunicazione, a fini conoscitivi, alla Corte dei conti e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che valuta gli aspetti che potrebbero determinare distorsioni della concorrenza.



In materia di gestione del personale delle società a controllo pubblico, l'art. 19 stabilisce che i rapporti di lavoro siano disciplinati dalle medesime disposizioni che si applicano al settore privato, mentre al reclutamento si applicano i principi previsti per l'accesso alle pubbliche amministrazioni.

Fra le disposizioni maggiormente rilevanti, vi è quella (art. 20) che ha imposto, a carico delle pubbliche amministrazioni, una procedura di carattere *ordinario* con cadenza annuale ²⁴³, per la quale esse devono svolgere periodicamente un'analisi in relazione all'assetto complessivo delle proprie partecipazioni societarie. Nel quadro di tali disposizioni, infatti, è fatto obbligo assumere un piano di riassetto per la razionalizzazione (fusione o soppressione) delle partecipazioni, qualora venga rilevata, nel corso della revisione, la sussistenza di uno degli indici di criticità analiticamente indicati dalla precitata norma (partecipazione societaria che non rientra in alcuna delle categorie di cui all'art. 4 ovvero società priva di dipendenti oppure con numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti, ecc.).

La revisione ordinaria annuale fa seguito all'avvenuto svolgimento della procedura di revisione *straordinaria* delle partecipazioni, disposta dall'art. 24 del TUSP, ai sensi del quale, entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione pubblica avrebbe dovuto effettuare, con provvedimento motivato, la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute alla data di entrata in vigore del T.U. (23 settembre 2016), individuando quelle che avrebbero dovuto essere alienate ²⁴⁴.

²⁴³ Pena una sanzione amministrativa da 5.000 a 500.000 euro, oltre al danno erariale provocato.

²⁴⁴ Qualora: i) non siano riconducibili ad alcuna delle categorie previste dall'art. 4; ii) non soddisfino i requisiti motivazionali e di compatibilità con la normativa europea di cui all'art. 5 (commi 1 e 2); iii) ricadano nelle ipotesi per le quali l'art. 20, comma 2, prevede la predisposizione di piani di riassetto finalizzati alla dismissione. La legge di bilancio 2019 (n. 145 del 2018) ha previsto la disapplicazione, fino al 31 dicembre 2021, dei commi 4 (obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e 5 (divieto per il socio pubblico di esercitare i diritti sociali e successiva liquidazione coatta in denaro delle partecipazioni) dell'articolo 24 del D. Lgs. n. 175/2016 nel caso di società partecipate che abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione.



2. Il monitoraggio ministeriale sullo stato di realizzazione della riforma.

La Direzione VIII del Dipartimento del Tesoro, al cui interno è stata istituita la Struttura di indirizzo, monitoraggio e controllo sulla corretta attuazione della riforma delle società a partecipazione pubblica, ha predisposto, nel 2019, un Rapporto che illustra le principali risultanze della revisione straordinaria, che fornisce interessanti informazioni sulla tipologia di partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche ²⁴⁵.

Nel 2017 le società partecipate pubbliche attive erano 6.310, con 847.000 addetti (ISTAT/febbraio 2020). L'analisi dei dati raccolti dalla struttura di monitoraggio, ad esito della revisione straordinaria prevista dall'art. 24 del TUSP, indica due significative deviazioni rispetto alle finalità perseguite dalla riforma. In primo luogo, su un totale di 32.427 partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche, 18.124 (circa il 56%) sono risultate *non conformi* a quanto disposto dal TUSP e, pertanto, avrebbero dovuto formare oggetto di misure di razionalizzazione. In relazione a tale dato, si rileva che per circa il 46% (8.351) di dette partecipazioni non conformi ai requisiti del TUSP, le amministrazioni partecipanti hanno espresso la volontà di mantenere la partecipazione, senza prevedere alcun intervento di razionalizzazione.

Il numero complessivo di amministrazioni tenute ad effettuare la ricognizione straordinaria stabilita dal TUSP era pari a circa 10.700; le PP.AA. che hanno effettivamente adempiuto agli obblighi di comunicazione al Dipartimento del Tesoro (comprese le comunicazioni negative, di non detenzione di partecipazioni) sono state 9.341, pari all'87% del totale.

Nelle 96 amministrazioni centrali, la percentuale di adempimento è stata del

²⁴⁵ MEF, Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII, Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico Struttura per l'indirizzo, il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica Uffici IV-V-VI, *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*, 2019.



72% e nelle 10.597 amministrazioni locali dell'87%.

Le partecipazioni detenute in 5.693 società partecipate e dichiarate in sede di ricognizione straordinaria sono state pari a 32.427 (di cui 28.629 detenute direttamente e 5.290 indirettamente). Le amministrazioni hanno comunicato di voler mantenere 21.037 partecipazioni, riferibili a 3.312 società; per altre 7.845 partecipazioni (riferibili a 2.586 società partecipate), hanno manifestato la volontà di procedere ad uno o più interventi di razionalizzazione.

Con riferimento al settore di attività in cui operano le società partecipate, l'analisi ha evidenziato che il 68% delle società opera nel settore terziario (*holding*; società che operano nella promozione dell'imprenditorialità e dello sviluppo del territorio; ambiti di ricerca e sviluppo; partecipate dalle Università).

Analizzando i dati riguardanti le società partecipate per cui è stata dichiarata la volontà di mantenimento delle partecipazioni da parte delle amministrazioni, risulta che (nel 2015) in più del 70% dei casi esse hanno chiuso il bilancio in utile, con un risultato complessivo di esercizio pari a circa 2,2 miliardi di euro. Le società in perdita per le quali si dichiara la volontà di mantenimento delle partecipazioni sono circa il 20% del totale e le perdite complessive si attestano, nel medesimo anno, a quasi 700 milioni di euro.

Dai dati riguardanti le società partecipate, per le quali sono stati dichiarati interventi di razionalizzazione, si ricava che (nel 2015) il 61% di tali società avevano chiuso il bilancio in utile (con un risultato di esercizio pari a circa 1 miliardo di euro), mentre il 34% aveva chiuso in perdita (per circa 1,1 miliardi euro). Dalle predette rilevazioni si apprende come la perdita (cumulata) delle società da razionalizzare ecceda gli utili (cumulati), nonostante il maggior numero delle società con risultato economico positivo.

L'analisi del MEF ha quindi evidenziato come esistessero società in utile per le quali le PP.AA. hanno dichiarato la volontà di attuare interventi di



razionalizzazione, unitamente a società in perdita per le quali è stata espressa volontà di mantenere la partecipazione. Il mantenimento di partecipazioni in società in perdita risulta essere prevalentemente riconducibile alle società che erogano servizi di interesse generale.

Per quanto attiene ai dati del fatturato, l'analisi del MEF ha evidenziato che nel terziario, dove si concentra la maggioranza delle partecipazioni, il 40% delle stesse fa riferimento a società che non rispettano il valore di fatturato medio imposto dal TUSP (di esso, il 16% di partecipazioni verrà razionalizzato e il 24% verrà mantenuto); diversamente nel settore secondario, dove la maggioranza delle partecipazioni fa riferimento a società (85%) con una soglia di fatturato in linea con il Testo Unico²⁴⁶. Infine, nel primario (a bassa concentrazione di partecipazioni pubbliche), il 66% delle partecipazioni è in società che non rispettano il valore di fatturato medio imposto dal TUSP, suddiviso in un 38% per cui è prevista razionalizzazione e un 28% per il quale è previsto il mantenimento.

Il Dipartimento del Tesoro ha inoltre rilevato, in esito alla comunicazione dei dati circa il mantenimento o la razionalizzazione delle partecipazioni espresso dalle PP.AA., che relativamente alle partecipazioni, per le quali le Amministrazioni hanno ritenuto di non dover procedere all'adozione di misure specifiche di razionalizzazione (esito "mantenimento senza interventi"), sono state riscontrate 8.066 "anomalie", date da comunicazione di mantenimento risultanti apparentemente non conformi alle disposizioni normative contenute negli artt. 3, 4 e 20 del TUSP.

