



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2019

**Memoria del Procuratore generale f.f.
Fausta Di Grazia**

UDIENZA DEL 24 GIUGNO 2020
PRESIDENTE ANGELO BUSCEMA



CORTE DEI CONTI

1. *Paolo Luigi Rebecchi - Alessandra Pomponio*
FLUSSI FINANZIARI EUROPEI E LORO UTILIZZAZIONE
2. *Giacinto Dammicco e Luigi D'Angelo*
CENNI SULLA EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DEL RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI
3. *Elena Tomassini - Giulia De Franciscis*
GLI INCENTIVI PER LA VALORIZZAZIONE E IL RECUPERO EDILIZIO E PER GLI INTERVENTI DI EFFICIENZA ENERGETICA NELL'AMBITO DELLE MISURE DI CRESCITA ECONOMICA E PER LA RISOLUZIONE DI SPECIFICHE SITUAZIONI DI CRISI
4. *Antongiulio Martina*
CONSIDERAZIONI SUL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ E SULLA RELATIVA RIFORMA
5. *Adelisa Corsetti*
I TEMPI DI PAGAMENTO IN SANITÀ, TRA REGOLE DI BUONA AMMINISTRAZIONE ED EFFICIENZA DEL SISTEMA PAESE
6. *Maria Nicoletta Quarato*
QUADRO NORMATIVO SUCCESSIVO ALLE MODIFICHE AL CODICE APPALTI APPORTATE DAI PROVVEDIMENTI FINALIZZATI ALLA CRESCITA E AL SUPERAMENTO DEL BLOCCO DEI CANTIERI. GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA COVID-19 SUGLI APPALTI PUBBLICI
7. *Paola Briguori – Sabrina D'Alesio*
LA GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO NELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19: SMART WORKING E DIDATTICA A DISTANZA
8. *Arturo Iadecola e Donato Luciano*
MANOVRA ECONOMICA, DEF, POLITICHE FISCALI



INDICE

	PAG.
FLUSSI FINANZIARI EUROPEI E LORO UTILIZZAZIONE	2
CENNI SULLA EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DEL RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI	20
GLI INCENTIVI PER LA VALORIZZAZIONE E IL RECUPERO EDILIZIO E PER GLI INTERVENTI DI EFFICIENZA ENERGETICA NELL'AMBITO DELLE MISURE DI CRESCITA ECONOMICA E PER LA RISOLUZIONE DI SPECIFICHE SITUAZIONI DI CRISI"	39
CONSIDERAZIONI SUL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ E SULLA RELATIVA RIFORMA	64
I TEMPI DI PAGAMENTO IN SANITÀ, TRA REGOLE DI BUONA AMMINISTRAZIONE ED EFFICIENZA DEL SISTEMA PAESE	126
QUADRO NORMATIVO SUCCESSIVO ALLE MODIFICHE AL CODICE APPALTI APPORTATE DAI PROVVEDIMENTI FINALIZZATI ALLA CRESCITA E AL SUPERAMENTO DEL BLOCCO DEI CANTIERI. GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA COVID-19 SUGLI APPALTI PUBBLICI	158
LA GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO NELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19: SMART WORKING E DIDATTICA A DISTANZA	172
MANOVRA ECONOMICA, DEF, POLITICHE FISCALI	207
ECCEDENZE DI SPESA – ACCANTONAMENTI SLITTATI	229
ALLEGATO	233



1

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

2019

* * *

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 24 giugno 2020 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2019



DEPOSITA

La presente memoria.

* * *

PARTE PRIMA

1- FLUSSI FINANZIARI EUROPEI E LORO UTILIZZAZIONE (ESTENSORI: V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi - V.P.G. Alessandra Pomponio)

Sommario: *1. Flussi finanziari; 2. Politica di coesione economica e sociale; 3. Politica agricola comune; 4. Rettifiche finanziarie; 5. Irregolarità e frodi; 6. COVID-19 e rimodulazione dei fondi; 7. Sintesi e conclusioni*

1. I flussi finanziari

I flussi finanziari tra Italia e Unione europea, nel corso del 2019¹, transitati per il fondo di rotazione istituito presso la Ragioneria Generale dello Stato-Ispettorato generale per i rapporti con l'Unione europea, presentano versamenti per euro 17,3 miliardi (maggiori rispetto all'anno precedente in cui il versamento era stato di euro 15,77 miliardi), e accrediti per 10,48 miliardi (maggiori di quanto accreditato nel 2018 che era stato pari a 8,85 miliardi) con una differenza in negativo di 6,9 miliardi (pari a quella dell'anno precedente). La differenza conferma la posizione di "contribuente netto" per l'Italia². In particolare, per quanto attiene ai versamenti dell'Italia all'UE, l'importo maggiore è sempre costituito dalla c.d. "quarta risorsa" rappresentata dalla quota di reddito nazionale lordo, per euro 13,089

¹ Fonte: RGS –IGRUE –nota del 28 maggio 2020 e Allegato al conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2019 - Esposizione contabile dei flussi finanziari intercorsi nell'anno 2019 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).

² Per la precisa individuazione dell'anzidetto importo di contribuzione netta vanno, peraltro, considerate le risorse che sono giunte in Italia a beneficiari di fondi "diretti" erogati dall'Unione europea, i cui dati complessivi sono ricavabili dal bilancio dell'Unione, allo stato ancora non pubblicato con riferimento all'anno 2019. Altro profilo da considerare è che l'importo delle "risorse proprie tradizionali", del valore nel 2019 di euro 1,85 miliardi, è considerato, nel bilancio dell'Unione, quale "risorsa propria" e non come contribuzione nazionale, così riducendosi, nelle statistiche generali dell'Unione, il valore della contribuzione nazionale.



Miliardi cui si aggiungono 2,325 miliardi provenienti dalla quota dell'IVA e 1,854 miliardi dalle “risorse proprie tradizionali” (dazi doganali e contributi zucchero) oltre a 35 milioni di euro per “Risorse rifugiati Turchia”. Per ciò che concerne gli accrediti, i maggiori importi riguardano il FEAGA per 4,1 miliardi, il FESR per 2,8 miliardi, il FEASR per 1,4 miliardi, il FSE per 1,2 miliardi, il FEAMP (fondo per la pesca) per 57,6 milioni. Vanno anche menzionati gli accrediti per il fondo per l'occupazione giovanile (YEI) di 50,1 milioni, per quello per gli indigenti (FEAD) di 102,8 milioni, per quello per l'asilo, la migrazione e l'integrazione (FAMI), di 72,2 milioni, per il fondo sicurezza interna (FSI) di 55,1 milioni, per lo strumento europeo di vicinato (ENI) di 7,9 milioni.

2. Politica di coesione economica e sociale

Le considerazioni sulla politica di coesione³ riguardano il periodo di programmazione 2014-2020⁴ e le operazioni di chiusura dei periodi di programmazione 2007-2013 e 2000-2006.

Con riferimento alla programmazione 2014 – 2020 il totale delle risorse programmate a valere sui Fondi strutturali e di investimento europei, al 31 dicembre

³ 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).

⁴ 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



2019 ammontava complessivamente a 76,121 miliardi di euro, di cui 54,228 miliardi di euro per i fondi FESR e FSE, 20,912 miliardi di euro sul fondo FEASR e 979,50 milioni di euro sul fondo FEAMP. Per quanto attiene allo stato di attuazione dei fondi FESR e FSE al 31 dicembre 2019 è stato registrato, rispetto alle risorse complessivamente programmate, un avanzamento in termini di impegni giuridicamente vincolanti pari al 58,6 per cento e del 30,75 per cento in termini di spesa sostenuta dai beneficiari. In particolare, per i programmi operativi nazionali (PON) gestiti dalle amministrazioni centrali, è stato registrato, rispetto alle relative risorse programmate, un livello di impegni giuridicamente vincolanti pari al 65,95 per cento e del 31,51 per cento, in termini di spesa sostenuta dai beneficiari. Per i programmi operativi gestiti dalle amministrazioni regionali, i maggiori livelli di avanzamento, in termini di impegni giuridicamente vincolanti e di spesa sostenuta dai beneficiari, sono stati rispettivamente del 65,47 per cento e del 37,50 per cento nelle regioni con i migliori livelli di avanzamento (ma le regioni meno sviluppate hanno registrato una media rispettiva del 47,4 e del 26,8 per cento). I programmi di cooperazione territoriale hanno registrato percentuali di impegni al 56,3 per cento e di pagamenti al 12,17 per cento⁵. Al 31 dicembre 2019 per tutti i 51 programmi operativi cofinanziati da fondi UE è stata certificata alla commissione UE una spesa di euro 15,2 miliardi.

Per quanto attiene alla programmazione 2007-2013 risultano ancora in corso, presso i servizi della Commissione UE, le valutazioni di chiusura di alcuni programmi (8 POR, il POIN “Energie rinnovabili e risparmio energetico” e i PON “Reti e mobilità” e “Ricerca e competitività”). Per quanto attiene poi ai 7 programmi

⁵ Nota RGS –IGRUE –nota del 28 maggio 2020



operativi di cooperazione territoriale, con autorità di gestione italiane (Interreg Italia-Francia; Italia -Croazia; Italia-Slovenia; Italia -Malta; Italia-Austria; Italia-Svizzera; Adriatic-Ionian), risulta certificata una spesa complessiva di 116 milioni di euro.

Per la programmazione 14/20, al 31 dicembre 2019 le riduzioni di finanziamento per disimpegno automatico (per omesso impegno nel termine prefissato) hanno riguardato il POR Valle D'Aosta con riduzione complessiva di 2.95 milioni di euro (di cui 1,47 milioni di quota UE) ed il PON Inclusione FSE, con riduzione complessiva di 30,86 milioni (di cui 24,69 di quota UE)⁶.

La programmazione 2007-2013 si è chiusa al 31 marzo 2017, con l'invio alla Commissione UE del "pacchetto di chiusura" (con i rapporti finali delle autorità di gestione, di audit e di certificazione) e nel corso del 2019 sono proseguite le attività istruttorie dei servizi della Commissione (DG politica regione ed urbana e DG occupazione, affari sociali e inclusione) dirette alla chiusura finale ed al pagamento del saldo richiesto entro il 31 marzo 2017. Alla data del 31 dicembre 2019 risultavano chiusi con contestuale pagamento del saldo finale 41 programmi operativi, di cui 17 cofinanziati con FESR, 18 con FSE e 6 PO dell'obiettivo cooperazione territoriale europea con AdG assegnata all'Italia. Risultano ancora sospesi il PON Governance e AT e il PON Istruzione -Ambienti per l'apprendimento (complessivi 3,8 milioni di euro), nonché il PON Ricerca e competitività (729 milioni di euro, per motivi giudiziari). Quanto ai disimpegni, alla data del maggio 2020, il complesso delle risorse non utilizzate per i programmi operativi degli obiettivi Convergenza e Competitività è risultato di euro 274 milioni (0,98 per cento

⁶ Nota Agenzia per la Coesione Territoriale n.6456 del 28 maggio 2020



delle risorse assegnate all'Italia nel periodo di programmazione 2007-2013)⁷.

Circa la programmazione 2000-2006, già dall'anno 2018 i programmi risultavano tutti chiusi. Nel corso del 2019 è tuttavia intervenuto un aggiornamento relativo al POR Sicilia-FSE ob. 1 con un aumento della quota comunitaria per euro 30 milioni (portandola a 876,3 milioni) mentre le spese certificate ritenute non ammissibili sono state incrementare di euro 28 milioni. Complessivamente la programmazione 2000-2006 ha registrato stanziamenti definitivi per 31,5 miliardi, contributi comunitari utilizzati per 30,1 miliardi e non utilizzati per 1,4 miliardi di euro. Per i diversi fondi le percentuali di non utilizzazione sono state del 3,9 per cento FESR, 7,4 per cento FSE, 0,5 per cento FEOGA e 10 per cento SFOP.⁸

3. Politica agricola comune

Per quanto attiene alla politica agricola comune⁹⁻¹⁰ nel 2019 risulta l'erogazione sul FEAGA di euro 4,273 miliardi. Per quanto attiene al FEASR, nel corso del 2019 sono stati dichiarati pagamenti per 1,488 miliardi.¹¹⁻¹² . In termini di avanzamento percentuale della spesa, i Programmi di sviluppo rurale italiani hanno raggiunto il 43,05 per cento della dotazione finanziaria complessiva assegnata all'Italia

⁷ Nota Agenzia per la coesione territoriale n. 6456 del 28 maggio 2020

⁸ Nota Agenzia per la coesione territoriale n. 6456 del 28 maggio 2020

⁹ 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).

¹⁰ L' Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) svolge le funzioni di organismo di coordinamento ed organismo pagatore dei fondi FEAGA e FEASR. Accanto ad AGEA per specifici settori operano anche, in funzione di organismi pagatori, l'Agenzia della Dogane (SAISA), l'Ente Risi ed alcune agenzie regionali (AVEPA Veneto, ARTEA Toscana, AGREA Emilia-Romagna, OPR Lombardia, ARCEA Calabria, ARPEA Piemonte, OPPAB Bolzano, APPAG Trento).

¹¹ Nota AGEA n. 35870 del 26 maggio 2020

¹² Nota MIPAAF n. 5975 del 28 maggio 2020



(pari a euro 20,912 miliardi di spesa pubblica totale assegnata, cui corrispondono 10,444 miliardi di quota FEASR), con pagamenti effettuati sul FESR di euro 4,444 miliardi. I Programmi di sviluppo rurale delle regioni più sviluppate (ex obiettivo competitività) hanno dichiarato spese per euro 4,251 miliardi pari al 45,42 per cento della dotazione totale FEASR 2014-2020 (nel 2018 la percentuale di avanzamento aveva raggiunto il 30,55 per cento), mentre le spese dichiarate e rendicontate dalle regioni meno sviluppate (ex obiettivo convergenza) sono state pari a euro 2,843 miliardi corrispondenti ad un'attuazione finanziaria complessiva del 38,57 per cento (nel 2018 aveva raggiunto il 25,49 per cento). Le regioni in transizione hanno dichiarato spese complessive per 883 milioni di euro con percentuale di avanzamento del 44,66 per cento mentre i programmi nazionali (PSRN e Rete rurale nazionale) per euro 1,022 miliardi¹³. Per quanto attiene alla programmazione 2007-2013, il tasso di utilizzo delle risorse FEASR è stato pari al 98,79 per cento, con una differenza fra quanto stanziato (euro 8,9 miliardi) e quanto utilizzato (euro 8,8 miliardi) di poco più di cento milioni di euro.

4. Rettifiche finanziarie

Le rettifiche finanziarie conseguono alle decisioni della Commissione UE che, in relazione ai controlli e alle verifiche effettuate sull'esecuzione dei programmi di spesa, applicano riduzioni e recuperi dei finanziamenti erogati. Di norma, riguardano irregolarità nella gestione dei fondi agricoli legati alla PAC (FEAGA e FEASR) ma, nel tempo, hanno anche interessato fondi strutturali quali FESR e FSE.

¹³ Il Bilancio annuale della attuale PAC è stabilito a livello europeo, nel Quadro Finanziario pluriennale (QFP) 2014-20, nell'ambito del quale sono fissati i massimali, per ciascuno Stato membro, per ciascun anno del settennio e per ciascun fondo agricolo. Ai fini delle informazioni relative ai flussi finanziari l'esercizio finanziario 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.



Nell'anno 2019¹⁴ sono intervenute n. 3 decisioni di rettifica, tutte aventi ad oggetto fondi agricoli, che hanno interessato l'Italia. La prima decisione, n. 59-1019/265 per importo di euro 8, 673 milioni di euro, riguarda la liquidazione dei conti es. fin. 2007 dell'ARPEA (o.p. Piemonte) e la liquidazione dei conti es. 2016 dell'AGEA e di ACEA (o.p. Calabria). Per detta decisione risulta pendente un ricorso al Tribunale UE -prot. CT17128/19. Un'altra decisione, la n.60-2019/949 per euro 8,157 milioni, riguarda irregolarità relative ad erogazioni a organizzazioni di produttori e misure di promozione. Infine, quella di maggiore importo, per euro 156,741 milioni di euro è la n. 61-2019/1835, che riguarda irregolarità nelle erogazioni a organizzazioni di produttori, programmi operativi ortofrutta, aiuti per superfici, condizionalità, sviluppo rurale e liquidazione conti 2017. Risultano, inoltre, aperte quattro istruttorie riguardanti il FEASR di cui due relative a tutti gli organismi pagatori, una riguardante AVEPA (Veneto) e una ARTEA (Piemonte). 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.

5. Irregolarità e frodi

Per quanto attiene all'ambito delle "irregolarità e frodi"¹⁵, possono essere

¹⁴ Nota AGEA n. 35870 del 26 maggio 2020

¹⁵ 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.



preliminarmente richiamate le disposizioni introdotte con la legge n.117 del 4 ottobre 2019 (legge di delegazione europea per 2018), che ha conferito al Governo una serie di deleghe legislative dirette all'attuazione di direttive europee ed altri atti dell'Unione. L'art. 4 della legge prevede, fra l'altro, la delega relativa all'attuazione della Direttiva (UE) 2017/1371, riguardante la lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. La direttiva era stata adottata il 5 luglio 2017 ed era entrata in vigore il 17 agosto 2017, in conseguenza della evidenziazione, da parte della Commissione europea, delle differenze di previsioni normative in tema di incriminazione penale per le frodi esistenti nei diversi Stati membri. La direttiva doveva essere recepita dagli Stati membri entro due anni. Dal momento del suo recepimento la sua disciplina sostituirà quella disposta dalla "convenzione PIF" del 1995 (e dai suoi tre protocolli) che aveva introdotto i primi elementi di diritto penale a tutela degli interessi finanziari dell'Unione (Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee" - Bruxelles, 25 luglio 1995, ratificata dall'Italia con la legge 20 settembre 2000 n. 300). Nell'esercizio della delega, il Governo è tenuto a seguire, oltre ai principi e criteri direttivi generali della legge 234/2012, anche i principi e criteri direttivi specifici costituiti da: individuare i reati previsti dalle norme vigenti che possano essere ritenuti reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, in conformità a quanto previsto dalla direttiva da attuare, sostituire nelle norme nazionali vigenti che prevedono reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea il riferimento alle «Comunità europee» con il riferimento all'«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 europea e che non sono già compresi nelle disposizioni del medesimo decreto legislativo. E' inoltre richiesto di prevedere, ove necessario, che i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, qualora ne derivino danni o vantaggi considerevoli, siano punibili con una pena massima di almeno quattro anni di reclusione e che, qualora un reato che lede gli interessi finanziari dell'Unione europea sia commesso nell'ambito di un'organizzazione criminale, ai sensi della decisione quadro 2008/841/GAI del Consiglio, del 24 ottobre 2008, ciò sia considerato una circostanza aggravante dello stesso reato. Ancora prevedere "ove necessario" che, in caso di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea, in aggiunta alle sanzioni amministrative previste dagli articoli da 9 a 23 del decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231, siano applicabili, per le persone giuridiche, talune delle sanzioni di cui all'articolo 9 della direttiva e che tutte le sanzioni siano effettive, proporzionate e dissuasive. Andranno, inoltre, adeguate le norme nazionali in materia di giurisdizione penale a quanto



previsto dalla direttiva nonché andrà previsto, ove necessario, una o più delle estensioni di tale giurisdizione. La legge 117 /19 ha previsto inoltre la delega all’emanazione entro nove mesi, di uno o più decreti legislativi diretti all’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura antifrode europea - «EPPO». Sono indicati principi e criteri direttivi specifici, che riguardano in primo luogo le modalità procedurali per pervenire alla nomina del procuratore europeo di designazione italiana, la definizione dell’accordo da stipulare con il procuratore capo europeo, finalizzato a individuare il numero dei procuratori europei delegati, nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra gli stessi, con le conseguenti modifiche da apportare all'ordinamento giudiziario nazionale per la costituzione, “presso uno o più uffici requirenti”, di un ufficio per la trattazione dei procedimenti relativi ai reati di competenza dell’EPPO (quelli previsti dall’articolo 22 del regolamento (UE) n 2017/1939), e ancora con riguardo alle procedure per la nomina dei procuratori europei delegati. Viene, poi, prevista la emanazione di disposizioni per il coordinamento dell’ordinamento giudiziario nazionale in ordine alle attribuzioni e ai poteri dei titolari degli uffici del pubblico ministero, con le disposizioni del regolamento, al fine, in particolare di “preservare” i poteri di supervisione e di indirizzo spettanti all’ufficio del procuratore europeo nei procedimenti rientranti nella sua competenza e garantire coerenza, efficienza e uniformità nell’esercizio dell’azione penale. Ulteriori previsioni riguardano il rapporto fra EPPO e Consiglio superiore della magistratura, nonché gli ambiti di relazione e coordinamento in materia di supervisione, poteri di riassegnazione, riunione e separazione dei casi, potere di avocazione, esercizio



dell'azione penale, archiviazione e procedure semplificate di azione penale. È anche prevista l'emanazione di norme di adeguamento dell'ordinamento giudiziario in tema di rimozione dall'incarico o l'adozione di provvedimenti disciplinari nei confronti del procuratore nazionale nominato procuratore europeo delegato, trasferimento di ufficio, valutazione di professionalità. Quanto ai profili più strettamente processuali, sono previste le modifiche dirette a prevedere che i procuratori europei delegati svolgano le funzioni indicate dall'articolo 51 del codice di procedura penale dinanzi al tribunale ordinariamente competente per i delitti di cui alla direttiva (UE) 2017/1371 (cosiddetti “reati PIF”), esercizio coordinato delle funzioni EPPO, scambi di informazioni, poteri di supervisione del procuratore europeo, indagini transnazionali, atti di indagine, decisioni di avocazione, impugnazioni, obbligo di denuncia.

In materia, per quanto attiene al settore agricolo¹⁶, i regolamenti (UE) n. 2015/1971 e n. 2015/1975, prevedono la comunicazione alla Commissione europea delle informazioni sulle irregolarità di importo unitario superiore a 10.000 euro, riguardanti il FEAGA ed il FEASR. Con riferimento all'anno 2019, gli organismi pagatori italiani hanno comunicato complessivamente n. 492 casi irregolari, per un corrispettivo finanziario irregolare di euro 32,740 milioni su complessivi euro 45,631 milioni di spesa interessata. Di detti casi, n. 462 hanno riguardato irregolarità, per un corrispettivo finanziario di 30,041 milioni di euro su 45,631 e n. 30 riguardano sospette frodi per un corrispettivo finanziario di 2,698 milioni di euro.

Per quanto attiene ai fondi strutturali¹⁷, nel 2018 sono state segnalati 103 casi

¹⁶ Nota Mipaaf n. n. 5975 del 28 maggio 20202

¹⁷ Nota n. 4745 del Dipartimento delle Politiche europee del 26 maggio 2020



(nel 2019 erano stati 248). Di questi, 73 hanno riguardato il FESR, 29 l'FSE, 1 GUID (Feoga Orientamento) e 1 il programma di erogazione di fondi diretti CIP-PSP (Finanziamenti per lo sviluppo e l'implementazione di servizi ICT innovativi). Per 89 casi sono state attivate procedure amministrative mentre 14 sono oggetto di procedimenti giudiziari. Sotto l'aspetto finanziario l'importo complessivo delle segnalazioni ha riguardato 16,1 milioni di fondi UE (nel 2019 erano stati 74,6 milioni) di fondi UE, di cui 14,8 relativi al FESR (nel 2018, 71,6 milioni), 927 mila euro relativi al FSE (nel 2018, 2,9 milioni) e 385 mila euro GUID. E' stata attuata anche nel 2019 la procedura di "decertificazione" dei progetti per i quali sono emerse irregolarità e che in tal modo sono stati esclusi direttamente ed autonomamente dal finanziamento europeo (e che 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 12,4 milioni (nel 2019 erano stati 41,1 milioni).

Infine, per quanto concerne le attività investigative nazionali¹⁸, di cui è stata informata direttamente la Procura generale, si osserva che tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2019 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale 95 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 26,074 milioni di euro (nel 2018 n. 113 segnalazioni per un totale di euro 32,7 milioni). Anche 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

¹⁸ Cfr. Relazione scritta PG anno giudiziario 2020 in www.corteconti/procuragenerale/it



percezioni o truffe nel settore dei contributi in agricoltura. In totale sono state inviate 17 segnalazioni per importo complessivo di euro 4,9 milioni di euro (nel 2018 vi erano state 5 segnalazioni per un importo complessivo di euro 578 mila euro). Sull'importo totale di 112 segnalazioni per euro 30,977 milioni (nel 2018 n. 118 segnalazioni per euro 33.3 milioni), n. 12 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) e ai relativi cofinanziamenti nazionali, per complessivi euro 8,225 milioni; n. 85 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR-PAC) per euro 20,185 milioni; n. 1 riguarda il FSE (formazione professionale) per euro 190 mila; n. 13 riguardano il fondo per la pesca FEP per euro 2,3 milioni e 1 riguarda finanziamenti diretti della Commissione Europea per euro 38 mila. I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2019 ammontano a 2077, per un importo totale nel periodo di oltre un miliardo e trecento milioni di euro.

In ambito nazionale anche nel 2019 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, che ha consentito alla Procura generale di disporre di un costante aggiornamento su tutte le iniziative nazionali nel settore e di poter fornire, a sua volta, alle amministrazioni interessate, il proprio contributo informativo circa le possibili sinergie nell'attività di contrasto. È proseguita anche la collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta alle frodi (OLAF), con il quale nel 2013 era stato rinnovato il precedente protocollo di collaborazione (2006) con la sottoscrizione del nuovo Accordo di cooperazione amministrativa, (ACA) secondo la terminologia prevista dal citato nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio



relativo alle indagini svolte dall'OLAF, n. 883/2013 dell'11 settembre 2013.

6. COVID-19 e rimodulazione dei fondi

Nell'ambito delle misure straordinarie attivate per fronteggiare la crisi sanitaria ed economica provocata dal "coronavirus" è stata individuata anche una rimodulazione delle risorse utilizzabili nell'ambito dei fondi strutturali UE. Nell'ambito del ciclo di programmazione 2014-2020, fra i vari regolamenti rientrano il 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"), il n. 1303/2013, recante disposizioni comuni sui fondi strutturali, e il n. 508/2014, relativo al fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca. Tali regolamenti sono stati oggetto delle recenti modifiche attuate attraverso due nuovi regolamenti del Parlamento e del Consiglio, motivati dall'esigenza di fronteggiare gli effetti economici dell'emergenza COVID 19 (acronimo di *Corona Virus Disease 2019*). Entrambi sono ispirati alla "massima" flessibilizzazione della disciplina di rimodulazione delle risorse, pur sempre precisando che si tratta di modifiche a carattere "eccezionale", secondo il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5 del Trattato, con immediata entrata in vigore al momento della pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale dell'UE e deroga al termine dilatorio ordinario di otto settimane (art.4 del protocollo n. 1 allegato al TUE) che devono intercorrere tra la data in cui viene messo a disposizione dei Parlamenti nazionali un progetto di atto legislativo UE e la data in cui questo è iscritto all'ordine del giorno provvisorio del Consiglio ai fini della sua adozione o dell'adozione di una posizione nel quadro di una procedura legislativa. Il primo è il numero 2020/460 del 30 marzo 2020, che nelle premesse ha osservato che l'attuale crisi pandemica frena la crescita negli Stati



membri (*ed anzi determina una vera e propria recessione*), con gravi carenze di liquidità conseguenti all'improvviso e importante aumento degli investimenti pubblici necessari nei sistemi sanitari. Al fine di evitare che detta carenza di liquidità determini un ostacolo per gli investimenti nell'ambito dei programmi sostenuti dai fondi strutturali necessari a fronteggiare l'emergenza, sono introdotte modifiche relative al sostegno al finanziamento 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 dei servizi sanitari. È stabilita l'anzidetta "flessibilità" nell'attuazione dei programmi con una procedura semplificata, così da non rendere necessaria una decisione della Commissione per le modifiche dei programmi operativi rendendo ammissibili le relative spese a decorrere dal 1° febbraio 2020. Ulteriore misura è quella della 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. Per quanto in particolare attiene al fondo per la pesca ne è stato previsto l'utilizzo al fine di sostenere la mutualizzazione e le assicurazioni dirette a salvaguardare il reddito dei pescatori e degli acquacoltori colpiti dalla crisi. È stato poi approvato, in data 23 aprile 2020, il regolamento 2020/558 che ha apportato ulteriori modifiche ai già citati regolamenti n. 1301/13 e 1303/13, con la considerazione che il grave, "e senza precedenti" peggioramento degli effetti negativi gravi sulle economie e sulle società dell'Unione, rende necessario "...un supplemento eccezionale di flessibilità aumentando la possibilità di mobilitare tutto



il sostegno inutilizzato dei fondi...”. In tal modo è consentito 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 per cento conformemente agli stanziamenti di bilancio e subordinatamente ai fondi disponibili. È stato inoltre ritenuto opportuno “introdurre o potenziare” la possibilità di operare trasferimenti finanziari tra FESR, FSE e Fondo di coesione nell'ambito dell'obiettivo “Investimenti in favore della crescita e dell'occupazione” e fornita agli Stati membri la possibilità di “trasferimento tra categorie di regioni, fermo restando il rispetto degli obiettivi della politica di coesione fissati dal Trattato”. Considerato che per la fase avanzata di attuazione del periodo di programmazione 2014-2020, la riassegnazione può riguardare soltanto le risorse disponibili per la programmazione del 2020, è stabilito di dispensare gli Stati membri dai requisiti di “concentrazione tematica per la parte rimanente del periodo di programmazione”, prevedendo di semplificare alcuni requisiti procedurali collegati all'attuazione dei programmi e agli *audit* al fine di ridurre gli oneri amministrativi. In particolare, per la parte rimanente del periodo di programmazione, gli accordi di partenariato non devono più essere modificati, né per rispecchiare precedenti modifiche dei programmi operativi né per introdurre qualsiasi altra variazione. Vengono 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 su tale base. E' poi previsto un ampliamento della possibilità offerta alle autorità di *audit* di impiegare un metodo di campionamento non statistico per il periodo contabile 2019-2020, precisandosi che l'ammissibilità delle spese viene autorizzata per le operazioni completate o



pienamente realizzate volte a promuovere le capacità di risposta alla crisi anche prima che la Commissione approvi la necessaria modifica del programma e con l'individuazione di modalità specifiche per invocare l'epidemia quale causa di forza maggiore per il disimpegno. Sempre al fine di ridurre gli oneri amministrativi e i ritardi di attuazione, è anche stabilito di prescindere, per la parte rimanente del periodo di programmazione, dal riesame e dall'aggiornamento della valutazione *ex ante* e, nel contesto dei documenti giustificativi che dimostrano che il sostegno fornito è stato utilizzato agli scopi previsti, dai piani aziendali aggiornati o documenti equivalenti.

7. Sintesi e conclusioni

Può osservarsi, anche per il 2019 che la gestione dei rapporti finanziari con l'Unione europea ricalca le linee di tendenza degli anni precedenti. Si conferma la posizione di contribuente “netto” dell'Italia, progressivamente aumentata in relazione all'ingresso nell'Unione di Paesi con più limitato grado di sviluppo. A fronte di risorse europee più “scarse”, l'azione delle amministrazioni nazionali è stata finalizzata all'utilizzo tendenzialmente totale dei fondi erogati attraverso i fondi strutturali, pur evidenziandosi un chiaro ritardo nell'attuazione della programmazione che alla fine del 2019 ha raggiunto, per quanto attiene ai programmi operativi nazionali (PON) gestiti dalle amministrazioni centrali un livello di impegni giuridicamente vincolanti pari al 65,95 per cento e del 31,51 per cento, in termini di spesa sostenuta dai beneficiari; per i programmi operativi gestiti dalle amministrazioni regionali, i maggiori livelli di avanzamento, in termini di impegni giuridicamente vincolanti e di spesa sostenuta dai beneficiari, sono stati rispettivamente del 65,47 per cento e del 37,50 per cento nelle regioni con i migliori



livelli di avanzamento (ma le regioni meno sviluppate hanno registrato una media rispettiva del 47,4 e del 26,8 per cento). La programmazione 14/20, ha registrato disimpegni automatici (per omesso impegno nel termine prefissato) di circa 33 milioni di euro, mentre la programmazione 2007/2013 ha registrato risorse non utilizzate nei principali obiettivi (Convergenza e Competitività) di euro 274 milioni, mentre per quanto attiene alla programmazione 2007-2013) ha registrato il mancato utilizzo di euro 1,4 miliardi. La ormai definitiva perdita di una quota di risorse nelle precedenti programmazioni e la necessità di una forte accelerazione della spese nel periodo 2014/2020, per il quale il 31 dicembre 2020 fissa il limite per il raggiungimento del 100 per cento degli impegni (salvo proroghe), evidenzia la necessità di un ulteriore rafforzamento delle capacità progettuali e realizzative dei programmi di investimento, che, se saranno temporaneamente in parte agevolate dalle innovazioni “semplificatrici” e di “flessibilizzazione” introdotte dalle modifiche regolamentari recentemente adottate per l'emergenza Covid 19, saranno ancora più necessarie per affrontare la sfida dell'utilizzazione delle nuove ed ingenti risorse che giungeranno dall'Europa nel corso del 2021 (in particolare attraverso il nuovo “Recovery Fund”).

Il settore agricolo ha evidenziato il permanere di criticità nella gestione e controllo delle erogazioni, essendo state adottate, anche nel 2018, dalla Commissione UE n. 3 procedure di rettifica finanziaria per oltre 173,4 milioni di euro. Infine, si è evidenziato il costante interesse del tema delle “irregolarità” e “frodi”, come segnalato, da ultimo, anche dal Parlamento europeo, che vede costantemente impegnata anche la funzione requirente contabile, con un'azione ormai riconosciuta di significativo rilievo, sia a livello nazionale che europeo a tutela delle risorse nazionali e comunitarie.



2. CENNI SULLA EVOLUZIONE NORMATIVA IN MATERIA DEL RISANAMENTO DEGLI ENTI LOCALI (Estensori: V.P.G. Giacinto Dammicco e V.P.G. Luigi D'Angelo)

Sommario: 1. Premessa; 2. Problematiche del contenimento delle patologie di natura contabile degli enti locali; 3. In particolare: il Piano di Riequilibrio Finanziario; 4. Gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 18/2019.

1. Premessa

Il quadro normativo, nella prospettiva della Corte dei conti, è definito principalmente dalla riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione, ad opera della L. cost. n. 3 del 2001, dalla legge n. 131 del 2003 che abroga i controlli sugli atti degli enti locali e, più recentemente, dalle decisive riforme del 2012.

Di particolare interesse ricordare che la L. cost. n. 1 del 2012, modificando l'art. 81 Cost., ha introdotto il principio dell'equilibrio del bilancio unitamente a quello della sostenibilità del debito, quali principi cardine dell'azione delle pubbliche amministrazioni. Il mutato assetto ha dato spazio per il d.l. n. 174 del 2012, conv. dalla l. n. 213/2012, che ha implementato una forma di controllo della Corte dei conti sugli enti locali, la quale impone l'attivazione degli stessi enti interessati. Se già lo scorso anno si rilevava un ambito di riferimento caratterizzato da una marcata riduzione delle risorse disponibili nel bilancio, la situazione, che si è verificata successivamente, aumenta la necessità di una marcata attenzione sulle decisioni di spesa da assumere.

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



parificazione sui rendiconti regionali.

Altra pietra angolare, in questa costruzione, è rappresentata dell'elaborazione dei vari istituti per intervenire sulle patologie finanziarie degli enti locali, attribuendo a dette Sezioni di controllo anche l'esercizio di significativi poteri fra i quali si segnala un effetto di inibizione della spesa.

In siffatto quadro, sul quale si soffermava lo scorso anno questa parte della memoria scritta, non si può ignorare l'intervento del legislatore, come anche si è esercitato nei primi mesi di quest'anno, in relazione all'eccezionale situazione determinatasi, ma si deve rilevare la fecondità delle elaborazioni svolte dalle Sezioni di Controllo territoriali, dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni Riunite di Codesta Corte, che si sono doverosamente confrontate con le recenti decisioni del Giudice delle leggi e ne hanno anche richiesto l'ulteriore pronunciamento, con specifiche remissioni.

La situazione fotografata alla chiusura del 2019 non può, infatti, essere letta senza un riferimento agli eventi di poco successivi alla chiusura stessa ¹⁹ e, questa volta, ciò vale in modo particolare, talché il quadro andrà completato non solo con i forzati slittamenti di molte scadenze, ma anche con la precisazione dei nuovi spazi previsti dalla normativa adottata più di recente, sulla quale la Corte dei conti sta appena iniziando a svolgere il proprio fondamentale ruolo, in tutte le funzioni assegnatele.

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

Il dissesto indica, allo stesso tempo, la condizione contabile e la correlata

¹⁹ Principio esplicitato, a livello sovranazionale per il settore pubblico, nell'IPSAS 14, *Events After the Reporting Date* e, nel settore privato, nello IAS 10, comunque presente nell'ordinamento in base agli artt. 2427 e 2428 c.c., oltre che nell'OIC 29.



procedura ed è la conseguenza di una crisi “strutturale”, nel senso che riguarda uno squilibrio che non può essere rimediato con in mezzi ordinari. Esso, però, è preceduto da segnali, circostanze, sintomi, per i quali l’ordinamento ha apprestato strumenti prodromici, tendenzialmente alternativi, che consentano la riconduzione del quadro finanziario dell’Ente nell’area positiva.

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

Si tenga conto - si accennava - che l’ipotesi di riferimento è il ricorrere di una situazione contabile di squilibrio che non può essere rimediata con i mezzi, i tempi e le procedure previste dagli artt. 188 (piano di rientro dal disavanzo di amministrazione), 193 (squilibri interni cui far fronte con utilizzo di proventi da alienazioni, o della quota libera del risultato di amministrazione, o aumento tariffe, etc.) e 194 (debiti fuori bilancio che richiedano piani di rateizzazione e mutui ex art. 202) del TUEL.

Più precisamente, la premessa comune per dissesto e procedura di riequilibrio è l’impossibilità di rimediare allo squilibrio entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 TUEL) e, quindi, è implicata una manovra correttiva con prospettiva triennale (e, in via eccezionale, di durata pari a quella indicata dall’art. 188, comma 1, TUEL).

Il termine, che determina la riconduzione della situazione in un alveo o nell’altro, è quello di squilibrio “strutturale” che, tuttavia, merita una più approfondita illustrazione.



Sulla scorta di recenti pronunce²⁰ si può valorizzare una differenza qualitativa di due 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 collegato 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 innanzi.

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, esso in tale fase sia formalmente solo eventuale²¹.

Anche la Consulta ha voluto fornire un forte richiamo, ponendosi sulla stessa lunghezza d'onda, quando di recente²² ha precisato che, di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del predissesto non può

²⁰ Si vedano, in particolare, quelle estremamente complete della SRC Campania.

²¹ Cfr. SRC Campania n. 8/2018/QMIG.

²² Corte costituzionale, sent. n. 18/2019, 6 in diritto.



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 lo stesso sia conseguente alla auto-dichiarazione ex art. 246 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.

Fra le questioni evidenziate nel periodo riguardato dalla presente memoria, assume particolare rilevanza l'individuazione delle circostanze per le quali la sequenza procedurale del dissesto prevede forme di automaticità, ed in che maniera la pronuncia del Giudice contabile interviene.

Quand'anche la situazione di dissesto potesse essere attribuita in termini di conseguenza legale di 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), tuttavia, 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.*²³

Si consideri la gravità di quanto consegue alla procedura disciplinata dagli artt. 244 e ss. TUEL, dato che viene operata, sul piano strutturale, la rottura dell'universalità di bilancio con la separazione dei bilanci.²⁴

Nettamente distinta, quindi, da tale evenienza è la disciplina della Procedura di Riequilibrio Finanziario Pluriennale che conserva l'unità di bilancio e garantisce una maggiore autonomia organizzativa in capo all'amministrazione, non essendo contemplata una gestione commissariale per il debito pregresso e non operando l'automatismo di alcune specifiche restrizioni²⁵. Tale maggiore autonomia, però, comporta il dovere 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. Dovrà, pertanto, essere osservato un principio di autoresponsabilità, ma con la necessaria attenzione della Corte dei conti, in termini di controllo di legalità, nelle diverse fasi del processo di risanamento.

La complessità delle questioni procedurali di natura giuridica e finanziaria, che hanno occupato una parte rilevante delle attività delle Sezioni di controllo territoriali e dei Collegi Centrali, non consente che qualche cenno, che serva ad illustrare alcune criticità che si presentano nei percorsi alternativi, prodromici o direttamente afferenti al dissesto.

²³ 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).

²⁴ Si vedano gli artt. 255, comma 1 e 268-bis, comma 5, TUEL.

²⁵ Ad esempio, nella gestione del personale, cfr. art. 90, comma 1 e art. 259, comma 6 TUEL.



Di particolare interesse è anche l'esercizio della funzione attribuita dall'art. 148 del TUEL, in base al quale le Sezioni regionali verificano annualmente il funzionamento dei controlli interni, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale²⁶. Da sottolineare l'intersezione con la funzione giurisdizionale, in caso di esito negativo della verifica per effetto sia del comma 4 dell'art. 148 TUEL, sia del Codice di giustizia contabile e, precisamente, per il ricorrere delle ipotesi di cui all'art. 52, comma 4 (obbligo di segnalazione) e all'art. 133, comma 1 (giudizio per l'applicazione di sanzioni pecuniarie)²⁷.

Fra i numerosi temi controversi, molti sono quelli riferiti alle possibili interferenze fra le due masse e gestioni separate, finalizzate, l'una, alla tacitazione delle pendenze pregresse e, l'altra, allo stabile riequilibrio del bilancio.

Infatti, la creazione di una massa separata affidata alla gestione di un organo straordinario, distinto da quelli dell'ente locale, continua a rappresentare l'asse portante dell'intera disciplina del dissesto²⁸ - ma sono state introdotte alcune deroghe, quali ad esempio la sottrazione alla gestione dell'OSL dei residui relativi ai fondi a gestione vincolata di cui all'art 255, comma 10, TUEL²⁹. Compito dell'OSL rimane, infatti, quello di *<<procedere alla liquidazione e pagamento della massa passiva, nei termini e con le modalità indicate dall'art. 256, avendo a disposizione un tempo massimo di 24 mesi dall'insediamento>>*.

Nella fase di dissesto conclamato, in più circostanze, le Sezioni Regionali di Controllo sono state chiamate a fornire pareri sulle numerose situazioni per le quali

²⁶ Si vedano, in proposito: Sezione Autonomie, delib. n. 14/2018, nonchè lo schema di relazione ivi contenuto.

²⁷ Per un caso recente, si consideri: SRC Campania, delib. n. 200/2019/VSGC del 23 ottobre 2019.

²⁸ Si veda, nel suo complesso, il Titolo VIII, Capi II, III, IV del TUEL.

²⁹ Cfr. Sezione Autonomie, delib. n. 3/SEZAUT/2017/QMIG.



non era chiara l'imputazione al bilancio ordinario dell'Ente o alla gestione straordinaria dell'OSL.³⁰

Merita un cenno la questione di legittimità costituzionale sollevata da una Sezione Regionale³¹, calendarizzata per la discussione presso la Consulta lo scorso 6 maggio, in ordine alla facoltà per gli enti locali di proporre la rimodulazione o riformulazione dei piani di riequilibrio, anche in caso di mancata approvazione da parte della Sezione territoriale di controllo della Corte dei conti.

Assai recentemente, si è riaperta, in termini dubitativi, la questione della possibilità per l'Ente Locale di riconoscere debiti fuori bilancio in pendenza di procedimento di dissesto ed è stata sollevata questione di massima.³²

Da registrare, ancorché non direttamente connessa ai procedimenti di dissesto ma tuttavia 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 2020³³, ha sancito a seguito di remissione da parte delle Sezioni Riunite in speciale composizione.³⁴

3. *In particolare: il Piano di Riequilibrio Finanziario*

In apicibus occorre premettere che, come noto, l'istituto del c.d. predissesto costituisce un rimedio che mira a prevenire il dissesto vero e proprio, il ricorso al

³⁰ Si vedano, per tutte, SRC Puglia, del. n. 104/2019/PAR e SRC Lazio, del. n. 8/2019/PAR.

³¹ Cfr. SRC Calabria, ord. n. 211/2019 del 26 agosto 2019.

³² Cfr. SRC Campania, del. n. 57/2020/QMIG.

³³ Deposito del 28/01/2020, pubblicazione in G. U. n. 5 del 29/01/2020.

³⁴ SS.RR., ord. n. 72/2019/EL del 18 febbraio 2019.



quale è ammesso nei casi in cui sussistano squilibri strutturali (ovvero incapacità strutturale di adempiere alle proprie obbligazioni) del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, qualora le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

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, comma 5, TUEL, a deliberare il piano di riequilibrio pluriennale della durata compresa tra quattro e venti anni (tale durata del piano è stata introdotta dall'art. 1, comma 888, della l. n. 205/2017), compreso l'anno in corso. Può rammentarsi che in precedenza, il termine massimo di durata del piano era di dieci anni. Ai sensi del comma 5-bis dell'art. 243-bis, introdotto dalla l. n. 205/2017, la durata massima del piano, tra quattro e venti anni, 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.

Orbene, 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.

Dunque, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario postula una situazione prossima al dissesto ma non ancora di dissesto conclamato, intervenendo la procedura di riequilibrio finanziario laddove la situazione deficitaria non sia comunque così grave da comportare il dissesto dell'ente locale. La situazione



economico-finanziaria deve essere rappresentata nel pieno rispetto del principio di veridicità ed attendibilità dei dati di bilancio, dovendosi tener conto nella stesura del piano di riequilibrio delle misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio emerse e, segnatamente, le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno (ora saldo di finanza pubblica) accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti, la puntuale ricognizione e quantificazione del disavanzo di amministrazione e di eventuali debiti fuori bilancio nonché l'individuazione di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio con l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

La sopra sinteticamente descritta procedura di riequilibrio finanziario comporta, sostanzialmente, la ricognizione completa dei fattori di squilibrio rilevati oltre alla determinazione del disavanzo di amministrazione ed all'emersione dei debiti fuori bilancio a cui segue la determinazione 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.

Da osservare che il piano di riequilibrio finanziario viene successivamente trasmesso, ai sensi 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; quest'ultima, entro sessanta giorni (termine ordinatorio) dalla data di presentazione del piano, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Successivamente, all'esito dell'istruttoria, la Commissione ministeriale redige una relazione finale che è trasmessa 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 l'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 piano³⁵ o il mancato riequilibrio finanziario al termine del periodo del piano stesso, comportano l'attivazione della procedura di dissesto.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 16 del 13 dicembre

³⁵ 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.>>.



2012 (si veda anche del. n. 5/2018) di approvazione delle “Linee guida per l’esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza”, ha avuto modo di affermare che <<La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dai nuovi articoli 243-bis, ter e quater del TUEL, si inserisce, quindi, in un sistema in cui sono prefigurate in una graduata articolazione, le situazioni di precarietà delle gestioni amministrative ed in parallelo i rimedi per farvi fronte. Le misure previste prendono le mosse da quelle per il ripiano dei debiti nonché dell’eventuale avanzo di amministrazione e da quelle necessarie per il ripristino del pareggio, laddove si prevedono disavanzi di gestione o di amministrazione per squilibri della gestione di competenza o dei residui. Di maggiore spessore sono gli interventi previsti per le condizioni di deficitarietà strutturale e ancor più quelli in tema di dissesto. In tale sistema articolato e tendenzialmente completo si è, quindi, inserita la procedura del cosiddetto dissesto guidato di cui all’art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 che, prima dell’ultimo intervento normativo, rappresentava il rimedio di chiusura di un sistema di salvaguardia delle gestioni degli enti locali (...). Il legislatore si dimostra ben avvertito della sostanziale prossimità delle situazioni regolate dal novellato art. 243 TUEL, rispetto a quelle che conducono al dissesto, tanto che vengono introdotte disposizioni tese a regolare l’eventuale coesistenza delle due procedure. Il ricorso al piano di riequilibrio è, infatti, precluso qualora la sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l’adozione delle misure correttive, nel corso della procedura ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011>>.

Da evidenziare, inoltre, che vi è stato successivamente alla riforma del 2012 un costante ricorso da parte del legislatore a previsioni normative quali quelle di cui



all'art. 1, commi 714-714-*bis*, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che hanno inteso estendere la 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 da rappresentare all'interno del piano. Del resto, l'art. 1, comma 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 veniva dichiarato incostituzionale con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, in relazione alla quale si dirà meglio nel paragrafo successivo.

4. Gli effetti della sentenza della Corte Costituzionale n. 18 del 2019

Con un importante arresto la Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 8 del 7 maggio 2019, si è pronunciata, in funzione nomofilattica ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, conv. dalla l. n. 213/2012, sull'individuazione di criteri di orientamento per la verifica da parte delle Sezioni regionali di controllo della corretta attuazione degli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come sostituito dall'art. 1, comma 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232. La necessità di un intervento nomofilattico derivava dall'incertezza del quadro normativo, onde prevenire contrasti interpretativi in sede di controllo, ed era finalizzato a chiarire gli effetti della sentenza del giudice delle leggi sui piani di riequilibrio in corso di esecuzione e/o



già approvati dalle Sezioni regionali di controllo, nonché su quelli in corso di istruttoria presso la competente Commissione ministeriale.

La vicenda portata alla cognizione del giudice costituzionale era stata instaurata a seguito dell'ordinanza di rimessione del 28 febbraio 2018 della Sezione regionale di controllo per la Campania con riferimento ad una disposizione di legge, l'art. 1, comma 714, della l. n. 208/2018, che *<<contemplava la facoltà per gli enti locali che avevano presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, o ne avevano conseguito l'approvazione ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014 e non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, di rimodulare o riformulare il predetto piano entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'art. 243-bis comma 8, lett. e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015 e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015>>* (Sez. Aut., delib. n. 8/2019).

Con la predetta fondamentale sentenza, la Corte costituzionale ha affermato la legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della l. cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo i criteri *<<contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo*



preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un “giudice” nel corso di un “giudizio” (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell’ambito dei giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015)>>.

Il Giudice delle leggi, nel dettaglio, con la sentenza n. 18/2019, nel premettere che *<<la disposizione censurata, sostituita dall’art. 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016, disciplina la riformulazione o rimodulazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali in predissesto e la restituzione delle anticipazioni di liquidità a essi erogate>>*, ha rappresentato che *«Appare evidente che i controlli [...] del titolo VIII del TUEL [...] consistono appunto in controlli di legittimità-regularità se non addirittura in attribuzioni di natura giurisdizionale. Appartengono alla prima categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l’approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL). Riguardano funzioni di natura giurisdizionale: a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL); b) l’attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL); c) l’accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell’applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL). [...]*



Si tratta di funzioni – siano esse relative al controllo che alla giurisdizione – in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte (sentenza n. 228 del 2017)>>.

Ancora, a giudizio della Consulta, <<la forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile>>.

La Sezione delle Autonomie, dunque, con la deliberazione n. 8/2019, ribadiva 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. L'istituto si connota, quindi, 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 (SS.RR. in sede di controllo, delib. n. 2/SSRRCO/QMIG/2018)>>.

Rappresentava, inoltre, che <<Rispetto alla norma dichiarata illegittima dalla Consulta non rientrano nell'oggetto della citata decisione le ulteriori, ma analoghe, ipotesi di riformulazione e/o rimodulazione dei piani di riequilibrio (in particolare quelle previste dall'art. 2, comma 5, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito in legge 6 agosto 2015, n. 125 (facoltà di riformulazione/rimodulazione agli enti sperimentatori che avevano deliberato il ricorso alla procedura nel 2013 e 2014) e dall'art. 1, comma 849, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 (riformulazione e/o rimodulazione per gli enti che non hanno fatto il riaccertamento straordinario o che non abbiano correttamente accertato alla data del 1° gennaio 2015 i residui antecedenti il 2015)>>.

Orbene, ai fini della corretta individuazione dei criteri di orientamento in ordine agli effetti conseguenti alla sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 14 febbraio 2019, la Sezione delle Autonomie, con la richiamata deliberazione n. 8/2019, ha stabilito che <<Per gli enti che si sono avvalsi della facoltà di riformulazione o rimodulazione del piano di riequilibrio, la cui proposta di riformulazione o rimodulazione non ha ottenuto l'approvazione della competente Sezione regionale di controllo, la dichiarazione di incostituzionalità della specifica norma (art. 1, comma 714, legge 208/2015) fa venir meno il fondamento di legittimità della riprogrammazione del piano, e quindi il piano stesso, per lo



specifico profilo del più lungo tempo di copertura del “maggior disavanzo” al 1° gennaio 2015 rispetto al risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, secondo la disciplina e le finalità del Decreto del Ministero dell’Economia e delle Finanze 2 aprile 2015 (oltre che per il più lungo tempo di restituzione delle anticipazioni di liquidità dal fondo di rotazione)>>, mentre, per gli enti per i quali prima della pronuncia di incostituzionalità la riformulazione del piano di riequilibrio era stata approvata, con la conseguente attuazione dello stesso, <<Innanzitutto non può dubitarsi che la caducazione dei piani già approvati, così come quella delle proposte di piani di riequilibrio rimodulati o riformulati in applicazione della richiamata norma dichiarata incostituzionale, non integra alcuna delle fattispecie elencate nell’art. 243-quater, comma 7, del TUEL, considerate “fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto” (13/SEZAUT/2013/QMIG) per cui ad essa non consegue l’obbligo di dichiarare il dissesto, obbligo che rimane definito dalle condizioni di cui all’art. 244 TUEL, qualora sussistenti. Va poi evidenziato, quanto agli enti che abbiano fatto applicazione della norma dichiarata incostituzionale, che la sentenza non travolge anche gli effetti consolidati negli esercizi già chiusi, nonché gli effetti che, rilevati contabilmente in detti esercizi, hanno già vincolato la programmazione degli esercizi futuri (...). Al fine di salvaguardare la continuità dell’azione amministrativa, pertanto, si considerano intangibili le quote già ripianate negli esercizi chiusi, mentre l’extra disavanzo deve essere ammortizzato nel periodo che manca al raggiungimento del limite decennale. In tale ottica, i piani di riequilibrio trentennali non possono più considerarsi esistenti>>.

Da ultimo, con precipuo riferimento agli enti per i quali non sia ancora intervenuta l’approvazione sulla proposta di rimodulazione del piano di riequilibrio,



per quanto concerne sempre gli effetti della sentenza del Giudice delle leggi
<<occorrerà provvedersi all'adeguamento del piano circa lo specifico profilo della
pianificazione del recupero del residuo disavanzo esistente alla data della
pronuncia di incostituzionalità facendo applicazione dell'ordinaria disciplina
vigente al momento dell'adeguamento di cui sopra>>.



**3. “GLI INCENTIVI PER LA VALORIZZAZIONE E IL RECUPERO EDILIZIO E PER GLI INTERVENTI DI EFFICIENZA ENERGETICA NELL’AMBITO DELLE MISURE DI CRESCITA ECONOMICA E PER LA RISOLUZIONE DI SPECIFICHE SITUAZIONI DI CRISI”
(Estensori: VV.P.G. ELENA TOMASSINI - GIULIA DE FRANCISCIS)**

Sommario: 1. Introduzione. 2. I principali interventi legislativi di sostegno al settore edilizio, di prevenzione del rischio sismico e da amianto, di promozione dell’efficientamento energetico. 3. Le misure fiscali come contrasto alla crisi economica del settore edile e occupazionale in genere: un bilancio costi-benefici. 4. Le prospettive di rilancio dell’economia a seguito della crisi finanziaria dovuta alla pandemia da COVID Sars-19. Le nuove misure della detrazione di imposta. Profili di criticità.

1. Introduzione

La previsione di incentivi per la valorizzazione e il recupero del patrimonio edilizio nazionale, pubblico e privato, non è nuova nella nostra legislazione, datando dagli ultimi anni della fine del secolo scorso. Tuttavia, nel corso dei decenni, gli stimoli all’investimento hanno cambiato sia l’oggetto degli interventi, estesi anche a quelli chiamati in generale di “efficientamento energetico e ambientale”, sia le modalità attuative. E’, inoltre, mutato, sia pure parzialmente, l’obiettivo finale. Se, infatti, in origine tali interventi erano funzionali a favorire una globale riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico e privato, per ragioni legate alla promozione del diritto alla casa, alla salute, all’ambiente, in un secondo tempo - soprattutto dopo le crisi economiche cicliche del 2008 e del 2012 – sono state concepite in funzione di contrasto della contrazione della domanda.

Infine, negli ultimi mesi, la finalità primaria degli incentivi collegati alle



ristrutturazioni, alle demolizioni e nuove costruzioni, all'adeguamento sismico e all'efficientamento energetico è divenuta quella di evitare il collasso dell'economia nazionale, duramente colpita durante la pandemia da Sars–Covid 19, soprattutto nei servizi non essenziali.

Come evidenziato in altro contesto³⁶, la tipologia di investimenti realizzati si caratterizza per una prospettiva di medio-lungo termine e per il ricorso non soltanto allo strumento della leva fiscale, ma anche al coinvolgimento più consistente di investitori privati. Sotto quest'ultimo profilo, sia il d.l. n. 34 del 2019 che il recente d.l. n. 34 del 19 maggio 2020 “(recante *"Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*) hanno anche riconfigurato l'istituto della cessione del credito di imposta, per ovviare alla mancanza di liquidità per affrontare gli interventi.

Sul piano economico-finanziario deve rilevarsi come le rilevanti detrazioni fiscali - con percentuali a due cifre, che da ultimo hanno superato la totalità delle spese ammissibili - abbiano comportato e comporteranno un minore gettito fiscale per IRPEF e IRES, rispetto al quale si dovrà valutare il parziale effetto compensativo derivante 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.

Vengono, poi, in rilievo i possibili effetti espansivi sui comparti collegati a

³⁶ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020



quello edilizio ed energetico, nonché ulteriori aspetti migliorativi “di sistema” - più difficilmente quantificabili dal 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.

Gli ultimi interventi normativi del 2019 e del 2020 (quest’ultimo legato, come detto, all’esigenza primaria di rilancio dell’economia nazionale a fronte dei gravi effetti depressivi generati dalle misure di contenimento della pandemia da Sars-Covid 19) presentano, tuttavia, profili di criticità in particolare con riferimento alla tempistica di esecuzione degli interventi e ai numerosi adempimenti richiesti agli esecutori e ai fornitori.

2. *I principali interventi legislativi di sostegno al settore edilizio, di prevenzione del rischio sismico e da amianto, di promozione dell’efficientamento energetico.*

Lo strumento principale attraverso cui il legislatore ha introdotto misure di sostegno e/o rilancio del comparto edilizio – tradizionalmente nevralgico nel contesto economico-finanziario nazionale - è stato la previsione di significative detrazioni fiscali, volte ad incentivare interventi di recupero, restauro, adeguamento a fattori di rischio, miglioramento degli *standard* di efficienza energetica.

2.1. *Il recupero del patrimonio edilizio italiano. Le misure antisismiche e di bonifica dall’amianto.*

Il primo intervento normativo organico di stimolo all’attività volta al recupero e alla riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale è stato l’art. 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (legge di stabilità per il 1998), recante “*Detrazione delle spese per interventi di recupero del patrimonio edilizio*”.



La disposizione prevedeva la detrazione del 41% dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche delle spese sostenute per la realizzazione degli interventi di cui all'art. 31, comma 1 lett. a), b) c) e d) della legge 5 agosto 1978 n. 457 (interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria; restauro e risanamento conservativo, compreso il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio; interventi di ristrutturazione edilizia e quelli rivolti a portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente).

L'indicata misura percentuale del beneficio era riconosciuta per un ammontare massimo di spesa sino a 150 milioni di lire (€ 77.468,53): la detrazione spettava anche per gli interventi sulle pertinenze delle abitazioni nonché volti all'eliminazione delle barriere architettoniche, alla realizzazione di opere per la cablatura degli edifici, al contenimento dell'inquinamento acustico, al conseguimento di risparmi energetici (in particolare, esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica). Con specifico riguardo all'adeguamento e prevenzione del rischio sismico, poi, erano suscettibili di agevolazione soltanto le opere realizzate non su singole unità immobiliari ma sulle parti strutturali di interi edifici o complessi di edifici, ed erano inoltre cumulabili con gli omologhi benefici previsti per gli immobili vincolati ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089 e successive modificazioni, con una riduzione del 50%³⁷.

L'art. 6, comma 15, lett. d) della legge n. 488 del 1999, legge finanziaria per il 2000, ha esteso la detrazione anche alle spese sostenute nei periodi di imposta in

³⁷ La detrazione era ripartita in cinque anni (anno nel quale era stata sostenuta la spesa i quattro periodi di imposta successivi ovvero in dieci quote annuali costanti). Infine, gli edifici oggetto di intervento dovevano essere accatastati o in corso di accatastamento e in regola con il pagamento dell'ICI, se dovuta, per l'anno precedente (1997). Ulteriore aspetto agevolativo era determinato dalla possibilità per i comuni di deliberare l'esonero dal pagamento della TOSAP per gli interventi oggetto di agevolazione.



corso alla data del 1° gennaio degli anni 2000 e 2001, con riduzione percentuale della misura dal 41% al 36%³⁸. Una ulteriore estensione – agli interventi per prevenire gli infortuni domestici e il compimento di atti illeciti da parte di terzi - è stata disposta dalla successiva legge finanziaria per il 2001 (n. 388 del 2000), a prescindere dalla qualificazione degli stessi nelle categorie di interventi previsti dalla legge n. 457 del 1978 (cfr., attualmente, art. 3 del d.P.R. n. 380 del 2001 - T.U. urbanistico e edilizio)³⁹.

Di precipuo rilievo nella ricostruzione diacronica delle misure all'esame è la legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003), con la quale – oltre a disporsi la proroga della detrazione IRPEF del 36% per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale, riducendo peraltro il tetto di spesa detraibile per gli acquisti degli immobili ristrutturati (da € 77.468,53 a € 48.000,00)⁴⁰, ma confermando l'aliquota IVA agevolata al 10% - è stata inserita, per la prima volta, nel novero dei lavori suscettibili di agevolazione, la bonifica dall'amianto delle unità immobiliari a carattere residenziale e relative pertinenze⁴¹.

Detti benefici sono stati poi prorogati nei medesimi termini per il biennio

³⁸ L'aliquota IVA prevista per gli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria dei medesimi edifici residenziali è stata ridotta dal 20% al 10%.

³⁹ Sulle modalità applicative del beneficio fiscale è poi intervenuta la legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Legge Finanziaria 2002) che ha stabilito la ripartizione in dieci quote annuali (senza possibilità di opzione per la ripartizione quinquennale da parte del contribuente) per le spese sostenute dal 1° gennaio 2002 e con l'ulteriore limite dell'importo dell'IRPEF dovuta sul reddito complessivo del medesimo periodo di imposta. La legge in argomento ha inoltre introdotto una differenziazione nel calcolo del tetto massimo agevolabile, nel caso di lavori proseguiti nel 2002 ma iniziati in periodi precedenti. È stata altresì prevista l'estensione del beneficio agli acquirenti e assegnatari di unità abitative poste in immobili ristrutturati da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare o da cooperativa edilizia.

⁴⁰ La percentuale della detrazione è stata successivamente elevata di nuovo al 41% dalla legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria per il 2004) che ha disposto la proroga di un anno dei benefici, innalzando l'importo agevolabile a € 60.000,00. Tali più favorevoli agevolazioni sono state peraltro annullate dall'art. 23-bis del d.l. n. 355 del 2003, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 2004 n. 47, con il ritorno alla percentuale di detraibilità al 36% e al tetto massimo a € 48.000.

⁴¹ Le agevolazioni disposte sono state oggetto di proroga sino al 31 dicembre 2003 a seguito del d.l. 147/2003, convertito con legge n. 200 del 2003 e dal d.l. 30 settembre 2003 n. 269 (convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2003 n. 326).



2004/2005: sul piano applicativo, è stata, tuttavia, esclusa - con efficacia dal 1° gennaio 2004 - la facoltà che consentiva ai Comuni di ridurre del 50% gli oneri concessori correlati al costo di costruzione⁴². Non è stata invece eliminata la possibilità per i Comuni di stabilire l'esonero dal pagamento della TOSAP in relazione agli interventi di recupero, previsto dall'art. 1, comma 4 della legge n. 449 del 1997, con relativo beneficio dei soggetti passivi del tributo in qualità di occupanti del suolo pubblico.

La normativa in materia di agevolazioni fiscali per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio è stata infine stabilizzata con l'inserimento dell'art. 16-bis del D.P.R. n. 917 del 1986 (Testo Unico delle imposte sui redditi – TUIR), che ha confermato non solo l'ambito soggettivo e oggettivo di applicazione delle detrazioni, ma anche le condizioni di spettanza, nonché la misura dell'abbattimento, quantificata nel 36% delle spese di ristrutturazione edilizia, sostenute per un importo massimo di € 48.000 per ciascuna unità immobiliare.

La misura e il tetto massimo detraibili sono stati, peraltro, elevati al 50% e a 96.000 euro – per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 fino al 30 giugno 2013 – dall'art. 11, comma 1, del d.l. n. 63 del 2012; il termine di scadenza è stato successivamente prorogato al 31 dicembre del 2013⁴³. Sul fronte della prevenzione e dell'adeguamento per il rischio sismico è stata introdotta una detrazione specifica del 65%, rispetto alle spese effettuate dal 4 agosto 2013 fino al 31 dicembre 2013, per gli interventi su costruzioni insistenti nelle zone ad alta

⁴² Cfr. art. 2, commi 15 e 16, della legge n. 350 del 2003.

⁴³ In sede di conversione del d.l. è stata altresì introdotto il c.d. bonus mobili, ovverosia la possibilità di detrarre il 50% delle spese, sostenute dal 6 giugno 2013 al 31 dicembre 2013, per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici a ridotti consumi energetici e apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione per un importo non superiore a € 10.000 da ripartire in dieci quote annuali.



pericolosità, come individuate dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, se adibite ad abitazione principale o ad attività produttive.

Le descritte agevolazioni di carattere generale sono state prorogate dalle leggi di stabilità per gli anni 2014, 2015 e 2016⁴⁴.

Per gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, invece, la detrazione - ridotta alla misura del 50%, da applicare in cinque quote annuali di pari importo - è stata prorogata fino al 31 dicembre 2021 con estensione anche alle zone sismiche 3, nelle quali possono verificarsi forti terremoti, ma con rara incidenza: l'entità del beneficio fiscale aumenta al 70%, nel caso di riduzione del rischio sismico con passaggio ad una classe di rischio inferiore; e all'80%, nel caso di passaggio a due classi di rischio inferiore⁴⁵. Con il d.l. n. 50 del 2017 è stata prevista, inoltre, la detrazione fiscale nella misura del 75 o dell'85% in relazione al passaggio di una o due classi di rischio sismico inferiore, se gli interventi *de quibus* sono eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare che provvedano, entro 18 mesi dalla data di conclusione dei lavori, alla successiva alienazione; la detrazione di imposta spetta agli acquirenti.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di Bilancio 2019) ha prorogato fino al 31.12.2019 le detrazioni fiscali per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio e l'aliquota di detrazione del 50% (spesa massima € 96.000 per ciascuna unità immobiliare) per gli interventi di ristrutturazione edilizia ai sensi dell'art. 16-bis del D.P.R. n. 917/86.

⁴⁴ Cfr. da ultimo gli articoli 1, comma 2 e 3 della legge n. 232 del 2016, che hanno esteso sino al 31 dicembre 2017 le misure agevolative sia per la ristrutturazione edilizia, che per l'acquisto di arredi e di grandi elettrodomestici per gli immobili ristrutturati.

⁴⁵ Tali aliquote ascendono al 75 e all'85%, nel caso di ristrutturazione di condomini.



2.2. *Gli interventi di efficientamento energetico.*

L'art. 1, commi da 344 a 349 della legge n. 296 del 2006 (legge Finanziaria per il 2007), ha previsto agevolazioni fiscali, sia per le persone fisiche che per le società, per favorire la realizzazione di opere idonee a migliorare il grado di efficienza energetica degli edifici esistenti. Ciò, in particolare, con riguardo alle seguenti tipologie di lavori: 1) riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento (con detrazione massima di € 100.000); 2) miglioramento termico dell'edificio, con sostituzione di finestre e di infissi, coibentazioni e pavimenti (detrazione massima € 60.000); 3) sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale con caldaie a condensazione e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione (detrazione massima € 30.000).

Similmente a quanto esposto in relazione alle misure nel comparto edilizio, anche i benefici all'esame sono stati più volte prorogati con l'ampliamento delle tipologie degli interventi: in termini generali deve rilevarsi che - per gli interventi sulle parti comuni degli edifici condominiali e su tutte le unità immobiliari di cui si compone il condominio - le agevolazioni sono state prorogate fino al 31 dicembre 2021.

Più in dettaglio, si riportano i principali provvedimenti che hanno inciso sul settore.

Con l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 201 del 2011, sono state incluse tra le spese agevolabili anche quelle riguardanti l'efficientamento del riscaldamento dell'acqua calda sanitaria nel limite massimo di 30.000 euro (oltre a prorogare al 31 dicembre 2012 la preesistente detrazione IRPEF pari al 55%).

Di rilievo nel panorama normativo si presenta, poi, il d.l. n. 63 del 2013, con



il quale sono stati introdotti, per la prima volta, il monitoraggio e la valutazione del risparmio energetico conseguito a seguito dei lavori *de quibus*, affidati alla responsabilità dell'ENEA (Agenzia Nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) ed effettuati sulla base dell'elaborazione delle informazioni contenute nelle richieste di detrazione per via telematica, sulla trasmissione di una relazione sui risultati degli interventi e sul costante aggiornamento del sistema di reportistica pluriennale delle dichiarazioni rese ai fini dell'ottenimento del beneficio fiscale⁴⁶. In detto rinnovato contesto l'ENEA, Dipartimento Unità per l'Efficienza Energetica, provvede a pubblicare rapporti annuali nel proprio sito istituzionale⁴⁷.

Con la legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190/2014), l'ambito delle agevolazioni è stato esteso all'acquisto e posa in opera di schermature solari, nel limite di 60.000 euro, nonché di impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da biomasse combustibili, con il limite di 30.000 euro (art. 1, comma 47, lett. a).

Un ulteriore ampliamento delle opere rientranti nelle misure incentivanti è stato disposto dal legislatore nella successiva legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015): è stata, infatti, prevista l'agevolazione per l'acquisto, l'installazione e la messa in opera di dispositivi multimediali per il controllo a distanza degli impianti di riscaldamento, di produzione di acqua calda o di climatizzazione delle unità abitative

⁴⁶ L'art. 14 del citato decreto ha inoltre innalzato l'aliquota di detrazione al 65%, in relazione alle spese sostenute fino al 6 giugno 2013 e, per le spese condominiali e che interessano tutte le unità immobiliari del singolo condominio, disposto l'ampliamento temporale dell'agevolazione fino al 30 giugno 2014. Un omologo intervento di proroga è stato poi disposto con la legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), che - all'art. 1, comma 139, lett. b) - ha disposto la prorogazione delle agevolazioni per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2014.

⁴⁷ Il Rapporto annuale 2019, intitolato "Le detrazioni fiscali per l'efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili di energia negli edifici esistenti" è pubblicato in www.enea.it/efficienzaenergetica.



che garantiscano un funzionamento efficiente degli impianti (art. 1, comma 88).

La legge, inoltre, per la prima volta ha introdotto meccanismi per consentire di beneficiare della detrazione anche ai soggetti c.d. “incapienti”, che ricadono nella “no tax area”, con la possibilità di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori. Tale misura è stata poi confermata negli anni successivi: in particolare, l’art. 4-*bis* del d.l. n. 50 del 2017 ha esteso fino al 31 dicembre 2021 la facoltà di cessione del credito di imposta da parte dei soggetti incapienti anche a soggetti privati, con possibilità per questi ultimi di successiva cessione dello stesso, (ipotesi in precedenza vietata)⁴⁸.

La legge di stabilità per il 2019 (legge n. 145 del 30 dicembre 2018) ha ulteriormente esteso le detrazioni previste dal d.l. 4 giugno 2013, n. 63 e dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205, per la riqualificazione energetica di edifici esistenti, per gli interventi di acquisto di finestre comprensive di infissi, schermature solari, sostituzione di impianti di climatizzazione, acquisto e posa in opera di micro-cogeneratori (modifiche all’art. 14 del d.l. n. 63 del 2013) e le detrazioni fiscali del 50% delle spese sostenute per interventi di ristrutturazione edilizia e per l’acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici ad elevate prestazioni energetiche finalizzati all’arredo dell’immobile oggetto di ristrutturazione.

2.3. Gli incentivi introdotti dal c.d. “Decreto crescita” - decreto-legge 30/04/2019, n. 34, recante “Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi”.

L’intento del legislatore di urgenza e di quello di conversione è stato

⁴⁸ Le modalità di attuazione della cessione del credito di imposta sono state definite con il provvedimento dell’Agenzia delle Entrate del 22 marzo del 2016 e del 28 agosto 2017.



quello, evidentemente, di sostenere con maggiore intensità il comparto edilizio, provato da molti anni di contrazione dei volumi di attività, originata dalla crisi economica innescata dal crollo del mercato dei mutui “*subprime*” negli Stati Uniti⁴⁹, che ha avuto un forte impatto anche sulla nostra economia. Le misure adottate si presentano finalizzate, altresì, a favorire la riqualificazione energetica e antisismica.

Nella descritta ottica, il provvedimento, convertito con modificazioni dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha previsto un’ampia gamma di agevolazioni, volte a favorire, sempre utilizzando la leva fiscale: 1) la riqualificazione di fabbricati, ovvero la demolizione e successiva ricostruzione, anche con variazione volumetrica rispetto al fabbricato preesistente; 2) l’esecuzione di interventi edilizi in conformità alla normativa antisismica e con il conseguimento delle classi più elevate di efficienza energetica (NZEB – *Nearly Zero Energy Building*, A o B). In particolare – nelle ipotesi di cessione o di trasferimento immobiliare in favore di imprese costruttrici che eseguano gli interventi di riqualificazione o la ricostruzione in conformità agli standard sismici ed energetici indicati e, successivamente, procedano all’alienazione di almeno il 75% del fabbricato - è stata prevista l’applicazione di imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, per ciascuna unità immobiliare. Ciò a condizione che tali

⁴⁹ Giova rammentare che i mutui c.d. *subprime* sono finanziamenti erogati a una fascia di clientela ad alto rischio di insolvenza. Sono prestiti presenti perlopiù nell’offerta di istituti bancari statunitensi. I mutui *subprime* prendono il nome dalla clientela a cui vengono concessi. Nel sistema bancario americano, i clienti sono classificati come *prime* o *subprime* a seconda della loro capacità di rimborso dei finanziamenti e della loro storia creditizia. Appartengono alla categoria *subprime* i clienti che hanno avuto in passato problemi di insolvenza o bancarotta o che stanno vivendo delle difficoltà sul piano finanziario. Dato il loro alto profilo di rischio, questi prodotti finanziari sono concessi con tassi di interesse sensibilmente più alti rispetto ai mutui proposti alla clientela *prime* o con configurazioni di rate e interessi variabili nel corso del tempo. A garanzia del credito, la banca iscrive un’ipoteca sull’immobile; in caso di insolvenza del debitore, la proprietà dell’immobile passa all’istituto di credito.



operazioni intervengano entro dieci anni dall'acquisto, altrimenti viene applicata l'ordinaria tassazione, altresì gravata da una sanzione (art. 7).

Questa specifica misura – come si evince dalla relazione tecnica di accompagnamento - è volta ad incentivare interventi di vera e propria “rigenerazione del territorio” attraverso la c.d. sostituzione edilizia, ovvero sia la permuta tra vecchi edifici e immobili con caratteristiche energetiche e sismiche completamente rinnovate: il beneficio fiscale dovrebbe rendere sostenibili tali operazioni di scambio immobiliare, attraverso un regime di tassazione agevolata in favore dell'impresa che acquista e assume l'impegno di demolire e ricostruire, idoneo a neutralizzare l'incidenza di imposte normalmente consistenti e non detraibili. L'aliquota agevolata in misura fissa di tutte le imposte è peraltro temporanea e fino al 31 dicembre 2021.

Con carattere di generalità - in relazione sia ai lavori funzionali all'efficientamento energetico che all'adeguamento al rischio sismico (di cui agli artt. 14 e 16 del citato D.L. n. 63/2013)⁵⁰ - viene invece introdotta la possibilità, per l'avente diritto alle detrazioni, di *“optare, in luogo dell'utilizzo diretto delle stesse, per un contributo di pari ammontare, sotto forma di sconto sul corrispettivo dovuto, anticipato dal fornitore che ha effettuato gli interventi e a quest'ultimo rimborsato sotto forma di credito d'imposta da utilizzare esclusivamente in compensazione, in cinque quote annuali.”* (art. 10).

Ulteriore elemento di rilievo, per così dire strategico, del decreto all'esame è costituito dall'attribuzione di contributi a fondo perduto in favore dei Comuni, in

⁵⁰ Con l'art. 8, denominato "Sismabonus", si è ampliata l'area territoriale degli interventi agevolati: "1. All'articolo 16, comma 1-septies, del decreto-legge 4 giugno 2013, n.63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, le parole «zone classificate a rischio sismico 1» sono sostituite dalle seguenti: «zone classificate a rischio sismico 1, 2 e 3»".



funzione della realizzazione di progetti relativi a investimenti nel campo dell'efficientamento energetico e dello sviluppo territoriale sostenibile (art. 30). Per tale intervento è stato individuato un limite di impegno annuale per il 2019 pari a 500 milioni di euro, a valere sul Fondo Sviluppo e Coesione (FCS). Le risorse sono ripartite tra i Comuni in funzione del numero di abitanti residenti alla data del 1° gennaio 2018, come indicato nella tabella che segue:

Popolazione Enti Locali (abitanti)	Misura Contributo
> 250.000	250.000,00
100.001-250.000	210.000,00
50.001-100.000	170.000,00
20.001-50.000	130.000,00
10.001-20.000	90.000,00
5.001-10.000	70.000,00
< 5.000	50.000,00

Tra gli interventi realizzabili rientrano opere pubbliche tra cui l'efficientamento dell'illuminazione pubblica, il risparmio energetico degli edifici pubblici, l'installazione di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, l'incentivo allo sviluppo territoriale sostenibile tra cui mobilità sostenibile, adeguamento e messa in sicurezza di scuole, edifici pubblici e patrimonio comunale, abbattimento delle barriere architettoniche⁵¹. Il Ministero dell'Interno, con due

⁵¹ Il termine di inizio lavori relativo alla realizzazione di opere pubbliche a cura dei Comuni, inizialmente fissato al 31 ottobre 2019, è stato prorogato al 31 dicembre 2019, ai sensi dell'art. 15 della legge 2 novembre 2019, n. 128, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 3 settembre 2019, n. 101, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 257 del 2 novembre 2019. Infine,



decreti, ha ripartito le risorse individuate dalla legge di bilancio 2020, sulla base delle quote innanzi stabilite per il 2020, nonché per gli anni 2021-2024.

Nel delineato contesto di misure di agevolazione fiscale si colloca anche la legge n. 160 del 27/12/2019 (legge di bilancio 2020) che, oltre a stabilire la proroga di molte detrazioni fiscali⁵², ha aggiunto un'ulteriore forma di detrazione fiscale, fino al 90% dell'imposta spesa lorda, per la riqualificazione, anche minimale, delle facciate degli edifici situati in alcune zone centrali delle città di maggiori dimensioni (art.1, commi da 219 a 224). Tali misure sono cumulabili con le altre agevolazioni e comportano l'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307, di 0,5 milioni di euro per l'anno 2020, di 5,8 milioni di euro per l'anno 2021 e di 3,6 milioni di euro annui dall'anno 2022 all'anno 2030.

2.4. Il quadro normativo sovranazionale.

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

con decreto direttoriale 10 luglio 2019 sono state disciplinate le modalità di attuazione della misura, mentre le modalità di controllo è previsto siano disciplinate con successivo provvedimento ministeriale.

⁵² In sintesi, alcune delle principali misure confermate dalla legge di bilancio 2020:

- Ecobonus 2020 – 2021 - detrazione del 65 per cento o 50 per cento per tutti coloro che effettuano interventi di risparmio energetico, per un massimo di spesa pari a 100.000 euro da suddividere in 10 anni. La detrazione era già stata prorogata fino al 2021 per gli interventi di riqualificazione energetica relativi alle parti comuni degli edifici condominiali.
- Bonus ristrutturazioni 2020 - detrazioni Irpef applicate con un'aliquota pari al 50 per cento su un massimo di spesa pari a 96.000 euro, per una durata di 10 anni, riguardano i contribuenti che effettuano lavori di restauro, risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia.
- Sismabonus 2021 - la detrazione incentivata fino al 2021 (con aliquote comprese tra il 70 per cento e l'85 per cento) i lavori di messa in sicurezza e di consolidamento strutturale degli edifici esistenti che garantiscano un miglioramento di almeno una classe di rischio sismico.
- Proroga bonus verde 2020 - l'agevolazione prevede la detrazione pari al 36 per cento per la riqualificazione urbana da parte di privati e condomini per terrazzi, balconi e giardini e per chi finanzia lavori per il verde pubblico.
- Bonus mobili 2020 - l'agevolazione destinata a chi ha eseguito interventi di ristrutturazione prima dell'acquisto di mobili e grandi elettrodomestici. Per i lavori di ristrutturazione la percentuale da detrarre è del 50 per cento ma relativa ad un massimo di spesa di 10.000 euro.



messa in sicurezza del patrimonio edilizio, ma si inscrivono negli obblighi assunti dagli Stati membri dell'Unione Europea⁵³, al fine di promuovere lo sviluppo di un sistema energetico “sostenibile, competitivo, sicuro e decarbonizzato”. 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 equo ai consumatori sui prezzi. Tale misura, come rilevato anche del 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.

In tale contesto si è inserito il Piano Nazionale Integrato per l'Energia ed il

⁵³ V. Enea, Rapporto annuale Detrazioni fiscali, L'Efficienza energetica e l'utilizzo delle fonti rinnovabili negli edifici esistenti, cit., Roma, 2019.



Clima (PNIEC), nel quale il settore civile gioca il ruolo di attore principale degli interventi per la riduzione dei consumi. Secondo il Rapporto 2019 dell'ENEA, il Piano prevede la redazione di una strategia di lungo termine per la ristrutturazione del patrimonio immobiliare nazionale, sia pubblico che privato, mediante una rassegna completa degli edifici.⁵⁴ 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); esse si sono rivelate, a livello di *performances* energetiche e di sostegno all'efficienza energetica particolarmente efficaci, permettendo di raggiungere risparmi notevoli in materia di energia⁵⁵.

3. Le misure fiscali come contrasto alla crisi economica del settore edile e occupazionale in genere: un bilancio costi-benefici

Com'è noto, l'edilizia è uno dei settori che ha risentito maggiormente della crisi economica iniziata nel 2008 dimezzando, complessivamente, l'attività di nuove costruzioni tra il 2008 e il 2018. A fronte di tali criticità, invece, per effetto delle numerose agevolazioni fiscali sopra accennate, l'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici è cresciuta del 13,2%, soprattutto nell'ambito residenziale.⁵⁶

La percentuale del valore della produzione di tale segmento di mercato è

⁵⁴ Rapporto annuale, versione integrale, cit., Prefazione di Federico Testa.

⁵⁵ Fonte: Corte dei conti, Sezioni riunite di controllo, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2020, cap. 10, pag. 8.

⁵⁶ Fonte: Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, capitolo 10, Investimenti efficienza energetica, pag. 33.



salita dal 56% del 2008 al 73,6% del 2018⁵⁷.

Il ruolo degli incentivi fiscali e, in particolare, dell'aumento della percentuale di detrazione è stato decisivo, compensando la decrescita del valore della produzione legato alle nuove costruzioni, settore che ha visto complessivamente una contrazione del 60% dell'attività.

In tal senso si segnala il consistente incremento di investimenti realizzati a seguito del passaggio dell'aliquota degli incentivi dal 36% al 50% del giugno 2012 e dal 55% al 65% per gli interventi di efficienza energetica, questi ultimi documentati dai rapporti annuali dell'ENEA.

Secondo le stime effettuate per il 2018 dall'ANCE, Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, gennaio 2020, le misure fiscali hanno stimolato investimenti in recupero edilizio e riqualificazione energetica rispettivamente per 25 e 3,3 miliardi di euro, mentre per il 2019 si segnala un ulteriore incremento, rappresentando tali voci quasi il 37% del valore degli investimenti in costruzioni.

Sono, poi, ancora da analizzare i dati relativi ai più consistenti interventi per la riduzione del rischio sismico, che comportano la riqualificazione delle strutture portanti degli edifici poiché necessitano di un periodo temporale maggiore per la loro attuazione.

Dal punto di vista della distribuzione territoriale del ricorso alle agevolazioni in discussione, i dati a disposizione (riportati nelle tabelle che seguono) mostrano il perdurare di un importante divario tra le regioni del Nord ovest e Nord est italiano

⁵⁷ Fonte: Camera dei deputati, Documentazioni e ricerche, "Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio", cit. Seconda edizione, Roma, 10 dicembre 2019 (parte a cura del CRESME)

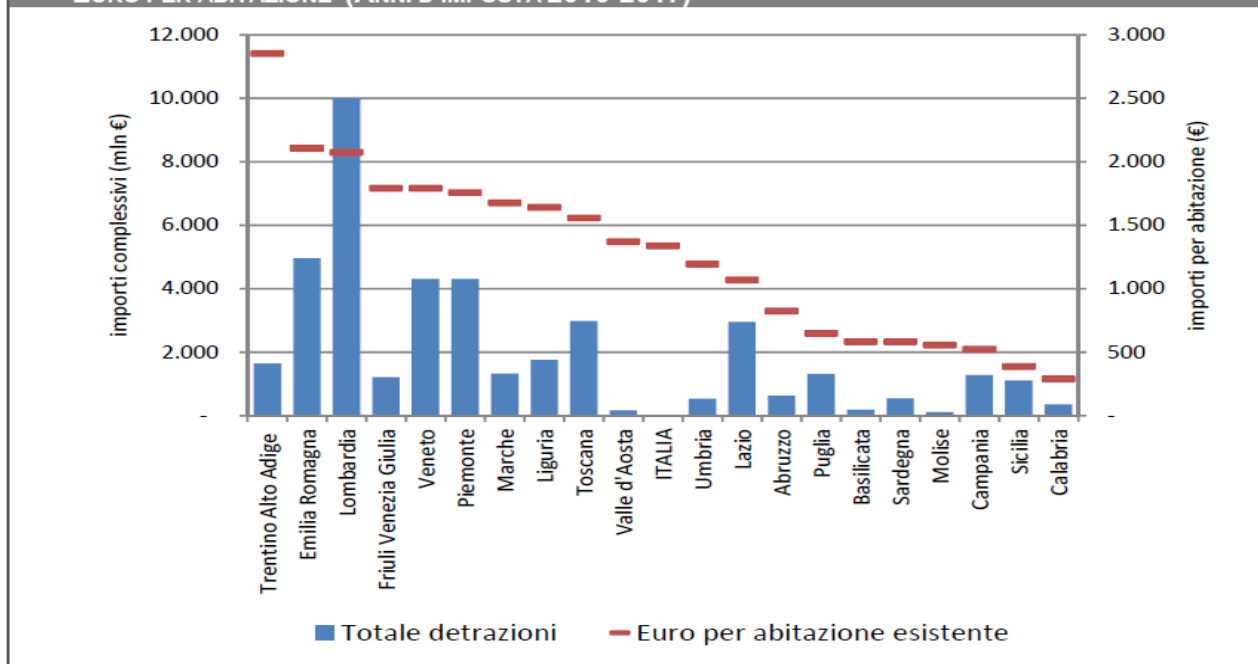
rispetto a quelle del Sud e alle Isole⁵⁸: in queste ultime, infatti, sebbene il volume delle detrazioni per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica risulti in crescita percentuale su base annua superiore alle prime, in valore assoluto esso resta, invece, decisamente inferiore.