Al comparto "Grandi Enti Locali" (di seguito GEL) è stato dedicato un monitoraggio specifico, applicato a 296 enti territoriali, comprendenti la totalità delle Regioni, delle Province/Città metropolitane, dei Comuni capoluogo di

²⁴⁶ Il restante 15% si divide tra un 6% di partecipazioni per cui è prevista la razionalizzazione e un 9% che verranno mantenute.



provincia, nonché dei Comuni non capoluogo di Provincia con popolazione superiore a 50.000 abitanti. Le partecipazioni detenute dalle amministrazioni pubbliche rientranti tra i GEL ammontano – sulla base dei dati dichiarati – a n. 3.407. Relativamente ad esse per n. 1.458 partecipazioni è stata dichiarata la volontà di mantenimento, mentre per n. 1.368 partecipazioni è stata dichiarata l'intenzione di intraprendere azioni di razionalizzazione²⁴⁷.

L'art. 24, comma 4, del TUSP prevedeva che l'alienazione delle partecipazioni, individuate nel provvedimento di revisione straordinaria, dovesse essere perfezionata entro il 30 settembre 2018²⁴⁸.

Dai dati comunicati dalle PP.AA., il Dipartimento ha considerato che, su un totale di 3.685 partecipazioni (per le quali era stata dichiarata la volontà di alienare o recedere), 3.117 erano destinate all'alienazione e 568 al recesso.

Per 2.923 partecipazioni le amministrazioni hanno dichiarato la volontà di procedere all'alienazione e dalle risposte pervenute risulta che per n. 1.199 partecipazioni (pari al 41%) non è stata avviata alcuna procedura, mentre per n. 1.724 partecipazioni (pari al 59%) sono state poste in essere procedure di vendita, ad evidenza pubblica o mediante negoziazione diretta con un singolo acquirente. Le alienazioni riguardanti tali partecipazioni hanno generato un introito pari a 419 milioni di euro, esito di 572 casi (33%) in cui le procedure sono state portate a

²⁴⁷ Non sono state oggetto di analisi 581 partecipazioni, essendo riferibili a società quotate o già in liquidazione.

²⁴⁸ Il comma 723 dell'art. 1 della legge di bilancio 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145) ha introdotto una deroga all'obbligo di alienare, entro il 30 settembre 2018, le partecipazioni societarie per le quali tale misura di razionalizzazione era stata dichiarata dalle amministrazioni socie nei provvedimenti di revisione straordinaria (art. 24, comma 5-bis, del TUSP: "*A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 e 5 non si applicano nel caso in cui le società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione*"). Pertanto, potrebbe realizzarsi un differimento temporale – oltre il 31 dicembre 2021 – degli introiti conseguibili dalle operazioni di alienazione non ancora effettuate.



termine con successo.

Invece, per 540 partecipazioni per le quali le PP.AA. avevano dichiarato la volontà di recedere, risulta che solo per 178 partecipazioni (pari al 5%) il recesso è stato esercitato con esito positivo, avendo la società proceduto a liquidare le relative partecipazioni. Il valore delle quote liquidate ammonta a circa 12 milioni di euro.

Analizzando il totale del corrispettivo ottenuto dalle procedure di alienazione e recesso, conclusesi positivamente, si evidenzia che quasi il 60 per cento del valore complessivo deriva dalle procedure portate a termine dai Grandi Enti Locali: 254 milioni di euro rispetto ai 419 milioni di euro derivante dagli introiti totali.

Come riportato dal MEF, nel Rapporto citato ²⁴⁹, <<il TUSP intende accrescere il livello di responsabilizzazione del socio pubblico, che è tenuto a “procedimentalizzare ogni decisione in materia, non soltanto in fase di acquisizione delle partecipazioni ma anche in sede di revisione, per verificare la permanenza delle ragioni del loro mantenimento” (Corte dei conti, delib. n. 19/SEZAUT/2017/FRG)>> ²⁵⁰. Per tali motivi, <<Sarebbe pertanto auspicabile che, in sede di razionalizzazione periodica, le amministrazioni dichiaranti,

²⁴⁹ MEF, Dipartimento del Tesoro, Direzione VIII, Valorizzazione dell'attivo e del patrimonio pubblico Struttura per l'indirizzo, il monitoraggio e il controllo sull'attuazione del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica Uffici IV-V-VI, *Rapporto sugli esiti della revisione straordinaria delle partecipazioni pubbliche*, 2019, pag. 64.

²⁵⁰ Cfr. <<...anche alla luce delle considerazioni della Corte dei conti in materia, si ritiene utile sottolineare che, nel contesto del processo di razionalizzazione, le amministrazioni sono tenute a valutare, oltre alla sussistenza dei vincoli e delle situazioni di criticità indicati dagli artt. 4 e 20 del TUSP, anche il rispetto dei requisiti posti dall'articolo 5, commi 1 e 2, del medesimo TUSP. In tale quadro, le amministrazioni sono chiamate a motivare le ragioni e le finalità che giustificano la necessità dello strumento societario per il perseguimento delle finalità istituzionali di cui al menzionato art. 4 del TUSP, considerando anche la convenienza economica dell'erogazione di un servizio mediante tale modalità organizzativa anziché in forme alternative, nonché la sostenibilità della scelta in termini di costo-opportunità per l'amministrazione. La suddetta motivazione dovrebbe dare conto anche della compatibilità della scelta effettuata con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa>>.



indipendentemente dalle classificazioni di carattere giuridico-formale, forniscano un'adeguata illustrazione delle ragioni di convenienza economica che giustificano il mantenimento delle proprie partecipazioni>>.

3. La governance delle società partecipate: profili di rilevanza e di criticità.

In un autorevole studio, pubblicato dalla Banca D'Italia²⁵¹, si svolgono considerazioni significative in merito alle motivazioni sottese all'intervento diretto dello Stato nell'imprenditoria (in luogo del classico intervento "regolatore"), quali, ad esempio: fornire beni e servizi legati a bisogni di interesse generale a condizioni migliori rispetto agli operatori privati oppure far fronte a fallimenti del mercato, realizzando opere o fornendo servizi rispetto ai quali l'iniziativa economica privata è carente ovvero operare per il salvataggio di aziende strategiche. Tuttavia, si evidenzia che l'intervento dello Stato nell'economia di mercato necessita a sua volta di regole.

Ed invero, nel contesto delle *"Linee guida dell'OCSE sulla corporate governance delle imprese pubbliche"* (OCSE, 2015a), risulta di particolare rilevanza il tema della chiara identificazione del soggetto incaricato dell'esercizio dei diritti del socio, da individuarsi preferibilmente in maniera "accentrata" e ciò al fine di: avere una visione strategica della gestione delle partecipazioni; permettere la specializzazione di coloro che sono preposti allo svolgimento di tale funzione; garantire la separazione tra la gestione delle partecipazioni e le altre attività svolte dall'amministrazione; infine, consentire un'efficace rendicontazione nei confronti delle istanze rappresentative dell'interesse generale (Parlamento e assemblee elettive locali) e dell'istituzione competente per il controllo della gestione finanziaria degli enti pubblici (Corte dei conti).

Il TUSP, pur indicando criteri per l'identificazione del soggetto incaricato di

²⁵¹ Questioni di Economia e Finanza, (Occasional Papers) n. 570, *Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche*, di Sauro Mocetti e Giacomo Roma, 2020.



esprimere i diritti sociali, non disciplina compiutamente le procedure sistematiche, trasparenti e fondate sul merito per la nomina degli amministratori, così come non attribuisce – al contrario di altri Stati europei – specifici obiettivi alle imprese pubbliche, anche in termini finanziari, di struttura del capitale e di esposizione al rischio.

Con particolare riferimento alla *governance*, la Banca D'Italia, nello studio riportato, osserva come *“le società controllate e le altre partecipate hanno registrato una diminuzione, tra il 2011 e il 2018, del numero di amministratori; nel 2018 erano in media 3,1 e 4,9, Sebbene in diminuzione, il numero di amministratori nelle imprese controllate è tuttavia superiore a quello osservato in imprese private simili per dimensione, localizzazione e settore di attività (2,7)”*.

Rileva ancora la Banca D'Italia che Il TUSP prevede (solo) un'applicazione generalizzata dell'obbligo di selezionare gli amministratori secondo criteri di onorabilità, professionalità e autonomia. Per quanto attiene alle società partecipate dallo Stato, il MEF ha pertanto fissato nel 2013 i requisiti per l'eleggibilità degli amministratori e previsto una procedura di selezione dei candidati alla carica di amministratore ²⁵².