TABELLA 3.7. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI 2017-2018 E 2016/2017

	Recupero edilizio			Riqualificazione energetica			Totale		
	Importi 2017-2018	Importi 2016-2017	Va. % 2017-18 Su 2016/17	Importi 2017-2018	Importi 2016-2017	Va. % 2017-18 Su 2016/17	Importi 2017-2018	Importi 2016-2017	Va. % 2017-18 Su 2016/17
Nord-Ovest	4.262	3.781	12,7	1.172	984	19,1	5.434	4.765	14,0
Nord-Est	3.087	2.751	12,2	903	756	19,4	3.990	3.508	13,7
Centro	2.293	2.027	13,1	429	355	20,8	2.722	2.382	14,3
Sud	1.173	1.022	14,8	222	183	21,3	1.395	1.206	15,7
Isole	508	442	14,9	91	75	21,3	599	517	15,9
ITALIA	11.323	10.024	13,0	2.817	2.353	19,7	14.141	12.378	14,2

Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze

GRAFICO 3.3. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DAL 2011 AL 2018 EURO PER ABITAZIONE (ANNI D'IMPOSTA 2010-2017)



Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

⁵⁸ Fonte: Camera dei deputati, Ufficio Studi, parte a cura del CRESME, cit.



Va, comunque, sottolineato il dato del positivo impatto delle misure sul tasso di occupazione in generale, considerato che il settore in argomento risulta il più colpito dalla crisi congiunturale registrando, dal 2008, la perdita di 529.000 occupati, a fronte di situazioni di parziale recupero rilevate in altri comparti.

Gli incentivi fiscali, infatti, hanno consentito di generare, nel settore delle costruzioni, un assorbimento di 2.301.746 occupati diretti, con una media annua di 255.750 (che cresce a 383.624 unità, considerando l'indotto): al contempo si è determinato un apprezzabile effetto di contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale, notoriamente diffuso nel settore edile, quale conseguenza della necessità di tracciare e documentare le spese sostenute per ottenere le diverse tipologie di agevolazioni.

Sul piano dell'analisi costi-benefici, dove i costi sono rappresentati essenzialmente dal minor gettito fiscale derivante dal sistema di detrazioni in discussione, i dati acquisiti per il periodo 1998-2019 evidenziano l'attivazione di investimenti per 321,5 miliardi di euro, comprensivi delle imposte dirette e indirette (IRPEF, IRES e IVA, nonché contributi sociali), a fronte di minori introiti conseguenti agli incentivi pari a 151,3 miliardi (pari agli importi detraibili fiscalmente).

D'altro canto, deve rilevarsi come - stante l'impatto pluriennale delle detrazioni (dieci anni) - si sia stimato che, in proiezione e attualizzando i valori correnti, il saldo risulterebbe negativo per 29,8 miliardi di euro.

Nondimeno – prescindendo da altre metodologie di calcolo che tengano conto anche degli anni necessari per esaurire i crediti portati in detrazione - si ritiene che debbano essere opportunamente apprezzati una serie di dati di più complessivo impatto economico di tali interventi, quali l'incremento degli occupati nei settori



interessati, il recupero e/o la valorizzazione del patrimonio immobiliare nazionale, il maggior grado di protezione/prevenzione del rischio sismico. Nella descritta ottica, si iscrive lo studio del CRESME⁵⁹ che, nell'ambito della Ricerca periodica dell'Ufficio Studi della Camera dei deputati, ha posto in rilievo la necessità di considerare nello scrutinio di siffatte misure la c.d. matrice di contabilità sociale (*social accounting matrix* - SAM), in quanto coefficiente economico idoneo a descrivere il circuito di produzione, distribuzione, consumo e risparmio del reddito.

4. *Le prospettive di rilancio dell'economia a seguito della crisi finanziaria dovuta alla pandemia da COVID Sars-19. Le nuove misure della detrazione di imposta: 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 panorama sin qui illustrato delle misure messe in campo dal legislatore per sostenere il comparto edilizio ed energetico, il provvedimento all'esame segna un'implementazione assolutamente rilevante della leva fiscale, quale strumento di sostegno alla domanda ed all'offerta di interventi di riqualificazione ed efficientamento, non più in chiave anticiclica bensì - come osservato in precedenza - di contrasto attivo alla grave crisi prodotta dall'emergenza sanitaria ancora in corso. Nella medesima ottica si colloca anche la revisione del sistema di cessione del credito d'imposta, funzionale a fronteggiare la carenza di liquidità che alla crisi si accompagna.

Il blocco della quasi totalità delle attività economiche conseguente alla crisi sanitaria ha, infatti, coinvolto anche il settore in esame provocando gravi

⁵⁹ Cfr. CRESME, "Il recupero e la riqualificazione energetica", studio a cura dell'Ufficio studi della Camera dei deputati, Roma 10 dicembre 2019, cit., pag. 41.



ripercussioni, evidenziate nitidamente dai dati dell'ISTAT: nel comparto delle costruzioni in generale, se il dato di gennaio 2020 mostra un aumento del 7,9% rispetto al mese precedente e dell'8,4% su base annua, già a febbraio si osserva una diminuzione del 3,4% rispetto a gennaio e dello 0,3% su base annua; mentre a marzo 2020 si registra un crollo verticale del 36,2%, rispetto al mese precedente e del 35,4%, su base annua.⁶⁰

La norma di riferimento è l'art.119 (*Incentivi per efficientamento energetico, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici*), con il quale si individuano i casi in cui la detrazione prevista dall'articolo 14 del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2013, n. 90, si applica nella maggior misura del 110%, in relazione alle spese documentate e rimaste a carico del contribuente, sostenute dal 10 luglio 2020 e fino al 31 dicembre 2021, da ripartire tra gli aventi diritto in cinque quote annuali di pari importo. Si tratta di:

- a) interventi di isolamento termico delle superfici opache verticali e orizzontali che interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio medesimo⁶¹;
- b) interventi sulle parti comuni degli edifici, ovvero sugli edifici unifamiliari, per la sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale esistenti con impianti centralizzati per il riscaldamento, il raffrescamento o la fornitura di acqua calda sanitaria a condensazione, a pompa di calore, ivi inclusi gli impianti ibridi o

⁶⁰ Fonte: ISTAT [<https://www.istat.it/it/archivio/243143>].

⁶¹ La detrazione è calcolata su un ammontare complessivo delle spese non superiore a euro 60.000, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio. I materiali isolanti utilizzati devono rispettare i criteri ambientali minimi di cui al decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 11 ottobre 2017, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 259 del 6 novembre 2017.



geotermici, anche abbinati all'installazione di impianti fotovoltaici di cui al comma 5 e relativi sistemi di accumulo di cui al comma 6, ovvero con impianti di microgenerazione⁶².

Un profilo di obiettivo interesse è costituito dalla previsione che la riferita aliquota del 110% si estende anche a tutti gli altri interventi di efficientamento energetico di cui all'articolo 14 del citato decreto-legge n. 63 del 2013, nei limiti di spesa previsti per ciascuno di essi, con l'unica condizione che siano eseguiti congiuntamente ad almeno uno degli interventi espressamente indicati nel nuovo provvedimento. Il tenore della disposizione rende ben percepibile, infatti, la volontà del legislatore di favorire massimamente l'impiego di questi strumenti, in funzione di sostegno alla ripartenza dell'intero comparto, dopo la completa stasi imposta dall'emergenza sanitaria.

Sul piano tecnico l'accesso alla detrazione è subordinato al conseguimento di un miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio, ovvero, se non possibile, della classe energetica più alta, da dimostrare mediante l'attestato di prestazione energetica (A.P.E).

Omologa estensione interessa anche i lavori di adeguamento al rischio sismico di cui (commi da I -bis a I -septies dell'articolo 16 del citato decreto-legge n. 63/2013). Mentre non si applicano agli edifici ubicati in zona sismica 4, di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 105 dell'8 maggio 2003.

Infine, la nuova aliquota viene estesa anche all'installazione di impianti

⁶² La detrazione è calcolata su un ammontare complessivo delle spese non superiore a euro 30.000, moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio ed è riconosciuta anche per le spese relative allo smaltimento e alla bonifica dell'impianto sostituito. Nel caso di edificio unifamiliare l'importo massimo di spesa è il medesimo e l'agevolazione è riconosciuta anche per le spese relative allo smaltimento e alla bonifica dell'impianto sostituito.



solari fotovoltaici connessi alla rete elettrica su edifici, sempreché l'installazione degli impianti sia eseguita congiuntamente ad uno degli interventi specificamente indicati nel provvedimento. In questi termini l'agevolazione è riconosciuta anche per l'installazione contestuale o successiva di sistemi di accumulo integrati negli impianti solari fotovoltaici agevolati.

4.1 Profili di criticità

Pur dando atto dell'ampliamento di campo, oggettivo e soggettivo, delle misure contenute nel c.d. "decreto rilancio" numerosi sono i profili di criticità che potrebbero, in concreto, limitare l'efficacia delle misure ivi previste di nuovo impulso alla domanda di servizi e prestazioni per la riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale, nonché per l'innalzamento degli standard di efficienza energetica e di protezione dal rischio sismico.

In primo luogo, l'orizzonte temporale - particolarmente ristretto - per fruire dei benefici è individuato esclusivamente in relazione alla fase di pagamento dei lavori (dal 1° luglio 2020 al 31 dicembre 2021), il che presuppone l'esecuzione quantomeno avanzata degli stessi: a ciò si aggiunge che gli interventi *de quibus* devono conseguire il miglioramento energetico pari a due classi di efficienza, ovvero la classe più alta laddove la prima opzione non sia possibile, in entrambi i casi debitamente certificata dal relativo attestato. Alla data di redazione del presente contributo sembrerebbe aperta la possibilità di un allungamento della tempistica di esecuzione dei lavori.

Né minor impatto condizionante presenta la previsione che l'opzione per la cessione del credito di imposta, o per lo sconto dall'esecutore delle opere, sia subordinata al rilascio di un visto di conformità dei dati relativi alla documentazione,



che attesti la sussistenza dei presupposti legittimanti la detrazione d'imposta. Questo, peraltro, deve essere rilasciato ai sensi dell'articolo 35 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, dai soggetti indicati alle lettere a) e b), del comma 3 dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica 22 luglio 1998, n. 322 (ovverosia dottori commercialisti, ragionieri ed equiparati), e dai responsabili dell'assistenza fiscale dei centri costituiti dai soggetti di cui all'articolo 32 dello stesso decreto legislativo n. 241 del 1997 (comma 11).

E', inoltre, rimessa all'adozione - entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto legge - di un provvedimento attuativo del Direttore dell'Agenzia delle entrate la fissazione delle modalità di comunicazione dell'opzione tra cessione del credito o sconto immediato (comma 12). Così come, sempre in relazione all'opzione per la cessione del credito, o per lo sconto immediato, ulteriori adempimenti sono previsti dal comma 13 per il rilascio delle attestazioni della congruità dei lavori, sia in relazione alle spese sostenute che con riguardo al raggiungimento degli obiettivi di riqualificazione edilizia, energetica e sismica, richiesti dalle varie disposizioni legislative⁶³.

A fronte dei tratti caratterizzanti l'intervento legislativo in esame, deve osservarsi come – obiettivamente – possano determinarsi plurime concrete difficoltà per lo sfruttamento delle pur rilevanti e diversificate opportunità di investimento ivi

⁶³ La norma prevede, in particolare, che - ai fini dell'opzione per la cessione o per lo sconto di cui all'articolo 121:

- per gli interventi di riqualificazione energetica, i tecnici abilitati asseverano il rispetto dei requisiti e la corrispondente congruità delle spese sostenute. Una copia dell'asseverazione viene trasmessa esclusivamente per via telematica all' Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile (ENEA). Con decreto del Ministro dello sviluppo economico da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono stabilite le modalità di trasmissione e le modalità attuative;
- per gli interventi antisismici, l'efficacia rispetto alla riduzione del rischio sismico è asseverata dai professionisti incaricati della progettazione strutturale, direzione dei lavori delle strutture e collaudo statico secondo le rispettive competenze professionali, e iscritti ai relativi Ordini o Collegi professionali. I professionisti incaricati attestano, altresì, la congruità delle spese sostenute.



offerte, in ragione sia della quantità e complessità degli adempimenti richiesti ai soggetti interessati, sia dell'arco di tempo di fruibilità delle agevolazioni, che appare non congruente con l'ordinaria tempistica di esecuzione delle opere e di verifica del loro impatto.

In questi termini potrebbe risultare, alla fine, frustrato proprio l'obiettivo più ampio e di prospettiva - indicato dal legislatore - legato al rilancio dell'intero comparto edilizio-energetico, attraverso una estesa e sostanziale riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale pubblico e privato, quale strumento di contrasto di medio-lungo periodo alla gravissima crisi economica e finanziaria determinata dalla recente emergenza sanitaria.



4. CONSIDERAZIONI SUL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ E SULLA RELATIVA RIFORMA (ESTENSORE: V.P.G. ANTONGIULIO MARTINA)

Sommario: Premessa; 1. I c.d. fondi “salva Stati”; 2. L’istituzione del MES; 3. La struttura e la funzione del MES; 4. I principali punti della disciplina del MES oggetto delle proposte emendative di cui al progetto di riforma; 5. La disciplina delle competenze nella procedura di concessione del sostegno finanziario; 6. L’introduzione della sostenibilità del debito quale “prerequisito” di accesso alle misure di sostegno; 7. La disciplina sostanziale e procedurale dell’assistenza precauzionale; 8. La disciplina delle clausole di azione collettiva e la ristrutturazione del debito sovrano; 9. L’introduzione del sostegno al fondo di risoluzione unico; 10. Considerazioni conclusive sul progetto di riforma del MES; 11. Il “Pandemic Crisis Support”.

Premessa

Come è noto il progetto di riforma del MES - Meccanismo europeo di stabilità (European Stability Mechanism - ESM) è oggetto di un acceso dibattito politico, riflessosi, a livello parlamentare, con l’adozione, nell’arco di un semestre, di risoluzioni espressione di orientamenti differenti⁶⁴.

⁶⁴ Cfr. da un lato, le risoluzioni approvate dalle due Camere del Parlamento in data 19.06.2010 (Atto Camera - Risoluzione in Assemblea 6-00076 presentato da Molinari e D’Uva e Atto Senato – Risoluzione n. 6-00065, presentata da Patuanelli e Romeo) e, dall’altro, le risoluzioni approvate dalle due Camere del Parlamento in data 11.12.2019 (Atto Camera – Risoluzione n. 6-00091, presentata da Delrio, Silvestri, Boschi e Fornaro, Atto senato - Risoluzione n. 6-00087 presentata da Perilli, Marcucci, Faraone, De Petris).

Come è noto, è stato oggetto di discussione anche la questione in ordine al grado di maturazione delle trattative in ordine alla riforma del MES ovvero all’avvenuta conclusione o meno delle trattative stesse.

Questione che, peraltro, appare del tutto irrilevante: non v’è chi non veda, invero che, sin quando non si addivenga alla sottoscrizione del trattato emendativo del MES e lo stesso non sia ratificato dagli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali (e, pertanto, avuto riguardo alla Repubblica Italiana, ai sensi del comb. disp. degli artt. 80 e 87, ottavo comma, Cost., dal Presidente della Repubblica previa autorizzazione del Parlamento), il progetto di riforma del trattato non impegna certamente gli Stati partecipanti alle relative trattative, qualunque sia il grado di maturazione cui le stesse siano pervenute ed ove anche le stesse potessero, in ipotesi, considerarsi concluse.

La modifica di un trattato internazionale richiede, invero, l’assenso - espresso nelle debite forme dagli organi competenti - di tutte le parti contraenti del trattato da emendare (cfr. artt. 39 della convenzione sul diritto dei trattati, con annesso, adottata a Vienna il 23 maggio 1969, cui è stata data ratifica ed esecuzione con L. 12/02/1974, n. 112) sicché, in difetto di tale assenso, il trattato resta in vigore nel suo testo originario.



Nell'arco temporale compreso fra le predette risoluzioni ha avuto luogo, innanzi alle Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati, l'audizione informale di esperti che hanno esaminato le prospettive di riforma del trattato MES, con argomentazioni e riflessioni di grande spessore⁶⁵.

Occorre, peraltro, osservare come il dibattito politico ed il contributo degli esperti si è focalizzato sulle implicazioni di natura finanziaria della riforma stessa avuto riguardo alla posizione del nostro paese.

Il presente contributo si propone di illustrare per sommi capi sia il trattato MES che il progetto di riforma esaminandone - nei limiti imposti dall'economia del presente lavoro - la compatibilità con l'ordinamento eurounitario⁶⁶.

I c.d. fondi "salva Stati".

La crisi finanziaria che ha interessato l'eurozona fra il finire del primo decennio del secolo e gli inizi del secondo, ha reso necessario istituire i c.d. "fondi salva Stati", intesi a dare sostegno finanziario a quegli Stati che a causa della crisi avevano perso la possibilità di finanziarsi sui mercati a condizioni ragionevoli.

Con regolamento (UE) dell'11 maggio 2010 n. 407/2010 del Consiglio, è stato istituito l'EFSM (l'European Financial Stabilisation Mechanism), che ha la propria base giuridica nell'art. 122, secondo comma, TFUE che prevede la possibilità di concedere un'assistenza finanziaria dell'Unione ad "uno Stato membro che si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà causate da circostanze

⁶⁵ Cfr. le memorie prodotte con riferimento alle audizioni di cui al testo dal prof. Giampaolo Galli dell'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, dal Dott. Vladimiro Giacché, Presidente del Centro Europa Ricerche e dal dott. Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia.
Le suddette audizioni sono state oggetto di riprese televisive, pubblicate sul sito istituzionale della Camera dei Deputati.

⁶⁶ Nel seguito del presente contributo si farà riferimento al testo di riforma riportato nel "testo a fronte del trattato che istituisce il meccanismo europeo di stabilità (legge n. 116 del 23 luglio 2012) con la bozza del medesimo trattato modificato, come concordata dall'eurogruppo il 14 giugno 2019 (traduzione non ufficiale)" pubblicato dal Servizio studi del Senato nel novembre 2019 n. 188.



eccezionali che sfuggono al suo controllo”.⁶⁷

In esecuzione della decisione assunta nel summit dell'Econfin del 9 maggio 2010⁶⁸, è stato, poi, istituito l'EFSF (European Financial Stability Facility), nella forma di società di diritto lussemburghese, costituita, in data 7 giugno 2010, dai paesi membri dell'Eurozona, al fine di aiutare finanziariamente gli Stati membri in difficoltà finanziarie, preservando la stabilità finanziaria dell'Eurozona. Con dichiarazione del 9 dicembre 2011, i Capi di Stato e di Governo dell'area euro hanno disposto il potenziamento dell'EFSF ed hanno precisato che lo stesso sarebbe rimasto attivo, anche dopo l'entrata in vigore del MES, fino a metà 2013, per finanziare i programmi avviati.

Nella riunione del 17 dicembre 2010 il Consiglio europeo ha concordato sulla necessità per gli Stati membri della zona euro di istituire un meccanismo permanente di stabilità, al fine di fornire, laddove necessario, l'assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro e che ha preso forma con l'istituzione del MES.⁶⁹

⁶⁷ Sulla base del suddetto regolamento e delle conseguenti decisioni del consiglio, la commissione è stata autorizzata a contrarre prestiti sino ad un totale di 60 miliardi di euro per conto dell'U.E. ed a valere sul relativo bilancio.

Gli interventi sono stati attivati per l'Irlanda (€ 22,5 miliardi) ed il Portogallo (€ 24,3 miliardi), erogati fra il 2011 e 2014. Nel luglio del 2015 è stato erogato un prestito ponte alla Grecia di € 7,16 miliardi.

Il suddetto regolamento è stato modificato con regolamento (UE) 2015/1360 del Consiglio del 4 agosto 2015 che, movendo dal rilievo che i prestiti del MESF sono garantiti dal bilancio generale dell'Unione, sul quale è destinato ad evidentemente a gravare l'eventuale inadempimento dello Stato membro beneficiario, ha introdotto la previsione per cui nel caso lo stesso sia uno Stato dell'eurozona, "la concessione di assistenza finanziaria dell'Unione è subordinata all'introduzione di disposizioni giuridicamente vincolanti, con la predisposizione di un apposito meccanismo, previamente all'erogazione, atte a garantire la compensazione integrale e immediata degli Stati membri la cui moneta non è l'euro per qualsiasi passività subiscano a causa del mancato rimborso da parte dello Stato membro beneficiario dell'assistenza finanziaria, alle condizioni da questa previste".

⁶⁸ Il FESF è una società veicolo SPV (Special Purpose Vehicle) che per raccogliere i fondi destinati al finanziamento emette sul mercato finanziario obbligazioni garantite dagli Stati membri della zona euro in proporzione alla loro quota di partecipazione al totale del capitale versato alla Banca centrale europea (la chiave di contributo -modificata per tener conto dell'uscita di Grecia, Irlanda, Portogallo e Cipro come garanti, è pari, per l'Italia, al 19,2233 %) per un totale di € 724,47 miliardi di euro, ed ha una capacità di prestito di € 440 miliardi.

L'EFSF, che ha fornito assistenza finanziaria all'Irlanda fra il 2011 ed il 2013 per 17,7 miliardi di euro, al Portogallo, fra il 2012 ed il 2014, per 26 miliardi di euro ed alla Grecia, fra il 2012-2015 per 141,8 miliardi di euro (in essere per 130,9 miliardi di euro), dal luglio 2013, non può più concedere nuovi prestiti, ancorché continui a funzionare per ricevere i rimborsi di prestiti dai paesi beneficiari, per effettuare pagamenti di interessi e capitale ai possessori di obbligazioni EFSF e per rinnovare le obbligazioni EFSF in essere, atteso che la durata dei prestiti erogati a Irlanda, Portogallo e Grecia è superiore alla scadenza delle obbligazioni emesse dall'EFSF.

⁶⁹ Il MES rientra, nel novero dei Regional Financing Arrangements (RAFs) e cioè fra gli accordi multilaterali fra gli Stati al fine di fornire reciprocamente assistenza finanziaria congiunta a sostegno del loro bilancio e/o della bilancia dei pagamenti (tali sono,



2. *L'istituzione del MES.*

Il MES è un'organizzazione internazionale istituita nel 2012 per effetto di un trattato intergovernativo e, pertanto, si colloca, al pari del EFSF, al di fuori del quadro istituzionale della UE⁷⁰.

La possibilità per gli Stati membri della U.E., la cui moneta è l'euro, di istituire un meccanismo di stabilità, da attivare ove indispensabile per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, è stata, peraltro, espressamente contemplata dal terzo comma dell'art. 136 del TFUE, come modificato, ai sensi dell'art. 48, sesto comma., TUE (procedura di revisione semplificata) con decisione 2011/199 del 25.03.2011, che, come è noto, prevede, inoltre, che la “concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo sarà soggetta a una rigorosa condizionalità”.

Ancorché un primo testo del trattato istitutivo del MES fosse stato già sottoscritto in data 11 luglio 2011, lo stesso non aveva avuto alcun seguito, in ragione dell'esigenza di coordinarne le disposizioni con il “Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'unione economica e monetaria” (TSCG), meglio noto come “Fiscal compact”, che è stato firmato a margine del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012, dopo essere stato concordato nella riunione straordinaria del Consiglio europeo del 30 gennaio 2012.

Il vigente testo del trattato istitutivo del MES, sottoscritto in data 02.02.2012, sottolinea detta stretta connessione nel prevedere che “il presente trattato e il TSCG

ad esempio, il Fondo eurasiatico per la stabilizzazione e lo sviluppo, il Fondo monetario arabo, il Fondo bilancia dei pagamenti dei paesi UE non euro, etc.).

⁷⁰ Occorre, peraltro, osservare come ben differente la forma giuridica degli organismi rispettivamente istituiti dal trattato MES (istituzione intergovernativa di diritto internazionale) e dall'accordo sull'EFSF (società di diritto lussemburghese).



sono complementari nel promuovere la responsabilità e la solidarietà di bilancio all'interno dell'Unione economica e monetaria” e che “viene riconosciuto e accettato che la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito dei nuovi programmi previsti dal MES sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del TSCG da parte del membro MES interessato e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del TSCG, al rispetto dei requisiti di cui al suddetto articolo”.

Avuto riguardo all'ordinamento italiano, emblematica nel senso dello stretto collegamento fra il trattato istitutivo del MES ed il trattato del “Fiscal compact” è la “contestualità” delle rispettive leggi di ratifica ed esecuzione: la legge di ratifica ed esecuzione del “trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria.....con allegati, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012” è la L. 23/07/2012, n. 114, la legge di “ratifica ed esecuzione del Trattato che istituisce il Meccanismo europeo di stabilità (MES), con allegati, fatto a Bruxelles il 2 febbraio 2012”, è la L. 23/07/2012, n. 116⁷¹.

Sempre dello stesso giorno (23.07.2012) è la legge (n. 115) di ratifica ed esecuzione della Decisione del Consiglio europeo 2011/199/UE del 25 marzo 2011 che ha modificato, nel senso innanzi esposto, l'articolo 136 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea relativamente a un meccanismo di stabilità per gli Stati membri la cui moneta è l'euro.

3. La struttura e la funzione del MES.

A termini dell'art. 3 del trattato istitutivo, “l'obiettivo del MES è quello di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità, secondo

⁷¹ Il trattato istitutivo del MES è, quindi, entrato in vigore in data 8 ottobre 2012, a seguito della ratifica dei 17 Stati membri dell'Eurozona (a cui si sono aggiunti in seguito la Lettonia e la Lituania),



condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto, a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari, se indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri. A questo scopo è conferito al MES il potere di raccogliere fondi con l'emissione di strumenti finanziari o la conclusione di intese o accordi finanziari o di altro tipo con i propri membri, istituzioni finanziarie o terzi».

Lo stock di capitale autorizzato del MES è stato fissato 700,00⁷² miliardi di euro, suddiviso in sette milioni di quote, emesse alla pari, ciascuna del valore nominale pari a € 100.000, sottoscrivibili in conformità al modello di contribuzione iniziale di cui all'articolo 11⁷³ e calcolato nell'allegato I, e non trasferibili composto da quote versate, per complessivi 80 miliardi di euro, e quote richiamabili, delle quali il consiglio dei governatori può richiedere in qualsiasi momento il versamento fissando un congruo termine per il relativo pagamento da parte dei membri del MES⁷⁴.

La Repubblica italiana ha “sottoscritto” 125,3959 miliardi di euro di capitale corrispondente ad una “chiave di contributo” pari al 17,7839 % e ne ha versato 14,33 miliardi.

⁷² 704,79 miliardi di euro a seguito dell'adesione della Lituania e della Lettonia.

⁷³ A Il modello di contribuzione per la sottoscrizione del capitale autorizzato del MES, specificato nell'allegato al trattato, è adeguato quando uno Stato membro dell'Unione europea aderisce come nuovo membro del MES, con conseguente aumento automatico del capitale autorizzato secondo il disposto dell'articolo 10, paragrafo 3, o alla scadenza del dodicesimo anno quale termine per la correzione temporanea applicabile a un membro del MES ai sensi dell'articolo 42. In caso di modifica del modello di contribuzione per la sottoscrizione del capitale autorizzato del MES, i membri del MES trasferiscono fra di loro il capitale autorizzato nella misura necessaria ad assicurare che la sua distribuzione corrisponda al modello modificato.

⁷⁴ A termini dell'art. 9, secondo paragrafo, del trattato, “il consiglio di amministrazione può richiedere il versamento del capitale autorizzato non versato mediante una decisione adottata a maggioranza semplice volta a ripristinare il livello del capitale versato ove quest'ultimo, per effetto dell'assorbimento di perdite, sia sceso al di sotto del livello stabilito all'articolo 8, paragrafo 2, da modificarsi da parte del consiglio dei governatori secondo la procedura di cui all'articolo 10, che determina un congruo termine per il relativo pagamento da parte dei membri del MES”.



La responsabilità di ciascun membro del MES è in ogni caso limitata alla sua quota di capitale autorizzato al prezzo di emissione determinato. Nessun membro del MES può essere considerato responsabile, in virtù della sua appartenenza al MES, degli obblighi da questi contratti.

Sono organi del MES:

- il consiglio dei governatori, composto dai Ministri delle finanze degli Stati membri, che è presieduto, a scelta del Consiglio stesso, dal presidente dell'Eurogruppo oppure da altro componente del Consiglio stesso eletto fra i propri membri⁷⁵; per le relative decisioni è prescritto un quorum costitutivo dei due terzi dei membri aventi diritto di voto che rappresentino almeno due terzi dei diritti di voto.
- il consiglio di amministrazione, presieduto dal direttore generale e del quale sono membri gli amministratori nominati dai governatori (ogni governatore ne nomina uno ed il relativo supplente), che salve le competenze del consiglio dei governatori, assicura che “il MES sia gestito in conformità” al trattato e adotta le decisioni attribuite alla sua competenza nonché quelle delegategli dal consiglio dei governatori;
- il direttore generale - nominato, per la durata di cinque anni rinnovabile per una volta, dal consiglio dei governatori “fra i candidati aventi la nazionalità di un membro del MES, dotati di esperienza internazionale pertinente e di elevato livello di competenza in campo economico e finanziario” e che non può svolgere né le funzioni di governatore né quelle di amministratore né le relative funzioni di supplenza – che, oltre a presiedere il consiglio di amministrazione ed a partecipare

⁷⁵ Alle relative riunioni possono partecipare nella qualità di osservatori, il commissario europeo per gli affari economici e monetari, il presidente della BCE, il presidente dell'Eurogruppo (se non è il presidente o un governatore) nonché, con specifico riferimento alle riunioni per la trattazione di operazioni di sostegno alla stabilità prestata a Stati membri dell'eurozona cui partecipano su base ad hoc, a fianco del MES, Stati membri non facenti parte della zona euro, i relativi rappresentanti.



alle riunioni del consiglio dei governatori, è il legale rappresentante del MES, ne gestisce gli affari correnti sotto la direzione del consiglio di amministrazione, è responsabile della relativa organizzazione ed è il capo del relativo personale.

Le più importanti decisioni - fra le quali, “la valutazione dell'opportunità di possibili incrementi del modello di sottoscrizione del capitale della BCE ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, e le modifiche da apportare all'allegato I ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6” e la “concessione del sostegno alla stabilità da parte del MES, incluse la politica economica, le condizioni enunciate nel protocollo d'intesa di cui all'articolo 13, paragrafo 3, e la definizione della scelta degli strumenti nonché delle modalità finanziarie e delle condizioni, ai sensi degli articoli da 12 a 18”, di cui all'articolo 5, paragrafo 6, lettere e) ed f) - vengono assunte “di comune accordo” e, pertanto, all'unanimità⁷⁶ dei membri partecipanti alla decisione, secondo quanto prescritto dall'art. 4, terzo paragrafo, del trattato.

Peraltro, il successivo quarto paragrafo, nel prevedere che una procedura di votazione d'urgenza sia utilizzata “nei casi in cui la Commissione e la BCE concludono che la mancata adozione di una decisione urgente circa la concessione o l'attuazione di un'assistenza finanziaria di cui agli articoli da 13 a 18 minaccerebbe

⁷⁶ A termini dell'art. 5, sesto paragrafo, del trattato “il consiglio dei governatori adotta decisioni di comune accordo in merito a quanto segue: a) la cancellazione del fondo per la riserva di emergenza e il reintegro del suo contenuto al fondo di riserva e/o al capitale versato, a norma dell'articolo 4, paragrafo 4; b) l'emissione di nuove quote a condizioni diverse da quelle emesse alla pari ai sensi dell'articolo 8, paragrafo 2; c) la richiesta di capitale ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1; d) le modifiche dello stock del capitale versato al fine di adeguare il volume della capacità massima di finanziamento del MES ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1; e) la valutazione dell'opportunità di possibili incrementi del modello di sottoscrizione del capitale della BCE ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, e le modifiche da apportare all'allegato I ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 6; f) la concessione del sostegno alla stabilità da parte del MES, incluse la politica economica, le condizioni enunciate nel protocollo d'intesa di cui all'articolo 13, paragrafo 3, e la definizione della scelta degli strumenti nonché delle modalità finanziarie e delle condizioni, ai sensi degli articoli da 12 a 18; g) il mandato alla Commissione europea per negoziare, di concerto con la BCE, le condizioni di politica economica cui è subordinata ogni operazione di assistenza finanziaria, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3; h) la modifica della politica e delle linee direttrici per la fissazione dei tassi di interesse dovuti per l'assistenza finanziaria ai sensi dell'articolo 20; i) la modifica dell'elenco degli strumenti di assistenza finanziaria utilizzabili da parte del MES ai sensi dell'articolo 19; j) la determinazione delle modalità per il trasferimento dei sostegni concessi dal FESF al MES ai sensi dell'articolo 40; k) l'approvazione delle domande di adesione al MES presentate da nuovi membri ai sensi dell'articolo 44; l) gli adeguamenti del presente trattato quale conseguenza derivante dall'adesione di nuovi membri, comprese le modifiche alla ripartizione del capitale tra i membri del MES ed il calcolo di detta ripartizione quale conseguenza derivante dall'adesione di un nuovo membro al MES, ai sensi dell'articolo 44; m) la delega al consiglio di amministrazione di compiti elencati nel presente articolo.



la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro” stabilisce che “l’adozione di una decisione di comune accordo tra il consiglio dei governatori di cui all'articolo 5, paragrafo 6, lettere e) e f), e il consiglio di amministrazione nel quadro di detta procedura d'urgenza richiede una maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi”⁷⁷.

Le restanti decisioni devono essere assunte a maggioranza qualificata, che richiede l’80% dei voti espressi ovvero, nei casi previsti, a maggioranza semplice⁷⁸.

Le stesse regole si applicano, quando operi su delega del consiglio dei governatori, al consiglio di amministrazione, che, invece, quando esercita competenze proprie, salvo che sia diversamente disposto, delibera a maggioranza qualificata.

Gli artt. 12 e segg. disciplinano le operazioni, ed in particolare le operazioni attive (nelle quali appunto il MES figura quale creditore) e le operazioni passive, di raccolta dei fondi occorrenti sul mercato dei capitali.

In particolare l’art. 12 che detta i principi in materia, prevede, al primo paragrafo, che “ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate

⁷⁷ L’elevato quorum deliberativo richiesto si risolve nell’attribuzione di una sorta di “diritto di veto” per gli stati membri, fra i quali l’Italia, in possesso di una quota di capitale superiore al 15%.

⁷⁸ L’art. 5, settimo comma, del trattato prevede che “il consiglio dei governatori adotta a maggioranza qualificata”, fra le altre, le seguenti decisioni “a) fissa le modalità tecniche dettagliate per l’adesione di un nuovo membro al MES ai sensi dell’articolo 44; c) redige lo statuto del MES e il regolamento interno del consiglio dei governatori e del consiglio di amministrazione (ivi incluso il diritto di istituire comitati e organi ausiliari) ai sensi del paragrafo 9; e) nomina il direttore generale e fissa la data di cessazione del suo mandato ai sensi dell’articolo 7; g) assume decisioni sulle azioni da adottarsi per recuperare l’importo dovuto da un membro del MES ai sensi dell’articolo 25, paragrafi 2 e 3; h) approva il rendiconto annuale del MES ai sensi dell’articolo 27, paragrafo 1; i) nomina i membri del collegio dei revisori ai sensi dell’articolo 30, paragrafo 1; j) approva la nomina dei revisori esterni ai sensi dell’articolo 29; k) revoca l’immunità del presidente del consiglio dei governatori, di un governatore, di un governatore supplente, di un amministratore, di un amministratore supplente o del direttore generale ai sensi dell’articolo 35, paragrafo 2; e n) qualsiasi altra decisione necessaria non espressamente contemplata dal presente trattato”. Sicché evidentemente la previsione “residuale” è nel senso della maggioranza qualificata.



allo strumento di assistenza finanziaria scelto” e “tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite” e, al secondo paragrafo, che, “fatto salvo l'articolo 19”- che prevede che il consiglio dei governatori può rivedere il “repertorio” (il “toolkit”) degli strumenti di assistenza finanziaria - il sostegno alla stabilità del MES può essere concesso per mezzo degli strumenti di cui agli articoli da 14 a 18, che disciplinano, rispettivamente, l’assistenza finanziaria precauzionale, l’assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di un membro MES, i prestiti del MES , il meccanismo di sostegno al mercato primario ed il meccanismo di sostegno al mercato secondario⁷⁹.

L’art. 21 prevede che, per realizzare il suo obiettivo, il MES sia autorizzato ad indebitarsi sul mercato dei capitali con banche, istituzioni finanziarie o altri soggetti o istituzioni. Il MES sostanzialmente provvede alla provvista dei capitali sul mercato finanziario, emettendo obbligazioni con scadenze fino a 43 anni, bollette (attualmente con scadenze di 3 e 6 mesi) e altri strumenti di finanziamento, fruendo, grazie al suo elevato merito creditizio, di bassi tassi di interesse⁸⁰.

A termini dell’ottavo “considerando”, “il MES coopererà strettamente con il Fondo monetario internazionale (FMI) nel fornire un sostegno alla stabilità. La partecipazione attiva del FMI sarà prevista sia a livello tecnico che finanziario. Lo

⁷⁹ Sinora, il MES ha erogato assistenza finanziaria alla Grecia per 61,9 miliardi di euro, alla Spagna per 41,3 miliardi di euro ed a Cipro per 6,3 miliardi di euro.

⁸⁰ Ciò che peraltro ben si spiega considerato:

- che, a termini del punto 13 dei “considerando”, i prestiti del MES fruiscono “dello status di creditore privilegiato in modo analogo a quelli del FMI, pur accettando che lo status di creditore privilegiato del FMI prevalga su quello del MES”, sicché è contenuto il rischio che il MES possa subire le conseguenze dell’eventuale insolvenza degli Stati membri beneficiari del sostegno finanziario;
- che, nell’eventualità che ciò avvenga, soccorre la possibilità di richiamare, per quanto necessario, le quote di capitale sottoscritto e non versato dagli Stati membri dell’organizzazione”;
- che, la “potenza di fuoco” e cioè la capacità di erogare prestiti è dimensionata prudenzialmente ad un importo (500 miliardi) notevolmente inferiore all’ammontare delle quote di capitale sottoscritto dagli Stati membri (oltre 700 miliardi).

Tutti elementi che ovviamente rendono assai remota la possibilità che il MES possa rendersi inadempiente alle obbligazioni assunte in sede di provvista dei capitali, e giustifica il lusinghiero rating assegnatogli dalle agenzie di valutazione.



Stato membro della zona euro che richiederà l'assistenza finanziaria dal MES rivolgerà, ove possibile⁸¹, richiesta analoga al FMI”.

A termini del sedicesimo “considerando” e dell’art. 37 del trattato istitutivo del MES, la Corte di giustizia dell’Unione europea è competente, ai sensi dell’art. 273 TFUE⁸², “a conoscere di qualsiasi controversia tra le parti contraenti o tra queste e il MES”.

4. I principali punti della disciplina del MES oggetto delle proposte emendative di cui al progetto di riforma.

Le proposte emendative di cui al progetto di riforma del trattato MES hanno ad oggetto, in particolare:

- a. la disciplina delle competenze nella procedura di concessione del sostegno finanziario;
- b. l’introduzione della sostenibilità del debito quale “prerequisito” di accesso alle misure di sostegno;
- c. la disciplina sostanziale e procedurale dell’assistenza precauzionale;
- d. la disciplina delle clausole di azione collettiva;
- e. l’introduzione del sostegno al fondo di risoluzione unico.

5. La disciplina delle competenze nella procedura di concessione del sostegno finanziario.

L' art. 13 del trattato vigente disciplina la “procedura per la concessione del sostegno alla stabilità” prevedendo, al primo paragrafo, che, una volta ricevuta la

⁸¹ Nel progetto di riforma del trattato MES l’inciso “ove possibile” sarebbe sostituito con “ove opportuno”.

⁸² Il richiamato art. 273 TFUE disciplina la competenza “arbitrale” della Corte di giustizia U.E. prevedendo che la stessa sia “competente a conoscere di qualsiasi controversia tra Stati membri in connessione con l’oggetto dei trattati, quando tale controversia le venga sottoposta in virtù di un compromesso”.
Ne consegue che le disposizioni del trattato MES di cui al testo si risolvono in una clausola compromissoria.



domanda di sostegno alla stabilità presentata da un membro del MES e che deve recare menzione dello/gli strumento/i finanziario/i da considerare, “il presidente del Consiglio dei governatori assegna alla Commissione europea, di concerto con la BCE, i seguenti compiti: a) valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso o dei suoi Stati membri, a meno che la BCE non abbia già presentato un'analisi a norma dell'articolo 18, paragrafo 2; b) valutare la sostenibilità del debito pubblico. Se opportuno e possibile, tale valutazione dovrà essere effettuata insieme al FMI; c) valutare le esigenze finanziarie effettive o potenziali del membro del MES interessato”, disponendo, al secondo paragrafo, che “sulla base della domanda del membro del MES e della valutazione di cui al paragrafo 1, il Consiglio dei governatori può decidere di concedere, in linea di principio, il sostegno alla stabilità al membro del MES interessato sotto forma di un dispositivo di assistenza finanziaria”.

I successivi paragrafi prevedono, poi, che “se è adottata una decisione ai sensi del paragrafo 2, il Consiglio dei governatori affida alla Commissione europea - di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme all'FMI - il compito di negoziare con il membro del MES interessato, un protocollo d'intesa che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria. Il contenuto del protocollo d'intesa riflette la gravità delle carenze da affrontare e lo strumento di assistenza finanziaria scelto. Il direttore generale del MES prepara nel contempo una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata dal consiglio dei governatori” e che “il protocollo d'intesa è pienamente conforme alle misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in



particolare a qualsiasi atto legislativo dell'Unione europea, compresi pareri, avvertimenti, raccomandazioni o decisioni indirizzate al membro del MES interessato” (terzo paragrafo), che “la Commissione europea firma il protocollo d'intesa in nome e per conto del MES, previa verifica del rispetto delle condizioni di cui al paragrafo 3 e approvazione del Consiglio dei governatori” e che “il consiglio di amministrazione approva l'accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria che definisce gli aspetti finanziari del sostegno alla stabilità da fornire e, se del caso, le modalità di corresponsione della prima rata dell'assistenza stessa” (quarto paragrafo).

A termini poi, del settimo paragrafo “la Commissione europea - di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme al FMI - ha il compito di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria”⁸³.