I dati menzionati evidenziano che il 29% degli amministratori delle controllate vanta un'esperienza politica (si considerano sia cariche elettive – per esempio, consiglieri comunali – sia cariche amministrative – per esempio, assessori e

²⁵² Si rammentano i limiti di legge alla discrezionalità di nomina delle Pubbliche amministrazioni: i) il divieto di conferire incarichi a lavoratori collocati in quiescenza, se non per un massimo di un anno e a titolo gratuito (D.L. n. 95/2012, art. 5, c. 9); ii) il divieto di nominare come amministratori i dipendenti delle Amministrazioni pubbliche controllanti o vigilanti. Per le società indirettamente controllate, gli amministratori della società controllante possono essere nominati come amministratori della società controllata solo in caso di i) attribuzione di deleghe gestionali a carattere continuativo; ii) necessità di rendere disponibili alla società controllata particolari e comprovate competenze tecniche; iii) necessità di favorire l'esercizio dell'attività di direzione e coordinamento. Sul punto, il TUSP riprende quanto previsto dalla L. n. 244/2007 (art. 3, c. 14). Si rammenta infine il D.lgs. n. 39/2013, di attuazione della cosiddetta legge Severino n. 190/2012, conteneva disposizioni in termini di inconferibilità e incompatibilità di incarichi nelle controllate pubbliche per alcune categorie di soggetti che erano stati componenti di organi politici a livello locale.



sindaci – e si considerano amministrazioni sia locali sia nazionali) contro il 18% e il 5% delle altre partecipate e il 5% delle private.

In relazione al rapporto tra *governance* ed indicatori di profittabilità dell'impresa, lo studio citato offre una significativa visione d'insieme per la quale²⁵³ *<<sono stati considerati i dati di bilancio del 2018 per le imprese controllate, partecipate e le private simili. Come indicatori di performance sono stati usati il risultato di esercizio in rapporto al fatturato (per la profittabilità) e l'incidenza del costo del lavoro, sempre in rapporto al fatturato (per l'efficienza operativa). (...) Guardando alla composizione dei consigli di amministrazione, la presenza di manager con maggiore esperienza si associa a una maggiore profittabilità e, soprattutto, a una minore incidenza del costo del lavoro: dieci anni di esperienza in più si associano a una diminuzione dell'incidenza del costo del lavoro di 6 punti percentuali. Il risultato è opposto con riferimento all'incidenza di amministratori di provenienza politica: passare da una situazione in cui tutti gli amministratori hanno svolto attività politica alla situazione opposta si associa a una diminuzione dell'incidenza del costo del lavoro di 13 punti percentuali>>*.

A tale dato si aggiunge la rilevazione dell'indicatore di corruzione, *<<basato sull'incidenza dei reati di corruzione, sulla fiducia dei cittadini verso le istituzioni pubbliche locali, sulla percezione del grado di integrità delle amministrazioni e sulla qualità della spesa pubblica. (...) I risultati mostrano che la profittabilità delle società controllate dal pubblico, rispetto a società private simili operanti nello stesso mercato, peggiora progressivamente all'aumentare del rischio di corruzione stimato a livello locale (...); risultati qualitativamente analoghi si ottengono con riferimento all'efficienza operativa (...). I risultati, oltre a essere*

²⁵³ Questioni di Economia e Finanza - (Occasional Papers) n. 570 – “Da 8.000 a 1.000? Razionalizzazione e governance delle società pubbliche” di Sauro Mocetti e Giacomo Roma, 2020, pag. 34 e 35, op. cit.



statisticamente significativi, sono rilevanti anche in termini economici: il differenziale di performance si amplia di circa 10 percentili passando da aree con un minore rischio di corruzione a quelle caratterizzate da rischi medio-alti o alti>>. ²⁵⁴

4. L'osservatorio della Corte dei conti.

Sezione Autonomie - Referto 2019

Gli argomenti sino ad ora esposti sono stati ampiamente esaminati dalla Corte dei conti, da ultimo con la Delibera n. 29/2019 della Sezione Autonomie ²⁵⁵, la quale ha reso il referto dell'indagine 2019 su *“Gli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari - Osservatorio sugli organismi partecipati/controllati da Comuni, Città metropolitane, Province, Regioni/Province autonome, enti sanitari e relative analisi”*.

In esito alla valutazione dei dati pervenuti in sede di revisione periodica cui sono obbligate le PP.AA. sulle partecipazioni societarie, la Corte ha evidenziato *<<che le forme societarie rilevate sono la società per azioni (31,60%), la società a responsabilità limitata (45,31%), la società consortile (16,60%), la società cooperativa (5,86%), società estere (0,57%) e società di persone (0,06%). Dalle percentuali del grafico si ricava indirettamente il numero di società oggetto della revisione distinto per forma giuridica: n. 1.606 società per azioni, n. 2.303 società a responsabilità limitata, n. 844 società consortili, n. 298 società cooperative, n. 29 società estere e n. 3 società di persone. Quanto alla distribuzione per area geografica delle società partecipate da enti territoriali, oggetto di revisione*

²⁵⁴ Si veda a pag. 36, op. cit.

²⁵⁵ Del. n. 29/SEZAUT/2019/FRG, ove si riporta l'esito dell'indagine – contestualizzata nel referto sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale ai sensi dell'art. 7, co. 7, l. n. 131/2003 – sui risultati economici e finanziari degli organismi partecipati dagli enti territoriali e sanitari e sull'impatto delle esternalizzazioni sui bilanci degli enti partecipanti. La precedente relazione del. n. 23/SEZ.AUT/2018/FRG ha dato conto anche della revisione straordinaria sulle partecipazioni in atto al 2017.



periodica, circa il 53% è riferito al nord, il 21% al centro, poco meno del 18% al sud, mentre nelle isole si rinviene il 7,4% e all'estero lo 0,55%>>.

Quanto alla situazione di “criticità” emersa dalla rilevazione con riferimento ai parametri indicati dall’art. 20, co. 2, lett. b), d), e), del TUSP ²⁵⁶ risulta che <<1.367 società, pari al 26,9% del totale, versano in almeno una delle predette situazioni di criticità, tali da richiedere un intervento da parte degli enti proprietari. I dipendenti delle società interessate sono complessivamente 9.428. A livello territoriale, la percentuale più elevata si registra in Valle d’Aosta (50%), seguono Basilicata (44%), Abruzzo (41,8%), Puglia (39,61%), Friuli-Venezia Giulia (35,6%). (...) Le società di ridotte dimensioni che risultano in attività sono prevalentemente concentrate nella Provincia autonoma di Trento (101 su 146 analizzabili), Lombardia (141 su 614), Toscana (88 su 329), Abruzzo (40 su 152), Calabria (39 su 99) e Sardegna (27 su 91)>> ²⁵⁷.

Osserva la Sezione Autonomie che resta ancora elevato il numero di partecipazioni detenute dagli enti territoriali. Infatti, sul totale delle partecipazioni comunicate, quelle per le quali non sono previsti interventi (pari a 21.221) e quelle per le quali è disposto il mantenimento con azioni di razionalizzazione interne alla società (pari a 837) corrispondono a circa il 71% del totale (al netto degli esiti non comunicati con riferimento alle società attive non oggetto di revisione e delle partecipazioni non più detenute). Dettagliando l’analisi per tipologia di ente, risulta che la predetta percentuale è essenzialmente determinata dalle decisioni assunte dai Comuni, che hanno stabilito il mantenimento delle partecipazioni (con

²⁵⁶ Società che risultino prive di dipendenti o abbiano un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; società che, nel triennio precedente, abbiano conseguito un fatturato medio non superiore a 500.00 euro; società diverse da quelle costituite per la gestione di un servizio d'interesse generale che abbiano prodotto un risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti.

²⁵⁷ Si veda pag. 205 e seguenti.



o senza interventi di razionalizzazione) nel 72% dei casi, a fronte di un 45% e 43%, rispettivamente, delle Regioni e delle Province/Città metropolitane.

Con specifico riferimento ai Comuni, le aree regionali in cui si registrano percentuali di mantenimento sotto la media del comparto sono: la Lombardia, la Liguria, il Veneto, l'Emilia-Romagna, la Toscana, il Molise e la Calabria.