Il quadro delle competenze è univoco: il compito di valutare l'esistenza di un rischio per la stabilità finanziaria della zona euro, la sostenibilità del debito pubblico, le esigenze finanziarie effettive o potenziali del membro del MES interessato, di negoziare con il membro del MES interessato un protocollo d'intesa, di monitorare il rispetto delle condizioni cui è subordinato il dispositivo di assistenza finanziaria, spetta alla Commissione europea di concerto con la BCE e, laddove possibile, insieme al FMI, così come, del pari, alla Commissione compete firmare il protocollo d'intesa in nome e per conto del MES, mentre al Consiglio dei governatori, sulla base delle suddette valutazioni, compete deliberare la concessione del sostegno finanziario.

⁸³ Occorre osservare che, secondo quanto riportato al punto 10 dei “considerando” del trattato vigente, “il 20 giugno 2011, i rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea hanno autorizzato le parti contraenti del presente trattato a chiedere alla Commissione europea ed alla Banca centrale europea di svolgere i compiti previsti dal presente trattato” e secondo quanto previsto al punto 17 “la sorveglianza post – programma sarà effettuata dalla Commissione europea e dal Consiglio dell'Unione Europea nel quadro stabilito dagli artt. 121 e 136 TFUE”.



Al Direttore generale è attribuita una mera competenza preparatoria in ordine alla predisposizione di una proposta di accordo su un dispositivo di assistenza finanziaria contenente le modalità finanziarie e le condizioni e la scelta degli strumenti, che dovrà essere adottata e, cioè, fatta propria dal Consiglio dei governatori.

Il testo del progetto di riforma introduce, nei “considerando”:

- il punto 5B che prevede che “la posizione comune sulla futura cooperazione tra la Commissione europea e il MES definisce l'accordo sulle nuove modalità di cooperazione nell'ambito e al di fuori dei programmi di assistenza finanziaria. La Commissione europea e il MES condividono obiettivi comuni e svolgeranno funzioni specifiche collegate alla gestione delle crisi per la zona euro in conformità del diritto dell'Unione europea e del presente trattato. Le due istituzioni collaboreranno quindi strettamente nelle misure di gestione delle crisi del MES, nel quadro di una governance efficace, così da assicurare la stabilità finanziaria, combinando le rispettive competenze. La Commissione europea assicura la coerenza con il diritto dell'Unione europea, in particolare con il quadro di coordinamento delle politiche economiche. Il MES effettua l'analisi e la valutazione dalla prospettiva del prestatore. La posizione comune sulla futura cooperazione sarà ripresa integralmente nel protocollo di cooperazione previsto all'articolo 13, paragrafo 8, all'atto dell'entrata in vigore delle modifiche del presente trattato”;
- il punto 12 A che, dopo aver previsto che “è opportuno che il MES conceda sostegno alla stabilità soltanto ai propri membri che presentano un debito reputato sostenibile e dei quali è confermata la capacità di rimborso al MES” e che



“sostenibilità del debito e capacità di rimborso saranno valutate all’insegna della trasparenza e della prevedibilità, al contempo consentendo una sufficiente discrezionalità”, dispone che “tali valutazioni saranno effettuate dalla Commissione europea di concerto con la BCE e dal MES, e ove opportuno e possibile insieme al FMI, in conformità del presente trattato, del diritto dell’Unione europea e del protocollo di cooperazione concluso a norma dell’articolo 13, paragrafo 8. Qualora la collaborazione non conduca a una visione comune, la Commissione europea effettuerà la valutazione complessiva della sostenibilità del debito pubblico, mentre il MES valuterà la capacità di rimborso del proprio membro nei suoi confronti”.

Il progetto di riforma modifica le previsioni dell’art. 13 relativo alla procedura prevedendo che il Consiglio dei governatori al ricevimento della domanda di sostegno alla stabilità incarichi, non più solo la Commissione europea di concerto con la BCE, ma anche il direttore generale di effettuare le valutazioni innanzi menzionate aggiungendo alla valutazione della sostenibilità del debito anche la valutazione della “capacità di rimborso del sostegno alla stabilità”, che il Consiglio dei Governatori possa decidere di concedere il sostegno finanziario in base, oltre che alla domanda ed alle valutazioni di cui al paragrafo 1, anche “a una proposta del direttore generale basata su tale valutazione e se del caso all’esito positivo delle valutazioni previste all’articolo 14, paragrafo 1 e 2” e che il direttore generale venga incaricato unitamente alla Commissione di concerto con la BCE di negoziare il protocollo di intesa che viene poi firmato dalla Commissione europea e dal direttore generale.

Il progetto di riforma prevede, inoltre, che il direttore generale e la



Commissione europea di concerto con la BCE abbiano il compito di monitorare insieme il rispetto delle condizioni cui è associato il dispositivo di assistenza finanziaria.

È evidente, il tentativo di trasferire il nucleo dei poteri in subjecta materia dalla Commissione - che a termini dell'art. 17, settimo paragrafo, del TUE deve avere la fiducia del Parlamento europeo⁸⁴ - al MES, istituzione finanziaria intergovernativa, e, per esso, al suo direttore generale⁸⁵, estraneo al circuito della rappresentanza democratica⁸⁶.

È appena il caso di osservare che non modifica detta conclusione la previsione del dodicesimo “considerando” di cui al progetto di riforma nel senso che “qualora la collaborazione non conduca a una visione comune, la Commissione europea effettuerà la valutazione complessiva della sostenibilità del debito pubblico, mentre il MES valuterà la capacità di rimborso del proprio membro nei suoi confronti”.

⁸⁴ Cfr. art. 17, settimo e ottavo comma, TUE: “7. Tenuto conto delle elezioni del Parlamento europeo e dopo aver effettuato le consultazioni appropriate, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo un candidato alla carica di presidente della Commissione. Tale candidato è eletto dal Parlamento europeo a maggioranza dei membri che lo compongono. Se il candidato non ottiene la maggioranza, il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata, propone entro un mese un nuovo candidato, che è eletto dal Parlamento europeo secondo la stessa procedura. Il Consiglio, di comune accordo con il presidente eletto, adotta l'elenco delle altre personalità che propone di nominare membri della Commissione. Dette personalità sono selezionate in base alle proposte presentate dagli Stati membri, conformemente ai criteri di cui al paragrafo 3, secondo comma e al paragrafo 5, secondo comma.

Il presidente, l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata. 8. La Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può votare una mozione di censura della Commissione secondo le modalità di cui all'articolo 234 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Se tale mozione è adottata, i membri della Commissione si dimettono collettivamente dalle loro funzioni e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione”.

⁸⁵ Occorre tener presente che il Direttore generale è nominato dal Consiglio dei governatori a maggioranza qualificata (80% dei voti espressi). Ne consegue che, la Repubblica Italiana, con una quota di capitale pari al 17,7839 non dispone, al contrario della Germania e della Francia, del “voto ponderato” necessario per escludere la nomina, quale Direttore generale, di un soggetto che non le fosse gradito.

⁸⁶ In ordine alla “ratio” di tale trasferimento di competenze, cfr. Giampaolo Galli, memoria cit. “Questa proposta nasce fondamentalmente dalla considerazione che le regole formali (Patto di Stabilità e Crescita, Fiscal Compact) non hanno funzionato, talché alcuni paesi hanno continuato ad accumulare debiti la cui sostenibilità nel tempo è sempre più dubbia. Di qui, l'idea di far funzionare meglio la disciplina di mercato dando un senso alla clausola di no bail-out contenuta nel Trattati di Maastricht..... Un passaggio essenziale di questa strategia consiste nello spostare l'asse del potere in materia economica dalla Commissione Europea, considerata troppo politicizzata, ad un organismo intergovernativo e teoricamente più tecnico quale il MES”.



Occorre, in primo luogo, evidenziare la palese artificiosità della distinzione fra “sostenibilità del debito” e “capacità di rimborso”, atteso che la valutazione in ordine alla sostenibilità del debito, ab origine ovvero per effetto della manovra di aggiustamento macroeconomico, dovrebbe considerarsi assorbente della “capacità di rimborso del sostegno alla stabilità”, nel senso che una volta appurata la sostenibilità del debito o convenute le misure correttive intese a renderlo sostenibile attraverso il programma di aggiustamento macroeconomico, non dovrebbero residuare dubbi sulla “capacità di rimborso del sostegno alla stabilità”, tenuto, altresì, conto che il relativo credito sarebbe assistito da privilegio (postergato al solo privilegio FMI).

D’altro canto, è evidente come, secondo il progetto di riforma, da un lato, la presentazione della proposta al Consiglio dei governatori sarebbe rimessa al Direttore generale sulla base della propria valutazione conclusiva dell’esito delle valutazioni demandate allo stesso Direttore generale ed alla Commissione di concerto con la BCE, dall’altro, la valutazione del Direttore generale in ordine della capacità di rimborso, ove negativa, sarebbe dirimente nel senso dell’esclusione della concessione del sostegno finanziario, nonostante la valutazione positiva della sostenibilità del debito da parte della Commissione.

In disparte ogni considerazione sull’opportunità di tale innovazione, appare assorbente il rilievo che la stessa è in contrasto con l’ordinamento comunitario.

Il Regolamento (CE) 21 maggio 2013, n. 472/2013⁸⁷ del Parlamento Europeo e del Consiglio che, a termini dell’art. 1, “fissa le disposizioni volte a rafforzare la

⁸⁷ Il regolamento n. 472/2013 di cui al testo è uno dei due regolamenti (l’altro è regolamento del 21/05/2013, n. 473/2013 “sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro”) del Parlamento europeo e del Consiglio, componenti il c.d. “two packs”.



sorveglianza economica e di bilancio degli Stati membri la cui moneta è l'euro nel caso in cui tali Stati membri: a) si trovano o rischiano di trovarsi in gravi difficoltà per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria o la sostenibilità delle loro finanze pubbliche, con potenziali ripercussioni negative su altri Stati membri nella zona euro, o b) richiedono o ricevono assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal Meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (MESF), dal Meccanismo europeo di stabilità (MES), dal fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) o da altre istituzioni finanziarie internazionali pertinenti quali il Fondo monetario internazionale (FMI)”, prevede all’art. 6, primo paragrafo, che “qualora uno Stato membro richieda l'assistenza finanziaria del MESF, del MES o del FESF, la Commissione valuta, d'intesa con la BCE e, ove possibile, con l'FMI, la sostenibilità del debito pubblico di detto Stato membro e le sue necessità di finanziamento effettive o potenziali” e che “la Commissione trasmette tale valutazione al Gruppo di lavoro «Eurogruppo», qualora l'assistenza finanziaria debba essere concessa a carico del MES o del FESF, e al CEF qualora debba essere concessa a carico dell'EFSM”.

Il successivo art. 7, prevede, poi, al primo paragrafo, che “qualora uno Stato membro richieda assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o dall'FMI, esso elabora di concerto con la Commissione, che agisce d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI, un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico integrativo e sostitutivo dei programmi di partenariato economico a norma del regolamento (UE) n. 473/2013 che comprenda obiettivi annuali di bilancio”, che “il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico è rivolto ai rischi specifici che un determinato Stato



membro pone alla stabilità finanziaria nella zona euro e punta a ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile e a ripristinare pienamente la capacità dello Stato membro interessato di autofinanziarsi sui mercati finanziari” e che “il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico è basato sulla valutazione della sostenibilità del debito pubblico di cui all'articolo 6, che va aggiornato per tener conto dell'impatto dei progetti di misure correttive negoziate con lo Stato membro interessato, e tiene debitamente conto di ogni raccomandazione rivolta a detto Stato membro a norma degli articoli 121, 126, 136 o 148 TFUE e delle azioni adottate per ottemperarvi, mirando allo stesso tempo ad allargare, rafforzare e approfondire le misure necessarie”, al secondo paragrafo che “il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, approva il programma di aggiustamento macroeconomico predisposto dallo Stato membro che richiede assistenza finanziaria a norma del paragrafo 1” e che “la Commissione garantisce che il memorandum d'intesa firmato dalla Commissione per conto del MES o del FESF sia pienamente conforme al programma di aggiustamento macroeconomico approvato dal Consiglio” ed al quarto paragrafo che “la Commissione, d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI, segue i progressi realizzati da uno Stato membro nell'attuazione del suo programma di aggiustamento macroeconomico” che “la Commissione informa ogni tre mesi il CEF in merito a tali progressi” e che “lo Stato membro interessato coopera pienamente con la Commissione e con la BCE. In particolare, fornisce alla Commissione e alla BCE tutte le informazioni che esse giudicano necessarie per il monitoraggio dell'attuazione del programma di aggiustamento macroeconomico a norma dell'articolo 3, paragrafo 4”.



Il punto 12 dei “considerando” di cui al suddetto regolamento prevede che “prima che sia adottata una decisione del Consiglio relativa a un programma di aggiustamento macroeconomico a norma del presente regolamento, gli organi competenti del MES e del FESF dovrebbero avere l'opportunità di discutere dell'esito di negoziati fra la Commissione - che agisce per conto del MES o del FESF, in collegamento con la Banca centrale europea (BCE) e, se del caso, con l'FMI - e lo Stato membro beneficiario in merito alle possibili condizioni strategiche accluse al programma di assistenza finanziaria di detto Stato membro” e che “i memorandum d'intesa che definiscono in dettaglio le condizioni alle quali è concessa l'assistenza finanziaria devono essere adottati conformemente al trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità e all'accordo quadro del FESF”.

Dalle richiamate disposizioni si evince chiaramente come l'ordinamento U.E. riservi alla Commissione - di concerto con la BCE e, ove possibile, con l'FMI – sia la valutazione in ordine alla “sostenibilità del debito pubblico di detto Stato membro” ed alle “sue necessità di finanziamento effettive o potenziali”, sia la concertazione in ordine all'elaborazione del progetto di programma di aggiustamento macroeconomico, predisposto dallo Stato membro interessato richiedente l'assistenza finanziaria, sia la negoziazione – per conto del MES – con lo Stato membro beneficiario “in merito alle possibili condizioni strategiche accluse al programma di assistenza finanziaria di detto Stato membro”, sia – sempre per conto del MES – la sottoscrizione del memorandum d'intesa.

Di converso al MES è riconosciuta solo “l'opportunità di discutere dell'esito dei negoziati” condotti dalla Commissione.

Sicché, evidentemente, il progetto di riforma nell'attribuire al Direttore



generale del MES il ruolo di “primo attore” nei suddetti processi di valutazione, elaborazione, negoziazione e stipulazione, esautorandone conseguentemente la Commissione e comunque ridimensionandone il ruolo, si risolve in una violazione del suddetto regolamento del Parlamento e del Consiglio⁸⁸.

In conclusione, si deve ritenere che, stipulando e, comunque, ratificando il trattato di riforma del MES la Repubblica Italiana potrebbe incorrere nella violazione del diritto eurounitario ed in particolare dell'art. 3, paragrafo 2, TFUE, che attribuisce all'Unione la «competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione (...) può incidere su norme comuni o modificarne la portata»⁸⁹.

6. L'introduzione della sostenibilità del debito quale “prerequisito” di accesso alle misure di sostegno.

Il testo vigente del trattato, dopo aver previsto nelle premesse (sesto “considerando”) che, “considerate le forti interrelazioni all'interno della zona euro,

⁸⁸ Per connessione di argomento, investendo la posizione del Direttore generale, occorre fare menzione del sedicesimo “considerando” che, secondo il progetto di riforma del trattato MES, dovrebbe recare l'enunciazione che “il presente trattato riconosce l'indipendenza del direttore generale e del personale del MES. Tale indipendenza dovrebbe essere esercitata in modo tale da salvaguardare, ove pertinente e secondo il disposto del presente trattato, la coerenza con il diritto dell'Unione europea, sulla cui applicazione vigila la Commissione europea”. La previsione sarebbe ribadita all'art. 7, quarto paragrafo, che, sempre secondo il progetto di riforma dovrebbe prevedere che “Il direttore generale e il personale del MES sono responsabili soltanto nei confronti di quest'ultimo ed esercitano le loro funzioni in piena indipendenza”.

In proposito, se suscita perplessità la previsione per cui dovrebbe essere riconosciuta l'indipendenza del direttore generale, considerato che lo stesso, a termini dell'art. 57, quinto paragrafo, del trattato (sia nella versione vigente sia nel testo della proposta di riforma) “gestisce gli affari correnti sotto la direzione del consiglio di amministrazione”, e che ovviamente è tenuto ad eseguire le deliberazioni del Consiglio dei governatori e del consiglio di amministrazione, vieppiù ingiustificata ed illogica appare l'estensione del riconoscimento della “indipendenza” indistintamente a tutto il personale del MES.

D'altro canto, se è vero che l'art. 35 (rubricato “Immunità delle persone”) del vigente trattato MES (con disposizione pedissequamente riprodotta dal progetto di riforma) prevede che nell'interesse del MES, i governatori, gli amministratori, il direttore generale e gli altri membri del personale godono dell'immunità di giurisdizione per gli atti da loro compiuti nell'esercizio ufficiale delle loro funzioni e godono dell'inviolabilità per tutti gli atti scritti e documenti ufficiali redatti”, non è men vero che, a termini dello stesso articolo, l'immunità stessa può essere rinunciata dal Consiglio dei governatori avuto riguardo ai governatori, agli amministratori ed al direttore generale, e da quest'ultimo, avuto riguardo al restante personale.

⁸⁹ D'altro canto, considerato che la Commissione non può legittimamente derogare alle prescrizioni di cui ad un regolamento del Parlamento e del Consiglio, quale il regolamento n. 472/2013, è evidente come nessun rilievo possa annettersi alla posizione comune sulla futura cooperazione fra la Commissione e il MES di cui è menzione al punto 5A dei “considerando” secondo il progetto di riforma: ne consegue che totalmente inconferente è il Memorandum of Understanding on the working relations between the Commission and the European Stability Mechanism, sottoscritto a Sofia il 27.04.2018, pubblicato sul sito internet istituzionale dell'ESM.



gravi minacce alla stabilità finanziaria degli Stati membri la cui moneta è l'euro possono mettere a rischio la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso”, dispone, all’art. 12, che “ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto. Tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite”.

Il progetto di riforma del trattato introduce nei “considerando”, il punto 12/A nel senso che “è opportuno che il MES conceda sostegno alla stabilità soltanto ai propri membri che presentano un debito reputato sostenibile e dei quali è confermata la capacità di rimborso al MES. Sostenibilità del debito e capacità di rimborso saranno valutate all’insegna della trasparenza e della prevedibilità, al contempo consentendo una sufficiente discrezionalità. Tali valutazioni saranno effettuate dalla Commissione europea di concerto con la BCE e dal MES, e ove opportuno e possibile insieme al FMI, in conformità del presente trattato, del diritto dell'Unione europea e del protocollo di cooperazione concluso a norma dell'articolo 13, paragrafo 8. Qualora la collaborazione non conduca a una visione comune, la Commissione europea effettuerà la valutazione complessiva della sostenibilità del debito pubblico, mentre il MES valuterà la capacità di rimborso del proprio membro nei suoi confronti”.

Sicché la sostenibilità del debito che, nel vigente trattato MES, costituisce solo un elemento da valutare, ai sensi dell’art. 13, primo paragrafo, lett. b)⁹⁰ da parte della

⁹⁰ L’art. 13, primo paragrafo, lett. b) del trattato MES vigente prevede che “Un membro del MES può presentare domanda di sostegno alla stabilità al presidente del consiglio dei governatori.... Una volta ricevuta la domanda, il presidente del consiglio dei



Commissione europea, nella prospettiva del programma di aggiustamento macroeconomico che, come evidenziato all'art. 7, primo paragrafo, primo cpv., del regolamento 472/2013 “è rivolto ai rischi specifici che un determinato Stato membro pone alla stabilità finanziaria nella zona euro e punta a ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile e a ripristinare pienamente la capacità dello Stato membro interessato di autofinanziarsi sui mercati finanziari”, diventerebbe nel testo di riforma, una sorta di prerequisito perché lo Stato membro possa accedere alle misure di sostegno finanziario previste, considerato che vi possono accedere solo i “propri membri che presentano un debito reputato sostenibile”.

Senonché, il progetto di riforma sul punto appare in contrasto con la previsione di cui all'art. 7, primo paragrafo del regolamento del 21/05/2013, n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che dopo aver previsto, al primo comma, che “qualora uno Stato membro richieda assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o dall'FMI, esso elabora di concerto con la Commissione, che agisce d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI, un progetto di programma di aggiustamento macroeconomico...” dispone, al secondo comma, che “il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico è rivolto ai rischi specifici che un determinato Stato membro pone alla stabilità finanziaria nella zona euro e punta a ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile e a ripristinare pienamente la capacità dello Stato membro interessato di autofinanziarsi sui mercati finanziari” e stabilisce, al successivo terzo comma, che “il progetto di programma di aggiustamento macroeconomico è basato sulla valutazione della sostenibilità del debito pubblico di

governatori assegna alla Commissione europea, di concerto con la BCE, i seguenti compiti:b) valutare la sostenibilità del debito pubblico. Se opportuno e possibile, tale valutazione dovrà essere effettuata insieme al FMI”.



cui all'articolo 6, che va aggiornato per tener conto dell'impatto dei progetti di misure correttive negoziate con lo Stato membro interessato....”.

Alla luce delle richiamate disposizioni normative deve, infatti, escludersi che la sostenibilità del debito possa essere assunta quale prerequisito di ammissibilità della domanda di accesso alle misure di sostegno: prevedendo, infatti, che il programma di aggiustamento macroeconomico elaborato nell'ambito della procedura di sostegno finanziario debba essere inteso a ristabilire “una situazione economica sana e sostenibile” e ripristinare la “capacità....di autofinanziarsi sui mercati finanziari” e che la valutazione in ordine alla sostenibilità del debito debba essere aggiornata tenendo conto dell'impatto delle misure correttive negoziate, il legislatore eurounitario, da un lato, muove evidentemente dal presupposto della possibile assenza della sostenibilità del debito al momento della presentazione della domanda, ciò che ovviamente esclude che ne costituisca requisito di ammissibilità, dall'altro, impone di operare una valutazione aggiornata e conclusiva della sostenibilità stessa in termini prospettici tenendo conto dei risultati attesi delle misure correttive convenute con il programma di aggiustamento macroeconomico.⁹¹

Considerato che, come innanzi evidenziato, le proposte emendative del trattato MES non devono essere in contrasto con l'ordinamento dell'Unione europea,

⁹¹ Si è innanzi rilevato il collegamento genetico fra il MES ed trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (c.d. “fiscal compact”). Nelle premesse del suddetto trattato leggesi testualmente che “la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo”. L'art. 3, paragrafo 2, del suddetto trattato prevede che “le regole enunciate al paragrafo 1 producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite 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.....”. Le richiamate regole di cui al paragrafo 1 hanno tutte riguardo alla disciplina del saldo strutturale di bilancio mentre le regole sul debito e sulla relativa riduzione, che mirano appunto ad assicurare la sostenibilità del debito, sono oggetto del successivo art. 4.

Ne consegue che, l'assunzione della sostenibilità del debito quale requisito di accesso al sostegno finanziario del MES, secondo quanto previsto dal progetto di riforma del relativo trattato istitutivo, non solo sarebbe illegittima, come evidenziato nel testo, per contrasto con l'art. 7, paragrafi 1, 2 e 3, del regolamento n. 472/2013 ma sarebbe anche incoerente con le previsioni del trattato del fiscal compact.



evidentemente illegittime sono le suddette previsioni per violazione dell'art. 3, paragrafo 2, TFUE, che attribuisce all'Unione la «competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione (...) può incidere su norme comuni o modificarne la portata»⁹².

7. La disciplina sostanziale e procedurale dell'assistenza precauzionale.

Parimenti illegittime sono le disposizioni del progetto di riforma relative all'assistenza finanziaria precauzionale MES.

Come innanzi rilevato, l'art. 12 del vigente trattato MES prevede che il sostegno alla stabilità del MES possa essere concesso per mezzo degli strumenti di cui agli articoli da 14 a 18⁹³ che disciplinano rispettivamente la “assistenza finanziaria precauzionale del MES” (art. 14), la “assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di un membro del MES” (art. 15), i “prestiti del MES” (art. 16), il “meccanismo di sostegno al mercato primario” (art. 17) ed il “meccanismo di sostegno al mercato secondario” (art. 18).

Il richiamato art. 14 (rubricato “assistenza finanziaria precauzionale del MES”) del trattato, nel testo vigente, prevede che “il consiglio dei governatori può decidere di concedere l'assistenza finanziaria precauzionale sotto forma di linea di credito condizionale precauzionale o sotto forma di una linea di credito soggetto a condizioni rafforzate ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1”, che “le condizioni associate all'assistenza finanziaria precauzionale del MES sono precisate in dettaglio nel protocollo d'intesa, conformemente all'articolo 13, paragrafo 3”, che “le modalità e le condizioni finanziarie dell'assistenza finanziaria precauzionale del MES sono specificate in un accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria precauzionale che

⁹² Sul punto si ritornerà infra, nell'esaminare le implicazioni in connessione con la prevista riforma in tema di clausole di azione collettiva.



deve essere firmato dal direttore generale”, che “il consiglio di amministrazione adotta direttive particolareggiate inerenti alle modalità di applicazione dell'assistenza finanziaria precauzionale del MES”, che “il consiglio di amministrazione, su proposta del direttore generale e dopo aver ricevuto una relazione della Commissione europea a norma dell'articolo 13, paragrafo 7, decide di comune accordo in merito al mantenimento della linea di credito”. e che “dopo che un membro del MES abbia già ottenuto fondi una prima volta (per mezzo di un prestito o di un acquisto sul mercato primario), il consiglio di amministrazione decide di comune accordo su proposta del direttore generale e sulla base di una valutazione condotta dalla Commissione europea, di concerto con la BCE, se la linea di credito è ancora adeguata o se sia necessaria un'altra forma di assistenza finanziaria”.

Il progetto di riforma investe la disciplina dell'assistenza finanziaria precauzionale sotto diversi e rilevanti profili.

In primo luogo, modifica l'art. 13, paragrafo 3, relativo alla negoziazione del protocollo di intesa prevedendo che lo stesso non si applichi alle linee di credito condizionali precauzionali (“Se la decisione adottata ai sensi del paragrafo 2 non riguarda una linea di credito condizionale precauzionale...”).

In secondo luogo modifica l'art. 14 (rubricato “assistenza finanziaria precauzionale”) nel senso che “gli strumenti di assistenza finanziaria precauzionale del MES offrono sostegno ai membri del MES con fondamentali economici solidi che potrebbero subire gli effetti negativi di shock al di fuori del loro controllo”, che “il consiglio dei governatori può decidere di concedere al membro del MES che presenta un debito pubblico sostenibile assistenza finanziaria precauzionale sotto



forma di linea di credito condizionale precauzionale o sotto forma di linea di credito soggetta a condizioni rafforzate ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, purché siano soddisfatti i criteri di ammissibilità applicabili a ciascun tipo di tale assistenza stabiliti nell'allegato III⁹³ (primo paragrafo), che “le condizioni associate a una linea di credito condizionale precauzionale consistono nel rispetto continuato dei criteri di ammissibilità stabiliti nell'allegato III, al quale il membro del MES interessato s'impegna con la domanda sottoscritta a norma dell'articolo 13, paragrafo 1, in cui mette in evidenza le principali linee politiche che intende perseguire ("lettera d'intenti")”, che “al ricevimento della lettera d'intenti il presidente del consiglio dei governatori incarica la Commissione europea di valutare se le intenzioni politiche ivi indicate sono pienamente coerenti con le misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, , in particolare con gli atti di diritto dell'Unione europea, compresi pareri, richiami, raccomandazioni e decisioni rivolti al membro del MES interessato”, che “in deroga all'articolo 13, paragrafi 3 e 4, non è negoziato alcun protocollo d'intesa” e che “le condizioni associate alla linea di credito soggetta a condizioni rafforzate sono indicate nel protocollo d'intesa previsto all'articolo 13, paragrafo 3, e sono coerenti con i criteri di ammissibilità previsti all'allegato III”.

Il richiamato allegato III che, secondo il progetto di riforma, sarebbe aggiunto al testo di trattato, reca “i criteri di ammissibilità all'assistenza finanziaria precauzionale del MES”.

In proposito il testo dell'allegato III distingue i “criteri di ammissibilità a una linea di credito condizionale precauzionale” (oggetto del secondo paragrafo)

⁹³ L'ultimo comma del paragrafo 1 del testo dell'art. 14 di cui al progetto di riforma prevede che “il consiglio dei governatori può decidere di variare i criteri di ammissibilità applicabili all'assistenza finanziaria precauzionale del MES, e modificare di conseguenza l'allegato III” e che “la modifica entra in vigore dopo che i membri del MES hanno notificato al depositario l'avvenuto completamento delle procedure nazionali applicabili”.



prevedendo che il relativo accesso sia “basato sui criteri di ammissibilità” e sia “limitato ai membri del MES che presentano una situazione economica e finanziaria fondamentalmente solida e un debito pubblico sostenibile”, che “di norma, i membri del MES devono rispettare i parametri quantitativi e le condizioni qualitative relative alla sorveglianza dell'UE” e che sia “effettuata una valutazione per stabilire se il membro del MES potenzialmente beneficiario si qualifichi per una linea di credito condizionale precauzionale, sulla base dei criteri seguenti: a) rispetto dei parametri quantitativi di bilancio....”⁹⁴; “b) assenza di squilibri eccessivi. La sorveglianza dell'UE non rileva squilibri eccessivi nella situazione del membro del MES; c) riscontri storici di accesso ai mercati internazionali dei capitali, ove pertinente, a condizioni ragionevoli; d) posizione sull'estero sostenibile; e e) assenza nel settore finanziario di gravi vulnerabilità che mettano a rischio la stabilità finanziaria del membro del MES” ed i “criteri di ammissibilità a una linea di credito soggetta a condizioni rafforzate” (oggetto del terzo paragrafo) cui possono accedere “i membri del MES cui il mancato soddisfacimento di alcuni criteri di ammissibilità preclude l'accesso a una linea di credito condizionale precauzionale, ma che presentano una

⁹⁴ In proposito, l'allegato III, secondo paragrafo, lett. a), del progetto di riforma del MES prevede che “Il membro del MES non è sottoposto a procedura per disavanzi eccessivi e nei due anni precedenti la domanda di assistenza finanziaria precauzionale rispetta i tre parametri seguenti: i) disavanzo pubblico non superiore al 3 % del PIL; ii) saldo strutturale delle amministrazioni pubbliche pari o superiore al parametro di riferimento minimo specifico al paese” - con la precisazione in nota che “il parametro di riferimento minimo è il livello del saldo strutturale che in condizioni cicliche normali offre un margine di sicurezza rispetto alla soglia del 3 % fissata dal TFUE” e che “è usato principalmente come uno dei tre elementi considerati nel calcolo dell'obiettivo a medio termine minimo”- “iii) parametro di riferimento del debito pari a un rapporto debito pubblico/PIL inferiore al 60 % o a una riduzione del differenziale rispetto al 60 % nei due anni precedenti a un tasso medio di un ventesimo l'anno”.

Occorre osservare come l'assunzione, inter alios, dell'osservanza della “regola del debito” quale scriminante per l'accesso alla linea di credito precauzionale appare incoerente con la previsione di cui alle premesse del fiscal compact, che, nel prevedere che “la concessione dell'assistenza finanziaria nell'ambito di nuovi programmi a titolo del meccanismo europeo di stabilità sarà subordinata, a decorrere dal 1° marzo 2013, alla ratifica del presente trattato dalla parte contraente interessata e, previa scadenza del periodo di recepimento di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del presente trattato, al rispetto dei requisiti di tale articolo” richiama la regola del disavanzo (e cioè del saldo avuto riguardo all'OMT) e non anche la regola del debito cui ha riguardo l'art. 4 del trattato sul fiscal compact .

Inoltre, l'allegato III, paragrafo 2, lett. a) punto iii, del progetto di riforma del MES richiama il criterio del debito, senza le mitigazioni previste dall'art. 2 del regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio, del 7 luglio 1997, per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi, come modificato dal regolamento (UE) n. 1177/2011 del Consiglio, dell'8 novembre 2011- richiamato dall'art. 4 del fiscal compact - che prevede, fra l'altro, che “nell'applicazione del parametro di riferimento relativo all'adeguamento del rapporto debito/PIL” si debba tener “conto dell'influenza del ciclo sul ritmo di riduzione del debito”.



situazione economica e finanziaria generale comunque solida e un debito pubblico sostenibile”.

Riassumendo, il progetto di riforma così come già il trattato vigente distinguono la “linea di credito condizionale precauzionale” (Precautionary Conditioned Credit Line - PCCL) dalla “linea di credito soggetta a condizioni rafforzate” (Enhanced Conditions Credit Line - ECCL).

Nel trattato vigente entrambe le suddette linee di credito condividono la medesima funzione e sono assoggettate alla medesima disciplina, di ordine sostanziale e procedurale, comune a tutte le forme di sostegno finanziario del MES, esaurendosi la differenza fra le due tipologie di linee di credito solo sul piano dell’ampiezza delle condizionalità.

Secondo il progetto di riforma, gli “strumenti di assistenza finanziaria precauzionale del MES offrono sostegno ai membri del MES con fondamentali economici solidi che potrebbero subire gli effetti negativi di shock al di fuori del loro controllo”.

La funzione di detti strumenti è pressoché sovrapponibile a quella dell’assistenza finanziaria di cui all’art. 122, paragrafo 2, TFUE che prevede che “qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un’assistenza finanziaria dell’Unione allo Stato membro interessato...”.

La sovrapponibilità delle funzioni rispettive degli “strumenti di assistenza finanziaria precauzionale del MES”, secondo il progetto di riforma del relativo



trattato istitutivo, e dell'assistenza finanziaria ex art. 122, secondo paragrafo, TFUE, pone la problematica relativa alla conformità della proposta emendativa all'art. 4, primo paragrafo, TUE che nel prevedere che “qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri” evidentemente esclude che gli Stati membri possano esercitare compiti attribuiti all'Unione.

È bensì vero che la suddetta violazione è stata esclusa dalla Corte di Giustizia⁹⁵, argomentando dal rilievo che, né l'articolo 122, paragrafo 2, TFUE né alcun'altra disposizione dei Trattati UE e FUE, conferiscono una competenza specifica all'Unione ad istituire un meccanismo di stabilizzazione finanziaria come il MES.

È, peraltro, evidente come tale conclusione sarebbe difficilmente predicabile, con riferimento alle linee di credito precauzionali, ove la relativa funzione fosse, in conformità al progetto di riforma, ridefinita nei summenzionati termini⁹⁶.

Il progetto di riforma, poi, con riferimento alla linea di credito condizionale precauzionale (PCCL), riservato “ai membri del MES che presentano una situazione economica e finanziaria fondamentalmente solida e un debito pubblico sostenibile”

⁹⁵ cfr. Corte di giustizia U.E., 27/11/2012 n. 370/12 (sentenza Pringle).

⁹⁶ In proposito occorre osservare che nelle premesse del trattato istitutivo del MES (cfr. primo “considerando”) è previsto che lo stesso avrebbe assunto “il compito attualmente svolto dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF) e dal meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM) di fornire, laddove necessario, l'assistenza finanziaria agli Stati membri della zona euro”. Sennonché se il MES, in ragione della comune origine “intergovernativa” ben poteva assumere così come ha assunto le funzioni svolte dal Fondo europeo di stabilità finanziaria (FESF), di converso non poteva assumere né ha assunto i compiti svolti dal meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria (EFSM ovvero, in italiano, MESF), non potendo, ovviamente, incidere sulle competenze degli organi comunitari.

Ne costituisce riprova che, nelle premesse del regolamento (CE) del 04/08/2015, n. 2015/1360, recante modifica del regolamento (UE) n. 407/2010 che ha istituito il meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria, il Consiglio dato atto che successivamente all'istituzione del suddetto meccanismo è stato inoltre aggiunto all'articolo 136 del TFUE, un nuovo paragrafo, “che precisa a quali condizioni gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità per la zona euro” e che “gli Stati membri la cui moneta è l'euro hanno istituito il meccanismo europeo di stabilità (MES) quale principale meccanismo di stabilità per la zona euro” ed evidenziato che “lo strumento finanziario cui ricorrere per l'assistenza finanziaria a uno Stato membro la cui moneta è l'euro dovrebbe essere, di regola, il MES in conformità alle sue regole condivise” ha ritenuto che “tuttavia, possono verificarsi situazioni eccezionali in cui motivi pratici, procedurali o finanziari impongono il ricorso al MESF, in genere prima dell'assistenza finanziaria del MES o in parallelo a questa” per cui “è opportuno recepire nel meccanismo di assistenza finanziaria inquadrato nel diritto dell'Unione quel principio di solidarietà rafforzata tra Stati membri la cui moneta è l'euro che è necessario per il buon funzionamento di un'unione monetaria”.



e che rispettino “i parametri quantitativi e le condizioni qualitative relative alla sorveglianza dell'UE”, più non richiede la sottoscrizione di un protocollo di intesa (memorandum of understanding – MoU) negoziato con la Commissione (“che precisi le condizioni contenute nel dispositivo di assistenza finanziaria” e che deve riflettere “la gravità delle carenze da affrontare”) invece richiesta con riferimento alla linea di credito soggetto a condizioni rafforzate” (Enhanced Conditions Credit Line - ECCL), così come anche per altre forme di sostegno finanziario agli Stati membri.

Il progetto di riforma richiede, infatti, per l'accesso alla linea di credito condizionale precauzionale (PCCL), la mera presentazione della domanda, recante l'impegno al rispetto continuato dei criteri di ammissibilità stabiliti nell'allegato III in cui lo Stato richiedente deve mettere in evidenza le linee politiche che intende perseguire (“lettera d'intenti”) e delle quali la Commissione, su incarico del Presidente del Consiglio dei governatori, dovrebbe valutare “la coerenza con le misure di coordinamento delle politiche economiche previste dal TFUE, in particolare con gli atti di diritto dell'Unione europea”.

Non sembra, tuttavia, che si possa legittimamente prescindere dalla stipulazione del protocollo d'intesa.

L'art. 7 (rubricato “Programma di aggiustamento macroeconomico”) del regolamento 21/05/2013 n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dopo aver previsto, al primo paragrafo, primo comma, che “qualora uno Stato membro richieda assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o dall'FMI, esso elabora di concerto con la Commissione, che agisce d'intesa con la BCE e, se del caso, con l'FMI, un progetto di programma



di aggiustamento macroeconomico...” prevede nell’ ultimo paragrafo (dodicesimo), primo, terzo e quarto comma, che il suddetto articolo “non si applica agli strumenti per la fornitura di assistenza finanziaria a titolo precauzionale.....o a qualunque nuovo strumento finanziario del MES, per il quale le norme del MES non prevedono un programma di aggiustamento macroeconomico”, che “in relazione a tali strumenti il Consiglio, su raccomandazione della Commissione e con decisione rivolta allo Stato membro interessato, approva i principali requisiti politico-economici che il MES o il FESF prevedono di includere fra le condizioni per la concessione della sua assistenza finanziaria, sempre che i contenuti delle relative misure rientrino fra le competenze dell'Unione sancite dai trattati” e che “la Commissione garantisce che il memorandum d'intesa firmato dalla Commissione per conto del MES o del FESF sia pienamente coerente con tale decisione del Consiglio”.

È, pertanto, evidente che la concessione dell’assistenza finanziaria a titolo precauzionale, se può prescindere dall’elaborazione di un programma di aggiustamento macroeconomico, non può certamente prescindere dalla sottoscrizione di un protocollo o memorandum d’intesa.

Ne consegue che la summenzionata previsione emendativa sarebbe in contrasto con l’art. 3, paragrafo 2, TFUE, che attribuisce all'Unione la «competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione (...) può incidere su norme comuni o modificarne la portata»”.

Peraltro, le previsioni del progetto di riforma sul punto appaiono anche sotto altro assorbente profilo in contrasto con l’ordinamento comunitario.

Come innanzi esposto, l’art. 14, secondo paragrafo, del trattato emendato



secondo il progetto di riforma, prevede che “le condizioni associate ad una linea di credito condizionale precauzionale” consistano nell’impegno “al rispetto continuato dei criteri di ammissibilità”.

In proposito occorre osservare che, se è vero che anche l’art. 12, primo paragrafo, del trattato, anche nel testo vigente, dopo aver previsto che “ove indispensabile per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e dei suoi Stati membri, il MES può fornire a un proprio membro un sostegno alla stabilità, sulla base di condizioni rigorose commisurate allo strumento di assistenza finanziaria scelto” stabilisce che “tali condizioni possono spaziare da un programma di correzioni macroeconomiche al rispetto costante di condizioni di ammissibilità predefinite”, non è men vero che la circostanza che tali condizioni possano “spaziare” non significa che possano “esaurirsi” nell’impegno al “rispetto continuato dei criteri di ammissibilità stabiliti”⁹⁷.

L’impegno al “rispetto continuato dei criteri di ammissibilità stabiliti”, non integra, con ogni evidenza, le “condizioni rigorose” di cui è menzione nell’art. 3, primo paragrafo, che, anche quando non rendano necessaria una vera e propria manovra di aggiustamento macroeconomico, impongono l’adozione delle misure necessarie ad aumentare la resilienza dello Stato richiedente agli effetti negativi di shock al di fuori del proprio controllo, evitando il perpetuarsi delle condizioni che

⁹⁷ In proposito, è appena il caso di osservare che se è vero che l’art 2 (rubricato “Stati membri soggetti a sorveglianza rafforzata”) del Regolamento. (CE) 21 maggio 2013, n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dopo aver previsto, al terzo paragrafo, primo comma, che “se uno Stato membro beneficia di assistenza finanziaria a titolo precauzionale da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o da un’altra istituzione finanziaria pertinente, quale l’FMI, la Commissione sottopone a sorveglianza rafforzata detto Stato membro” dispone al successivo quarto paragrafo che “il paragrafo 3 non si applica a uno Stato membro che riceve assistenza finanziaria a titolo precauzionale sotto forma di una linea di credito che non è subordinata all’adozione di nuove misure politiche da parte di detto Stato membro, sempre che tale linea di credito non sia utilizzata”, contemplando, pertanto, la possibilità che la linea di credito precauzionale non sia “subordinata all’adozione di nuove misure politiche”, non è men vero che trattandosi di previsione contenuta in un atto di diritto secondario o derivato, ne appare quanto meno dubbia la legittimità e, pertanto, la validità, in ragione del suo contrasto con l’art. 136, terzo comma, TFUE (diritto primario) che, come esposto nel testo prevede che “qualsiasi assistenza finanziaria” sia soggetta a “rigorosa condizionalità”.



hanno imposto il ricorso all'assistenza finanziaria del MES, ancorché nella forma della linea di credito condizionale precauzionale⁹⁸.

Sicché deve ritenersi che il citato art. 14, secondo paragrafo, del progetto di riforma del trattato istitutivo del MES sarebbe in contrasto con l'art. 136, terzo comma, TFUE, che, nel prevedere che debba essere soggetta a “rigorosa condizionalità” la “concessione di qualsiasi assistenza finanziaria necessaria nell'ambito del meccanismo”, si applica indistintamente a tutte le forme di assistenza finanziaria (come, del resto, ben evidenziato dall'aggettivo indefinito “qualsiasi”), ivi comprese le linee di credito precauzionali⁹⁹.

8. La disciplina delle clausole di azione collettiva e la ristrutturazione del debito sovrano.

⁹⁸ Si pensi, ad esempio, ad un'economia “export driven” che risenta di un improvviso calo della domanda estera. È evidente che, per quanto i fondamentali economici siano solidi e vi sia il pieno rispetto dei parametri di convergenza, si imporrebbe una correzione nel senso di uno stimolo all'incremento della domanda interna al fine di ridurre la dipendenza dell'economia dalle esportazioni.