Sezioni Riunite in sede di controllo - Referto al Parlamento

Con deliberazione n. 19/SSRRCO/REF/20 del 2.12.2020 la Corte dei conti Sezioni Riunite in Sede di Controllo – ha approvato l'esito dell'indagine sull'andamento della razionalizzazione delle partecipazioni dello Stato ²⁵⁸.

In tale referto sono riportati gli esiti dei procedimenti di revisione, straordinaria e periodica ed è stata posta in evidenza la presenza di alcune procedure di liquidazione societaria avviate prima dell'entrata in vigore del Testo unico sulle società pubbliche e non ancora concluse. Affermano le Sezioni Riunite che *<<L'eccessivo prolungamento temporale, oltre a porsi in contrasto con la funzione della procedura liquidatoria (tesa, in base al codice civile, a mantenere in vita la società al solo scopo di pagare i debiti e riscuotere i crediti, nella prospettiva della ripartizione dell'eventuale fondo patrimoniale residuo), non permette di completare l'effettiva attuazione dei processi di revisione in esame, aventi fonte, per le società pubbliche, nell'esigenza di perseguire obiettivi di carattere generale che trascendono gli interessi dei singoli soci (può farsi rinvio ai principi di tutela della concorrenza e del mercato e di razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica, esplicitati dall'art. 1 del d.lgs. n. 175 del 2016)>>*.

Nella stessa sede la Corte, traendo elementi dalle poste patrimoniali del Rendiconto generale dello Stato, oggetto di verifica in occasione delle annuali relazioni allegare al giudizio di parifica (da ultimo, deliberazione n.

²⁵⁸ Del. n. 19/2020 delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti "Processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie detenute dai Ministeri e dagli altri Enti Pubblici soggetti al controllo delle Sezioni Riunite della Corte dei conti", novembre 2020.



10/SSRRCO/PARI/20), ha evidenziato che le consistenze patrimoniali delle azioni, quotate e non quotate ammontano, nel Rendiconto 2019, a circa 82,3 miliardi di euro²⁵⁹.

Sezioni Riunite in sede di controllo - Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2019

Nella deliberazione 24.6.2020 di approvazione del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno evidenziato la finalità della comunicazione delle decisioni adottate dagli enti in ordine alla revisione, affermando che l'esito negativo del controllo della Corte dei conti sui provvedimenti di revisione può condurre, in primo luogo, come da esperienza maturata anche in sede di esame dei piani di razionalizzazione inviati ai sensi della legge n. 190 del 2012, all'adozione di una pronuncia di accertamento, che evidenzi le illegittimità riscontrate, stimolando, anche in ragione della pubblicazione sul sito *internet* dell'amministrazione e dell'invio all'organo politico di vertice (o a quello di revisione economico-finanziaria, ove presente), l'adozione di misure correttive (che potrebbero consistere, nei casi più gravi, nell'annullamento in autotutela del provvedimento).

Dalle comunicazioni effettuate risulta che 53 società rilevate dai piani di revisione periodica approvati nel 2019 (situazione al 31 dicembre 2018) sono detenute in prevalenza (39) in via diretta, mentre 14 sono le indirette. Analoghi i dati rilevati in occasione della revisione straordinaria (53 partecipazioni, di cui 40 dirette) e della prima revisione periodica (52 partecipazioni, di cui 39 dirette). Va precisato che i dati indicati non riportano le partecipazioni indirette detenute tramite società quotate in mercati regolamentati, che il Ministero dell'economia e

²⁵⁹ *RELAZIONE SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2019*, comunicata alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica italiana il 24 giugno 2020 (documento XIV, n. 3), VOLUME I Tomo I, *I CONTI DELLO STATO E LE POLITICHE DI BILANCIO 2019*, pag. 547 e segg.



delle finanze non ha inserito nel piano di revisione.

Viene, inoltre, evidenziata la non irrilevante criticità relativa all'individuazione del soggetto titolato a fornire la comunicazione, atteso che *<<i>provvedimenti di revisione sono stati adottati, dai vari ministeri, in modo variegato, sia per quanto concerne la competenza all'approvazione che per la strutturazione dell'atto. In particolare, sotto il primo profilo, è stata rilevata l'assenza di un comportamento omogeneo in punto di individuazione dell'organo competente (...) in alcuni casi, il provvedimento risulta assunto dal dirigente di una predeterminata direzione, in altre ipotesi si è optato per il decreto del capo di gabinetto o di un capo dipartimento e, in altri ancora, per il decreto del Ministro>>*.

In sede di parifica era stato ulteriormente segnalato il problema dell'elevato costo medio del personale, in relazione al quale risultava un costo medio del personale superiore ad euro 60.000 annui ²⁶⁰.

A tale proposito la Corte ha sottolineato come *<<sia necessario che, nei piani di revisione periodica, siano esplicitate le motivazioni per le quali si ritiene che il costo del personale non necessiti di interventi di contenimento (come da parametro sulla base del quale il processo di revisione deve essere implementato, ex art. 20, comma 1, lett. f), TUSP). Sul punto, va ricordato, altresì, che l'art. 19, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 impone alle amministrazioni socie di fissare, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, per le "società a controllo pubblico" (...)>>*.

5. La giurisdizione in materia di partecipate.

A conclusione della panoramica generale sulle partecipazioni pubbliche,

²⁶⁰ Quali, ad esempio: CONSAP S.p.A. (81.263 euro), CONSIP S.p.A. (74.877 euro), EUR S.p.A. (72.070 euro); GSE S.p.A. (76.605 euro) e controllate Acquirente unico S.p.A. (68.011 euro), GME S.p.A. (95.655 euro) e RSE S.p.A. (81.573 euro); MEFOP S.p.A. (87.811 euro); SOGEI (74.258 euro) e controllata Geoweb S.p.A. (75.732 euro); SOGIN (82.207 euro); SOSE (77.846 euro); Studiare e sviluppo (euro 92.500), INVIMIT S.p.A. (144.676 euro).



appare utile un breve cenno allo stato della giurisdizione della Corte dei conti, come riconosciuta dalla Cassazione a Sezioni Unite.

Il TUSP riporta le regole sul riparto di giurisdizione tra Corte dei conti e giudice ordinario e, infatti, l'art. 12 stabilisce la giurisdizione della Corte dei conti se il danno è inferto al socio pubblico (art. 12, comma 2), nonché in relazione al “*danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società in house*” (art. 12, comma 1, primo periodo).

La previsione normativa risulta aver recepito le indicazioni del Giudice regolatore della giurisdizione che, da tempo, riconosce la giurisdizione della Corte dei conti quando sussistano i requisiti propri della società *in house*.

Per quanto attiene alle società *in house* la Corte dei conti è, dunque, sempre competente, indipendentemente dalla tipologia di danno. Per le restanti ipotesi, in linea generale, si osserva che la giurisdizione della Corte dei conti sulle altre società (non quotate e quotate maggioritarie) dipende dalla tipologia del danno contestato. Ove il danno sia risentito direttamente dal patrimonio del socio pubblico è competente il giudice contabile, mentre, se patito dal patrimonio della società partecipata, permane la giurisdizione dell'autorità giurisdizionale ordinaria, esercitabile mediante l'azione sociale di responsabilità ex art. 2392 e ss. del codice civile.

Tali principi risultano anche recentemente confermati da Cassazione civile, SS.UU., ord. n. 14236/2020, con la quale è stato ribadito che, in materia di azione di responsabilità nei confronti degli Organi di gestione e di controllo di società di capitali partecipata da enti pubblici, sussiste la giurisdizione della Corte dei conti solo se vi siano i seguenti requisiti: a) il capitale sociale deve essere integralmente detenuto da uno o più enti pubblici per l'esercizio di pubblici servizi e lo statuto deve vietare la cessione delle partecipazioni a soci privati; b) la società deve esplicitare statutariamente la propria attività prevalente in favore degli enti



partecipanti, in modo che l'eventuale attività accessoria non implichi una significativa presenza sul mercato e rivesta una valenza meramente strumentale; c) la gestione sia per statuto assoggettata a forme di controllo analoghe a quelle esercitate dagli enti pubblici sui propri uffici.

Detti requisiti devono sussistere tutti contemporaneamente e risultare da precise disposizioni statutarie in vigore nel momento a cui risale la condotta ipotizzata come illecita, non avendo rilievo le mere situazioni di fatto (configurabilità di una società *in house providing*; SS.UU., ordinanza n. 22409 del 13/09/2018; SS.UU., sentenza n. 16741 del 21/06/2019).

6. Cenni sulla disciplina generale del divieto di soccorso finanziario e dei trasferimenti straordinari nei confronti delle società partecipate.

Operando nel mercato, qualora emergano indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo della società a controllo pubblico deve adottare un idoneo piano di risanamento (in particolare ove preposta allo svolgimento di servizi di interesse pubblico o alla realizzazione di investimenti), nella stessa ottica, il TU espressamente vieta la sottoscrizione di aumenti di capitale, l'effettuazione di trasferimenti o il rilascio di garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali.

L'art. 5 del decreto legislativo n. 175 del 2016 prevede che l'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, e all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. L'espressione "*ai soli fini conoscitivi*" indica che la Corte non svolge un effettivo controllo preventivo di legittimità, ma può fornire informazioni ed indicazioni utili all'amministrazione.

L'art. 14 del Testo unico individua le competenze della Corte relative agli interventi in caso di crisi delle società a partecipazione pubblica. Ai sensi di tale

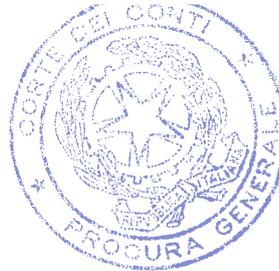


norma, le amministrazioni non possono sottoscrivere aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, garanzie a favore delle società partecipate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite. Risultano consentiti i trasferimenti straordinari alle società, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano individuate in un piano di risanamento volto al raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni e tale piano sia approvato dall'Autorità di regolazione del settore e comunicato alla Corte dei conti.

L'art. 14 introduce una deroga alla regola generale del divieto di soccorso finanziario. In particolare, si dispone che al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta dell'Amministrazione interessata, con DPCM, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con i Ministri competenti (decreto soggetto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti), possono essere autorizzati gli interventi di rifinanziamento o di ricapitalizzazione.

In materia di revisione straordinaria delle partecipazioni, è prevista dall'art. 24 del precitato decreto legislativo una specifica competenza della Corte dei conti: entro il 30 settembre 2017, ciascuna amministrazione, con un piano trasmesso anch'esso alla Sezione di controllo della Corte dei Conti, avrebbe dovuto effettuare con provvedimento motivato la ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, indicando quelle da alienare.

La finalità del legislatore del Testo Unico era, come già *infra* ricordato, quella di fissare in maniera permanente l'obiettivo della riduzione del numero delle società a partecipazione pubblica e della relativa spesa; purtroppo, l'unica norma



che presenta una effettiva valenza sanzionatoria è rappresentata dall'art. 14, comma 6, del Testo Unico, che prevede che: *“Nei cinque anni successivi alla dichiarazione di fallimento di una società a controllo pubblico titolare di affidamenti diretti, le pubbliche amministrazioni controllanti non possono costituire nuove società, né acquisire o mantenere partecipazioni in società, qualora le stesse gestiscano i medesimi servizi di quella dichiarata fallita”*.

6.1. La situazione di Roma Capitale e delle sue partecipate nell'anno 2020.

La situazione delle partecipazioni pubbliche di Roma Capitale è analiticamente descritta, ad inizio 2020, dapprima nella deliberazione dell'Assemblea capitolina n. 1 del 2 gennaio 2020, relativa alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche di Roma Capitale di primo e secondo livello ex art. 20, D.Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016 e s.m.i. e, a conclusione dell'anno solare, nella deliberazione n. 214 del 30 dicembre 2020, nella quale l'assemblea capitolina ha nuovamente fatto il punto su tale tematica nei termini di seguito sintetizzati.

Rammentando preliminarmente la funzione dell'Ente locale, promotore dello sviluppo sociale ed economico del territorio di competenza, attraverso l'erogazione di una pluralità di servizi propedeutici all'efficace svolgimento dei propri obiettivi, l'Assemblea capitolina ha sottolineato che Roma Capitale promuove anche forme di partecipazione attiva dei cittadini.

In particolare: ai sensi del comma 1, art. 36 dello Statuto di Roma Capitale, approvato dall'Assemblea capitolina con deliberazione n. 8 del 7 marzo 2013, *“La gestione di servizi pubblici da parte di Roma Capitale, consistenti nella produzione di beni e attività, rivolti a realizzare fini sociali e culturali e a promuovere lo sviluppo economico e civile della comunità, è svolta attraverso le modalità previste dalla legge ed è finalizzata ad assicurare la regolarità, la continuità, l'economicità e la qualità delle prestazioni in condizioni di uguaglianza”*; inoltre, lo svolgimento delle funzioni istituzionali finalizzate



all'erogazione dei servizi alla cittadinanza si realizza o direttamente oppure per mezzo di società, aziende e istituzioni che, complessivamente considerate, costituiscono il Gruppo Roma Capitale, articolato in società che gestiscono servizi pubblici locali di competenza di Roma Capitale, società che gestiscono e realizzano servizi strumentali di supporto all'amministrazione, partecipazioni minoritarie ed, infine, partecipazioni indirette.

Con decreto-legge n. 16 del 6 marzo 2014, convertito con modificazioni nella Legge n. 68 del 2 maggio 2014, sono state approvate, tra le altre, misure volte a garantire il raggiungimento degli equilibri economico-finanziari di Roma Capitale.

In ottemperanza a tale dettato normativo, la Giunta capitolina, con deliberazione del 3 luglio 2014, n. 194 ha approvato il documento "*Analisi del disequilibrio finanziario e piano di rientro di Roma Capitale*", contenente l'elenco delle misure e delle azioni da adottare al fine di assorbire il *gap* finanziario strutturale da cui risulta affetta, con previsione, nell'ambito delle società partecipate, del mantenimento delle partecipazioni in essere solo nei casi in cui si rinvercano i cosiddetti fallimenti di mercato ovvero quando la presenza dei privati non sia in grado di garantire l'erogazione di beni pubblici.

Con successiva deliberazione di Assemblea capitolina del 23 marzo 2015 n. 13, rubricata "*Indirizzi per la razionalizzazione delle partecipazioni di Roma Capitale di primo e di secondo livello nonché in ordine a enti ed organismi non societari. Modifiche agli Statuti tipo approvati con deliberazione Assemblea Capitolina n. 77/2011*", Roma Capitale ha approvato il programma di riordino e riassetto finalizzato alla razionalizzazione delle partecipazioni detenute da Roma Capitale, anche ai sensi dell'art. 24 comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016.

Nella deliberazione di Assemblea capitolina n. 53/2017 del 28 settembre 2017 avente ad oggetto "*Revisione straordinaria delle partecipazioni di Roma Capitale*



di primo e secondo livello...” sono state indicate le modalità e le tempistiche degli interventi di razionalizzazione previsti.

A tale data alcune operazioni di razionalizzazione erano già state concluse (di alcune società, vendute con procedura di asta pubblica, erano state cedute le azioni; altre, già in liquidazione, erano state cancellate dal registro delle imprese; di altre ancora era stato comunicato al Dipartimento Partecipate Gruppo Roma Capitale l'avvenuta cessione a titolo oneroso della propria quota di partecipazione).

Con deliberazione di Assemblea capitolina n. 146 del 28 dicembre 2018 è stato adottato il provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni dirette ed indirette possedute alla data del 31 dicembre 2017.

La Legge del 30 dicembre 2018 n. 145 ha così modificato l'art. 1, comma 5, del D.Lgs. n. 175/2016: *“Le disposizioni del presente decreto si applicano, solo se espressamente previsto, alle Società quotate, come definite dall'articolo 2, comma 1, lettera p), nonché alle Società da esse controllate”*, eliminando la frase *“partecipate, salvo che queste ultime siano, non per il tramite di Società quotate, controllate o partecipate da amministrazioni pubbliche”*.

La Legge del 30 dicembre 2018, n. 145 ha inserito, dopo il comma 5 dell'art. 24 del D.Lgs. n. 175/2016, il seguente comma 5-bis *“A tutela del patrimonio pubblico e del valore delle quote societarie pubbliche, fino al 31 dicembre 2021 le disposizioni dei commi 4 (relativo all'obbligo di alienazione entro un anno dalla ricognizione straordinaria) e del comma 5 (relativo al divieto per il socio pubblico di esercitare i diritti sociali e successiva liquidazione coatta in denaro delle partecipazioni) non si applicano nel caso in cui le Società partecipate abbiano prodotto un risultato medio in utile nel triennio precedente alla ricognizione. L'amministrazione pubblica che detiene le partecipazioni è conseguentemente autorizzata a non procedere all'alienazione”*.