Sennonché, con riferimento all'esempio formulato, la problematica potrebbe considerarsi risolta a monte ove si potesse ritenere che, secondo l'allegato III del progetto di riforma del trattato MES, che annovera fra i requisiti per l'accesso alle linee di credito precauzionali, inter alios, la “assenza di squilibri eccessivi”, “gli Stati membri che accumulano avanzi elevati delle partite correnti” (che -a termini del 17° considerando del regolamento del 16/11/2011, n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici”- “dovrebbero mirare a individuare e ad attuare misure che contribuiscano a rafforzare la domanda interna e il potenziale di crescita”) possano considerarsi esclusi, in ragione del suddetto squilibrio, dall'accesso alla predetta forma di sostegno finanziario: in proposito, occorre, peraltro, tener conto che, ancorché riferita ai meccanismi di allerta, potrebbe considerarsi espressione di un principio generale, la disposizione di cui all'art. 3, secondo paragrafo, del cit. regolamento n. 1176/2011 che prevede che la valutazione degli Stati membri con profondi disavanzi delle partite correnti possa essere differente da quella di Stati membri che hanno accumulato ampi avanzi delle partite correnti.

⁹⁹ Come è noto, facendo seguito al discorso di Londra del 26.07.2012 del Presidente della BCE (recante l'affermazione per cui “within our mandate, the ECB is ready to do whatever it takes to preserve the euro. And believe me, it will be enough”), il Consiglio direttivo della Banca centrale europea, con comunicato del 06.09.2012, ha annunciato che, al fine di preservare l'unicità della propria politica monetaria e di assicurarne l'adeguata trasmissione, avrebbe preso in considerazione l'esecuzione di operazioni a titolo definitivo dell'Eurosistema sui mercati secondari delle obbligazioni sovrane (incentrate sulla parte più breve della curva dei rendimenti, e in particolare sulle obbligazioni sovrane con una scadenza compresa tra uno e tre anni) note quali O.M.T. (Outright Monetary Transactions), subordinatamente a “una condizionalità rigorosa ed efficace collegata a un adeguato programma europeo di stabilità finanziaria/meccanismo europeo di stabilità (EFSF/ESM)” che “possono assumere la forma di un programma completo di aggiustamento macroeconomico EFSF/ESM o di un programma precauzionale (Enhanced Conditions Credit Line), a condizione che includano la possibilità di acquisti sul mercato primario EFSF/ESM”.

Considerato che il comunicato del BCE non si riferisce a qualsiasi forma di assistenza precauzionale ma alle sole linee di credito soggette a condizioni rafforzate - che anche alla stregua del progetto di riforma del trattato MES, sarebbe subordinata ad una effettiva condizionalità ed alla sottoscrizione di un Memorandum of Understanding - non sembra possa revocarsi in dubbio che lo Stato membro che vi fosse ammesso, potrebbe beneficiare dell'accesso al programma O.M.T. (contra, nel senso che “It remains unclear whether a precautionary credit line would qualify for access to the ECB outright monetary transactions programme (OMT), which might be one of the reasons why a Member State could consider a precautionary financial assistance. The current wording of the ESMT and the ECB technical explanatory note on OMT do not clarify this either”, cfr. European Parliament - Economic Governance Support Unit, “In depth analysis: The proposed amendments to the Treaty establishing the European Stability Mechanism”, pag. 6).



Il vigente trattato del MES, che, nelle premesse (cfr. punto 11 dei “considerando”), richiama la dichiarazione del 28 novembre 2010 dell’Eurogruppo che “ha affermato che, al fine di tutelare la liquidità dei mercati, saranno inserite nelle modalità e nelle condizioni di emissione di tutte le nuove obbligazioni emesse dagli Stati della zona euro clausole d’azione collettiva (“CACs”) identiche e in formato standard”, dispone all’art. 12, terzo comma, che “a partire dal 1° gennaio 2013 sono incluse in tutti i titoli di Stato della zona euro di nuova emissione e con scadenza superiore ad un anno clausole d’azione collettiva in un modo che garantisca che il loro impatto giuridico sia identico”.¹⁰⁰

Come è noto le clausole di azione collettiva consentono di apportare modifiche ai termini ed alle condizioni dei titoli (quali ad esempio, la modifica della scadenza, la riduzione dell’ ammontare, la modifica della valuta di pagamento, la modifica dell'ordine di preferenza o della seniority dei titoli), con l’assenso dell’emittente e di una maggioranza qualificata dei portatori dei titoli stessi¹⁰¹, con effetti vincolanti per tutti i relativi detentori, in modo da facilitare una ristrutturazione ordinata del debito.

¹⁰⁰ Con D.M. 07/12/2012, il Ministro dell’Economia e delle Finanze, richiamato “il modello generale di clausole di azione collettiva di cui ai «Common Terms of Reference» approvato dal Comitato Economico Finanziario il 18 novembre 2011 sulla base dei lavori svolti dal Sottocomitato per il Mercato dei Debiti Sovrani (Sub Committee on EU Sovereign Debt Markets), elaborato e reso pubblico e disponibile nella pagina Internet del suddetto Sottocomitato” e ritenuto opportuno esplicitare le clausole stesse in lingua italiana nella versione integrale e nella versione che tiene conto delle tipologie di titoli di Stato correntemente emessi di cui, rispettivamente, agli allegati B) ed A) dello stesso decreto, ha disposto, all’art. 1, che a decorrere dal 1° gennaio 2013 tutte le nuove emissioni di B.T.P. di ogni specie, ivi inclusi quelli indicizzati all’inflazione, e di C.C.T. di ogni specie, ivi inclusi quelli zero coupon, nonché ogni eventuale futura emissione di titoli di Stato con scadenza superiore ad un anno, di tipologia o con caratteristiche differenti rispetto ai titoli summenzionati, siano soggetti alle clausole di azione collettiva di cui ai «Termini Comuni di Riferimento», allegati, rispettivamente, sub A) e sub B) dello stesso decreto e che i titoli di Stato emessi sui mercati internazionali sono soggetti alle clausole di azione collettiva di cui ai «Common Terms of Reference» elaborati dal Sottocomitato per il Mercato dei Debiti Sovrani, citati nelle premesse ed ha previsto, all’art. 2, che “in caso di attivazione delle clausole di azione collettiva di cui ai Termini Comuni di Riferimento il Dipartimento del Tesoro esegue ogni operazione ivi prevista”.

¹⁰¹ La maggioranza qualificata prevista dal “common terms of Reference” è costituita dal voto favorevole dei possessori di almeno il 75% dell’ammontare nominale aggregato dei titoli in circolazione rappresentati ad una assemblea dei possessori dei Titoli debitamente convocata ovvero da una risoluzione scritta firmata da o per conto dei possessori di almeno il 66 2/3% dell’ammontare nominale aggregato dei titoli in circolazione.



In proposito, il punto 12) dei “considerando del trattato vigente” (rimasto sostanzialmente immutato, salva la diversa numerazione – 12B - nel progetto di riforma) prevede che “in linea con la prassi del FMI, in casi eccezionali si prende in considerazione una forma adeguata e proporzionata di partecipazione del settore privato nei casi in cui il sostegno alla stabilità sia fornito in base a condizioni sotto forma di un programma di aggiustamento macroeconomico” (c.d. P.S.I. acronimo di “private sector involvement”).

Il progetto di riforma investe la richiamata disciplina delle CACs con l'introduzione delle clausole c.d. “single limb”: il testo del progetto di riforma prevede, infatti, la modifica dell'art. 12, quarto comma, del trattato, innanzi richiamato, con l'aggiunta di un periodo nel senso che “a tutti i titoli di Stato della zona euro di nuova emissione con scadenza superiore a un anno emessi a partire dal 1° gennaio 2022 si applicano clausole di azione collettiva con votazione a maggioranza singola”.¹⁰²

Le single – limb CACs, consentendo di modificare con un'unica votazione termini e condizioni con riferimento a tutti i titoli emessi dallo stesso emittente (senza, pertanto, la necessità di diverse votazioni in relazione alle differenti emissioni o “serie” dei titoli), evidentemente agevolano la formazione della maggioranza e, con essa, la ristrutturazione del debito¹⁰³.

Si è innanzi rilevato, come la sostenibilità del debito che nel vigente trattato

¹⁰² Nel testo di cui al punto 11 dei considerando, richiamato nel testo, relative all'introduzione delle clausole di azione collettiva, verrebbe, inoltre, aggiunto un periodo nel senso che “a seguito dell'introduzione di dette clausole a partire dal 1° gennaio 2013, i membri del MES si impegnano a introdurre entro il 2022 clausole di azione collettiva con votazione a maggioranza singola (“CAC a maggioranza singola”). Il comitato economico e finanziario stabilirà la disciplina giuridica di dettaglio tenendo conto degli obblighi costituzionali nazionali dei membri del MES, così che tutti questi inseriscano CAC a maggioranza singola nei titoli di Stato di nuova emissione della zona euro, con modalità atte a garantirne la medesima efficacia giuridica”.

¹⁰³ Presumibilmente nel senso di agevolare la ristrutturazione del debito è la previsione del progetto di riforma di cui al “novellato” punto 12) dei considerando per cui “su richiesta di un proprio membro e ove opportuno, il MES può favorire il dialogo tra detto membro e i suoi investitori privati su base volontaria, informale, non vincolante, temporanea e riservata”.



MES costituisce solo un elemento da valutare, ai sensi dell'art. 13, primo paragrafo, lett. b) da parte della Commissione europea, nella prospettiva del programma di aggiustamento macroeconomico che, come evidenziato all'art. 7, primo paragrafo, primo cpv., del regolamento 472/2013 “è rivolto ai rischi specifici che un determinato Stato membro pone alla stabilità finanziaria nella zona euro e punta a ristabilire rapidamente una situazione economica sana e sostenibile e a ripristinare pienamente la capacità dello Stato membro interessato di autofinanziarsi sui mercati finanziari”, diventerebbe, secondo il progetto riforma, una sorta di prerequisito perché lo Stato membro possa accedere alle misure di sostegno finanziario del MES, considerato che vi potrebbero accedere solo i “propri membri che presentano un debito reputato sostenibile”.

L'orientamento del progetto di riforma, nel senso di assumere la sostenibilità del debito quale una sorta di prerequisito, si collega alle suesposte previsioni intese a facilitare la ristrutturazione del debito.

Considerato, infatti, l'obiettivo del MES di mobilitare risorse finanziarie e fornire un sostegno alla stabilità “a beneficio dei membri del MES che già si trovino o rischino di trovarsi in gravi problemi finanziari” e che i gravi problemi finanziari conseguono, secondo l'id quod plerumque accidit, alla valutazione negativa dei mercati stessi in ordine alla sostenibilità del debito, è evidente che precludere l'accesso al sostegno finanziario del MES agli Stati membri che non “presentano un debito reputato sostenibile” significa che gli Stati stessi che, per tale ragione, abbiano necessità di accedere alle misure di sostegno del MES, debbano farsi preventivamente carico di rendere sostenibile il proprio debito, ciò che – prima e prescindendo da un programma di aggiustamento macroeconomico, che ovviamente



necessita di tempi non brevissimi perché venga realizzato e perché se ne possano apprezzare i risultati - può ottenersi soltanto riducendone l'ammontare (c.d. haircut) e/o prolungandone le scadenze e, pertanto, attraverso la ristrutturazione del debito stesso¹⁰⁴.

Considerati gli effetti dirompenti, anche in termini di calo di fiducia dei risparmiatori e di recessione economica che conseguirebbero alla ristrutturazione del debito sovrano di uno Stato membro del MES, è evidente come tali conseguenze siano difficilmente conciliabili con la finalità del MES, enunciata all'art 3 del relativo trattato istitutivo, di "salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri".¹⁰⁵

Si è, peraltro, innanzi esposto (cfr. retro sub punto 6) come il progetto di riforma, nella parte in cui assume la sostenibilità del debito quale una sorta di prerequisito, appare in contrasto con la previsione di cui all'art. 7, primo paragrafo

¹⁰⁴ Cfr. le citt. memorie presentate per le audizioni informali innanzi alle Commissioni riunite V e XIV della Camera dei Deputati, dal dott. Giacchè (cfr. pag.10: "la ristrutturazione preventiva del debito, se questo non è giudicato sostenibile dal MES, diviene di fatto una condizione per accedere al "soccorso" dello stesso MES") e dal prof. Galli (pag. 3: "Quanto agli aspetti critici, il punto fondamentale è che nella riforma che viene proposta emerge, in modo implicito ma abbastanza chiaro, l'idea che un paese che chiede aiuto al MES debba ristrutturare preventivamente il proprio debito, se questo non è giudicato sostenibile dallo stesso MES. Si noti che la novità non sta tanto nella possibilità che un debito sovrano venga ristrutturato – cosa che è già avvenuta nel caso della Grecia - ma nell'idea che la ristrutturazione diventi una condizione, pressoché automatica, per ottenere i finanziamenti... Questa proposta nasce fondamentalmente dalla considerazione che le regole formali (Patto di Stabilità e Crescita, Fiscal Compact) non hanno funzionato, talché alcuni paesi hanno continuato a accumulare debiti la cui sostenibilità nel tempo è sempre più dubbia. Di qui, l'idea di far funzionare meglio la disciplina di mercato dando un senso alla clausola di no bail-out contenuta nel Trattato di Maastricht. Si danno gli aiuti, ma, condizionandoli a una ristrutturazione del debito, si evita quell'effetto di moral hazard che, secondo alcuni, sarebbe il motivo di fondo per il quale i politici di alcuni paesi non hanno fatto l'aggiustamento di bilancio. L'idea, dunque, è che prima di fare operazioni che comportino condivisione di rischi – ad esempio, l'assicurazione comune sui depositi o un bilancio dell'Eurozona con finalità di stabilizzazione – occorre indurre i paesi devianti a ridurre i rischi").

¹⁰⁵ Cfr. quanto evidenziato nell'intervento di Ignazio Visco, Governatore della Banca d'Italia, al Seminario OMFIF-Banca d'Italia "Future of the Euro area" (Roma, 15 novembre 2019): "Sta per essere finalizzata la riforma del Trattato sul Meccanismo europeo di stabilità (European Stability Mechanism, ESM) volta a rafforzare il ruolo di quest'ultimo nella prevenzione e gestione delle crisi sovrane degli Stati membri dell'area dell'euro. Tale riforma si inserisce fra le iniziative mirate a ridurre l'incertezza circa le modalità e i tempi di una possibile ristrutturazione di un debito pubblico. Chiarire le condizioni e le procedure per la ristrutturazione del debito ridurrà certamente quella parte degli oneri del default di uno Stato sovrano che derivano dall'incertezza sulle modalità e sui tempi della sua soluzione. Ma questi oneri costituiscono solo una piccola parte del costo dell'insolvenza di uno Stato. Quest'ultima, inoltre, è una questione da gestire con molta prudenza. I benefici contenuti e incerti di un meccanismo per la ristrutturazione del debito (debt restructuring mechanism) vanno valutati a fronte del rischio enorme che si correrebbe introducendolo: il semplice annuncio di una tale misura potrebbe innescare una spirale perversa di aspettative di insolvenza, suscettibili di autoavverarsi. Dovremmo tutti tenere a mente le terribili conseguenze che fecero seguito all'annuncio del coinvolgimento del settore privato nella soluzione della crisi greca dopo l'incontro di Deauville alla fine del 2010". In termini analoghi cfr. le "Considerazioni finali" del Governatore della Banca d'Italia - Relazione annuale – 125° esercizio (Roma 31 maggio 2019, pag. 22).



del regolamento del 21/05/2013, n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

D'altro canto, l'orientamento sotteso al progetto di riforma, che da un lato, prevedendo la sostenibilità del debito alla stregua di una sorta di prerequisito per l'accesso al sostegno del MES, rende necessaria la preventiva ristrutturazione del debito per gli Stati membri che, non avendo un debito sostenibile, intendano accedervi, dall'altro prevede misure intese a favorire la ristrutturazione del debito, appare, anche sotto altro profilo, in contrasto con il richiamato art. 7, del regolamento del 21/05/2013, n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, che, nel disciplinare il programma di aggiustamento macroeconomico dello Stato membro che richieda assistenza finanziaria da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o dall'FMI, prevede, al paragrafo 6, che "lo Stato membro interessato, in stretta cooperazione con la Commissione, considera se adottare tutte le misure necessarie a incoraggiare gli investitori privati a mantenere volontariamente la loro esposizione complessiva", movendo, pertanto, dal presupposto che "la capacità dello Stato membro interessato di autofinanziarsi sui mercati finanziari" - che il programma di aggiustamento macroeconomico è inteso a ripristinare pienamente, ristabilendo "rapidamente una situazione economica sana e sostenibile" - possa meglio e più rapidamente conseguirsi incoraggiando "gli investitori privati a mantenere volontariamente la loro esposizione complessiva" piuttosto che deludendone le legittime aspettative, attraverso un "privat sector involvement", che avrebbe l'effetto di compromettere, per non breve tempo, la fiducia dei mercati e con essa la capacità dello Stato di autofinanziarsi sui mercati finanziari.



9. L'introduzione del sostegno al fondo di risoluzione unico.

A termini dell'art. 15 (rubricato “assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di un membro del MES”) del testo vigente del trattato istitutivo del MES, il Consiglio dei governatori può decidere di concedere assistenza finanziaria a un membro del MES ricorrendo a prestiti con l'obiettivo specifico di ricapitalizzare le istituzioni finanziarie dello stesso membro del MES”¹⁰⁶.

Considerato che beneficiario del sostegno finanziario è lo Stato membro, che ne beneficia per provvedere alla ricapitalizzazione delle banche, la suddetta forma di intervento viene definita quale “ricapitalizzazione bancaria indiretta”¹⁰⁷.

È stata, peraltro, successivamente ammessa anche la ricapitalizzazione diretta delle banche da parte del MES.

Come riportato, infatti, al nono considerando del regolamento (CE) del 15/10/2013, n. 1024/2013 del Consiglio istitutivo del MVU (meccanismo di vigilanza unico)¹⁰⁸ e cioè del regolamento con il quale, valendosi della facoltà attribuitagli dall'art. 127, sesto paragrafo, TFUE¹⁰⁹, il Consiglio ha attribuito alla

¹⁰⁶ Il secondo, terzo, quarto e quinto paragrafo dell'art. 15 prevedono, rispettivamente, che “le condizioni associate all'assistenza finanziaria per la ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di un membro del MES sono precisate in dettaglio nel protocollo d'intesa, conformemente all'articolo 13, paragrafo 3”, che “fatti salvi gli articoli 107 e 108 del TFUE, le modalità e le condizioni finanziarie dell'assistenza finanziaria finalizzata alla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di un membro del MES sono specificate in un accordo sul dispositivo di assistenza finanziaria che deve essere firmato dal direttore generale”, che “il consiglio di amministrazione adotta direttive particolareggiate inerenti alle modalità di applicazione dell'assistenza finanziaria finalizzata alla ricapitalizzazione delle istituzioni finanziarie di un membro del MES” e che “se del caso, il consiglio di amministrazione, su proposta del direttore generale e dopo aver ricevuto una relazione della Commissione europea conformemente all'articolo 13, paragrafo 7, decide di comune accordo sul versamento delle rate dell'assistenza finanziaria successive alla prima”.

¹⁰⁷ Della suddetta forma di sostegno finanziario ha beneficiato sinora la sola Spagna, in ragione della necessità di provvedere alla ricapitalizzazione di alcune banche (in particolare casse di risparmio), in crisi finanziaria, a seguito dello scoppio della c.d. “bolla immobiliare”. Secondo quanto riportato nel sito internet istituzionale dell'ESM, Le condizioni associate alla concessione del sostegno erano attinenti a settore bancario e la Commissione europea ha autorizzato i conseguenti aiuti di Stato. L'importo complessivo dei finanziamenti erogati, pari a 41,33 miliardi di euro, avrebbe dovuto essere rimborsato dal 2022 al 2027; lo Stato spagnolo ha, peraltro, già provveduto, a partire dal luglio 2014, a versamenti anticipati, rimborsando sinora 17,6 miliardi di euro.

¹⁰⁸ Meglio noto con l'acronimo inglese SSM (Single Supervisory Mechanism).

¹⁰⁹ L'art. 127, sesto paragrafo, TFUE, prevede che “il Consiglio, deliberando all'unanimità mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, previa consultazione del Parlamento europeo e della Banca centrale europea, può affidare alla Banca



Banca centrale europea compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi, in data 29 giugno 2012 “il vertice euro ha sottolineato che, una volta istituito, per le banche della zona euro, un efficace meccanismo di vigilanza unico con la partecipazione della Banca centrale europea (BCE), il meccanismo europeo di stabilità (MES) potrà, mediante decisione ordinaria, avere facoltà di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari, nel rispetto di adeguate condizioni, tra cui l'osservanza delle norme sugli aiuti di Stato”¹¹⁰.

Il progetto di riforma del trattato prevede che il MES fornisca sostegno finanziario al fondo di risoluzione unico.

La previsione si collega alla realizzazione del c.d. secondo pilastro¹¹¹

centrale europea compiti specifici in merito alle politiche che riguardano la vigilanza prudenziale degli enti creditizi e delle altre istituzioni finanziarie, escluse le imprese di assicurazione”.

¹¹⁰ Come evidenziato nel punto 12 dei “considerando” del regolamento di cui al testo “un meccanismo di vigilanza unico costituisce il punto di partenza per le tappe successive dell'unione bancaria, a concretamento del principio secondo cui il MES potrà, mediante decisione ordinaria, avere facoltà di ricapitalizzare direttamente gli istituti bancari una volta istituito un efficace meccanismo di vigilanza unico. Il Consiglio europeo ha preso atto, nelle conclusioni del 13/14 dicembre 2012, che «In un contesto in cui la vigilanza bancaria è trasferita effettivamente ad un meccanismo di vigilanza unico sarà necessario un meccanismo di risoluzione unico, dotato dei poteri atti ad assicurare che qualsiasi banca in uno Stato membro partecipante possa essere assoggettata a risoluzione mediante gli strumenti opportuni» e che «il meccanismo di risoluzione unico dovrebbe basarsi sui contributi dello stesso settore finanziario e dovrebbe basarsi sui contributi dello stesso settore finanziario e comprendere adeguate ed efficaci misure di sostegno».”

Come è noto la BCE - che è responsabile del funzionamento efficace e coerente dell'MVU - assolve i suoi compiti nel quadro di un meccanismo di vigilanza unico composto dalla stessa BCE e dalle autorità nazionali competenti (per il nostro paese, la Banca d'Italia), cui è demandata, in particolare, la vigilanza sugli enti creditizi meno significativi.

Non sono considerati “meno significativi”, sicché la vigilanza sugli stessi è esercitata direttamente dalla BCE, gli enti creditizi di maggiori dimensioni (valore totale delle attività superiore ai 30 miliardi di EUR), ovvero di maggiore importanza avuto riguardo allo Stato membro (rapporto tra le attività totali e il PIL dello Stato membro partecipante in cui sono stabiliti superiore al 20 %, a meno che il valore totale delle attività sia inferiore a 5 miliardi di EUR), salva la facoltà per la BCE di considerare significativi e, pertanto, di sottoporre alla propria vigilanza diretta, ulteriori enti in ragione, ad esempio, della significatività delle attività transfrontaliere.

L'art. 6, quarto paragrafo, penultimo comma, prevede, in proposito, che gli enti creditizi “per i quali è stata richiesta o ricevuta direttamente assistenza finanziaria pubblica dal FESF o dal MES non sono considerati meno significativi” mentre il successivo quinto paragrafo, prevede, al primo comma, lett. b) che “allorché necessario per garantire l'applicazione coerente di standard di vigilanza elevati, la BCE può decidere in qualsiasi momento, di propria iniziativa dopo essersi consultata con le autorità nazionali competenti o su richiesta di un'autorità nazionale competente, di esercitare direttamente tutti i pertinenti poteri per uno o più enti creditizi di cui al paragrafo 4, ivi compreso il caso in cui è stata richiesta o ricevuta indirettamente l'assistenza finanziaria dal FESF o dal MES”.

¹¹¹ L'Unione bancaria proposta dalla Commissione europea nel 2012 per rinsaldare le basi del settore bancario e ripristinare la fiducia nell'euro, in una prospettiva a più lungo termine di integrazione economica e di bilancio si fonda, come è noto, oltre che su un sistema di regole armonizzate - c.d. single rulebook (cfr. la direttiva del 26 giugno 2013 n. 2013/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, sull'accesso all'attività degli enti creditizi e sulla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi e sulle imprese di investimento, sui requisiti patrimoniali - CRD IV, recepita nell'ordinamento italiano con l'art. 3 della L. 7 ottobre 2014, n. 154 e con il D.Lgs. 12 maggio 2015, n. 72. il regolamento del 26/06/2013, n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento, la direttiva 59/2014 - BRR di cui è cenno nel testo e la direttiva del 16/04/2014, n. 2014/49/UE, relativa ai sistemi di garanzia dei depositi (rifusione) recepita nell'ordinamento italiano



dell'unione bancaria costituito dall'istituzione del meccanismo unico di risoluzione, meglio noto con l'acronimo inglese SRM (Single resolution mechanism).

Come è noto le crisi bancarie sono state oggetto di un intervento di armonizzazione con la Direttiva del 15/05/2014, n. 2014/59/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha istituito un quadro di risanamento e risoluzione degli enti creditizi e delle imprese di investimento (BRRD - Bank Recovery and Resolution Directive)¹¹², cui ha fatto seguito il regolamento (CE) 15/07/2014, n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme e una procedura uniformi per la risoluzione degli enti creditizi e di talune imprese di investimento nel quadro del meccanismo di risoluzione unico e del Fondo di risoluzione unico e che modifica il regolamento (UE) n. 1093/2010¹¹³.

È parimenti noto come la ratio ispiratrice della BRRD e del regolamento istitutivo del meccanismo di risoluzione unico è quella di evitare o, quanto meno, contenere al minimo gli interventi di salvataggio degli enti creditizi da parte degli Stati,¹¹⁴ evitando il trasferimento del rischio di insolvenza bancario dagli enti

con l'art. 7 L. 9 luglio 2015, n. 114 e con D.Lgs. 15 febbraio 2016, n.30) - su tre pilastri dell'Unione bancaria costituiti dalla vigilanza unica (SSM - Single Supervisory Mechanism), istituita con il regolamento 1024/2013 del Consiglio, dalla risoluzione unica (SRM - Single Resolution Mechanism), istituita con il regolamento 806/2014, e dalla garanzia unica dei depositi (EDIS - European deposit insurance scheme), allo stato non ancora istituita (in data 24.11.2015, la Commissione europea ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede un sistema di protezione dei depositi articolato in tre fasi successive: un sistema di riassicurazione per gli SGD nazionali partecipanti, per un primo periodo di tre anni, un sistema di coassicurazione per gli SGD nazionali partecipanti, per un secondo periodo di quattro anni, e, a regime, un sistema di assicurazione completa per gli SGD nazionali, prevedendo che il Comitato di risoluzione unico, che dovrebbe essere ampliato per amministrare l'EDIS, debba monitorare i sistemi di garanzia dei depositi nazionali).

¹¹² La direttiva è stata attuata nell'ordinamento italiano con il D.Lgs. 16/11/2015, n. 180.

¹¹³ Il regolamento (UE) n. 1093/2010 è il regolamento istitutivo dell'Autorità bancaria europea.

¹¹⁴ È noto come nel recente passato gli interventi di salvataggio delle banche in crisi hanno comportato un appesantimento della situazione debitoria di alcuni stati membri.

In proposito occorre menzionare la crisi finanziaria della Repubblica di Irlanda, indotta dagli interventi di iniezione di capitale della stessa effettuati sul fine del primo decennio di questo secolo per risollevare la sorte delle banche irlandesi in crisi a causa dello scoppio della bolla immobiliare: lo Stato ha dovuto ricorrere a sostegno esterno per complessivi 67,5 miliardi di € (di cui € 17,7 miliardi erogati dall'EFSS, € 22,5 miliardi erogati dall'EFSM, € 22,5 miliardi erogati dall'FMI, 4,8 miliardi di euro di prestiti bilaterali concessi da altri Stati 17,5 miliardi di € di contributi da parte di istituzioni nazionali).

In larga parte causata dalle criticità del proprio sistema bancario (ipertrofia, deterioramento degli attivi dovuti anche alla forte esposizione creditoria con la Grecia) è la crisi finanziaria che, più di recente, ha interessato la Repubblica cipriota che ha dovuto ricorrere al sostegno finanziario del MES per 6,3 miliardi di euro e del FMI per un ulteriore miliardo di euro.



creditizi alla collettività e le connesse implicazioni in termini di moral hazard.

Con la BRRD le suddette finalità sono state perseguite attraverso la previsione che gli enti creditizi in dissesto o a rischio di dissesto (failing o likely to fail) siano assoggettati a risoluzione, quando, tenuto conto della tempistica e di altre circostanze pertinenti, non si possa ragionevolmente prospettare che qualsiasi misura alternativa per l'ente in questione permetta di evitare il dissesto dell'ente in tempi ragionevoli e l'azione di risoluzione sia necessaria nell'interesse pubblico e cioè sia necessaria al conseguimento di uno o più obiettivi della risoluzione di cui all'art. 14 BRRD - ossia garantire la continuità delle funzioni essenziali, evitare effetti negativi significativi sulla stabilità finanziaria, in particolare attraverso la prevenzione del contagio, anche delle infrastrutture di mercato, e con il mantenimento della disciplina di mercato, salvaguardare i fondi pubblici riducendo al minimo il ricorso al sostegno finanziario pubblico straordinario, tutelare i depositanti contemplati dalla direttiva 2014/49/UE e gli investitori contemplati dalla direttiva 97/9/CE e tutelare i fondi e le attività dei clienti – e sia ad essi proporzionata e se la liquidazione dell'ente con procedura ordinaria di insolvenza non consentirebbe di realizzare tali obiettivi nella stessa misura (cfr. art. 18, primo e quinto paragrafo, BRRD) .

L'azione di risoluzione si conforma al principio per cui gli azionisti dell'ente soggetto a risoluzione sopportano per primi le perdite, i creditori dell'ente soggetto a risoluzione sostengono le perdite dopo gli azionisti, secondo l'ordine di priorità delle loro pretese con procedura ordinaria di insolvenza¹¹⁵, l'organo di

¹¹⁵ Il potenziale coinvolgimento, secondo il rispettivo ordine, di tutti i creditori, salve le previste eccezioni depositi garantiti etc.), differenzia l'istituto del "bail – in" di cui alla direttiva BRRD rispetto all'istituto del "burden – sharing" di cui alla Comunicazione (2013/C 216/01) della Commissione relativa all'applicazione, dal 1° agosto 2013, delle norme in materia di aiuti di Stato alle misure di sostegno alle banche nel contesto della crisi finanziaria (pubblicata nel GUCE del 30.7.2013) che subordinava l'ammissibilità degli aiuti di Stato per il salvataggio delle banche in crisi al preventivo coinvolgimento, ai fini dell'assorbimento delle perdite, (cfr. punti 40 e segg. della suddetta comunicazione) oltre che degli azionisti, dei titolari di obbligazioni convertibili (strumenti ibridi) e



amministrazione e l'alta dirigenza dell'ente soggetto a risoluzione sono sostituiti, i creditori di una stessa classe ricevono pari trattamento (principio del “pari passu”), nessun creditore sostiene perdite più ingenti di quelle che avrebbe sostenuto se l'ente creditizio fosse stato liquidato con procedura ordinaria di insolvenza (“no creditor worse off than liquidation”), i depositi protetti sono interamente salvaguardati.

Trattasi, quindi, di un istituto inteso ad assicurare la continuità operativa dell'ente creditizio, prevenendo i rischi sistemici conseguenti alla sua cessazione, minimizzando i costi ed evitando la distruzione di valore dell'impresa (deadweight loss) che potrebbe conseguire alla procedura di liquidazione coatta amministrativa.

Gli strumenti, all'uopo, utilizzabili anche in combinazione fra loro, sono la vendita dell'attività dell'impresa (sale of business), la costituzione di un ente ponte (c.d. bridge bank), la separazione delle attività (c.d. bad bank) ed il “bail-in” che consente di ricapitalizzare l'ente, attraverso la cancellazione o riduzione del valore nominale delle azioni esistenti o degli altri titoli di proprietà e/o il loro trasferimento a creditori e la svalutazione e/o la conversione in capitale di rischio dei crediti in misura sufficiente ad assorbire le perdite ed a ripristinare la capacità dell'ente creditizio di rispettare le condizioni di autorizzazione, e di continuare a svolgere le attività, nell'ottica di un ripristino della fiducia del mercato verso l'ente stesso e di un pieno risanamento della sua solidità finanziaria: trattasi di una forma di ricapitalizzazione interna attraverso la ristrutturazione del passivo (e, pertanto, senza iniezione di nuovo capitale), funzionale a ridurre le passività ai fini del rispetto dei requisiti prudenziali nonché ad agevolare l'attivazione degli altri strumenti di

dei titolari di crediti subordinati, con esclusione, pertanto, dei detentori di titoli di debito di primo rango, e cioè obbligazionisti senior e titolari di depositi assicurati e non assicurati.



risoluzione innanzi menzionati.

La suddetta direttiva ha previsto che “ciascuno Stato membro designa una o, in via eccezionale, più autorità di risoluzione, abilitate ad applicare gli strumenti e a esercitare i poteri di risoluzione”¹¹⁶ e che “gli Stati membri istituiscono uno o più meccanismi di finanziamento, per permettere all'autorità di risoluzione di applicare o esercitare efficacemente gli strumenti e i poteri di risoluzione, alimentati dai contributi imposti agli enti creditizi¹¹⁷ sia ex ante¹¹⁸ che ex post, e cioè raccolti presso gli enti creditizi, in misura non superiore al triplo dell'importo annuale dei contributi, laddove i mezzi finanziari disponibili non siano sufficienti a coprire mediante i meccanismi di finanziamento le perdite, costi o altre spese sostenuti.

Al fine di assicurare la gestione unificata ed uniforme della risoluzione, in un settore, oltre tutto, connotato, avuto riguardo agli enti creditizi di maggiori dimensioni, dalla rilevanza dell'attività transfrontaliera, il regolamento n. 806/2014 ha istituito un meccanismo di risoluzione unico formato da un comitato di risoluzione unico (CRU, ovvero, in inglese, SRB, acronimo di Single resolution board), responsabile del funzionamento efficace e coerente del SRM, e dalle autorità nazionali di risoluzione (che, per l'ordinamento italiano, è la Banca d'Italia)¹¹⁹, con

¹¹⁶ Il D.Lgs. 16 novembre 2015, n. 180 di attuazione della direttiva BRRD prevede, all'art. 3, primo comma, che “la Banca d'Italia svolge le funzioni ed esercita i poteri disciplinati dal presente decreto in qualità di autorità di risoluzione...”. ed all'art. 4, primo comma, che “il Ministro dell'economia e delle finanze approva il provvedimento di cui all'articolo 32 con cui la Banca d'Italia dispone l'avvio della risoluzione ed esercita le funzioni di sua competenza previste dal presente decreto”.

¹¹⁷ Come evidenziato, infatti, nella BRRD, sub punto 103 dei “considerando” “al di là del ruolo delle banche centrali di fornire liquidità al sistema finanziario anche in momenti di stress, è importante che gli Stati membri istituiscano meccanismi di finanziamento intesi a evitare che i fondi necessari a tal fine provengano dai bilanci nazionali. La stabilizzazione del sistema finanziario dovrebbe essere finanziata dal settore finanziario nel suo complesso”.

¹¹⁸ Il legislatore euronitario ha evidenziato, in proposito, sub punti 105 e 106 dei “considerando” che “in linea di principio, i contributi dovrebbero essere raccolti dal settore prima di qualsiasi operazione di risoluzione e indipendentemente da essa. Quando i finanziamenti preventivi non sono sufficienti a coprire le perdite o i costi sostenuti utilizzando i meccanismi di finanziamento, è opportuno raccogliere contributi aggiuntivi per sostenere gli ulteriori costi o perdite” e che “al fine di costituire una massa critica ed evitare gli effetti prociclici che si verificherebbero se, in una crisi sistemica, i meccanismi di finanziamento dovessero basarsi solo sui contributi ex post, le risorse finanziarie messe ex ante a disposizione dei meccanismi finanziari nazionali devono obbligatoriamente ammontare almeno ad un determinato livello-obiettivo minimo”.



una ripartizione di compiti che ricalca in larga misura quella prevista, in tema di vigilanza, fra la BCE e le autorità nazionali nonché il Fondo di risoluzione unico, cui il Comitato dovrebbe ricorrere al fine di garantire un'applicazione efficiente degli strumenti e poteri di risoluzione in conformità ai relativi obiettivi (art. 67 e segg.)¹²⁰.

In proposito, occorre osservare come lo stesso regolamento (cfr. art.1, terzo comma) abbia subordinato l'utilizzo del Fondo di risoluzione unico all'entrata in vigore di un accordo fra gli Stati membri partecipanti sul trasferimento dei contributi raccolti a livello nazionale al Fondo e sulla progressiva fusione dei diversi contributi raccolti a livello nazionale che dovranno alimentare il Fondo, con risorse provenienti

¹¹⁹ Il quindicesimo “considerando” della BRRD prevede che “quando uno Stato membro nomina l'autorità responsabile della vigilanza prudenziale degli enti («autorità competente») quale autorità di risoluzione, è opportuno mettere in atto adeguati accorgimenti aventi natura strutturale per separare le funzioni di vigilanza e quelle di risoluzione”.

¹²⁰ L'art. 76 (rubricato “missione del Fondo”) del Regolamento SRM prevede che “nell'ambito del programma di risoluzione, in sede di applicazione degli strumenti di risoluzione ad entità di cui all'articolo 2, il Comitato può utilizzare il Fondo solo nella misura necessaria ad assicurare l'efficace applicazione degli strumenti di risoluzione per conseguire i seguenti scopi: a) garantire le attività o passività dell'ente soggetto a risoluzione, delle sue filiazioni, dell'ente-ponte o della società veicolo per la gestione delle attività; b) erogare prestiti all'ente soggetto a risoluzione, alle sue filiazioni, all'ente-ponte o alla società veicolo per la gestione delle attività; c) acquistare attività dell'ente soggetto a risoluzione; d) versare contributi a un ente-ponte e a una società veicolo per la gestione delle attività; e) pagare gli indennizzi agli azionisti o creditori se, a seguito di una valutazione a norma dell'articolo 20, paragrafo 5, essi hanno sostenuto perdite maggiori rispetto a quelle che avrebbero sostenuto in una liquidazione con procedura ordinaria di insolvenza, secondo la valutazione a norma dell'articolo 20, paragrafo 16; f) fornire un contributo all'ente soggetto a risoluzione al posto della svalutazione o conversione delle passività di determinati creditori, ove sia applicato lo strumento del bail-in e si decida di escludere determinati creditori dall'ambito di applicazione del bail-in a norma dell'articolo 27, paragrafo 5; g) avviare una qualsiasi combinazione delle azioni di cui alle lettere da a) a f)” e che “il Fondo non è utilizzato direttamente per assorbire le perdite di un'entità di cui all'articolo 2 o per ricapitalizzare tale entità. Qualora il ricorso al Fondo ai fini del paragrafo 1 del presente articolo determini indirettamente il trasferimento di parte delle perdite di un'entità di cui all'articolo 2 al Fondo, si applicano i principi che disciplinano il ricorso al Fondo enunciati all'articolo 27”.

L'art. 27 del regolamento SRM dopo aver previsto, al paragrafo 5 che “in circostanze eccezionali, ove si applichi lo strumento del bail-in, talune passività possono essere escluse, integralmente o parzialmente, dall'applicazione dei poteri di svalutazione e di conversione” nella ricorrenza dei presupposti ivi previsti, prevede ai successivi sesto, settimo, ottavo, nono e decimo paragrafo che “se una passività sottoponibile al bail-in o una classe di passività sottoponibili al bail in è esclusa, integralmente o parzialmente, ai sensi del paragrafo 5, e le perdite che tali passività avrebbero subito non sono state integralmente trasferite ad altri creditori, il Fondo può fornire un contributo all'ente soggetto a risoluzione per uno dei seguenti fini o entrambi: a) coprire le perdite non assorbite da passività sottoponibili al bail-in e riportare a zero il valore patrimoniale netto dell'ente soggetto a risoluzione.....; b) acquisire titoli di proprietà o strumenti di capitale dell'ente soggetto a risoluzione.....”, che il Fondo può fornire il suddetto contributo “solo se: a) gli azionisti, i detentori di pertinenti strumenti di capitale ed altre passività sottoponibili al bail-in dell'ente soggetto a risoluzione hanno fornito, tramite svalutazione, conversione o altrimenti, un contributo all'assorbimento delle perdite e alla ricapitalizzazione per un importo non inferiore all'8% delle passività totali, fondi propri compresi, dell'ente soggetto a risoluzione calcolate al momento dell'azione di risoluzione.....; e b) il contributo del Fondo non supera il 5% delle passività totali, fondi propri compresi, dell'ente soggetto a risoluzione.....”, che il suddetto contributo “può essere finanziato nei modi seguenti: a) con l'importo di cui dispone il Fondo, costituito grazie ai contributi delle entità di cui all'articolo 2 del presente regolamento, conformemente alle norme stabilite nella direttiva 2014/59/UE nonché nell'articolo 67, paragrafo 4, e negli articoli 70 e 71 del presente regolamento; b) qualora gli importi di cui alla lettera a) del presente paragrafo, siano insufficienti, con l'importo costituito grazie ai mezzi di finanziamento alternativi di cui agli articoli 73 e 74”, che “in casi straordinari ulteriori finanziamenti possono essere reperiti grazie a fonti di finanziamento alternative dopo che: a) il limite del 5% di cui al paragrafo 7, lettera b), è stato raggiunto e b) tutte le passività non garantite e non privilegiate diverse dai depositi ammissibili sono state svalutate o interamente convertite” e che “in alternativa o in aggiunta, qualora siano soddisfatte le condizioni stabilite al paragrafo 9, lettere a) e b), il contributo può provenire da risorse costituite grazie ai contributi ex ante di cui all'articolo 70 e non ancora utilizzate”.



dal settore bancario¹²¹.

L'accordo intergovernativo (IGA) sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico - che è stato stipulato in data 21.05.2014 (e rettificato in data 22 aprile 2015) ed è stato oggetto di ratifica ed esecuzione con L.26/11/2015, n. 188 - ha previsto l'impegno in capo agli Stati partecipanti a trasferire i contributi raccolti a livello nazionale a norma della direttiva BRR (entrata in vigore il 01.01.2015) e del regolamento SRM al Fondo di risoluzione unico prevedendo inoltre che, durante il periodo transitorio - che decorre dalla data di applicazione dello stesso accordo (01.01.2016) e termina nel momento in cui il Fondo raggiunge il livello-obiettivo del finanziamento determinato all'articolo 69 del regolamento SRM, pari ad almeno l'1% dell'ammontare dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri partecipanti, ma non oltre 8 anni dalla data di applicazione dell'accordo stesso - i contributi trasferiti sarebbero stati assegnati ai diversi comparti corrispondenti a ciascuna parte contraente, ed oggetto di una progressiva messa in comune di modo che detti comparti dovrebbero cessare di esistere alla fine del periodo transitorio: il suddetto accordo disciplina dettagliatamente tempi e regole di detto processo di progressiva mutualizzazione¹²².

¹²¹ Il suddetto meccanismo è stato previsto anche in ragione della preoccupazione che l'art. 114 TFUE non costituisca una base legale sufficiente per imporre alle banche un obbligo di contribuzione diretta al Fondo.

A termini dell'art. 69, primo paragrafo del regolamento, "il singolo contributo dovuto da ciascun ente almeno su base annua è calcolato in percentuale dell'ammontare delle sue passività, esclusi i fondi propri e i depositi protetti, in relazione alle passività aggregate, esclusi i fondi propri e i depositi protetti, di tutti gli enti autorizzati nei territori di tutti gli Stati membri partecipanti".

¹²² Con dichiarazioni del 18 dicembre 2013 e dell'8 dicembre 2015, i Ministri dell'Ecofin hanno convenuto un sistema di accordi di finanziamenti ponte, per un importo complessivo massimo di 55 miliardi di euro e con una chiave di ripartizione tra gli Stati membri che segue le stime della Commissione per i contributi al Fondo di risoluzione unico (SRF), al fine di garantire finanziamenti sufficienti al SRF durante il periodo transitorio, attraverso la stipula fra ogni Stato membro partecipante ed il Comitato di risoluzione unico (SRB), di un accordo di loan facility armonizzato per sostenere il proprio comparto nazionale nel Fondo di risoluzione unico, nel caso di insufficienza delle relative risorse.

L'art. 1, comma 880 e segg. della legge 28.12.2015, che ha autorizzato il Ministro dell'Economia e delle Finanze a stipulare con il Comitato di risoluzione unico "gli accordi necessari a dare attuazione alla dichiarazione dell'Ecofin del 18 dicembre 2013", ha previsto che, al fine di assicurare la disponibilità delle risorse eventualmente richieste, lo stesso Ministro disponga, con propri decreti, l'erogazione di finanziamenti ponte al Fondo di risoluzione unico fino all'importo complessivo massimo di 5.753 milioni



Come innanzi esposto, al termine del periodo transitorio il Fondo dovrebbe raggiungere il livello-obiettivo del finanziamento determinato all'articolo 69 del regolamento SRM, pari ad almeno l'1% dell'ammontare dei depositi protetti di tutti gli enti creditizi autorizzati in tutti gli Stati membri partecipanti: importo che secondo le previsioni dovrebbe essere dell'ordine di 55 miliardi di euro.

Il suddetto importo viene generalmente considerato insufficiente per affrontare adeguatamente una crisi bancaria di carattere sistemico.

Donde l'esigenza di un "backstop", ovvero di una rete di protezione, che dovrebbe essere apprestata dal MES secondo il progetto di riforma del relativo trattato.

Il testo del progetto di riforma evidenzia, nelle premesse, che i capi di Stato o di governo degli Stati membri la cui moneta è l'euro, hanno dichiarato, al vertice euro in formato inclusivo del 29 giugno 2018, che il MES avrebbe fornito il dispositivo di sostegno comune al Fondo di risoluzione unico ("FRU") e, al vertice del 14 dicembre 2018, hanno approvato i termini di riferimento per detto dispositivo di sostegno comune che sarà fornito dal MES e il prospetto per la riforma del MES. In base a tale prospetto, il dispositivo di sostegno comune al FRU dovrebbe essere istituito entro e non oltre la fine del periodo transitorio (cfr. punto 5A dei "considerando") e che "i membri del MES riconoscono che, ai fini dell'efficacia del dispositivo di sostegno comune e delle risoluzioni da esso finanziate, è fondamentale che il dispositivo di sostegno implichi un processo decisionale rapido ed efficiente e un coordinamento con gli Stati membri partecipanti che affiancano il MES nel finanziamento tramite il dispositivo di sostegno al FRU, come indicano i termini di

di euro, ed ha, a detto fine, istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, un apposito fondo con una dotazione iniziale di 2.500 milioni di euro, autorizzando l'istituzione di apposita contabilità speciale.



riferimento per il dispositivo di sostegno comune approvato dai capi di Stato o di governo degli Stati membri la cui moneta è l'euro in occasione del Vertice euro in formato inclusivo del 14 dicembre 2018” che “prevedono per i versamenti del dispositivo di sostegno determinati criteri, fra cui i principi di ultima istanza e di neutralità di bilancio nel medio periodo, la totale conformità” alla disciplina in materia di risoluzione di cui al regolamento SRM ed alla direttiva BRR “e la continuità del quadro giuridico....”

In coerenza con l’ampliamento delle finalità del MES, l’art. 3 (“obiettivi”) del trattato MES, secondo il relativo progetto di riforma, prevederebbe, al secondo paragrafo, di nuova introduzione, che “il MES può approntare in favore del CRU il dispositivo di sostegno al FRU per sostenere l'applicazione degli strumenti di risoluzione e l'esercizio dei poteri di risoluzione del CRU previsti dal diritto dell'Unione europea”.

Il progetto di riforma del trattato MES disciplina il “dispositivo di sostegno” - che “consiste in una linea di credito rotativa in virtù della quale possono essere erogati prestiti” (c.d. revolving) -all’art. 18A di nuova introduzione che, al primo paragrafo, prevede che “se il CRU chiede che sia approntato il dispositivo di sostegno, su proposta del direttore generale, il consiglio dei governatori può decidere di istituirlo in favore del CRU per tutti gli impieghi del FRU consentiti in base al diritto dell'Unione europea, fatte salve adeguate garanzie”, rinvia all’allegato IV quanto ai “criteri di approvazione dei prestiti e dei versamenti tramite il dispositivo di sostegno”, prevede che “il consiglio dei governatori stabilisce le modalità e condizioni finanziarie fondamentali del dispositivo di sostegno” (il massimale nominale e i relativi adeguamenti, le disposizioni che regolano la procedura per



verificare il rispetto della condizione di continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria e quelle che ne disciplinano le conseguenze per il dispositivo di sostegno e il relativo impiego, così come le condizioni alle quali lo stesso consiglio dei governatori può decidere di porre termine al dispositivo di sostegno e le condizioni e i tempi in cui può decidere di mantenerlo) stabilendo, al terzo paragrafo, che le stesse siano “specificate in un apposito accordo concluso con il CRU, che deve essere approvato dal consiglio di amministrazione di comune accordo e sottoscritto dal direttore generale”.

Il suddetto articolo 18A, ai successivi paragrafi:

- demanda al consiglio di amministrazione l'adozione di “direttive particolareggiate inerenti alle modalità di attuazione del dispositivo di sostegno, anche per quanto riguarda le procedure che assicurano la rapida adozione delle decisioni” e la decisione “di comune accordo sui prestiti e sui rispettivi versamenti del dispositivo di sostegno applicando i criteri stabiliti nell'allegato IV, a seguito della richiesta di prestito del CRU che contenga tutte le informazioni pertinenti e che rispetti nel contempo gli obblighi di riservatezza imposti dal diritto dell'Unione europea, della proposta del direttore generale, della valutazione della capacità di rimborso del CRU e, se del caso, delle valutazioni effettuate dalla Commissione europea e dalla BCE a norma del paragrafo 6” prevedendo, inoltre, che il consiglio di amministrazione possa, sempre di comune accordo, delegare al direttore generale, per un dato periodo ed un dato importo, le dette funzioni;
- prevede che, “in deroga all'articolo 4, paragrafo 3 – e cioè al principio per cui le decisioni di comune accordo devono essere adottate all'unanimità dei partecipanti alla votazione - una procedura di votazione d'urgenza – che richiede la



maggioranza qualificata dell'85% dei voti espressi – sia “utilizzata nei casi in cui la Commissione europea e la BCE, con valutazioni separate, concludono che la sostenibilità economica e finanziaria della zona euro sarebbe minacciata in caso di mancata adozione, da parte del consiglio di amministrazione, di una decisione urgente circa i prestiti e i rispettivi versamenti” e che, peraltro, tale procedura non si applichi “se e fintantoché sia in corso qualsiasi procedura relativa alla verifica della continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria” e che, comunque, l'applicazione della votazione d'urgenza sia sospesa dopo che vi si sia fatto ricorso per due volte fino alla data in cui il consiglio dei governatori decide di revocare la sospensione;

- prevede che “il dispositivo di sostegno e il relativo impiego a norma dello stesso articolo siano subordinati alla continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria” – che postula il permanere delle norme indicate nell'articolo 9, paragrafo 1, dell'accordo intergovernativo, del 21 maggio 2014, sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico¹²³ e la continuità dei principi e delle norme concernenti lo strumento del bail-in e il quadro sul requisito minimo di fondi propri e passività ammissibili stabilito dalla direttiva 2014/59/UE, dal regolamento (UE) n. 806/2014 e dal regolamento (UE) n. 575/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, relativo

¹²³ L'art. 9 dell'accordo intergovernativo del 21.05.2014 prevede che “l'impiego del Fondo su base comune e il trasferimento di contributi al Fondo stesso sono subordinati al permanere di un quadro giuridico in materia di risoluzione le cui norme siano equivalenti e portino almeno allo stesso risultato di quelle stabilite dal regolamento SRM qui di seguito elencate, senza modificarle: a) le norme procedurali sull'adozione di un programma di risoluzione di cui all'articolo 18 del regolamento SRM; b) le norme del processo decisionale del Comitato di cui agli articoli 52 e 55 del regolamento SRM; c) i principi generali della risoluzione di cui all'articolo 15 del regolamento SRM, in particolare i principi sanciti dal paragrafo 1, lettere a) e b), del suddetto articolo, in base ai quali gli azionisti dell'ente soggetto a risoluzione sostengono per primi le perdite e i creditori dell'ente soggetto a risoluzione sostengono le perdite dopo gli azionisti, secondo l'ordine di priorità dei loro crediti; d) le norme riguardanti gli strumenti di risoluzione di cui all'articolo 22, paragrafo 2, del regolamento SRM, in particolare quelle relative all'applicazione dello strumento del bail-in stabilite dall'articolo 27 di tale regolamento e dagli articoli 43 e 44 della direttiva BRR e le soglie specifiche che esse stabiliscono riguardo all'imputazione delle perdite agli azionisti e ai creditori e al contributo del Fondo a una particolare azione di risoluzione”.



ai requisiti prudenziali per gli enti creditizi e le imprese di investimento e che modifica il regolamento (UE) n. 648/2012, per quanto tali principi e norme servano a preservare i mezzi finanziari dell'FRU” – e che “se non è soddisfatta la condizione della continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria, è avviato un riesame globale e il mantenimento del dispositivo di sostegno è subordinato a una decisione del consiglio dei governatori” che stabilisce “le ulteriori disposizioni che regolano la procedura per verificare il rispetto della condizione di continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria e quelle che ne disciplinano le conseguenze per il dispositivo di sostegno e il relativo impiego”¹²⁴.

Considerato che compete al consiglio di amministrazione ovvero, su delega di quest'ultimo, del direttore generale, decidere, “applicando i criteri stabiliti nell'allegato IV”, in ordine alla concessione, a valere sulla linea di credito concessa, del singolo prestito e relativa erogazione, a seguito della richiesta di prestito del CRU, formulata con riferimento alla singola azione di risoluzione, che deve contenere “tutte le informazioni pertinenti” - ancorché, con singolare contraddittorietà, si preveda che debba rispettare “nel contempo gli obblighi di riservatezza imposti dal diritto dell'Unione europea” – e che l'allegato IV nel prevedere “i criteri di approvazione dei prestiti e versamenti tramite il dispositivo di

¹²⁴ Nonostante che, allo stato, non risulti nemmeno concluso, con la relativa sottoscrizione, il progetto di riforma del trattato MES, che, comunque, perché possa entrare in vigore, necessita della ratifica secondo le norme costituzionali degli Stati membri, siano stati già approvati nella riunione dell'Eurogruppo del 04.12.2019, oltre allo schema delle Guideline sul backstop (“draft guideline on the backstop facility to the SRB for the SRF”) anche tre schemi di risoluzione del Consiglio dei Governatori concernenti, rispettivamente, il massimale nominale (fissato in 68 miliardi) ed i provvedimenti per la verifica della continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione (“draft board of governors resolution for the nominal cap and the provisions on the procedure for the verification of compliance with the condition of the permanence of the legal framework”), la determinazione delle principali condizioni e termini finanziari del backstop e la relativa cessazione (“draft resolution granting the backstop facility and determining the key financial terms and conditions thereof and for the termination of the backstop facility”) e la cessazione dell'operatività, dal momento dell'entrata in vigore del “backstop”, dello strumento di capitalizzazione diretta (“draft board of governors resolution for annulment of the direct recapitalisation instrument”).



sostegno” richiede (cfr. secondo paragrafo lett. g) che “lo specifico programma di risoluzione” sia “conforme in tutti i suoi aspetti al diritto dell'Unione europea” e sia “entrato in vigore conformemente a esso”, è evidente come, per effetto delle suddette disposizioni, il consiglio di amministrazione o il direttore generale del MES, in sede di concessione del prestito, potrebbero sindacare la procedura di risoluzione e le determinazioni operate dagli organi comunitari competenti alla vigilanza sugli enti creditizi ed alla gestione delle relative crisi, con conseguente rischio di frizioni e sovrapposizione di competenze, donde ben si giustificano le preoccupazioni espresse in proposito dalla Commissione europea¹²⁵.

D'altro canto, la disciplina del progetto di riforma del trattato appare, sul punto, in contrasto con l'art. 88 (rubricato “segreto professionale e scambio di informazioni”) del Regolamento (CE) 15/07/2014, n. 806/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio che assoggetta i componenti del CRU all'obbligo del segreto professionale, facendo divieto loro “di comunicare a qualsiasi persona o autorità le informazioni riservate ricevute nel corso della loro attività professionale o ricevute da un'autorità competente o da un'autorità di risoluzione in relazione alle loro funzioni.... a meno che ciò non avvenga nell'ambito dell'esercizio delle loro funzioni a norma del presente regolamento o in forma sommaria o aggregata, tale per cui le entità di cui all'articolo 2 non possano essere identificate, oppure previo consenso espresso dell'autorità o dell'entità che fornisce tali informazioni” e che non contempla il MES nel novero dei soggetti e degli organi con i quali le informazioni stesse possono essere condivise, ai fini della pianificazione o attuazione di un'azione

¹²⁵ Cfr. il contributo della Commissione europea per l' Euro Summit del 21 giugno 2019 (“Deepening Europe's Economic Monetary Union: Taking stock four years after the Five Presidents' Report “) pag. 10 : “In addition, it is important that the responsibilities of the European Stability Mechanism are clearly defined and do not overlap or create frictions with the EU institutions and bodies that have been tasked to supervise banks or manage bank crises”).



di risoluzione.

Un altro profilo che suscita perplessità è il rilievo che nel progetto di riforma del trattato MES viene attribuito alla continuità del quadro normativo in materia di risoluzione e che si risolve, di fatto, in un pesante condizionamento della facoltà degli organi eurounitari di intervenire sulla relativa disciplina in materia¹²⁶.

Si è innanzi evidenziato come l'art. 18A del testo del progetto di riforma del trattato richiami l'allegato IV che detta i "criteri di approvazione dei prestiti e versamenti tramite il dispositivo di sostegno", stabiliti, come precisato nel primo paragrafo, in considerazione, fra l'altro, dei termini di riferimento per il dispositivo di sostegno comune al FRU approvati dal Vertice euro del 14 dicembre 2018 (lett. a) e "del considerando 15 B del presente trattato, nel quale è ricordato che i termini di riferimento per il dispositivo di sostegno comune all'FRU approvato dal Vertice euro del 14 dicembre 2018 prevede per i versamenti del dispositivo di sostegno determinati criteri, fra cui il rispetto dei principi di ultima istanza e di neutralità di bilancio nel medio periodo, la totale conformità con il regolamento (UE) n. 806/2014 e con la direttiva 2014/59/UE, e la continuità del quadro giuridico".

I "criteri di approvazione dei prestiti e versamenti tramite il dispositivo di sostegno" di cui all'allegato IV del progetto di riforma del trattato MES prevedono che: "a) al dispositivo di sostegno è fatto ricorso in ultima istanza";¹²⁷ b) sia

¹²⁶ Come evidenziato dalla Commissione europea, nel contributo citato alla nota precedente: cfr. pagg. 10 "Most importantly, the reform of the Treaty establishing the European Stability Mechanism must not create obstacles to future amendments of EU legislation, which would give rise to fundamental problems affecting the autonomy of the EU legal order. The EU's banking legislation must remain open to further developments in accordance with the Community method to adjust to changing market circumstances and complete the Banking Union".

¹²⁷ Come previsto, in termini esplicativi, dalla stessa lettera a), "Questo implica: i) l'esaurimento dei mezzi finanziari dell'FRU disponibili per l'impiego a norma dell'articolo 76 del regolamento (UE) n. 806/2014 che non sono già impegnati per azioni di risoluzione, anche nella situazione in cui l'FRU dispone di risorse finanziarie che non sono tuttavia sufficienti nello specifico caso di risoluzione; ii) l'insufficienza dei contributi ex post o l'impossibilità di disporne immediatamente; e iii) l'incapacità del CRU ad assumere prestiti a condizioni che il CRU reputi accettabili ai sensi degli articoli 73 e 74 del regolamento (UE) n. 806/2014".



“rispettato il principio della neutralità di bilancio nel medio periodo. Il CRU presenta una capacità di rimborso sufficiente a ripagare integralmente a medio termine i prestiti ottenuti tramite il dispositivo di sostegno”¹²⁸; “c) il MES dispone dei fondi richiesti”; “d) ciascuna parte dell'accordo intergovernativo sul trasferimento e la messa in comune dei contributi al Fondo di risoluzione unico nel cui territorio è esercitata l'azione di risoluzione ha assolto l'obbligo di trasferire al FRU i contributi ricevuti dagli enti autorizzati nel suo territorio”; “e) non è in corso alcun evento di default sui prestiti erogati al CRU dal MES o da altro creditore oppure, se tale evento è in corso, il CRU ha presentato un piano di interventi di recupero che il consiglio di amministrazione reputa adeguato”; “f) il consiglio dei governatori ha stabilito, ai sensi dell' articolo 18 A, paragrafi 1 e 8, del presente trattato, che è soddisfatta la condizione della continuità del quadro giuridico in materia di risoluzione bancaria definita all'articolo 18 A, paragrafo 9, dello stesso trattato”; “g) lo specifico programma di risoluzione è conforme in tutti i suoi aspetti al diritto dell'Unione europea ed è entrato in vigore conformemente a esso”¹²⁹.

¹²⁸ La neutralità di bilancio nel medio periodo comporta che il prestito che deve essere rimborsato con i contributi degli enti creditizi nel termine di tre anni eventualmente prorogabile di ulteriori due anni; nel fissare i richiamati termini di riferimento per il dispositivo di sostegno comune all'FRU, il Vertice euro del 14 dicembre 2018 ha, infatti, previsto, riguardo alla “maturity of the loans” quanto segue: “As a rule, maturity of 3 years. Possible extension by a maximum of 2 years if requested by the SRB and to be granted by the ESM BoD. If threat to Euro Area financial stability is assessed by the SRB, initial maturity can be set at 5 years upfront by the BoD”.

I suddetti terms of reference prevedono, inoltre, sub nota 5, che “Material litigation issues which would impact the SRF’s repayment capacity will be taken into account as one element when conducting the repayment capacity assessment under the condition of fiscal neutrality in the medium term”.

¹²⁹ Secondo quanto previsto dai “terms of reference” approvati nel Vertice euro del 14 dicembre 2018, il backstop comune verrebbe introdotto, al più tardi, entro la fine del periodo di transizione (scilicet del SRF), che andrà a scadere il 31.12.2023, e ne verrebbe anticipata l'introduzione, “a condizione che siano stati compiuti progressi sufficienti nella riduzione dei rischi da valutare nel 2020”. In proposito, i “terms of reference” prevedono quanto segue: “The political decision on the early introduction of the backstop will be informed by the assessment of the institutions and competent authorities in 2020 including with respect to minimum requirement for own funds and eligible liabilities (MREL) build-up and trend in non-performing loans (NPLs) reduction. This assessment will be made against the aim of 5% gross NPLs, and 2.5% net NPLs or adequate provisioning, for all SRB banks and progress thereto. Banks should build up subordinated bail-in buffers steadily in line with the 2024 targets and 2022 intermediate targets. There should be appropriate monitoring by the competent authorities to assess progress. As regards NPLs reduction, competent authorities define individual strategies for the reduction of NPL stocks for relevant banks. The SRF should be able to access the backstop for banks of all participating Member States. In case these aims are not met, Member States will undertake specific efforts also involving their insolvency/debt enforcement regimes to reach these goals in a short period of time”.



10. Considerazioni conclusive sul progetto di riforma del MES.

Conclusivamente, si ritiene che il progetto di riforma del trattato MES evidenzia rilevanti criticità, in ragione del contrasto di molti degli emendamenti previsti con il vigente ordinamento comunitario.

Sicché, evidentemente, l'adesione al progetto di riforma nei termini in cui è stato formulato, si potrebbe risolvere, per la Repubblica italiana (così come per gli altri Stati che vi aderissero), in una violazione degli obblighi derivanti dalla sua appartenenza all'Unione europea.

Ne consegue che, delle due l'una, o gli Stati interessati provvedono a modificare il progetto di riforma sì da renderlo compatibile con il vigente ordinamento comunitario o dovranno attendere che quest'ultimo sia modificato in termini tali da escludere le rilevate antinomie (sempre che, beninteso, i competenti

In proposito, occorre osservare come i summenzionati termini di riferimento collegano la diminuzione dei rischi oltre che al rispetto dei requisiti minimi di fondi propri e passività ammissibili per l'assorbimento delle eventuali perdite (cfr. art. 12 e segg. del regolamento 806/2014), alla riduzione dei c.d. crediti deteriorati (c.d. NPLs acronimo di "non performing loans"). Nessuna menzione vi è, di converso, agli strumenti finanziari complessi (derivati non quotati), classificati secondo l'IFRS 13 – IASB, relativo alla valutazione del fair value, fra le attività (e passività) di livello 2 e di livello 3, nonostante gli stessi meriterebbero grande attenzione, in ragione dei rilevanti rischi sistemici che vi sono connessi; cfr. in proposito, l'intervento del dott. Fabio Panetta, V.D.G. della Banca d'Italia, al Convegno A.B.I. "Unione Bancaria e Basilea 3 – Risk & Supervision 2017 (Roma, 14.06.2017) : "Un secondo importante tema per conferire efficacia alla supervisione e parità concorrenziale a livello europeo è la rimozione dell'incertezza nella valutazione degli attivi bancari. Particolare rilievo rivestono le attività e passività complesse, classificate in bilancio come di Livello 2 (L2) o di Livello 3 (L3). Il valore di questi strumenti non è direttamente riscontrabile sulla base di quotazioni di mercato ma è stimato con complesse tecniche di valutazione; insieme alla difficoltà di distinguere tra contratti L2 e L3, ciò può dar luogo a valutazioni da parte delle banche volte a contenere i requisiti patrimoniali mediante arbitraggi contabili e normativi. Una classificazione di tipo L2 consente, rispetto a una L3, numerosi vantaggi. In primo luogo, permette di contabilizzare sin dall'inizio profitti pari all'intera differenza tra il prezzo effettivo della transazione e il suo fair value stimato in base a modelli interni (il cosiddetto day-1 profit). Essa limita inoltre l'effetto "stigma" associato a un elevato ammontare di strumenti L3, considerati dagli analisti assai rischiosi. La elevata complessità e la bassa standardizzazione rendono gli strumenti L2 e L3 illiquidi; la loro cessione sul mercato in tempi rapidi potrebbe pertanto comportare un forte sconto sul fair value.... L'illiquidità, se non tenuta nel dovuto conto nel formulare le valutazioni, può dar luogo a utili fittizi, rappresentativi di rischi occulti. Inoltre, il valore effettivo dei portafogli L2 e L3 è difficile da valutare, in quanto non riscontrabile in prezzi rilevati su mercati attivi, ma determinato in base a stime fornite da modelli che si basano su componenti anch'esse con liquidità bassa o nulla. Il valore degli strumenti complessi detenuti dalle banche dell'area dell'euro è molto ingente. Le attività L3 e L2 ammontano rispettivamente a 162 e a 3.300 miliardi di euro; dal lato delle passività si rilevano 143 miliardi di strumenti L3 e 3.100 miliardi di L2. In totale, l'ammontare di questi strumenti è pari a dodici volte quello dei crediti deteriorati netti. Due sistemi bancari nazionali detengono il 73 per cento del totale dell'area; i primi cinque intermediari – non italiani – il 58 per cento. Va chiarito che sulla base dei dati disponibili non è possibile stabilire se gli attivi di queste classi trovino copertura negli analoghi strumenti al passivo. Solo qualora vi sia un perfect hedge i rischi sottostanti si compenserebbero. L'incertezza valutativa potrebbe pertanto manifestarsi contemporaneamente sotto forma di una sovrastima delle attività e di una sottostima delle passività, sommando – e non compensando – i relativi rischi. Dalla sua nascita, l'SSM ha affrontato con determinazione la valutazione dei crediti, in particolare quelli deteriorati (Non-Performing loans, NPL). Per più aspetti, gli strumenti L2 e L3 – opachi, illiquidi, di complessa valutazione – mostrano caratteristiche in comune con gli NPL, in presenza di assorbimenti patrimoniali di gran lunga inferiori. Soprattutto, in uno scenario di stress la diminuzione dei prezzi di questi strumenti potrebbe avere ripercussioni sistemiche....".



organi comunitari intendano dare corso alle modifiche all'uopo occorrenti).

11. Il “Pandemic Crisis Support”.

Occorre, infine, fare un breve cenno all' intervento di assistenza finanziaria precauzionale del MES (“Pandemic Crisis Support), concordato, con riferimento ai bisogni finanziari correlati allo scoppio della pandemia da coronavirus, nella riunione dell'Eurogruppo del 09.04.2020.

In proposito, al punto 16 del comunicato stampa (“Rapporto sulla risposta globale della politica economica alla pandemia di COVID-19”) emesso all'esito della riunione (videoconferenza) del 07-09.04.2020¹³⁰, l'Eurogruppo - premesso che “le reti di sicurezza sono in atto nell'area dell'euro e nell'UE” e che “nell'area dell'euro, il MES è dotato di strumenti che potrebbero essere utilizzati, se necessario, in modo adattato alla natura dello shock simmetrico causato da COVID 19” - ha comunicato la proposta “di istituire un sostegno di crisi pandemica, basato sull'esistente ECCL linea di credito precauzionale e adattata alla luce di questa specifica sfida, quale garanzia pertinente per gli Stati membri dell'area dell'euro colpiti da questo shock esterno” e che “sarebbe disponibile per tutti gli Stati membri dell'area dell'euro durante questi periodi di crisi, con condizioni standardizzate concordate in anticipo dagli organi direttivi del MES, che riflettano le sfide attuali, sulla base di valutazioni anticipate da parte delle istituzioni europee”, affermando che “l'unico requisito per accedere alla linea di credito sarà che gli Stati membri dell'area dell'euro che richiedono assistenza si impegnino a utilizzare questa linea di credito per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta, i costi relativi alla cura e alla prevenzione dovuti alla crisi COVID 19”.

¹³⁰ Comunicato stampa pubblicato nel sito internet istituzionale del Consiglio europeo – Consiglio dell'U.E.



Nel suddetto comunicato, l'Eurogruppo ha esposto, inoltre, che “le disposizioni del Trattato MES saranno seguite”, che “l'accesso concesso sarà il 2% del PIL del rispettivo membro alla fine del 2019, come parametro di riferimento”, che “con un mandato dei leader” si sarebbe impegnato “a rendere questo strumento disponibile entro due settimane, nel rispetto delle procedure nazionali e dei requisiti costituzionali”, che “la linea di credito sarà disponibile fino alla fine della crisi di COVID 19”, che “successivamente, gli Stati membri dell'area dell'euro rimarranno impegnati a rafforzare i fondamentali economici e finanziari, coerentemente con i quadri di coordinamento e sorveglianza economica e fiscale dell'UE, compresa l'eventuale flessibilità applicata dalle competenti istituzioni dell'UE”.

Nella riunione dell'08.05.2020¹³¹, l'Eurogruppo ha concordato le caratteristiche e i termini standardizzati del Pandemic Crisis Support (PCS) del MES ed ha accolto con favore le valutazioni preliminari sulla sostenibilità del debito, le esigenze di finanziamento, i rischi per la stabilità finanziaria, nonché i criteri di ammissibilità per l'accesso a questo strumento effettuate dai servizi della Commissione, in collegamento con il personale della BCE, e in collaborazione con il personale del MES¹³² convenendo con l'opinione dagli stessi espressa nel senso

¹³¹ Cfr. il relativo sommario indirizzato, in data 14.05.2020, dal Presidente dell'Eurogruppo agli altri componenti, recante in allegato lo “Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support”.

¹³² Cfr. la relazione del 06.05.2020 sulla “Eligibility assessment conducted by the Commission services in preparation of any evaluation pursuant to Article 6 Regulation (EU) No 472/13, Article 13(1) ESM Treaty and Article 3 of ESM Guideline on Precautionary Financial Assistance”, pubblicata nel sito internet istituzionale dell'ESM.

Con il suddetto documento, premesso che “the Commission services have carried out preliminary technical assessments of the economic and financial situation in the euro area and its Member States that would be required under Article 13(1) ESM Treaty and Article 3 of ESM “Guideline for precautionary financial assistance”. The up-front analyses by the Commission services have been done in liaison with the ECB staff and in collaboration with the ESM staff in line with the Memorandum of Understanding on the working relations between the Commission and the European Stability Mechanism signed in Sofia on 27 April 2018”, i Servizi della Commissione hanno rassegnato le seguenti conclusioni: “Based on these assessments, the Commission Services find that the economic and financial impact of the COVID-19 pandemic entails risks for the financial stability of the euro area (.....). At the same time, the economic situation in euro area Member States is considered to be fundamentally sound, in view also of the following specific considerations: 1. Government debts are expected to remain sustainable in all euro area Member States over the time horizon of the debt sustainability analysis (i.e. ten years) (...); 2. Whilst financing needs of all euro area Member States are expected to rise substantially compared to previous funding plans, all Member States are expected to retain market access at reasonable terms; 3. No euro area Member State is in an excessive deficit procedure pursuant to Article 126 TFEU; 4. No euro area



che tutti i membri del MES soddisfano i requisiti di ammissibilità per ricevere sostegno nell'ambito del suddetto strumento.

Nella riunione del 15.05.2019, il Consiglio dei Governatori del MES ha, quindi, approvato l'istituzione del Pandemic Crisis Support sul fondamento dell'esistente linea di credito precauzionale ECCL.

Il “term sheet” relativo al ESM Pandemic Crisis Support dell'08.05.2020¹³³, prevede, con riferimento ai requisiti di ammissibilità, “che il sostegno del MES sarà messo a disposizione di tutti i membri del MES in considerazione dell'impatto pandemico, sulla base di valutazioni preliminari delle istituzioni europee e che, peraltro, “le pertinenti procedure previste dal trattato MES e dalle linee guida sull'assistenza finanziaria precauzionale saranno seguite per ogni richiesta di “Pandemic Crisis Support”.

La valutazione preliminare di ammissibilità dovrebbe essere oggetto di conferma da parte delle competenti Istituzioni a seguito della presentazione da parte dei singoli Stati interessati della domanda di accesso alla linea di credito¹³⁴.

Il suddetto “terms sheet” prevede, in ordine alle condizioni, che “l'unico

Member State is in an excessive imbalance procedure pursuant to article 7 of Regulation (EU) 1176/2011; 5. External positions of euro area Member States are sustainable given their values and composition as well as the institutional setup of the common currency (.....); 6. The ECB has concluded that there is no evidence of systemic solvency problems in the euro area banking systems (.....)”.

Nella proposta formulata in data 08.05.2020, diretta al Consiglio dei Governatori (parimenti pubblicata nel sito internet istituzionale dell'ESM) il Direttore generale del MES ha evidenziato, in proposito, quanto segue: “...Furthermore, the European Commission, in liaison with the ECB, and in collaboration with the ESM, have prepared their preliminary assessments in respect of the ESM Members and provided the results thereof on 7 May 2020. These preliminary assessments, as well as the assessment of whether each ESM Member meets the conditions for accessing Pandemic Crisis Support as required under Article 3(3) of the Guideline on Precautionary Financial Assistance (the “Guideline”), confirm that each Member State is eligible for receiving Pandemic Crisis Support and on this basis the Board of Governors may decide to endorse the availability of Pandemic Crisis Support to all ESM Members based on the existing ECCL”.

¹³³ Pubblicato nel sito internet istituzionale del MES.

¹³⁴ cfr. “Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support” (allegato al sommario della riunione dell'08.05.2020, indirizzato, in data 14.05.2020, dal Presidente dell' Eurogruppo agli altri componenti), punto 9: “Following a request under the Pandemic Crisis Support, institutions are expected to confirm the assessments at the shortest possible notice, and prepare, together with the authorities, the individual Pandemic Response Plan, based on the agreed template”.



requisito per accedere alla linea di credito sarà che gli Stati membri del MES richiedenti si impegnino a utilizzare il sostegno il “Pandemic crisis support” del MES per sostenere il finanziamento interno dell'assistenza sanitaria diretta e indiretta e i costi correlati alla cura e prevenzione dovuti alla crisi del COVID 19” e che “tale impegno sarebbe incluso in un piano individuale di risposta pandemica (PRP), che si baserebbe su termini standardizzati per tutti i membri ESM (modello PRP)”¹³⁵.

In proposito risulta predisposto il progetto o bozza di modello (“draft template”) per il piano di risposta (“response plan”) che dovrebbe recare il dettaglio dei suddetti costi diretti ed indiretti e che dovrebbe essere stipulato fra la Commissione europea, in rappresentanza del MES, e lo Stato membro richiedente.

Occorre osservare che, nella Proposta del Direttore Generale del MES dell'08.05.2020, si evidenzia come la sottoscrizione del “response plan” convenuto fra la Commissione europea e lo Stato membro richiedente, assolve la funzione del “memorandum of understanding” prevista, dalle ordinarie procedure di concessione del sostegno finanziario, anche nella forma dell'assistenza finanziaria precauzionale¹³⁶.

Come evidenziato dal suddetto documento “dopo la fine della crisi COVID-

¹³⁵ Le linee di credito dovranno essere richieste dagli stati membri entro il 31.12.2022 e saranno disponibili per l'utilizzo per un periodo di dodici mesi, prorogabile di altri sei mesi. La scadenza massima dei prestiti è prevista in dieci anni.

¹³⁶ Leggesi, invero, nel suddetto documento (pag. 2) che “the template Pandemic Response Plan (corresponding to the memorandum of understanding as per Articles 13(3) and 14(2) of the ESM Treaty) prepared by the European Commission, details the policy measures to be attached to the financial assistance facility during the initial one year availability period”. Occorre osservare come dovrebbe ritenersi ammissibile l'erogazione del sostegno finanziario anche a fronte di spese già sostenute, per le suddette finalità, a decorrere dal febbraio 2020 (cfr. la suddetta Proposta del Direttore generale del MES dell'08.05.2020, pag. 2 : “The Pandemic Crisis Support is a form of precautionary financial assistance that aims to help ESM Members whose economic conditions are still sound to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention-related costs due to the COVID-19 crisis. The Pandemic Crisis Support will be used specifically to cover only COVID-19 crisis induced financing needs. The template Pandemic Response Plan provides that financial assistance shall be used to support domestic financing of direct and indirect healthcare, cure and prevention-related costs due to the COVID-19 crisis, incurred since February 2020, to safeguard the financial stability of the euro area and its Member States”).



19, gli Stati membri dell'area dell'euro resterebbero impegnati a rafforzare i fondamentali economici e finanziari, in linea con i quadri di coordinamento economico e fiscale e di sorveglianza dell'UE, compresa la flessibilità applicata dalle istituzioni competenti dell'UE”.

Ovviamente, gli Stati membri che beneficiassero del Pandemic Crisis Support erogato dal MES sarebbero soggetti, a termini dell'art. 2, terzo paragrafo, del regolamento Reg. (CE) 21/05/2013, n. 472/2013¹³⁷, a sorveglianza rafforzata che comporta adempimenti aggiuntivi di monitoraggio e rendicontazione rispetto al normale ciclo e procedure di sorveglianza del semestre europeo.

In proposito, occorre, peraltro, osservare che, con lettera del 07.05.2020 indirizzata al Presidente dell'Eurogruppo, il Vice Presidente della Commissione europea ed il Commissario all'Economia, premesso che la giustificazione del Pandemic Crisis Support del MES, strumento una tantum di natura temporanea, legato alla crisi COVID-19, sono le difficoltà create dalla pandemia, shock esterno e simmetrico, mentre gli Stati membri non sperimenterebbero, né sarebbero minacciati da gravi difficoltà di origine interna per quanto riguarda la loro stabilità finanziaria, hanno proposto, chiedendo l'approvazione dell'Eurogruppo, l'adozione di un quadro di rendicontazione e monitoraggio semplificato, “in linea con l'accordo politico raggiunto nell'Eurogruppo e approvato dai capi di Stato e di governo”¹³⁸.

¹³⁷ Quanto meno in ipotesi di utilizzo della linea di credito. Come innanzi rilevato (cfr. nota n.) l'art 2 (rubricato “Stati membri soggetti a sorveglianza rafforzata”) del Regolamento. (CE) 21 maggio 2013, n. 472/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dopo aver previsto, al terzo paragrafo, primo comma, che “se uno Stato membro beneficia di assistenza finanziaria a titolo precauzionale da uno o più altri Stati membri o paesi terzi, dal MESF, dal MES, dal FESF o da un'altra istituzione finanziaria pertinente, quale l'FMI, la Commissione sottopone a sorveglianza rafforzata detto Stato membro” dispone al successivo quarto paragrafo che “il paragrafo 3 non si applica a uno Stato membro che riceve assistenza finanziaria a titolo precauzionale sotto forma di una linea di credito che non è subordinata all'adozione di nuove misure politiche da parte di detto Stato membro, sempre che tale linea di credito non sia utilizzata”. Si è, peraltro, evidenziato come il summenzionato paragrafo 4, nel contemplare la possibilità che la linea di credito non sia subordinata all'adozione di nuove misure politiche, non appare conforme al disposto di cui all'art. 136, terzo comma, TFUE che assoggetta “qualsiasi assistenza finanziaria” a “rigorosa condizionalità”.

¹³⁸ La semplificazione proposta comporterebbe, fra l'altro, che la Commissione concentrerebbe i propri obblighi di monitoraggio e di segnalazione sull'uso effettivo dei fondi del PCS per coprire i costi sanitari diretti e indiretti, riflettendo l'unica condizionalità



Nella riunione dell'08.05.2020, l'Eurogruppo ha accolto con favore la proposta della Commissione di cui alla suddetta lettera¹³⁹.

associata alla linea di credito, e di conseguenza, la rendicontazione trimestrale si concentrerebbe sull'uso dei fondi per coprire i costi sanitari diretti e indiretti, non troverebbero applicazione una serie di disposizioni del regolamento 472/2013, non sarebbero eseguite missioni in loco ad hoc oltre a quelle standard che vengono regolarmente svolte nel quadro del semestre europeo, la sorveglianza rafforzata terminerebbe, al più tardi, quando la disponibilità dello strumento cessasse, e ancor prima se e quando il denaro disponibile fosse prelevato e speso dallo Stato membro beneficiario per le previste misure connesse al COVID-19, la sorveglianza post programma ex art. 14 del regolamento 472/2013 sarebbe semplificata e le missioni di revisione sarebbero integrate nel regolare ciclo di sorveglianza del semestre europeo.

¹³⁹ Cfr., in proposito, il sommario della riunione dell'08.05.2020 (sub punto 5), indirizzato, in data 14.05.2020, dal Presidente dell'Eurogruppo agli altri componenti ("We welcomed the Commission's proposal on the reporting and monitoring of the PCS, which is reflected in the letter that was addressed to me by VP Dombroskis and Commissioner Gentiloni and which outlines that a streamlined reporting and monitoring framework is warranted, given the very specific and limited scope of the PCS. During the meeting, the Council Legal Service agreed with the legal interpretation of the Commission) e l'allegato "Eurogroup Statement on the Pandemic Crisis Support", sub punto 5, ("We agree that monitoring and surveillance should be commensurate with the nature of the symmetric shock caused by COVID-19 and proportionate with the features and use of the Pandemic Crisis Support, in line with the EU framework (2) and the relevant ESM guideline. We welcome the Commission's intention to apply a streamlined reporting and monitoring framework, limited to the commitments detailed in the Pandemic Response Plan, as outlined in the letter of 7 May of Executive Vice President Valdis Dombrovskis and Commissioner Paolo Gentiloni addressed to the President of the Eurogroup. The ESM will also implement its Early Warning System to ensure timely repayment of the Pandemic Crisis Support") e che evidenzia in nota (2) "Notably recital 4 of Regulation (EU) No 472/2013: "the intensity of economic and budgetary surveillance should be commensurate with, and proportionate to, the severity of the financial difficulties encountered and should take due account of the nature of the financial assistance received".

Con riferimento alla sorveglianza, il "term sheet" prevede quanto segue: "The relevant provisions of the ESM guideline will be followed. The Commission has provided clarification on monitoring and surveillance, which should be commensurate with the nature of the symmetric shock caused by COVID-19 and proportionate with the features and use of the Pandemic Crisis Support, in accordance with the two-pack (EU Regulation No 472/2013). The ESM will implement its Early Warning System to ensure timely repayment of the Pandemic Crisis Support. The ESM and the Commission will cooperate according to the modalities agreed in their Memorandum of Understanding of April 2018".



5. I TEMPI DI PAGAMENTO IN SANITÀ, TRA REGOLE DI BUONA AMMINISTRAZIONE ED EFFICIENZA DEL SISTEMA PAESE (ESTENSORE: V.P.G. ADELISA CORSETTI)

Sommario: *1. Quadro di riferimento: la spesa sanitaria ai tempi del Covid-19; 2. La direttiva europea n. 2011/7/UE e la sentenza CGUE 28 gennaio 2020; 3. I rilievi della magistratura contabile sui tempi dei pagamenti in sanità; 4. Il contrasto ai ritardi nei pagamenti nell'ordinamento nazionale; 5. Le anticipazioni di liquidità a sostegno della puntualità dei pagamenti; 6. La piattaforma dei crediti commerciali (PCC) per la cessione dei crediti certificati; 7. La garanzia dello Stato sulla cessione dei crediti certificati e la fatturazione elettronica; 8. L'indicatore della tempestività dei pagamenti; 9. Evoluzione della piattaforma dei crediti commerciali (PCC); 10. Meccanismi premiali e sanzionatori come incentivo alla puntualità dei pagamenti; 11. Vantaggi agli enti territoriali virtuosi nei pagamenti; 12. Obbligo di accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali; 13. La riduzione del trattamento accessorio dei direttori generali e amministrativi degli enti del SSN. La sentenza costituzionale n. 78/2020; 14. Conclusioni.*

1. Quadro di riferimento: la spesa sanitaria ai tempi del Covid-19

Nel 2019, la spesa sanitaria ha raggiunto i 115,4 miliardi di euro, di cui oltre 40 miliardi per l'acquisto di “*Beni e servizi prodotti da produttori market*” (tra cui rientrano i dispositivi sanitari)¹⁴⁰.

L'ammontare di tale spesa è destinato a crescere in attuazione delle disposizioni intese a far fronte all'emergenza epidemiologica 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,

¹⁴⁰ Cfr. Corte conti, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione 15 maggio 2020, Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica, parte terza, LA SPESA E LE POLITICHE SOCIALI, La sanità e il nuovo patto della salute, Tavola I, pag. 287.



per un importo di 240 milioni di euro per il 2020, nel caso che sia necessario incrementare le dotazioni dei posti letto in terapia intensiva, in pneumologia e per malattie infettive. Inoltre, sono attribuite alle Regioni risorse per 160 milioni di euro nel 2020, per il personale sanitario in servizio, nonché per i locali e per le apparecchiature che saranno messi a disposizione dalle strutture private accreditate e non¹⁴¹. 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 dolose¹⁴².