Non sono state concluse, nel corso dell'anno 2020, alcune delle operazioni di razionalizzazione mediante cessione a titolo oneroso di partecipazioni dirette e di diverse partecipazioni indirette. Le motivazioni della mancata conclusione delle operazioni di razionalizzazione di tali partecipazioni, sono state individuate in diverse circostanze: in taluni casi, l'essere in corso la *due diligence* affidata ad un *advisor* qualificato avente per oggetto la valutazione della quota di partecipazione al fine della dismissione della stessa; in altri, per essere in corso gli adempimenti propedeutici alla successiva indizione della procedura di gara ad evidenza pubblica; in altri ancora, per essere la Società proprio sul punto di attivare una procedura ad evidenza pubblica.

In merito alle altre operazioni di razionalizzazione previste in alcuni casi sono stati assegnati alle società obiettivi annuali e triennali di riduzione degli oneri di funzionamento; in altri, come per ATAC S.p.A., una volta proposto ricorso per l'ammissione alla procedura di concordato preventivo in continuità, è stato depositato in tribunale il piano concordatario che, assunto il parere positivo dei creditori, è stato omologato dal tribunale.

Alla luce di quanto sopra esposto, l'Assemblea – nella precitata delibera n. 1/2020 e nella delibera n. 214/2020 – ha disposto di procedere alle operazioni di razionalizzazione delle partecipazioni dirette ed indirette possedute, secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'Economia e delle Finanze-Dipartimento del Tesoro e dalla Corte dei conti con le "*Linee Guida per la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche Art. 20 D.Lgs. n. 175/2016 e per il Censimento annuale delle partecipazioni pubbliche Art. 17 D.L. n. 90/2014*", pubblicate il 26 novembre 2018.

In data 10 maggio 2021 la Sezione regionale di controllo per il Lazio ha tenuto la pubblica adunanza relativa specificatamente alla situazione delle partecipate di Roma, illustrando le relative criticità.



In data 3.6.2021 è stata pubblicato il Rapporto sulla gestione delle partecipazioni societarie del Comune di Roma, approvato con delibera n. 47/2021/GEST della Sezione regionale di controllo per il Lazio, dal quale sono emerse carenze nel controllo analogo sugli enti *in house* e ritardi nell'approvazione dei bilanci di taluni Enti, nonostante un rinnovato impulso impresso dal socio pubblico dal 2020, evidenziando l'esigenza di riorganizzare tale controllo in una prospettiva di maggiore efficienza dello stesso.

Incomplete le attività di ricognizione e razionalizzazione delle partecipazioni possedute, effettuate dal Comune ai sensi degli artt. 20 e 24 del TUSP, con conseguente necessità di integrare il piano di razionalizzazione, con particolare riferimento al settore del trasporto pubblico locale e a quello della gestione dei beni di proprietà comunale, per i quali la Sezione ha accertato la sussistenza di diversi obblighi di razionalizzazione e l'esigenza di realizzare una significativa riduzione del numero di partecipazioni detenute.

Accertata, inoltre, la violazione del limite di spesa previsto dall'art. 11, commi 6 e 7, del TUSP, per l'organo amministrativo di due società a controllo comunale (Zetema S.r.l. e Roma Servizi per la Mobilità s.r.l.), con conseguente necessità di recupero delle maggiori somme erogate. La Relazione ha analizzato diffusamente la Gestione di "Roma Metropolitane S.r.l. in liquidazione" e di "ATAC S.p.a.", evidenziandone le criticità.

6.2. Il "caso" Roma Metropolitane.

Roma Metropolitane s.r.l. in liquidazione (società nata per la realizzazione delle metropolitane della Città di Roma) è una società *in house*, che ha come oggetto sociale quello di progettare e realizzare nuove linee per la metropolitana di Roma, nonché ampliare e ammodernare quelle esistenti e di redigere progetti per la realizzazione di sistemi di mobilità alternativi. La società è sottoposta alla direzione e al coordinamento di Roma Capitale, che ne è socio unico.



Nel 2002, con l'approvazione del progetto per le tratte della linea C della metropolitana di Roma, fu proposto di acquisire l'intero capitale sociale della S.O.M. - Servizi per la Mobilità. La proposta fu votata dal Consiglio comunale che approvò l'acquisto con la deliberazione n. 97 del 24 maggio 2004. L'azienda ha, così, iniziato la sua attività nel 2005. Tra le competenze compaiono anche la progettazione e realizzazione dei prolungamenti delle preesistenti linee, oltre che la progettazione dei "corridoi della mobilità" e dei servizi di trasporto a fune.

Dopo l'approvazione del bilancio d'esercizio per l'anno 2015, nel 2019, Roma Capitale, in quanto socio unico dell'azienda, ha predisposto la liquidazione dell'azienda, che si sarebbe dovuta concludere entro il 2024, dopo l'apertura dell'ultima tratta finanziata della linea C.

Più in particolare, con deliberazione n. 79 del 18 - 21 ottobre 2019, l'Assemblea capitolina, preso atto che la società Roma Metropolitane S.r.l. versava nelle condizioni di cui all'art. 2482-ter c.c., aveva disposto la messa in liquidazione ai sensi degli articoli 2484 e ss. c.c. della Società, dando mandato all'organo liquidatorio di porre in essere, senza indugio, ogni azione a tutela del patrimonio aziendale, nonché gli atti propedeutici alla perimetrazione del ramo d'azienda per l'attuazione del successivo scorporo (come previsto nelle deliberazioni di Assemblea capitolina n. 53 del 28 settembre 2017 e n. 146 del 28 dicembre 2018).

In effetti, neanche l'anno solare 2020 si era concluso in modo positivo per la società, già in pesante stato di difficoltà finanziaria, con la bocciatura in Commissione bilancio alla Camera di due emendamenti alla manovra (il primo dei quali riguardava l'accesso per Roma ad appositi fondi statali, il secondo lo stanziamento di 4.5 miliardi di euro per il prolungamento della metro C; infine, la motivazione della bocciatura della Commissione si disponeva per il fatto che: "Le



opere di mobilità che hanno progetto esecutivo sono già tutte finanziate dal fondo per la mobilità del Ministero").

Nel corso del 2021, tuttavia, l'ente comunale ha deciso di approvare i progetti di bilancio per gli anni 2016, 2017 e 2018 richiedendo all'azienda di predisporre un piano di risanamento economico-industriale, con la possibilità di rivedere assetto e competenze con la società Roma Servizi per la Mobilità.

6.3. Le modalità di contabilizzazione dei finanziamenti comunitari e statali a Roma Capitale.

La Corte dei conti, Sez. regionale di controllo per il Lazio, con delibera n. 22/2021 (relativa ai consuntivi di Roma Capitale 2018 e 2019) ha avuto modo di rammentare, circa le modalità di contabilizzazione delle risorse di provenienza comunitaria (e statale), i principi contabili di cui al punto 3.12 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, secondo cui le entrate derivanti dai finanziamenti UE utilizzate per il finanziamento di spese correnti sono classificate tra i Trasferimenti correnti (titolo II), comprese le quote dei Fondi UE destinati agli investimenti utilizzate per finanziare spese correnti (nel rispetto dei regolamenti comunitari). L'eventuale erogazione di acconti è accertata nell'esercizio in cui è incassato l'acconto. Le entrate UE sono accertate, distintamente per la quota finanziata direttamente dalla UE e per la quota di cofinanziamento nazionale (statale, attraverso i fondi di rotazione, regionale o di altre amministrazioni pubbliche), a seguito dell'approvazione, da parte della Commissione europea, del piano economico-finanziario e imputate negli esercizi in cui l'ente ha programmato di eseguire la spesa. Infatti, l'esigibilità del credito dipende dall'esecuzione della spesa finanziata con i predetti fondi (UE e nazionali).