¹⁴¹ Cfr. 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:

“1. Le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie possono stipulare contratti ai sensi dell'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, per l'acquisto di ulteriori prestazioni sanitarie, in deroga al limite di spesa di cui all'articolo 45, comma 1-ter, del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157, nel caso in cui:

a) la situazione di emergenza dovuta alla diffusione del COVID-19 richieda l'attuazione nel territorio regionale e provinciale del piano di cui alla lettera b) del presente comma;

b) dal piano, adottato in attuazione della circolare del Ministero della Salute prot. GAB 2627 in data 1° marzo 2020, al fine di incrementare la dotazione dei posti letto in terapia intensiva e nelle unità operative di pneumologia e di malattie infettive, isolati e allestiti con la dotazione necessaria per il supporto ventilatorio e in conformità alle indicazioni fornite dal Ministero della Salute con circolare prot. GAB 2619 in data 29 febbraio 2020, emerga l'impossibilità di perseguire gli obiettivi di potenziamento dell'assistenza indicati dalla menzionata circolare del 1° marzo 2020 nelle strutture pubbliche e nelle strutture private accreditate, mediante le prestazioni acquistate con i contratti in essere alla data del presente decreto.

2. Qualora non sia possibile perseguire gli obiettivi di cui al comma 1 mediante la stipula di contratti ai sensi del medesimo comma, le regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie, in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 8-quinquies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, sono autorizzate a stipulare al medesimo fine contratti con strutture private non accreditate, purché autorizzate ai sensi dell'articolo 8-ter del medesimo decreto legislativo.

3. Al fine di fronteggiare l'eccezionale carenza di personale medico e delle professioni sanitarie, in conseguenza dell'emergenza dovuta alla diffusione del COVID-19, in quanto ricoverato o in stato contumacia a causa dell'infezione da COVID-19, le strutture private, accreditate e non, su richiesta delle regioni o delle province autonome di Trento e Bolzano o delle aziende sanitarie, mettono a disposizione il personale sanitario in servizio nonché i locali e le apparecchiature presenti nelle suddette strutture. Le attività rese dalle strutture private di cui al presente comma sono indennizzate ai sensi dell'articolo 6, comma 4.

4. I contratti stipulati ai sensi dei commi 1 e 2 nonché le misure di cui al comma 3 cessano di avere efficacia al termine dello stato di emergenza di cui alla delibera del Consiglio dei Ministri del 31 gennaio 2020.

5. Sono fatte salve le misure di cui ai commi 1, 2 e 3 già adottate per cause di forza maggiore per far fronte all'emergenza dovuta alla diffusione del COVID-19.

6. Per l'attuazione dei commi 1 e 2, è autorizzata la spesa complessiva di 240 milioni di euro per l'anno 2020 e per l'attuazione del comma 3, è autorizzata la spesa di 160 milioni di euro per l'anno 2020. Al relativo onere si provvede a valere sul finanziamento sanitario corrente stabilito per il medesimo anno. Al relativo finanziamento accedono tutte le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, in deroga alle disposizioni legislative che stabiliscono per le autonomie speciali il concorso regionale e provinciale al finanziamento sanitario corrente, sulla base delle quote d'accesso al fabbisogno sanitario indistinto corrente rilevate per l'anno 2019. L'assegnazione dell'importo di cui al presente comma avviene secondo la tabella A allegata al presente decreto”.

¹⁴² 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.



La peculiare disciplina della situazione emergenziale – nella fase dell'efficacia dei relativi contratti e nelle verifiche sui comportamenti forieri di danno – rende di palmare evidenza la necessità di pervenire anche a una rapida conclusione dei procedimenti di spesa, riducendo i tempi di pagamento delle forniture.

Invero, la problematica del ritardo nei pagamenti riguarda il complesso dei beni e servizi acquisiti dalle pubbliche amministrazioni – e non soltanto la sanità – e, in tal senso, i provvedimenti assunti sul piano ordinamentale sono onnicomprensivi; tuttavia, la spesa sanitaria, per rilevanza sociale e per l'ammontare delle risorse assorbite, ha richiesto regole *ad hoc*.

Di qui la particolare attenzione al rispetto dei tempi di pagamento in sanità, manifestatasi anche da parte delle istituzioni sovranazionali.

2. La direttiva europea n. 2011/7/UE e la sentenza CGUE 28 gennaio 2020

Le 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)¹⁴³.

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".

¹⁴³ 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



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

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 termini ¹⁴⁴.

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.

¹⁴⁴ 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*



La Corte di giustizia, grande sezione, con sentenza 28 gennaio 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 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 regionali¹⁴⁵.

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 aprile 2017¹⁴⁶.

Va da sé che, una volta accertato l'inadempimento, lo Stato membro

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".

¹⁴⁵ Cfr. sentenza CGUE 28 gennaio 2020 (in causa C-122/18), par. 55, 57.

¹⁴⁶ Cfr. sentenza CGUE 28 gennaio 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)".



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, qualora la Commissione proponga altro ricorso chiedendo sanzioni pecuniarie.

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 negli appalti pubblici, esitata nella riscrittura dell'art. 113-*bis* del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, mediante la legge europea 2018¹⁴⁷.

3 I rilievi della magistratura contabile sui tempi dei pagamenti in sanità

La Sezione delle autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2019/FRG, analizzando la situazione delle gestioni economico-finanziarie dei servizi sanitari regionali con riferimento all'esercizio 2017, ha esaminato – a livello aggregato – la voce di stato patrimoniale “D) Debiti”.

I relativi importi sono 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

¹⁴⁷ 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.



(-28,35%, pari a minori importi per 7,8 miliardi di euro), con situazioni diversificate nelle diverse aree territoriali¹⁴⁸.

Nonostante l'andamento in riduzione dello *stock* di debito, un dato emerge chiarissimo: tutte le Regioni analizzate effettuano pagamenti oltre i termini¹⁴⁹.

In tal senso, appare confermata la situazione di inadempimento stigmatizzata dalla Corte di giustizia con la richiamata sentenza del 28 gennaio 2020.

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”*.

I migliori risultati conseguiti nel 2017 dal comparto sanità risultano confermati nel 2018, come risulta dalle elaborazioni effettuate dal MEF nell'ambito del Monitoraggio sui tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni¹⁵⁰.

4 *Il contrasto ai ritardi nei pagamenti nell'ordinamento nazionale*

A livello nazionale, il legislatore, oltre ad aver recepito le richiamate direttive eurounitarie, ha adottato un insieme di provvedimenti atti a contrastare il fenomeno, la maggior parte dei quali recanti riforme strutturali del sistema dei

¹⁴⁸ 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 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).

¹⁴⁹ 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.

¹⁵⁰ Cfr. <http://www.mef.gov.it/focus/Si-riducono-i-tempi-di-pagamento-delle-Pubbliche-amministrazioni>.



pagamenti delle amministrazioni pubbliche, anche in funzione della razionalizzazione e dell'informatizzazione delle procedure di gestione del bilancio e della spesa.

Sul piano generale – ma con esclusivo riferimento agli enti territoriali – occorre menzionare i progressi raggiunti con l'entrata in vigore del sistema dell'armonizzazione contabile (introdotto con il d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118), 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, liquidabile¹⁵¹. Il principio della competenza finanziaria potenziata, cardine del sistema, si coniuga con le altre disposizioni intese ad avvicinare la gestione di competenza a quella di cassa, al fine ultimo di contenere la formazione dei residui e di limitare il fenomeno dei ritardi nei pagamenti. Tra queste norme, 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 disciplinare¹⁵².

¹⁵¹ 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".

¹⁵² 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,



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.

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 analogo contenuto era stata concepita, in passato, nella vigenza del criterio di “competenza finanziaria” correlato al momento in cui sorgono le obbligazioni giuridicamente perfezionate (art. 9, co. 1, d.l. 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009, n. 102).

Art. 9, comma 1, lett. a) d.l. n. 78/2009 (Tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni):

“1. Al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231:

a) per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie:

1. le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;

2. nelle amministrazioni di cui al numero 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario 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 numero 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. Le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie locali, ospedaliere, ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari, e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici, anche trasformati in fondazioni”.



5. Le anticipazioni di liquidità a sostegno della puntualità dei pagamenti

In relazione al primo profilo, le risorse finanziarie aggiuntive da destinare al pagamento dei crediti certi, liquidi ed esigibili delle imprese nei confronti delle pubbliche amministrazioni sono state stanziare con 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).

Le erogazioni sono state configurate come anticipazioni di cassa di più lunga durata – stante la loro rimborsabilità nell'arco di un trentennio – esclusa ogni equiparabilità a debito di finanziamento, trattandosi di risorse destinate anche alla liquidazione di spesa corrente e non soltanto di investimento¹⁵³. 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, 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*

¹⁵³ 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).



di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”.

Con la legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 849-856, l. 30 dicembre 2018, n. 145) è stata ampliata la possibilità per gli enti territoriali di richiedere risorse finalizzate al pagamento dei debiti (certi, liquidi ed esigibili) maturati alla data del 31 dicembre 2018¹⁵⁴. È previsto il rimborso entro il termine del 15 dicembre 2019, mentre gli istituti finanziatori sono stati onerati della verifica dell'effettivo tempestivo utilizzo delle somme concesse (pagamenti da effettuare entro 30 giorni per i debiti degli enti del SSN, ridotti a quindici negli altri casi)¹⁵⁵.

Nuove anticipazioni sono state concesse con il d.l. 19 maggio 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) 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

¹⁵⁴ Cfr. art. 1, comma 849, l. n. 145/2018 “Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le banche, gli intermediari finanziari, la Cassa depositi e prestiti Spa e le istituzioni finanziarie dell'Unione europea possono concedere ai comuni, alle province, alle città metropolitane, alle regioni e alle province autonome, anche per conto dei rispettivi enti del Servizio sanitario nazionale, anticipazioni di liquidità da destinare al pagamento di debiti, certi, liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2018, relativi a somministrazioni, forniture, appalti e a obbligazioni per prestazioni professionali. L'anticipazione di liquidità per il pagamento di debiti fuori bilancio è subordinata al relativo riconoscimento”.

¹⁵⁵ L'art. 1, comma 851, l. n. 145/2018, specifica: “Alle anticipazioni, che non costituiscono indebitamento ai sensi dell'articolo 3, comma 17, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, non si applicano gli articoli 203, comma 1, lettera b), e 204 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonché l'articolo 62 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, fermo restando l'obbligo per gli enti richiedenti di adeguare, successivamente al perfezionamento delle suddette anticipazioni, le relative iscrizioni nel bilancio di previsione”. Il chiarimento è a precisazione della differente natura delle anticipazioni di liquidità rispetto a un debito di finanziamento, soggetto alle limitazioni dell'art. 119 cost.



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 giugno 2020 al 7 luglio 2020¹⁵⁶.

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 locali¹⁵⁷. 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 non sanitari del comparto regionale¹⁵⁸.

Come nelle anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del d.l. n. 35/2013, è prevista la restituzione in 30 anni, secondo modalità concordate nell'apposita convenzione stipulata tra il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Cassa

¹⁵⁶ 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%.

¹⁵⁷ Cfr. l'art. 115, comma 1, d.l. n. 34/2020: "E' istituito nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze un fondo, denominato «Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili», con una dotazione di 12.000 milioni di euro per il 2020. Il Fondo di cui al periodo precedente è distinto in due sezioni a cui corrispondono due articoli del relativo capitolo del bilancio dello Stato, denominati rispettivamente "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" con una dotazione di 8.000 milioni di euro e "Sezione per assicurare la liquidità alle regioni e alle province autonome per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili degli enti del Servizio Sanitario Nazionale", con una dotazione di 4.000 milioni di euro".

¹⁵⁸ 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".



deposti e prestiti, con oneri di verifica dell'effettivo tempestivo utilizzo delle somme concesse da parte 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 termini¹⁵⁹.

Inoltre, 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 dirigenziale¹⁶⁰.

6. La piattaforma dei crediti commerciali (PCC) per la cessione dei crediti certificati

L'operatività del sistema di erogazioni varato con il d.l. n. 35/2013 è stata accompagnata dallo sviluppo degli strumenti di monitoraggio dei tempi di pagamento e, in particolare, dall'implementazione della piattaforma dei crediti commerciali (PCC), avviata nel 2012 per la certificazione, su istanza del creditore, che il credito vantato nei confronti di una pubblica amministrazione (per somministrazioni, forniture, appalti e prestazioni professionali) sia certo, liquido ed esigibile, anche al fine di consentire al creditore la cessione *pro soluto* o *pro solvendo* a favore di banche o intermediari finanziari abilitati¹⁶¹.

¹⁵⁹ 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.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ 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., predisporre e mette a disposizione una piattaforma elettronica al fine dello svolgimento del procedimento di



Sin dall'avvio dell'istituto, la certificazione dei crediti commerciali è stata configurata come un obbligo, presidiato da specifiche sanzioni a carico delle amministrazioni debentrici inosservanti (*“La pubblica amministrazione di cui al primo periodo che risulti inadempiente non può procedere ad assunzioni di personale o ricorrere all'indebitamento fino al permanere dell'inadempimento”*), oltre a integrare comportamenti censurabili sotto il profilo della responsabilità disciplinare e dirigenziale¹⁶².

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 (con il richiamato d.lgs. n. 192/2012) 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.

In questo ambito, la PCC è stata configurata anche per ricevere l'elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla data del 31 dicembre di ciascun anno, trasmesso dalle amministrazioni pubbliche entro il 31 gennaio dell'anno successivo, indipendentemente dalle istanze di certificazione pervenute (art. 7, commi 4 e 4-bis).

L'inosservanza delle predette disposizioni dà luogo a responsabilità

certificazione di cui al presente decreto, dando avviso dell'entrata in funzione della piattaforma e pubblicando le relative istruzioni tecniche sul proprio sito istituzionale”.

¹⁶² Cfr. l'art. 9, comma 3-bis, quinto periodo, d.l. 29 novembre 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 gennaio 2009, n. 2.

Il quarto periodo del richiamato comma 3-bis prevede, inoltre “Ferma restando l'attivazione da parte del creditore dei poteri sostitutivi, il mancato rispetto dell'obbligo di certificazione o il diniego non motivato di certificazione, anche parziale, comporta a carico del dirigente responsabile l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 7, comma 2, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64”.



disciplinare e dirigenziale del personale con qualifica dirigenziale tenuto a curare i relativi adempimenti¹⁶³.

7. La garanzia dello Stato sulla cessione dei crediti certificati e la fatturazione elettronica

Con il d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89, è stato rivisto e potenziato lo strumento della cessione del credito certificato, specificando che *“Al fine di assicurare il completo ed immediato pagamento di tutti i debiti di parte corrente certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture ed appalti e per prestazioni professionali”* i crediti certificati e maturati al 31 dicembre 2013 delle pubbliche amministrazioni diverse dallo Stato *“sono assistiti dalla garanzia dello Stato dal momento dell’effettuazione delle operazioni di cessione”* (art. 37). 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”*¹⁶⁴.

Nello stesso contesto, è stato previsto l’obbligo della tenuta del registro delle fatture (art. 42, d.l. 24 aprile 2014, n. 66, convertito dalla l. 23 giugno 2014, n. 89); adempimento da ricollegare all’utilizzo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori, il cui termine è stato anticipato

¹⁶³ Cfr. l’art. 7, comma 2, d.l. n. 35/2013: *“La mancata registrazione sulla piattaforma elettronica entro il termine di cui al comma 1 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, e successive modificazioni. I dirigenti responsabili sono assoggettati, altresì, ad una sanzione pecuniaria pari a 100 euro per ogni giorno di ritardo nella registrazione sulla piattaforma elettronica”*. Le predette disposizioni sono richiamate dall’art. 7, comma 4-bis, relativamente all’obbligo di comunicazione dell’elenco completo dei debiti certi, liquidi ed esigibili a fine anno.

¹⁶⁴ 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”*.



al 31 marzo 2015, a opera dell'art. 25, comma 1, dello stesso decreto¹⁶⁵.

Il sistema della PCC, dal 1° luglio 2014, costituisce quindi la piattaforma per il monitoraggio dei debiti commerciali della pubblica amministrazione, 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 fattura¹⁶⁶.

8. L'indicatore della tempestività dei pagamenti

Un punto di forza del citato d.l. n. 66/2014¹⁶⁷ 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

¹⁶⁵ Sull'utilizzo della fatturazione elettronica nei rapporti economici tra pubblica amministrazione e fornitori, cfr. l'art. 6, comma 3, del decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 3 aprile 2013, n. 55 recante "Regolamento in materia di emissione, trasmissione e ricevimento della fattura elettronica da applicarsi alle amministrazioni pubbliche ai sensi dell'articolo 1, commi da 209 a 213, della legge 24 dicembre 2007, n. 244".

¹⁶⁶ Cfr. l'art. 7-bis, commi 4 e 5, d.l. n. 35/2013 (Trasparenza nella gestione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni), aggiunto dall'art. 27, d.l. n. 66/2014: "A decorrere dalla data di cui al comma 2, le amministrazioni pubbliche comunicano, mediante la medesima piattaforma elettronica, entro il 15 di ciascun mese, i dati relativi ai debiti non estinti, certi, liquidi ed esigibili per somministrazioni, forniture e appalti e obbligazioni relative a prestazioni professionali, per i quali, nel mese precedente, sia stato superato il termine di decorrenza degli interessi moratori di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, e successive modificazioni. Con riferimento ai debiti comunicati ai sensi dei commi 1, 2 e 4, le amministrazioni pubbliche, contestualmente all'ordinazione di pagamento, immettono obbligatoriamente sulla piattaforma elettronica i dati riferiti alla stessa". 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".

¹⁶⁷ Cfr. l'art. 41, comma 1, d.l. n. 66/2014: "A decorrere dall'esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione. Per le Amministrazioni dello Stato, in sede di rendiconto generale, il prospetto di cui al primo periodo è allegato a ciascuno stato di previsione della spesa".



dell'indicatore annuale della tempestività dei pagamenti a norma dell'art. 33, d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33¹⁶⁸. Specifici obblighi di comunicazione sono previsti per gli enti del SSN¹⁶⁹.

Sul punto, disposizioni di dettaglio sono state dettate con il d.P.C.M. 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”)¹⁷⁰.

¹⁶⁸ 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” così recita: “Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata”.

¹⁶⁹ Cfr. art. 41, comma 4, d.l. n. 66/2014: “Le regioni, con riferimento agli enti del Servizio sanitario nazionale, trasmettono al Tavolo di verifica degli adempimenti regionali di cui all'articolo 12 dell'Intesa 23 marzo 2005, sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, pubblicata nel supplemento ordinario n. 83 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 105 del 7 maggio 2005, una relazione contenente le informazioni di cui al comma 1 e le iniziative assunte in caso di superamento dei tempi di pagamento previsti dalla legislazione vigente. La trasmissione della relazione e l'adozione da parte degli enti delle misure idonee e congrue eventualmente necessarie a favorire il raggiungimento dell'obiettivo del rispetto della direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, sui tempi di pagamenti costituisce adempimento regionale, 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”.

¹⁷⁰ Cfr. d.P.C.M. 22 settembre 2014, art. 9, commi 1-3 (Definizione dell'indicatore di tempestività dei pagamenti): “Le pubbliche amministrazioni elaborano, sulla base delle modalità di cui ai commi da 3 a 5 del presente articolo, un indicatore annuale dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti». A decorrere dall'anno 2015, le pubbliche amministrazioni elaborano, sulla base delle modalità di cui ai commi da 3 a 5 del presente articolo, un indicatore trimestrale dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture, denominato: «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». L'indicatore di tempestività dei pagamenti di cui ai commi 1 e 2 del presente articolo 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 d.P.C.M. (Modalità per la pubblicazione dell'indicatore di tempestività dei pagamenti) prevede poi “Le amministrazioni pubblicano l'«indicatore annuale di tempestività dei pagamenti» di cui all'art. 9, comma 1, del presente decreto entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello di riferimento, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente articolo. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le amministrazioni pubblicano l'«indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti» di cui all'art. 9, comma 2, del presente decreto entro il trentesimo giorno dalla conclusione del trimestre cui si riferisce, secondo le modalità di cui al comma 3 del presente articolo. Gli indicatori di cui ai commi 1 e 2 sono pubblicati sul proprio sito internet istituzionale nella sezione “Amministrazione trasparente/Pagamenti dell'amministrazione” di cui all'allegato A del decreto



Giova sottolineare che, a norma dello stesso art. 41, comma 1, 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.

L'attuazione delle predette misure era stata rafforzata con misure sanzionatorie – divieto di assunzione di personale e di stipulazione di contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi del divieto¹⁷¹ - 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 debiti¹⁷².

legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in un formato tabellare aperto che ne consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo ai sensi dell'art. 7 del decreto legislativo n. 33 del 2013".

Sul punto, v. anche la circolare RGS n. 3 del 14 gennaio 2015 avente ad oggetto "Modalità di pubblicazione dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi e dell'indicatore di tempestività dei pagamenti delle amministrazioni centrali dello Stato, ai sensi dell'articolo 8, comma 3-bis, del DL 24 aprile 2014 n. 66 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89".

¹⁷¹ Cfr. l'art. 41, comma 2, d.l. n. 66/2014: "Al fine di garantire il rispetto dei tempi di pagamento di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le amministrazioni pubbliche di cui al comma 1, esclusi gli enti del Servizio sanitario nazionale, che, sulla base dell'attestazione di cui al medesimo comma, registrano tempi medi nei pagamenti superiori a 90 giorni nel 2014 e a 60 giorni a decorrere dal 2015, rispetto a quanto disposto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nell'anno successivo a quello di riferimento non possono procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto. È fatto altresì divieto agli enti di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi della presente disposizione. Ai fini del calcolo dei tempi medi di pagamento, si escludono i pagamenti effettuati mediante l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità o degli spazi finanziari disposti dall'articolo 32, comma 2, nonché dall'articolo 1, commi 1 e 10, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64".

¹⁷² 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".



9. Evoluzione della piattaforma dei crediti commerciali (PCC)

La PCC, come evoluta nel tempo, consente di tracciare tutte le eventuali operazioni a valere sui crediti certificati, dall'ottenimento delle anticipazioni di liquidità per il loro pagamento, sino all'esercizio della facoltà di cessione o di compensazione con altri debiti.

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 esattoriali. Si fa riferimento, in particolare, alle misure di natura fiscale previste dal testo unico della riscossione, successivamente ampliate nel piano *“Destinazione Italia”*: dal combinato 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 elettronica¹⁷³.

Le predette disposizioni, dettate per il 2014, sono state prorogate sino al 2020 (art.

¹⁷³ Cfr. l'art. 28-*quater* (Compensazioni di crediti con somme dovute a seguito di iscrizione a ruolo) 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 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. V., inoltre, l'art. 12, comma 7-*bis*, d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 (Interventi urgenti di avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015), convertito dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9.



37, comma 1-*bis*, d.l. n. 124/2019).

Analogamente, i crediti certificati sono compensabili con gli “istituti definatori della pretesa tributaria e deflativi del contenzioso tributario”¹⁷⁴ o utilizzati per ottenere il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC) anche a fronte di oneri non ancora versati¹⁷⁵.

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. 602; verifiche che 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). Peraltro, tali controlli risultano sospesi ai sensi dell’art. 153 del d.l. n. 34/2020, sicché le amministrazioni dovranno 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.

Dal 2018 è in esercizio un nuovo sistema informatico, denominato SIOPE+, realizzato in collaborazione con la Banca d’Italia, attraverso il quale anche i mandati di pagamento, al pari delle fatture, sono emessi in formato elettronico, cosicché la PCC può rilevare in modo automatico e puntuale non solo i dati sulla formazione del debito (dalle fatture elettroniche), ma anche quelli sulla loro estinzione (dai mandati di pagamento elettronico).

¹⁷⁴ Cfr. l’art. 28-*quinquies* (Compensazioni di crediti con somme dovute in base agli istituti definatori 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.

¹⁷⁵ 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.



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

10. Meccanismi premiali e sanzionatori come incentivo alla 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 dirigenziale. L’inadempimento delle puntuali prescrizioni in tema di anticipazioni di liquidità, iscrizione alla piattaforma elettronica, elenchi dei debiti scaduti, dà luogo a responsabilità dirigenziale e disciplinare ai sensi degli articoli 21 e 55 del d.lgs. n. 165/2001 (v. par. **8.5**, **8.6** e **8.7**).

Altre volte la legge ha ipotizzato sanzioni a carico degli enti inadempienti, vietando loro nuove assunzioni di personale, a qualsiasi titolo. 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 (v. par. **8**) e del pregresso art. 9, comma 3-*bis*, quinto periodo, d.l. n. 185/2008, tuttora vigente (v. par. **6**).

Nuovi provvedimenti, premiali e sanzionatori, sono stati assunti con la legge di bilancio 2019, anche se in parte rivisti con la legislazione successiva (v. par. **11-13**).

11 Vantaggi agli enti territoriali virtuosi nei pagamenti

La virtuosità nei pagamenti dei debiti commerciali rappresenta un *bonus* con riferimento a due distinte situazioni:

- gli enti locali, sulla base dell'art. 1, commi 1015, 1016 e 1017 della l. n. 145/2018, sono stati facoltizzati a 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 legge¹⁷⁶.

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 1016¹⁷⁷.

¹⁷⁶ Cfr. l'art. 1, comma 1015, l. n. 145/2018: "Nel corso del 2019 gli enti locali possono variare il bilancio di previsione 2019-2021 per ridurre il fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato per l'esercizio 2019 nella missione «Fondi e Accantonamenti» ad un valore pari all'80 per cento dell'accantonamento quantificato nell'allegato al bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità, se sono verificate entrambe le seguenti condizioni:

a) con riferimento all'esercizio 2018 l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti 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 nell'esercizio 2018 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 alla fine del 2018 si è ridotto del 10 per cento rispetto a quello del 2017, o è nullo o costituito solo da debiti oggetto di contenzioso o contestazione".

¹⁷⁷ Cfr. l'art. 1, comma 1016, l. n. 145/2018: "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:



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).

Analoga facoltà di riduzione dell'accantonamento è prevista dalla legge di bilancio 2020, sia pure in termini meno ampi¹⁷⁸;

- le Regioni e le Province autonome rispettose dei tempi di pagamento posti dal d.lgs. n. 231/2002 *“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)¹⁷⁹. Invero,

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”.

¹⁷⁸ 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”.

¹⁷⁹ 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), 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 dicembre 2015, n. 208).

Nel primo caso – per gli enti locali – la virtuosità nei pagamenti funge da incentivo rispetto ad un adempimento (la corretta costituzione del FCDE) che rappresenta un pilastro del sistema di armonizzazione contabile degli enti territoriali (v. par. 4): sostanzialmente, si traduce in un disincentivo all’adozione delle regole di prudenza cui è preordinata la disciplina degli accantonamenti.

Nel secondo caso – per le regioni – la virtuosità nei pagamenti apre alla possibilità di autorizzare mutui con riserva di successiva stipulazione al verificarsi di effettive esigenze di cassa. A fronte del principio costituzionale che correla il ricorso all’indebitamento alla sola spesa di investimento (e di norme primarie, tra cui l’art. 30, comma 15 della l. 27 dicembre 2002, n. 289, che fondano la responsabilità sanzionatoria sul mancato rispetto di tale principio), è evidente la peculiarità della previsione. 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.

12 Obbligo di accantonamento al Fondo di garanzia debiti commerciali

A tutela della puntualità dei pagamenti la legge di bilancio 2019 ha introdotto una serie di prescrizioni (commi 859-872) che vengono autodefinitive come “*principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica*” ai sensi degli artt. 117, terzo comma e 119, secondo comma, Cost. (art. 1, comma 858).



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).

Tra queste disposizioni, assume rilievo 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), il che costituisce ulteriore impulso ad aggiornare tempestivamente i dati sulla piattaforma elettronica¹⁸⁰.

Il nucleo centrale delle disposizioni autodefinte come principi di coordinamento della finanza pubblica è costituito dalla previsione, a carico degli enti territoriali in contabilità finanziaria inosservanti dei termini di cui all'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, dell'obbligo di accantonamento a **Fondo di garanzia debiti commerciali**, sul quale non è possibile disporre impegni e pagamenti e che a fine esercizio confluisce nella quota libera del risultato di amministrazione. Sul fondo sono appostate risorse proporzionate agli stanziamenti di parte corrente per acquisto

¹⁸⁰ Di conseguenza, 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+.

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").



di beni e servizi in misura via via crescente in base all'entità del ritardo (commi 859 e 862)¹⁸¹.

Lo stesso accantonamento è stabilito nei confronti degli enti che non hanno ridotto di almeno il 10% annuo lo *stock* di debito commerciale (comma 859)¹⁸², nonché di quelli non in regola con gli obblighi comunicativi di cui all'art. 33, d.lgs. n. 33/2013 (v. par. 8) e che non hanno trasmesso alla piattaforma elettronica le prescritte segnalazioni (comma 868).

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 864¹⁸³.

¹⁸¹ L'art. 1, comma 862, l. n. 145/2018 prescrive la seguente graduazione degli accantonamenti al Fondo di garanzia debiti commerciali:

- a) al 5 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, in caso di mancata riduzione del 10 per cento del debito commerciale residuo oppure per ritardi superiori a sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- b) al 3 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra trentuno e sessanta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- c) al 2 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra undici e trenta giorni, registrati nell'esercizio precedente;
- d) all'1 per cento degli stanziamenti riguardanti nell'esercizio in corso la spesa per acquisto di beni e servizi, per ritardi compresi tra uno e dieci giorni, registrati nell'esercizio precedente.

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).

La norma, come emendata dall'art. 38-*bis*, comma 2, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla l. 28 giugno 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".

¹⁸² La norma, come emendata dall'art. 38-*bis*, comma 1, d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito dalla l. 28 giugno 2019, n. 58, prevede che "In ogni caso le medesime misure non si applicano se il debito commerciale residuo scaduto, di cui al citato articolo 33 del decreto legislativo n. 33 del 2013, rilevato alla fine dell'esercizio precedente, non è superiore al 5 per cento del totale delle fatture ricevute nel medesimo esercizio". Ciò vale a dire che il legislatore considera "fisiologico" uno stock di debito che alla fine dell'anno si mantiene entro il 5% del totale delle fatture ricevute nell'esercizio di riferimento.

¹⁸³ 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 per cento 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 sessanta giorni, oppure in caso di mancata riduzione di almeno il 10 per cento del debito commerciale residuo;
- b) riducono del 2 per cento 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 trentuno e sessanta giorni;



È, peraltro, da considerare il posticipo al 2021 dell'entrata in vigore delle richiamate disposizioni sulla costituzione del Fondo di garanzia debiti commerciali (o sulla riduzione dei costi di competenza), ai sensi dell'art. 1, comma 854, lett. a), l. 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio 2020).

Inoltre, 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 (commi 869 e 870).

Da segnalare che è stata abrogata, per effetto dell'art. 50, comma 1, lett. a), d.l. n. 124/2019, la norma dell'art. 1, comma 857, l. n. 145/2018, che prevedeva il raddoppio delle misure sopra citate 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.

13. La riduzione del trattamento accessorio dei direttori generali e amministrativi degli enti del SSN. La sentenza costituzionale n. 78/2020

Le citate norme sul Fondo di garanzia debiti commerciali non si applicano

c) riducono dell'1,50 per cento 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 undici e trenta giorni;
d) riducono dell'1 per cento 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 uno e dieci giorni”.



nei confronti degli enti del SSN. La finalità di rafforzare il rispetto dei tempi di pagamento previsti dalla normativa vigente, in questo settore, è perseguita mediante una diversa misura, consistente nella previsione di uno specifico obiettivo correlato alla tempestività dei pagamenti, tale da condizionare una quota dell'indennità di risultato dei direttori generali e dei direttori amministrativi, pari al 30% del totale (comma 865)¹⁸⁴.

La misura restrittiva a carico della dirigenza degli enti del SSN¹⁸⁵ è stata sottoposta al vaglio del Giudice delle leggi da parte di talune amministrazioni regionali, che hanno eccepito la violazione dell'autonomia legislativa regionale per aver disciplinato un istituto retributivo finalizzandolo al conseguimento di un obiettivo di coordinamento della finanza pubblica.

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”*.

¹⁸⁴ 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”.

¹⁸⁵ 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.



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 PMI”, 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”.*

Con specifico riferimento alla disposizione di cui all’art. 1, comma 865, l. n. 145/2018, 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.

Ciò premesso, ad avviso della Consulta, 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 dell'indennità.

Vanno inoltre considerate le pregresse disposizioni, già citate, volte ad incentivare la puntualità dei pagamenti mediante previsione di specifiche ipotesi di responsabilità disciplinare e dirigenziale (v. par. **5, 6, 7 e 10**). Ciò per sottolineare che la contestata misura "sanzionatoria" si inserisce in un quadro già collaudato, nel quale la dirigenza rappresenta una risorsa prioritaria nel processo di ammodernamento delle strutture e dei procedimenti amministrativi; la rilevanza della funzione dirigenziale come fattore strategico dell'innovazione non può essere disgiunta dalla correlata responsabilità nel suo assolvimento¹⁸⁶.

14. Conclusioni

Da quanto precede si può osservare come il fenomeno del ritardo nei

¹⁸⁶ 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".



pagamenti dei debiti commerciali delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, degli enti del SSN sia in costante diminuzione, per effetto dei provvedimenti assunti a livello centrale (v. par. **3**).

Vanno nella giusta direzione le disposizioni volte a standardizzare le procedure di pagamento, con l'evoluzione della PCC-piattaforma dei crediti commerciali che, oltre a consentire la certificazione dei crediti da cedere a banche/intermediari finanziari o da compensare, opera come registro fatture e strumento di rilevazione dei tempi di ritardo (v. par. **9**). Così come appaiono corrette le misure intese a una maggiore responsabilizzazione dei vertici burocratici delle amministrazioni, mediante i riferiti provvedimenti sanzionatori (v. par. **10**. e par. **13**).

Il problema, tuttavia, non può considerarsi risolto.

L'esigenza di replicare con il decreto "Rilancio" gli interventi di sostegno della liquidità già varati nel 2013 è sintomatica della persistente gravità del fenomeno, ben rappresentata dalla sentenza di accertamento, da parte della Corte di giustizia, dell'inadempimento dello Stato italiano anche per i ritardi maturati dagli enti territoriali (sentenza 28 gennaio 2020).

La pronuncia del giudice europeo – richiamata dalla Consulta (sent. cost. n. 78/2020) – rimanda al concetto unitario della finanza pubblica, spettando in definitiva allo Stato trovare i rimedi più adeguati e rispondere, comunque, delle inefficienze degli enti di autonomia.

Tra i provvedimenti adottati, spicca l'impegno finanziario dello Stato nel mettere in campo le risorse (in totale 12 miliardi di euro, di cui 4 per i debiti commerciali in sanità) da destinare agli enti interessati.

Va da sé che si ripropongono gli interrogativi – già prospettati in passato –



sull'idoneità delle anticipazioni di liquidità a risolvere in modo strutturale una problematica essenzialmente gestionale, generata da inefficienze organizzative stratificate negli anni sia sul lato della spesa sia sul fronte dell'entrata. Si tratta di un rimedio utile nel breve periodo, anche ad evitare l'aggravio della spesa per interessi passivi, la cui applicazione ha generato non poche questioni: è noto che l'errata contabilizzazione nei bilanci degli enti territoriali delle anticipazioni di liquidità ha talora generato espansione della capacità di spesa sino a richiedere plurimi interventi demolitori della Corte costituzionale (v. par. 5).

Nel medio-lungo periodo, pur auspicando il buon esito dei provvedimenti già disposti, occorrerà 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.

Il persistente ritardo nei pagamenti dei debiti commerciali, si rammenta, provoca ingenti danni al sistema Paese, per l'indebita interferenza del bilancio pubblico sulla competitività del sistema delle imprese, ossia sul mercato. Usando le parole della CGUE, 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”*.

La compromissione della liquidità e della redditività delle imprese, unitamente al pregiudizio agli equilibri finanziari dei bilanci pubblici, sono destinate a prodursi in misura sensibilmente maggiore in periodi di crisi e di recessione economica.



5. QUADRO NORMATIVO SUCCESSIVO ALLE MODIFICHE AL CODICE APPALTI APPORTATE DAI PROVVEDIMENTI FINALIZZATI ALLA CRESCITA E AL SUPERAMENTO DEL BLOCCO DEI CANTIERI. GLI EFFETTI DELL'EMERGENZA COVID-19 SUGLI APPALTI PUBBLICI (ESTENSORE: V.P.G. MARIA NICOLETTA QUARATO)

Sommario: *1. Il Codice degli appalti dopo il Decreto "Sblocca Cantieri"; 2. La disciplina degli appalti al tempo dell'emergenza Covid-19; 3. Conclusioni.*

1. Il Codice degli appalti dopo il Decreto "Sblocca Cantieri";

Con il codice dei contratti pubblici emanato con d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, è stata data attuazione alle 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 comunitaria 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.

Tali obiettivi vengono perseguiti, altresì, mediante il divieto di *goldplating*, che si identifica nel divieto di inserire o mantenere livelli di regolazione superiori a quelli che le direttive richiedono. Il divieto va inteso in una prospettiva di riduzione degli oneri non necessari e non in una prospettiva di abbassamento del livello delle garanzie di salvaguardia di altri valori costituzionali, in relazione ai quali l'esigenza di massima semplificazione non può che risultare recessiva.

Nell'ordinamento interno, il codice del 2016, proprio ispirandosi al criterio di semplificazione, di derivazione comunitaria, ha modificato la modalità 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 posto sin da subito dubbi circa la sua natura. 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 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.

Il problema dell’individuazione della natura giuridica delle linee guida Anac vincolanti parrebbe superato dal decreto-legge del 18 aprile 2019 n. 32, denominato “sblocca cantieri”, convertito dalla legge n. 55 del 14 giugno 2019. Infatti, la legge prevede, in luogo delle linee guida, l’introduzione di un nuovo regolamento, ancora in corso di emanazione, che avrà la forma del d.P.R., da adottare su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze. In tal modo, si è inteso superare i dubbi sull’effettiva vincolatività delle predette linee guida nei confronti delle stazioni appaltanti e soddisfare esigenze di maggiore certezza e prevedibilità. Fino alla data di entrata in



vigore del regolamento, il Consiglio di Stato ha previsto la transitoria conservazione degli effetti delle linee guida vincolanti e dei decreti adottati in attuazione delle previgenti disposizioni. Il decreto del 2019 nulla dispone, invece, quanto al potere dell'Anac di predisporre linee guida non vincolanti, che pertanto sopravvivono alla modifica normativa, continuando a conservare la funzione di *soft law*.

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, ha 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.

Sono state, invece, valutate criticamente le nuove modalità di affidamento per i contratti sotto soglia, per i quali è 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 viene 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 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.



In materia di subappalto, invece, il previsto limite del 30% 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 per cento, potrebbe risultare ancora insufficiente per rispondere al rilievo, atteso che nella disciplina europea non è previsto alcun limite. Tanto 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”*. I giudici contabili hanno 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.

Con riguardo, poi, ai giudizi in materia di appalti pubblici, il decreto “sblocca cantieri” ha abrogato i commi 2-bis e 6-bis dell'art. 120 Codice del processo amministrativo di cui al d.lgs. n. 104 del 2010, che 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, disciplinando uno specifico e accelerato procedimento in camera di consiglio. Il rito c.d. super accelerato



rispondeva alla necessità di definire la platea dei soggetti ammessi alla gara in un momento antecedente all'esame delle offerte e alla conseguente aggiudicazione.

La norma abrogata aveva superato il vaglio della Corte costituzionale, che con sentenza n. 271 del 13 dicembre 2019, aveva dichiarato non fondate le prospettate di illegittimità costituzionale. In precedenza, anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella causa C-54/18, aveva ritenuto prioritaria la necessità di definire nel modo più rapido possibile i giudizi avverso i “provvedimenti preparatori” o le “decisioni intermedie” adottati nell'ambito del procedimento di aggiudicazione di un appalto. Allo stesso modo, con parere n. 855 del 2016, reso sullo schema di Codice dei contratti pubblici, il Consiglio di Stato aveva individuato la *ratio* del rito speciale nell'esigenza di definire la platea dei soggetti ammessi alla gara in un momento antecedente all'esame delle offerte.

Ciò nonostante, il legislatore con il decreto legge Sblocca cantieri ha ritenuto di abrogare l'art. 120 del codice appalti.

2. La disciplina degli appalti al tempo dell'emergenza Covid-19

Il Decreto Legge n. 23 dell'8 aprile 2020, in vigore dal 9 aprile s.a., persegue più linee di intervento nell'intento di fronteggiare l'impatto economico causato dall'emergenza sanitaria da virus Covid-19. 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 particolare, l'art. 103 del DL n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. Decreto Cura Italia) ha previsto la sospensione dei termini dei procedimenti amministrativi che siano iniziati ma non ancora conclusi prima del 23 febbraio 2020 o cominciati successivamente a tale data oppure a quelli il cui inizio è successivo al 15 aprile 2020, termine poi prorogato al 15 maggio 2020 dall'art. 37 del DL n. 23/2020.

La norma riguarda espressamente lo svolgimento di tutti i procedimenti amministrativi e, in un primo momento, si era dubitato che essa potesse trovare applicazione anche in relazione alle procedure di gara ad evidenza pubblica. Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con circolare del 23 marzo 2020, ha ritenuto che la sospensione dei termini procedurali si applichi *“a tutti i procedimenti amministrativi e, dunque, anche alle procedure di appalto o di concessione disciplinate dal decreto legislativo 30 aprile 2016, n. 50 ... si può, anzi, affermare, che tali procedure (le procedure di evidenza pubblica, n.d.r.) rappresentano la sedes materiae tipica di applicabilità della suddetta disposizione, in quanto in esse la fase di formazione del vincolo contrattuale è retta da regole di diritto pubblico e si sviluppa in una sequenza procedimentale che culmina nell'adozione di un provvedimento di aggiudicazione e nella successiva stipulazione di un contratto”*.

Analizzando la relazione illustrativa al Decreto, si desume che la *ratio* della normativa d'urgenza è quella di *“evitare che la PA, nel periodo di riorganizzazione dell'attività lavorativa in ragione dello stato emergenziale, incorra in eventuali ritardi o nel formarsi del silenzio significativo”*.

Con particolare riferimento alle procedure di gara non ancora avviate (punto



1 della Delibera), l'Anac prevede che le stazioni appaltanti valutino la necessità e l'opportunità di differire l'avvio delle procedure già programmate a un momento successivo alla fase di emergenza, tenendo conto di una serie di fattori ricorrenti nel caso specifico, quali l'urgenza di approvvigionamento, la necessità di prevedere il sopralluogo o la consultazione sul posto di atti o documenti, la complessità delle operazioni richieste per la preparazione delle offerte. In via generale, l'Autorità suggerisce che i soggetti aggiudicatori diano corso, nel periodo di sospensione dei termini, esclusivamente alle procedure di gara ritenute urgenti e indifferibili, adottando, in tal caso, tutte le cautele necessarie volte a favorire la massima partecipazione alla procedura e a garantire la parità di condizioni fra i concorrenti.

Per quanto riguarda, invece, le procedure selettive in corso di svolgimento (punto 2 della Delibera), vale il periodo di sospensione, a meno di specifiche e diverse valutazioni della PA, da adottare con la massima pubblicità e trasparenza. In fase di emergenza, infatti, è fondamentale non soltanto assicurare la partecipazione del maggior numero di operatori possibili e la parità di armi fra gli stessi, ma anche e soprattutto garantire e indirizzare ai concorrenti comunicazioni chiare, precise e tempestive che non lascino margini di incertezza sulla sorte delle selezioni già avviate e in corso di svolgimento. In particolare, le informazioni da fornire mediante avviso pubblico riferito a tutte le gare riguardano:

- la sospensione dei termini disposta dall'articolo 103, che si applica a tutti i termini stabiliti dalle singole disposizioni della *lex specialis* e, in particolare sia a quelli iniziali relativi alla presentazione delle domande di partecipazione e/o delle offerte, sia a quelli endoprocedimentali tra i quali, a titolo esemplificativo, quelli relativi al procedimento di soccorso istruttorio e al sub-



procedimento di verifica dell'anomalia e/o congruità dell'offerta: dal 16 maggio 2020 i termini suindicati riprenderanno a decorrere per il periodo residuo;

- l'adozione da parte della stazione appaltante di ogni misura organizzativa idonea ad assicurare comunque la ragionevole durata e la celere conclusione della procedura, compatibilmente con la situazione di emergenza in atto. L'Anac suggerisce di valutare l'opportunità di rispettare, anche in pendenza della disposta sospensione e limitatamente alle attività di esclusiva pertinenza della stessa, i termini endoprocedimentali, finali ed esecutivi originariamente previsti, nei limiti in cui ciò sia compatibile con le misure di contenimento della diffusione del Covid-19;
- la facoltà per la stazione appaltante, laddove il tipo di procedura e la fase della stessa lo consentano, di disapplicare la sospensione di alcuni termini di gara previsti a favore dei concorrenti, precisando invece quali termini restano sospesi. Tale facoltà è consentita, nelle procedure ristrette o negoziate in cui sono noti i partecipanti, già a partire dal termine per la presentazione delle offerte e, per tutte le procedure, con riferimento ai termini relativi alle fasi successive di gara. Le amministrazioni che intendano esercitare tale opzione, possono acquisire preventivamente la dichiarazione dei concorrenti in merito alla volontà di avvalersi o meno della sospensione dei termini.

In via generale, poi, l'Anac suggerisce l'adozione di misure organizzative idonee ad assicurare, in ogni caso, la ragionevole durata e la celere conclusione della procedura, circoscrivendo la sospensione delle gare entro termini strettamente necessari. L'Autorità suggerisce alle stazioni appaltanti di continuare nell'utilizzo di



strumenti telematici, anche se non espressamente previsto dalla *lex specialis* e di valutare la possibilità di svolgere le sedute pubbliche a distanza, oppure ancora di rinunciare o differire l'effettuazione del sopralluogo, qualora obbligatoriamente previsto dal bando di gara.

Con riferimento ai contratti in fase di esecuzione, compresi quelli aventi ad oggetto servizi e forniture, l'Autorità ribadisce quanto già previsto dall'art. 91 del D.L. n. 18/2020, ossia l'impossibilità di procedere all'applicazione di penali per i ritardi dovuti all'emergenza sanitaria, che quindi è valutata quale causa di forza maggiore che giustifica il ritardo.

Per quel che attiene all'ambito comunitario, sulla Gazzetta Ufficiale 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 spiega quali siano 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 epidemiologica. 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. Nel quadro della procedura aperta, il termine minimo per la presentazione delle offerte può essere ridotto a 15 giorni (in luogo dei 35 ordinari), in casi di urgenza debitamente motivata; nel quadro della procedura ristretta, il termine minimo per la presentazione della domanda di partecipazione può



essere ridotto a 15 giorni (in luogo dei 30 ordinari) e quello per la presentazione dell'offerta a 10 giorni (in luogo dei 30 ordinari). La riduzione dei termini mira a consentire una rapida aggiudicazione dell'appalto, pur nel rispetto dei principi di parità di trattamento e di trasparenza. È previsto, inoltre, 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.

Nell'intento di rispettare le raccomandazioni comunitarie, assicurare tempi celeri per le procedure di affidamento in concomitanza con l'emergenza sanitaria in atto e, al contempo, ridurre i rischi di irregolarità e di contestazioni, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha realizzato un apposito vademecum, pubblicato il 30 aprile 2020, per aiutare le Amministrazioni ad effettuare appalti semplificati e rapidi. L'obiettivo è di fornire alle stazioni appaltanti una ricognizione delle norme attualmente in vigore, non solo per far fronte all'attuale stato emergenziale, ma



anche per tutte le ipotesi in cui si rendano necessarie, in presenza dei presupposti di legge, l'accelerazione o la semplificazione delle gare.

Il Codice dei contratti, infatti, già contempla diverse misure che consentono il ricorso a procedure rapide e semplificate anche al di fuori di contesti emergenziali, il cui utilizzo è perfettamente legittimo se ricorrono i presupposti di legge.

L'Autorità ha specificato la possibilità di utilizzare l'affidamento senza previa pubblicazione del bando, già previsto dall'art. 63, del d.lgs. n. 50/2016, a condizione che la stazione appaltante abbia dichiarato e motivato, prima dell'avvio della procedura di affidamento, la necessità di ricorrere a una procedura semplificata, nonché abbia pubblicato, rispettivamente per i contratti di rilevanza comunitaria nella GUCE e per quelli sottosoglia nella G.U. italiana, un avviso volontario per la trasparenza preventiva ai sensi degli artt. 73, comma 4 e 98 del Codice appalti.

È prevista la riduzione dei termini delle procedure ordinarie di aggiudicazione di cui agli artt. 60, comma 3 e 61, comma 6, del Codice appalti e l'eliminazione temporanea del periodo di *stand still* nelle seguenti ipotesi:

- quando sia stata presentata o ammessa una sola offerta e non siano state tempestivamente proposte impugnazioni del bando o della lettera di invito, che non risultino già respinte con decisione definitiva;
- nel caso di un appalto basato su un accordo quadro;
- nel caso di appalti specifici basati su un sistema dinamico di acquisizione;
- per importi inferiori alla soglia comunitaria nel caso di acquisto effettuato attraverso il mercato elettronico;
- per affidamenti di importo inferiore a 40.000 euro, mediante affidamento



diretto anche senza previa consultazione di due o più operatori economici o per i lavori in amministrazione diretta;

- per affidamenti di importo pari o superiore a 40.000 euro e inferiore a 150.000 euro per i lavori, o alle soglie di cui all'art. 35 per le forniture e i servizi.

La disciplina prevede l'esecuzione anticipata del contratto, in via d'urgenza, successivamente all'aggiudicazione, nelle ipotesi oggettivamente imprevedibili elencate dall'art. 32, comma 8, del d.lgs. n. 50/2016.

È prevista la procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando, ove sussistano ragioni di estrema urgenza derivante da eventi imprevedibili per l'Amministrazione aggiudicatrice, ivi comprese le emergenze di protezione civile, a condizione che in tali ipotesi venga data adeguata evidenza al nesso di causalità tra situazione di emergenza epidemiologica e urgenza dell'affidamento del servizio. Tale procedura si può utilizzare anche negli appalti nei settori speciali e per gli incarichi di progettazione e connessi.

Sono ammesse le procedure in caso di somma urgenza o di protezione civile disciplinate dall'art. 163, del d.lgs. n. 50/2016: al ricorrere dei presupposti e delle condizioni previste dalla norma stessa, il RUP o il tecnico dell'Amministrazione competente possono disporre l'immediato avvio dell'esecuzione. Tale procedura si applica anche a specifici lavori nel settore dei beni culturali, di importo superiore a 300.000,00 euro.

Nelle ipotesi in cui si proceda all'affidamento con procedura negoziata senza bando per motivi di urgenza o all'esecuzione diretta in somma urgenza, la stazione appaltante può dare immediata efficacia al subappalto, eseguendo il controllo del possesso dei requisiti del subappaltatore sulla base di autocertificazione fornita da



quest'ultimo.

L'art. 97, comma 3-bis del D.Lgs. n. 50/2016, prevede l'esclusione o la rapida soluzione delle procedure di verifica dell'anomalia dell'offerta. Nel caso di offerte di numero inferiore a 5, non si procede al calcolo della soglia di anomalia, restando comunque in capo alla stazione appaltante la possibilità di valutare la congruità di ciascuna di esse, in base ad elementi specifici, quando l'offerta appaia anormalmente bassa. In presenza di offerte in numero pari o superiore a 10, per affidamenti di lavori, servizi e forniture sottosoglia, non transfrontalieri, con il criterio di aggiudicazione del prezzo più basso, si può procedere alla esclusione automatica delle offerte anomale, prevedendo la specifica clausola nel bando di gara.

Circostanze impreviste e imprevedibili per l'amministrazione aggiudicatrice, inclusa la sopravvenienza di nuove disposizioni legislative o regolamentari o provvedimenti di autorità od enti preposti alla tutela di interessi rilevanti, possono giustificare modifiche del contratto durante il periodo di efficacia (art. 106, comma 1, lett. c), del D.Lgs. n. 50/2016), senza la necessità di una nuova procedura di affidamento, a condizione che la modifica non alteri la natura del contratto.

Inoltre, ragioni di urgenza possono accelerare il procedimento per la risoluzione del contratto in caso di inadempimento dell'esecutore (art. 108, comma 4, del D.Lgs. n. 50/2016). In particolare, il termine assegnato all'esecutore, per controdurre ai contestati ritardi per negligenza nell'esecuzione delle prestazioni contrattuali, può essere anche inferiore a 10 giorni.

3. Conclusioni

Ancora una volta, il legislatore nazionale, anziché optare per una riforma organica in materia di appalti pubblici, al fine di introdurre criteri di efficacia e di



semplificazione delle procedure, si è limitato ad effettuare interventi sporadici di correzione e di integrazione della disciplina vigente, per adeguarla alle richieste di modifica alla disciplina sovranazionale da parte degli organismi comunitari.

La pandemia in corso, nonché il rispetto delle misure richieste dalla normativa per il contenimento del virus Covid-19, hanno imposto vincoli eccezionali nell'esecuzione delle commesse, pubbliche e private, sino a giungere, in taluni casi, alla sospensione dei cantieri. Per far fronte all'emergenza sanitaria in atto, la normativa speciale ha introdotto norme *ad hoc* per l'accelerazione e la semplificazione delle procedure di gara e l'Anac ha effettuato una vera e propria ricognizione delle norme vigenti.

Infine, occorre osservare che non è ancora stato emanato il Regolamento unico del Codice dei contratti pubblici, finalizzato alla riunione in un unico corpo normativo delle disposizioni attualmente contenute nelle linee guida dell'Anac. L'emanazione di detto Regolamento risponderebbe a esigenze di certezza e di prevedibilità degli adempimenti richiesti e consentirebbe, altresì, di superare i dubbi sull'effettiva vincolatività delle predette linee guida nei confronti delle stazioni appaltanti.



6. LA GESTIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO NELL'EMERGENZA SANITARIA DA COVID-19: SMART WORKING E DIDATTICA A DISTANZA (ESTENSORI: V.P.G. PAOLA BRIGUORI – SABRINA D'ALELIO)

Sommario: *1. Il lavoro agile; 2. Dalla riforma Madia alla legge 22 maggio 2017, n. 81*

La riforma Madia costituisce il momento di avvio verso 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, ben diverso dall'obiettivo attuale dell'emergenza da Covid-19, che ha, appunto, favorito il ricorso al lavoro agile al fine di garantire il distanziamento sociale e, nel contempo, l'erogazione dei servizi necessari.

Ed, infatti, l'art. 14 della legge 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*”. Le amministrazioni pubbliche dovevano adeguare



altresì i propri sistemi di monitoraggio e controllo interno, individuando specifici indicatori per la verifica dell'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”*.

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 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”*. Una compiuta disciplina di base del lavoro agile (detto anche *smart working*) è prevista al capo II della suddetta legge (artt. 18-24), che pone l'accento sulla flessibilità organizzativa, sulla volontarietà delle parti che sottoscrivono l'accordo individuale e sull'utilizzo di strumentazioni che consentano di lavorare da remoto (come ad esempio: *pc portatili, tablet e smartphone*).

In particolare, l'articolo 18, comma 1, della legge 22 maggio 2017, n. 81 definisce il lavoro agile quale *“..modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento*



dell'attività lavorativa. Si prevede che la prestazione lavorativa debba essere eseguita in parte all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva”.

Il comma 3, del medesimo articolo prevede l'estensione del lavoro agile anche al pubblico impiego, disponendo che la disciplina dettata si applica, in quanto compatibile, “... *anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell'articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l'applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti”.*

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.

La norma prevede, infatti, che l'accordo relativo alla modalità di lavoro agile è stipulato per iscritto ai fini della regolarità amministrativa e della prova, e disciplina l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro ed agli strumenti utilizzati dal lavoratore. L'accordo individua, altresì, i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro.

Inoltre, l'accordo può essere a termine o a tempo indeterminato; in tale ultimo caso, il recesso può avvenire con un preavviso non inferiore a trenta giorni. Nel caso



di lavoratori disabili ai sensi dell'articolo 1 della legge 12 marzo 1999, n. 68, il termine di preavviso del recesso da parte del datore di lavoro non può essere inferiore a novanta giorni, al fine di consentire un'adeguata riorganizzazione dei percorsi di lavoro rispetto alle esigenze di vita e di cura del lavoratore.

In presenza di un giustificato motivo, ciascuno dei contraenti può recedere prima della scadenza del termine nel caso di accordo a tempo determinato, o, senza preavviso, nel caso di accordo a tempo indeterminato.

1.2. La legge di bilancio n.145 del 30 dicembre 2018

La legge 145 del 30 dicembre 2018 (legge di bilancio 2019) ha arricchito ulteriormente la disciplina del lavoro agile. L'art. 1, comma 486 (legge di bilancio 2019), 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. 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 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”*.

1.3. La direttiva 3 giugno 2017, n.3 del Dipartimento della Funzione Pubblica

In attuazione delle norme sopra citate il 3 giugno 2017 il Dipartimento della



Funzione pubblica ha adottato la direttiva n. 3/2017 – recante le linee guida sul lavoro agile nella PA – che è divenuto il principale riferimento per la disciplina del lavoro agile nella PA prima dell'emergenza COVID-19.

Occorre premettere che la direttiva non era finalizzata ad individuare un modello unico di approccio all'introduzione del lavoro agile poiché, basandosi su di un accordo individuale tra le parti, ogni amministrazione può disegnare autonomamente il modello che meglio risponde alle proprie esigenze e alle proprie dinamiche organizzative per soddisfare gli obiettivi qualitativi e quantitativi di cui all'art. 14 della Legge Madia.

Dopo una parte introduttiva, recante indicazioni sul contesto normativo, le misure organizzative e la disciplina del monitoraggio, vi è una parte dedicata alle proposte metodologiche e poi quella centrale che è relativa agli aspetti organizzativi e alla gestione del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali.

“Non esistono modelli statici di smart working”, così recita la direttiva n. 3/2017, perché si limita 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.

Nella Direttiva si prevede che le finalità sottese sono 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 a: valorizzazione delle risorse umane e razionalizzazione delle risorse strumentali disponibili nell'ottica di una maggiore produttività ed



efficienza; responsabilizzazione del personale dirigente e non; riprogettazione dello spazio di lavoro; promozione e più ampia diffusione dell'utilizzo delle tecnologie digitali; rafforzamento dei sistemi di misurazione e valutazione della *performance*; 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 direttiva¹⁸⁷ propone l'attivazione del lavoro agile con una fase di sperimentazione attraverso l'avvio di un progetto pilota che coinvolga preliminarmente un'unità organizzativa che per caratteristiche si presta maggiormente alla prima fase di sperimentazione. Il tutto con la previsione di un monitoraggio dell'andamento del fenomeno per permettere la progressiva diffusione del nuovo modulo contrattuale.

Si prevede espressamente che la prestazione dell'attività lavorativa in "*lavoro agile*" non varia la natura giuridica del rapporto di lavoro subordinato, la posizione

¹⁸⁷ 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.



della lavoratrice o del lavoratore all'interno dell'amministrazione e non modifica la relativa sede di lavoro di assegnazione.

La Direttiva precisa che ciascuna pubblica amministrazione, per agevolare l'adesione alle nuove modalità di organizzazione del lavoro, è chiamata, in particolare, a:

- 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 124/2015;
- 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;
- 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 124/2015 e, a regime, ad almeno il 10 per cento del proprio personale, ove lo richieda, la possibilità di avvalersi di tali modalità;
- 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;

- promuovere, anche attraverso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, percorsi di formazione mirati rivolti ai dipendenti pubblici e, in particolare, ai dirigenti per una maggior 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;
- 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;
- 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.

La prestazione di lavoro subordinato si svolge, pertanto, *previo accordo*¹⁸⁸

¹⁸⁸ 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 modalità di compensazione nell'ambito del bilancio triennale, previa verifica della praticabilità di questa possibilità.



scritto tra le parti, con le seguenti modalità:

1. esecuzione della prestazione lavorativa in parte all'interno dei locali dell'amministrazione e in parte all'esterno (flessibilità spaziale della prestazione) ed entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva (flessibilità dell'orario di lavoro). In merito ai luoghi possibili di lavoro non si prevede necessariamente una postazione fissa durante i periodi di lavoro svolti all'esterno dei locali dell'amministrazione. Ferma restando l'alternanza tra locali dell'ente e locali esterni e la non necessità di una postazione fissa, sarebbe opportuna l'individuazione dei locali esterni, d'intesa tra amministrazione e lavoratori. Per l'orario di lavoro si pone il tema di un possibile controllo del rispetto dello stesso orario, ferma restando la necessità di promuovere una cultura dell'organizzazione del lavoro per obiettivi e risultati con forte responsabilizzazione del lavoratore rispetto al suo apporto lavorativo.
2. definizione del numero di giorni, di ore, di mesi, di anni di durata dello *smart working* con prevalenza della modalità di prestazione in sede; valutare la frazionabilità nella giornata oppure stabilire lo *smart working* per la giornata intera; ragionare in termini di giorni fissi o giorni variabili;

-
8. Individuare possibili risparmi conseguenti.
 9. Garantire e verificare l'adempimento della prestazione lavorativa. Svolgere il potere di controllo come proiezione del potere direttivo del datore di lavoro finalizzato alla verifica dell'esatto adempimento della prestazione lavorativa.
 10. 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.
 11. 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.
 12. Verificare l'integrità del patrimonio dell'amministrazione e la protezione dei dati utilizzati.
 13. Adeguare le misure in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro alla prestazione lavorativa svolta con le modalità dello *smart working*.



3. individuazione della correlazione temporale dello *smart working* rispetto all'orario di lavoro e di servizio dell'amministrazione anche mediante fasce di reperibilità;
4. possibilità di utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Qui si pone un tema collegato alle mansioni ed al ruolo del lavoratore rispetto allo svolgimento della prestazione, all'organizzazione e a quello delle strumentazioni necessarie per l'adempimento. In particolare, non dovrebbe sussistere l'obbligo dell'amministrazione di fornire la strumentazione necessaria. Tuttavia, nel caso in cui la procurasse si potrebbero porre i noti temi, analoghi al telelavoro, sulla sicurezza e buon funzionamento della strumentazione fornita e sui relativi costi.

Molto delicato è il ruolo 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 contrattuale.

Si rinvia all'articolo 5, comma 2, del d.lgs. 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, 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 prescindersi dalle altre forme di partecipazione sindacale previste o dalla contrattazione laddove si rientri nelle materie di competenza della stessa.

In assenza di una disciplina contrattuale in materia, che preveda le modalità e gli istituti della partecipazione sindacale, la direttiva osserva che, limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro, sia 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.

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

2. Il lavoro agile (lo smart working) e l'emergenza da COVID-19 nella pubblica amministrazione



1. Come detto, la fase sperimentale del lavoro agile nella pubblica amministrazione ha subito una battuta d'arresto da marzo 2020 a seguito dell'emergenza da COVID-19, che, 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 81/2017, perché ispirata a principi diversi 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 previsto 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”.

Tale normativa è stata poi estesa a tutto il territorio nazionale con il dl 17 marzo 2020, n. 18, 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 *smart working* perde le sue connotazioni originarie, poiché non è previsto su base volontaria ma viene imposto per settori compatibili, anche prescindendo dall'accordo tra le parti.

L'art. 87 del dl. n.18/2020 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. Conseguentemente le amministrazioni: a) limitano 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) prescindono 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 in lavoro agile 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. 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.124/2015) che prevedeva una fase di sperimentazione del lavoro agile (art. 18, decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9).

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.

Si rammenta che, il ricorso al lavoro agile viene considerato un diritto per le fasce di lavoratori più deboli. L'art. 39 del dl 18 cit. 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".

Viene ribadito che il ricorso al lavoro agile non richiede più l'accordo tra le parti e con modalità informative semplificate. Questo trova conferma nelle norme che si susseguono. 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".



Con il più recente dl 19 maggio 2020, n. 34 – cd. *decreto rilancio* - il principio viene ribadito e vi è un altro intervento di dettaglio sulla materia con la previsione dell'estensione di tale disciplina anche al settore privato. All'art. 90, si 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”*.

La norma aggiunge una tutela rafforzata per altre categorie di lavoratori più deboli. Si prevede al comma 1 dell'art. 90 cit. che, fino alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, fermo restando il rispetto degli obblighi informativi previsti dagli articoli 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. 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.2 (recante “*Indicazioni in materia di contenimento e 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 cd. *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*” con la quale è stato sostanzialmente rivisto l'istituto dello *smart working* nel pubblico impiego nella fase della riapertura delle attività (cd. *fase 2*) e alla luce del decreto rilancio.

2.1 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-2019, 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 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 giustificare 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. 9¹⁸⁹, recante *“Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese*

¹⁸⁹ L' Art. 18, dl n.9/2020 prevede molto di più. Si riporta per meglio comprenderne la portata.

“1. Allo scopo di agevolare l'applicazione del lavoro agile di cui alla legge 22 maggio 2017, n. 81, quale ulteriore misura per contrastare e contenere l'imprevedibile emergenza epidemiologica, i quantitativi massimi delle vigenti convenzioni-quadro di Consip S.p.A. per la fornitura di personal computer portatili e tablet possono essere incrementati sino al 50 per cento del valore iniziale delle convenzioni, fatta salva la facoltà di recesso dell'aggiudicatario con riferimento a tale incremento, da esercitarsi entro quindici giorni dalla comunicazione della modifica da parte della stazione appaltante. 2. Nel caso di recesso dell'aggiudicatario ai sensi del comma 1 o nel caso in cui l'incremento dei quantitativi di cui al comma 1 non sia sufficiente al soddisfacimento del fabbisogno delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché degli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Consip S.p.A., nell'ambito del Programma di razionalizzazione degli acquisti della pubblica amministrazione, e' autorizzata sino al 30 settembre 2020, ai sensi dell'articolo 63, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50: a) allo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bandi di gara finalizzate alla stipula di convenzioni-quadro interpellando progressivamente gli operatori economici che hanno presentato un'offerta valida nella procedura indetta da Consip S.p.A. per la conclusione della vigente Convenzione per la fornitura di personal computer portatili e tablet, alle stesse condizioni contrattuali offerte dal primo miglior offerente; b) allo svolgimento di procedure negoziate senza previa pubblicazione di bandi di gara finalizzate alla stipula di convenzioni-quadro e di accordi-quadro aventi ad oggetto beni e servizi informatici, selezionando almeno tre operatori economici da consultare, se sussistono in tale numero soggetti idonei, tra gli operatori economici ammessi nella pertinente categoria del sistema dinamico di acquisizione di cui all'articolo 55, comma 14 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50. 3. Ai fini dello svolgimento delle procedure di cui al comma 2 le offerte possono essere presentate sotto forma di catalogo elettronico di cui all'articolo 57 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, e la raccolta delle relative informazioni può avvenire con modalità completamente automatizzate. 4.



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.

Così si precisava che *“relativamente alle attività individuate, le amministrazioni prevedono 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, fermo restando quanto rappresentato nel precedente paragrafo in merito al personale con qualifica dirigenziale”*.

Sul punto, come già chiarito nella citata circolare n. 1 del 2020, si ricordava la possibilità di ricorrere alle modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa anche nei casi in cui, a fronte dell'indisponibilità o insufficienza di dotazione informatica da parte dell'amministrazione, il dipendente si rendesse disponibile ad utilizzare propri dispositivi, garantendo in ogni caso adeguati livelli di sicurezza e protezione della rete secondo le esigenze e le modalità definite dalle singole pubbliche amministrazioni.

2.2 La Direttiva di maggio 2020 n.3 costituisce l'ultimo *step* del lento

Ai contratti derivanti dalle procedure di cui al comma 2 possono ricorrere le pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 nonche' gli organismi di diritto pubblico di cui all'articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, previa attestazione della necessita' ed urgenza di acquisire le relative dotazioni al fine di poter adottare le misure di lavoro agile di cui al comma 1 per il proprio personale. 5. All'articolo 14, comma 1, della legge 7 agosto 2015, n. 124, le parole "per la sperimentazione" sono soppresse”.



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.

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 citato articolo 87 che, come detto, definisce il lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa”*.

Nello scenario attuale, dunque, 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, 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”*. Nella fase attuale, 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 è 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 tale da ad assicurare 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.

2.2.1 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 all'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.

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

3.1. Introduzione

Con il termine **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 del termine “*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*.

3.2. 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 (da ultimo quello del 17 maggio 2020), 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 **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, 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.

Proprio al fine di rendere quanto più possibile effettiva la realizzazione di questa nuova modalità didattica, con il dl 17 marzo 2020, n. 18 sono stati stanziati dal Governo 85 milioni di euro per l’anno 2020, sia a favore delle scuole per l’acquisto delle piattaforme, sia a favore degli studenti meno abbienti per l’acquisto di *smartphone, pc, tablet* ecc. (cfr. art. 120 del dl n. 18 del 2020).

3.3. L’evoluzione della didattica a distanza: da consigliata a obbligatoria.

Il DECRETO-LEGGE 8 aprile 2020, n. 22 articolo 2, comma 3, 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 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.

Invece 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 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 da parte dei docenti, il Dirigente scolastico e il restante personale era tenuto 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 a tutto il personale della scuola, 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 richiamato dall'*articolo 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.

3.4. 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.

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 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, smartphone) 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.

Ma la tecnologia non è tutto, 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?”*.

Quindi, da un lato ci deve essere una grande disponibilità al progresso e, dall'altro, una non minore attenzione a chi non può connettersi e che vive il processo formativo con drammatica difficoltà. Tentare l'uguaglianza sostanziale educativa 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).

3.5 Conclusioni. Lo smart working nel 2019. Dati statistici e prospettive future.

Dai dati forniti dall'Osservatorio *smart working*¹⁹⁰ risultano segnali piuttosto incoraggianti perché nel 2019 gli *smart workers* in Italia hanno toccato **quota 570 mila, crescendo del 20% rispetto al 2018.**

Infatti, tra le principali evidenze dell'anno passato, emerge che nella PA si è registrata la crescita più consistente delle iniziative di lavoro agile: in un anno nel settore pubblico sono raddoppiati i progetti strutturati di *smart Working* (passando dall'8% al 16%). La percentuale di grandi imprese che ha avviato al suo interno progetti di *smart Working* è, invece, variata di poco (nell'ultimo anno siamo passati dal 56% al 58%) e quella delle piccole e medie imprese è aumentata dall'8% al 12%, ma si è anche registrato un aumento preoccupante della percentuale di imprese disinteressate al tema (passate dal 38% al 51%). Guardando ai progetti strutturati delle grandi imprese, si è rilevata una forte crescita interna in termini di persone coinvolte e di maturità dell'iniziativa: se la popolazione aziendale mediamente coinvolta nell'iniziativa nel 2018 era il 32%, nel 2019 è stata il 48%. In questo caso, possiamo quindi parlare di un vero e proprio consolidamento di questo modello: se da un lato c'è un rallentamento del processo, dall'altro cresce il numero delle persone coinvolte. Per quanto riguarda la PA, sono aumentate le iniziative strutturate, pur avendo ancora una diffusione interna limitata: coinvolgono mediamente il 12% della popolazione dell'amministrazione, percentuale radicalmente diversa da quella delle imprese private e vicina al 10%

¹⁹⁰Si veda "osservatori.net digital innovation, Milano 30 ottobre 2019".



che la direttiva Madia definiva come limite minimo all'adozione del lavoro agile.

L'Osservatorio *smart Working* 2019 ha poi messo in luce come tra i principali motivi per cui si adotta il lavoro agile spiccano il miglioramento del *work-life balance* dei lavoratori (indicato dal 78% delle grandi imprese e delle PA), seguito da quello dell'*engagement* e della capacità di attrarre talenti (indicato dal 59% delle grandi imprese, 9% delle PMI e 10% delle PA), del benessere organizzativo (46% per le grandi imprese, 50% per le PMI e 71% per le PA) e della produttività/qualità del lavoro (44% per le grandi imprese, 12% per le PMI e 62% per le PA).

Inoltre, i lavoratori *smart* mediamente presentano un grado di soddisfazione e coinvolgimento nel proprio lavoro molto più elevato di coloro che lavorano in modalità tradizionale: il 76% si dice soddisfatto della sua professione, contro il 55% degli altri dipendenti; uno su tre si sente pienamente coinvolto nella realtà in cui opera e ne condivide valori, obiettivi e priorità, contro il 21% dei colleghi. Inoltre, sono più soddisfatti dell'organizzazione del proprio lavoro (il 31% degli *smart workers* contro il 19% degli altri lavoratori), ma anche delle relazioni fra colleghi (il 31% contro il 23% degli altri) e della relazione con i loro superiori (il 25% contro il 19% degli altri).

Non v'è dubbio che nel 2020, a seguito degli effetti derivanti dalla normativa emergenziale legata al Covid 19, il dato statistico dell'anno passato è necessariamente destinato a subire un rilevante incremento che con molta probabilità tenderà a consolidarsi anche negli anni futuri, ad emergenza sanitaria conclusa.

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. 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 ancora da definire criteri per la misurazione della *performance*, la disciplina del lavoro straordinario e della eventuale spettanza del buono pasto.



7. MANOVRA ECONOMICA, DEF, POLITICHE FISCALI (ESTENSORI: VV.P.G. ARTURO IADECOLA E DONATO LUCIANO)

Sommario: *1. Il quadro normativo di riferimento. 2. Il semestre europeo 2019. 2.1. Le valutazioni della Commissione. 2.2. Stabilità e riforme nel Documento di economia e finanza. 2.3. La posizione del Consiglio. 3. La manovra di bilancio. 4. I risultati di finanza pubblica a fine 2019. 5. Alcune considerazioni. 6. L'interlocuzione con l'Unione Europea nel 2020.*

1. Il quadro normativo 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 dell'11 dicembre 1991 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: rapporto indebitamento netto/Pil non superiore al 3% (ovvero superiore in via eccezionale e temporanea), là dove per indebitamento netto si intende il saldo globale del conto economico consolidato delle pubbliche Amministrazioni; 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)¹⁹¹.

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 bilancio¹⁹².

A tal riguardo, inoltre, la l. 3 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica - lcf) 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 periodo). Questa previsione è stata recepita nella Costituzione ad opera della l. cost. 1/2012, che ha modificato l'art. 119 della Carta fondamentale. La lcf ha, altresì, stabilito che «*Le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti*

¹⁹¹ 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*).

¹⁹² 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'articolo 1, comma 823, della l. 30 dicembre 2018, n. 145.



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;
- 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, lcf) che entro il 30 aprile di ogni anno ciascuno Stato deve presentare contestualmente al Consiglio e alla Commissione due documenti, 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 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, predispone il proprio bilancio e dà seguito alla manovra di finanza pubblica.

Nel quadro 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, paragrafo 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. 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 (articoli 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 basati su una stretta interazione e interlocuzione tra Istituzioni europee (Commissione europea e Consiglio dell'UE) e autorità nazionali e si concretizza 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 P.A.).

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 (che nel caso italiano è il Documento di economia e finanza, Def) che 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, per quanto si è già detto, fa 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'articolo 119 del Trattato di funzionamento dell'unione europea (TFUE), le regole europee 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*, EDP), finalizzata appunto a rendere cogente il limite del 3 per cento per il rapporto disavanzo/Pil e del 60 per cento per il rapporto debito/Pil, qualora quest'ultimo non si stia riducendo ad un ritmo adeguato. La procedura EDP, definita in dettaglio nell'articolo 126 del Trattato, viene pertanto aperta quando uno Stato membro oltrepassa la soglia del 3 per cento, oppure quando non rispetta la regola di riduzione del rapporto debito/Pil ad un ritmo soddisfacente. La procedura EDP, 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 e alla regola del debito che specifica il ritmo di avvicinamento del debito al valore soglia del 60 per cento



del Pil. Quanto alla regola del debito, l'articolo 2 del regolamento (CE) n. 1467/1997 stabilisce che, per la quota del rapporto debito/PIL in eccesso rispetto al valore del 60 per cento, 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 la regola è considerata soddisfatta se la riduzione del differenziale di debito rispetto al 60 per cento 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 della regola si terrà conto dell'influenza del ciclo economico. Solo se nessuna di queste tre condizioni viene soddisfatta la regola del debito è considerata non rispettata portando alla redazione, da parte della Commissione europea, di un rapporto ai sensi dell'articolo 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'articolo 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 per cento del rapporto *deficit*/Pil (indicato nel quadro del braccio correttivo del Patto di Stabilità) 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'articolo 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 cento per i paesi più indebitati e ad alto rischio). Deviazioni temporanee dalla misura dello 0,5 per cento possono essere ammesse, oltre che in presenza di eventi eccezionali, nel caso in cui sussistano specifici presupposti di flessibilità individuati nel quadro delle regole europee¹⁹³.

2. Il semestre europeo 2019.

2.1. Le valutazioni della Commissione.

Il 27 febbraio 2019, la Commissione ha pubblicato la relazione per Paese relativa all'Italia per il 2019, nella quale ha preso atto dei progressi limitati compiuti dal Paese nel dar seguito alle raccomandazioni specifiche adottate, nei suoi confronti, nell'anno precedente.

In primo luogo, la Commissione ha riscontrato che, dopo la solida crescita reale del Pil registrata nel 2017, l'attività economica aveva subito un rallentamento. Ciò, secondo la Commissione, era dovuto in parte anche all'incertezza politica interna, che incideva negativamente sulla fiducia delle imprese e sull'economia reale tramite premi di rischio più elevati. La crescita reale del Pil era diminuita nel 2018, e si prevedeva che, a causa della forte incertezza sulle politiche interne e delle prospettive globali, rallentasse considerevolmente nel 2019 prima di registrare una ripresa nel 2020.

L'elevato debito pubblico dell'Italia rimaneva una delle principali criticità evidenziate nella relazione, tale da costituire un grave fattore di vulnerabilità. Sul punto la Commissione ha evidenziato che le proiezioni del Governo alla base del bilancio 2019 prevedevano il rapporto debito/Pil in ascesa nel 2018 e in ulteriore

¹⁹³ Comunicazione della Commissione Europea “*sfruttare al meglio la flessibilità consentita dalle norme vigenti del patto di Stabilità e Crescita*” (13 gennaio 2015).



aumento nel 2019 a causa delle deboli prospettive macroeconomiche, del mancato conseguimento degli obiettivi in materia di privatizzazioni e del peggioramento del saldo primario.

I rendimenti dei titoli di Stato erano aumentati notevolmente nel 2018, in conseguenza dell'incremento del premio di rischio richiesto, e sarebbero potuti aumentare ulteriormente, come nel resto della zona euro. A medio e lungo termine l'elevato *stock* del debito pubblico, la sua sensibilità agli *shock* macroeconomici e i futuri costi legati all'invecchiamento della popolazione determinavano notevoli rischi per la sostenibilità. Inoltre, le nuove misure che avevano introdotto la possibilità di prepensionamento, tornando indietro su alcuni elementi di precedenti riforme delle pensioni, avrebbero aumentato la spesa pensionistica e si prevedeva che peggiorassero la sostenibilità del debito pubblico in futuro, anche a causa di possibili effetti negativi sul potenziale di crescita.

L'analisi ha portato la Commissione a concludere che l'Italia presentava squilibri macroeconomici eccessivi. In particolare, l'elevato debito pubblico e la prolungata debolezza della dinamica della produttività comportavano rischi di rilevanza transfrontaliera. Risultava particolarmente significativa la necessità di agire per ridurre il rischio di ripercussioni negative sull'economia italiana e, date le sue dimensioni e la sua rilevanza transfrontaliera, sull'Unione economica e monetaria.

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

Il 9 aprile 2019 il Consiglio dei Ministri ha deliberato l'approvazione del Documento di economia e finanza.

La valutazione dei risultati dell'anno precedente non è stata favorevole. Il



Governo ha registrato una perdita di slancio dell'economia italiana, con una crescita del Pil reale dello 0,9 per cento, in discesa dall'1,7 per cento del 2017.

Le cause del rallentamento sono state individuate, in primo luogo, nella forte flessione della crescita del commercio mondiale, oltre che in una caduta della produzione industriale in Europa, in particolare in Germania. Le esportazioni di beni e servizi dell'Italia, dopo un aumento del 5,9 per cento in termini reali nel 2017, avevano visto una riduzione dell'aumento, nel 2018, all'1,9 per cento. Ciò aveva portato a una revisione al ribasso dei programmi di investimento da parte delle imprese, nonché, nel complesso, a una diminuzione della produzione industriale (comunque contenuta rispetto ad altri Paesi dell'area euro).

Sul versante interno, si era registrato, a partire dal secondo trimestre, un marcato rialzo dei rendimenti sui titoli di Stato, accompagnato ad una maggiore cautela da parte di imprese e famiglie. Ne erano conseguiti il sostanziale arresto della crescita dei consumi delle famiglie, nonché la riduzione complessiva degli investimenti fissi lordi.

Il Governo ha, nondimeno, formulato valutazioni ottimistiche in relazione agli effetti delle più importanti misure espansive previste dalla legge di bilancio 2019, le quali avrebbero dovuto iniziare a produrre uno stimolo sull'attività economica nei mesi seguenti. Da un lato, ha ricordato la prossima erogazione dei benefici del reddito di cittadinanza, quale fattore di incremento dei consumi, che avrebbe dovuto innalzare la crescita del Pil reale di 0,2 punti percentuali sia nel 2019 che nel 2020, nonché le modifiche al sistema previdenziale, portatrici di un coefficiente di crescita più contenuto. Dall'altro, ha evidenziato l'aumento degli stanziamenti per gli investimenti pubblici, e la creazione, a tal fine, di unità di



coordinamento e progettazione, dai quali sarebbe dovuto derivare un aumento del 5,2 per cento di tali investimenti, con una crescita del Pil reale superiore a 0,1 punti percentuali¹⁹⁴.

Con riguardo ai saldi di finanza pubblica, sotto il profilo del rapporto tra l'indebitamento netto e il Pil, il dato del 2018 si è attestato al 2,1 per cento, in diminuzione rispetto al 2,4 per cento dell'anno precedente. Un leggero aumento ha interessato invece il rapporto tra debito pubblico e Pil, passato al 132,2 per cento dal 131,4 del 2017.

Passando alle previsioni per il 2019 e per il triennio 2020-2022, la crescita del Pil reale è stata stimata nello 0,2 per cento per il 2019, nello 0,8 per cento per ciascuno dei due anni seguenti e nello 0,9 per cento per il 2022. In proposito, il Governo ha indicato nelle prospettive meno favorevoli di crescita del resto del mondo e del commercio internazionale il fattore più rilevante per il peggioramento della previsione, soprattutto per il 2019, e ha altresì sottolineato l'incidenza negativa, fino al 2020, del tasso di cambio ponderato dell'euro e del prezzo del petrolio. Dal 2019 in poi, infine, incide negativamente e in misura crescente sulla revisione al ribasso l'elevato livello dello *spread* sui titoli di Stato.

La stima dell'indebitamento netto della P.A. per il 2019 è stata formulata nel 2,4 per cento del Pil, mentre le previsioni, a legislazione vigente, sono state del 2,0 per cento nel 2020, dell'1,8 per cento nel 2021 e dell'1,9 per cento nel 2022¹⁹⁵.

¹⁹⁴ In senso critico, Corte conti, SS.RR. in sede di controllo, *Audizione sul documento di economia e finanza 2019: "per quel che riguarda il quadro macroeconomico, il DEF da un lato opera, per il 2019-2020, un aggiustamento che lo allinea alle principali previsioni di consenso; dall'altro, per il biennio 2020-2022, sembra limitarsi a riproporre la ridotta capacità di sviluppo che l'economia italiana ha espresso in media negli ultimi decenni senza prospettare un percorso di solido recupero riferibile alla strategia di politica economica e di bilancio proposta"*.

¹⁹⁵ Il Governo ha osservato che, in corrispondenza di questi saldi nominali, il *deficit* strutturale si sarebbe ampliato di 0,1 punti percentuali nel 2019, ma il rispetto dell'obiettivo in termini di saldo strutturale sarebbe stato comunque



Parallelamente, sono stati prefigurati l'aumento dell'avanzo primario, dall'1,5 per cento del Pil nel 2020 fino al 2,3 per cento nel 2022, e la crescita dei pagamenti per interessi, dal 3,6 per cento del Pil nel 2020 al 3,8 per cento nel 2022.

Infine, per quel che concerne il debito pubblico, il Governo ha ipotizzato il progressivo decremento dal 132,6 per cento del Pil, nel 2019, al 128,9 per cento nel 2022. Questi valori si sarebbero ridotti, rispettivamente, al 129,4 per cento e al 125,9 per cento "al netto dei sostegni", ossia non tenendo in considerazione le quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'Uem, bilaterali o attraverso l'Efsf, e del contributo al capitale dell'Esm.

2.3. La posizione del Consiglio.

L'Italia ha presentato il Programma nazionale di riforma 2019 e il Programma di stabilità 2019 il 19 aprile 2019. I due programmi sono stati valutati contemporaneamente onde tener conto delle loro correlazioni.

Con riferimento al Programma nazionale di riforma 2019, la Commissione ha evidenziato che lo stesso affrontava solo in parte le questioni strutturali sollevate dalle raccomandazioni specifiche per Paese del 2018, e mancavano spesso informazioni dettagliate sui pochi nuovi impegni che conteneva, nonché sul calendario per la loro attuazione. Quanto al Programma di stabilità 2019, la Commissione ha evidenziato che lo scenario macroeconomico su cui si fondavano le proiezioni di bilancio era plausibile. Negli ultimi anni, tuttavia, gli aumenti dell'IVA stabiliti per legge come "clausole di salvaguardia" erano stati sistematicamente abrogati senza adeguate misure di finanziamento alternative, e gli obiettivi in materia di privatizzazioni non erano stati raggiunti. Nell'ipotesi di

garantito considerando la clausola di flessibilità per eventi eccezionali concordata a fine 2018 con la Commissione europea.



politiche invariate, le previsioni di primavera 2019 della Commissione prospettavano una crescita del Pil nominale più bassa e un disavanzo pubblico più elevato per il 2020 rispetto a quanto previsto nel programma di stabilità 2019.

A causa della non conformità dell'Italia alla regola del debito nel 2018, il 5 giugno 2019 la Commissione ha pubblicato una relazione preparata a norma dell'articolo 126, paragrafo 3, TFUE. Sulla base dell'esame di tutti i fattori significativi, la relazione ha concluso che il criterio del debito definito nel trattato e nel regolamento (CE) n. 1467/1997 doveva considerarsi come non rispettato e che, pertanto, una procedura per i disavanzi eccessivi basata sul debito era giustificata.

Il Governo italiano, all'inizio di luglio 2019, ha approvato il disegno di legge di assestamento del bilancio e un decreto-legge¹⁹⁶, i quali hanno previsto misure tali da determinare la riduzione del disavanzo nominale al 2,04 per cento del Pil (rispetto al 2,5 per cento di cui alle previsioni di primavera 2019 della Commissione), nonché un miglioramento del saldo strutturale di circa lo 0,2 per cento del Pil.

Ciò considerato, con una comunicazione al Consiglio del 3 luglio 2019 la