Le risorse comunitarie sono classificate come *Trasferimenti da UE* o come *trasferimenti da altra Amministrazione Pubblica*, nel rispetto del principio generale per il quale i trasferimenti sono registrati con imputazione alla voce che



indica il soggetto che ha effettivamente erogato le risorse, salvo i casi in cui chi eroga le risorse le abbia classificate tra le “*Spese per conto terzi e partite di giro*” come “*trasferimenti per conto terzi*”.

Rilevato che, dall’esame delle registrazioni contabili 2018 e 2019, non sono emerse particolari criticità in termini di registrazioni contabili, la Sezione ha invitato l’ente a proseguire nel rispetto dei principi contabili in parola.

6.4. Sempre a proposito di Roma Capitale: i limiti e la fattibilità del riconoscimento dei debiti fuori bilancio delle partecipate.

La Sezione regionale controllo Lazio, con il parere reso in data 23.2.21 con deliberazione n. 14/2021, ha chiarito le modalità ed i limiti entro i quali l’amministrazione in generale (di Roma Capitale, nella fattispecie) può intervenire nella procedura di riconoscimento di debiti fuori bilancio delle partecipate, ai sensi e per gli effetti dell’art. 194, comma 1, lett. a (sentenze esecutive), nei termini di seguito esposti.

Nel rammentare preliminarmente che la scelta di una pubblica amministrazione di acquisire partecipazioni in società di diritto comune “*implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta: in primo luogo, in caso di società di capitali, quelle dell’autonomia patrimoniale e della limitazione di responsabilità*”, la Sezione ha evidenziato che esiste un rapporto di “alterità soggettiva” fra pubblica amministrazione e l’ente *in house*, con la conseguenza che, in linea di principio, sarebbe da considerare non praticabile il ricorso alla procedura di riconoscimento del debito fuori bilancio dell’ente locale in ipotesi di debiti originati da provvedimenti giudiziari adottati direttamente nei confronti di una società *in house*.

Ad analoga conclusione è giunta la Sezione anche nell’ipotesi di società *in house* “strumentale” all’ente locale di appartenenza, ove l’attività di impresa si svolge a diretto beneficio dell’ente socio, anche alla luce dell’art. 1, comma 3, del



Testo Unico, che sottopone le società strumentali alle regole di diritto comune.

Parimenti, resterebbe esclusa l'applicabilità della lett. e) del comma 1 della stessa norma, mancandone i presupposti (da interpretarsi in modo tassativo, non suscettibile cioè di interpretazione estensiva o analogica) relativi alla misura dell'acquisizione di beni e servizi, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente ed al fine a cui la stessa acquisizione è diretta, cioè l'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'ente locale: condizioni, entrambe, assenti nel caso di debiti fuori bilancio delle società *in house* che, pur caratterizzate dalla massima vicinanza al socio pubblico, mantengono purtuttavia la netta separazione tra il proprio patrimonio e quello dei singoli soci.

Date tali premesse, la Sezione si è poi fatta carico di chiarire quale spazio di manovra residui legittimamente in capo all'ente locale nel caso descritto: la fattispecie giuridica utilizzabile è stata individuata nell'accollo di debito, da effettuarsi previo stanziamento in bilancio di valenza autorizzatoria il che, traducendosi nei fatti in una forma di "sostegno finanziario", in deroga al divieto del c.d. "soccorso finanziario" (art. 14, comma 5, Testo Unico, *infra* citato), va circoscritto entro precisi limiti, dovendosi espressamente individuare le ragioni di vantaggio e di utilità che supportano l'operazione contrattuale, in modo tale da fornire adeguato contraltare alla perdita del beneficio della limitazione di responsabilità in capo alla PA.

La Sezione sottolinea che non sussiste alcun obbligo di scelta nel senso indicato: la relativa decisione viene ricondotta ai parametri di razionalità, convenienza economica e sostenibilità finanziaria, come pure per il simile caso del "soccorso finanziario" da parte di un ente locale nei confronti di una società partecipata in liquidazione. Tanto è vero che, la Sezione si sofferma sulla necessità che l'ente dia conto delle ragioni di vantaggio e di utilità che supportano



tale operazione contrattuale, facendo riferimento all'indispensabile sussistenza – in concreto – di un fondamento motivazionale particolarmente solido ed idoneo a dimostrare in modo obiettivo la necessità dell'operazione per il miglior conseguimento di interessi pubblici alternativi rispetto a quelli della continuità aziendale, nonché la relativa convenienza economica rispetto alla fruizione del beneficio della responsabilità patrimoniale limitata.



Eccedenze di spesa – accantonamenti slittati

Nel rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2020 - conto elaborato secondo la struttura per missioni e programmi e corredato, per ciascuna Amministrazione, delle Note integrative e delle tabelle relative alle risultanze economiche - trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze con nota prot. n. 9989 del 27.05.2021, acquisita dalle Sezioni Riunite il 26/05/2021, in allegato, risultano eccedenze di spesa rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, relativamente per la competenza e la gestione di cassa; nessun ammontare per i residui.

Di seguito vengono riportati gli importi delle eccedenze di spesa per capitolo relative all'anno 2020, in conto residui, competenza e cassa, suddivisi per Amministrazione; nonché il loro ammontare complessivo.

| Eccedenze di spesa per capitoli E.F. 2020 | | | |
|--|-------------|----------------------|----------------------|
| Ministeri | Residui | Competenza | Cassa |
| Ministero dello sviluppo economico | 0,00 | 27,47 | 0,00 |
| Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca | 0,00 | 2.501.286,61 | 2.501.286,61 |
| Ministero dell'interno | 0,00 | 64.857.426,42 | 41.346.502,08 |
| Ministero delle infrastrutture e dei trasporti | 0,00 | 7.269.456,24 | 7.266.659,62 |
| Ministero delle difesa | 0,00 | 2.481.907,18 | 2.472.896,63 |
| Salute | 0,00 | 329.239,29 | 329.239,29 |
| Totale Ministeri | 0,00 | 77.439.343,21 | 53.916.584,23 |



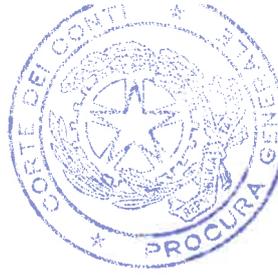
Le Amministrazioni maggiormente interessate dalle eccedenze sono state il Ministero dell'interno, per un importo di euro 64.857.426,42, in conto competenza, e di euro 41.346.502,08, in conto cassa, e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per un importo di euro 7.269.456,24, in conto competenza, e per un importo di euro 7.266.659,62 in conto cassa.

Il raffronto degli importi totali delle eccedenze di spesa dell'e.f. 2020 con quelli dell'e.f. 2019 evidenzia, sia per il conto di competenza, sia per il conto di cassa, una crescita rispetto al precedente esercizio finanziario, di contro si registra l'azzeramento dell'ammontare del conto residui.

Nella tabella successiva vengono riportati i dati di raffronto, sia in valori assoluti sia in valori percentuali, delle eccedenze di spesa del rendiconto in esame rispetto al precedente rendiconto 2019.

Nello scorso esercizio finanziario si riscontra un incremento dell'ammontare degli importi, in termini assoluti e percentuali, per la competenza di euro 54.276.386,49, pari al 234,32%, rispetto al precedente esercizio; per la cassa di euro 28.466.030,79 pari al 111,85% rispetto all'esercizio finanziario 2019.

| Eccedenze e.f. 2020 | | | |
|---------------------|------------|---------------|---------------|
| | Residui | Competenza | Cassa |
| Totale generale | 0,00 | 77.439.343,21 | 53.916.584,23 |
| Eccedenze e.f. 2019 | | | |
| | Residui | Competenza | Cassa |
| Totale generale | 153.430,11 | 23.162.956,72 | 25.450.553,44 |



| Differenza valori assoluti e.f. 2020 - e.f. 2019 | | | |
|---|--------------|---------------|---------------|
| | Residui | Competenza | Cassa |
| Valore assoluto aumento/diminuzione | - 153.430,11 | 54.276.386,49 | 28.466.030,79 |
| Variazioni percentuali e.f. 2020 - e.f. 2019 | | | |
| | Residui | Competenza | Cassa |
| Incremento/decremento rispetto al precedente e.f. | - 100,00% | 234,32% | 111,85% |

Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2020 è allegato, come per i pregressi esercizi, un elenco dimostrativo per capitoli delle somme che vengono portate in economia, destinate a fronteggiare gli oneri relativi a iniziative legislative il cui iter non si è concluso entro il 31 dicembre dell'anno del rendiconto in riferimento (per l'attuale, il 2020). Detto prospetto riporta un elenco degli 'accantonamenti slittati', ai sensi dell'art. 18, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, da utilizzare, perciò, nell'esercizio 2021. L'ammontare complessivo degli accantonamenti, pari a euro 25.422.54,00, è imputato:

- per euro 5.422.54,00 al capitolo 6856 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), per provvedimenti legislativi di ratifica di accordi internazionali che interessano il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- per euro 20.000.000,00 al capitolo 9001 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), per Legge quadro dello sviluppo delle isole minori, che interessa rispettivamente:



- il Ministero dell'economia e delle finanze per euro 5.000.000,00,
- il Ministero dello sviluppo economico per euro 5.000.000,00,
- il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per euro 10.000.000,00.

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2020 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, fatta eccezione per le eccedenze di spesa riscontrate nella gestione dei capitoli di alcune Amministrazioni dello Stato, come riportate in allegato alla presente Memoria, della quale costituisce parte integrante;
- del Conto del Patrimonio.

Eventuali future regolarizzazioni contabili, intervenute prima della parificazione, saranno oggetto di successiva richiesta di dichiarazione di regolarità, come anche ad ulteriori evenienze irregolari conseguirà la relativa richiesta di declaratoria di irregolarità.

Roma, 17 giugno 2021



IL PROCURATORE GENERALE



ALLEGATO

**ECCEденZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE
PER AMM/CAPITOLO**

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|------------|---|---------|------------|-------|
| 1.1 | MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO 1 Competitivita' e sviluppo delle imprese (11) Promozione e attuazione di politiche di sviluppo, competitivita' e innovazione, di responsabilita' sociale d'impresa e movimento cooperativo (11.5) DIREZIONE GENERALE PER LA POLITICA INDUSTRIALE, L'INNOVAZIONE E LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE Politica industriale e politiche per la competitivita', gestione delle procedure commissariati | - | - | - |
| 2246 | SPESE RELATIVE ALLA STRUTTURA DI COOPERAZIONE INTERORGANICA CON IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE | - | +27,47 | - |
| | TOTALE Cap. | - | +27,47 | - |
| | TOTALE AMMINISTRAZIONE | - | - | - |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|------------|---|---------|----------------------|----------------------|
| | MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA | | | |
| | 1 Istruzione scolastica (22) | - | - | - |
| 1.6 | Istruzione del primo ciclo (22.17) | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI | | | |
| | Spese di personale per il programma (docenti) | | | |
| 1243 | QUOTE AGGIUNTIVE DEL CONTRIBUTO A CARICO DEL DATORE DI LAVORO PER LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE DEL PERSONALE DEL COMPARTO SCUOLA | - | +2.029.453,13 | +2.029.453,13 |
| | Spese di personale per il programma (dirigenti scolastici e personale ATA) | | | |
| 2343 | QUOTE AGGIUNTIVE DEL CONTRIBUTO A CARICO DEL DATORE DI LAVORO PER LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE DEL PERSONALE DEL COMPARTO SCUOLA | - | +471.833,48 | +471.833,48 |
| | TOTALE Cap. | - | +2.501.286,61 | +2.501.286,61 |
| | TOTALE AMMINISTRAZIONE | - | - | - |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020 : ECCEDEENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|------------|--|---------|-----------------------|-----------------------|
| | MINISTERO DELL'INTERNO | | | |
| | 3 Ordine pubblico e sicurezza (7) | | | |
| 3.1 | Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (7.8) | - | +19.072.344,21 | - |
| | DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA | | | |
| | Spese di personale per il programma (Polizia di Stato) | | | |
| 2501 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE DELLA POLIZIA DI STATO AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +61.085.715,62 | +39.014.040,69 |
| 2522 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL PERSONALE DELLA POLIZIA DI STATO. | - | +3.239.645,31 | +1.868.682,90 |
| | 4 Soccorso civile (8) | | | |
| 4.2 | Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico (8.3) | - | - | - |
| | DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE | | | |
| | Gestione del soccorso pubblico | | | |
| 1802 | COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE VOLONTARIO DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO AL NETTO DELL' IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA PRODUTTIVE | - | +532.065,49 | +463.778,49 |
| | TOTALE Cap. | - | +64.857.426,42 | +41.346.502,08 |
| | TOTALE AMMINISTRAZIONE | - | +19.072.344,21 | - |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|------------|--|---------|----------------------|----------------------|
| | MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI | | | |
| | 2 Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto (13) | | | |
| 2.1 | Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale (13.1) | - | - | - |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 1148 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +3.922.953,57 | +3.921.419,07 |
| 2.3 | Autotrasporto ed intermodalita' (13.2) | - | - | - |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 1176 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +373.778,94 | +373.778,94 |
| 1291 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +4.372,26 | +4.372,26 |
| | 5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 5.1 | Indirizzo politico (32.2) | - | - | - |
| | GABINETTO | | | |
| | Indirizzo politico-amministrativo | | | |
| 1015 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +51.899,58 | +51.046,53 |
| 5.2 | Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3) | - | - | - |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 1173 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +2.810.819,64 | +2.810.436,77 |
| 1206 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +105.632,25 | +105.606,05 |
| | TOTALE Cap. | - | +7.269.456,24 | +7.266.659,62 |
| | TOTALE AMMINISTRAZIONE | - | - | - |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|------------|---|---------|----------------------|----------------------|
| | MINISTERO DELLA DIFESA | | | |
| | 2 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18) | | | |
| 2.1 | Approntamento e impiego Carabinieri per la tutela forestale, ambientale e agroalimentare (18.17) | - | - | - |
| | ARMA DEI CARABINIERI | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 2862 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI | - | +1.826.657,81 | +1.817.647,26 |
| | 3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 3.2 | Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3) | - | - | - |
| | BILANCIO E AFFARI FINANZIARI | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 1162 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA MILITARE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +654.651,52 | +654.651,52 |
| 3.3 | Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare (32.6) | - | - | - |
| | SEGRETARIATO GENERALE | | | |
| | Speciali elargizioni, assegni, indennità | | | |
| 1391 | TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE | - | +597,85 | +597,85 |
| | TOTALE Cap. | - | +2.481.907,18 | +2.472.896,63 |
| | TOTALE AMMINISTRAZIONE | - | - | - |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020 : ECCEDEXENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|-------------|--|---------|-------------|-------------|
| | MINISTERO DELLA SALUTE | | | |
| | 1 Tutela della salute (20) | | | |
| 1.4 | Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano (20.4) | - | - | - |
| | DIREZIONE GENERALE DEI DISPOSITIVI MEDICI E DEL SERVIZIO FARMACEUTICO | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 3008 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +55.131,48 | +55.131,48 |
| 1.10 | Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del Servizio Sanitario Nazionale (20.10) | - | - | - |
| | DIREZIONE GENERALE DELLA DIGITALIZZAZIONE, DEL SISTEMA INFORMATIVO SANITARIO E DELLA STATISTICA | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 2140 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +128.510,16 | +128.510,16 |
| | 2 Ricerca e innovazione (17) | | | |
| 2.2 | Ricerca per il settore zooprofilattico (17.21) | - | +35.788,61 | - |
| | DIREZIONE GENERALE DELLA SANITA' ANIMALE E DEI FARMACI VETERINARI | | | |
| | Spese di personale per il programma | | | |
| 5200 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +46.143,80 | +46.143,80 |
| 5202 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI | - | +3.175,51 | +3.175,51 |
| | 3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 3.1 | Indirizzo politico (32.2) | - | - | - |
| | GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | | | |
| | Indirizzo politico-amministrativo | | | |
| 1003 | COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE. | - | +75.500,00 | +75.500,00 |
| 1008 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI | - | +20.778,34 | +20.778,34 |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2020 : ECCEDEnze DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO / AZIONE / CAPITULO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|--|------------------------------------|---------|----------------|----------------|
| | TOTALE Cap. | - | +329.239,29 | +329.239,29 |
| | TOTALE AMMINISTRAZIONE | - | +35.788,61 | - |
| | TOTALE GENERALE Cap. | - | +77.439.343,21 | +53.916.584,23 |
| | TOTALE GENERALE AMMINISTRAZIONI | - | +19.108.132,82 | - |

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

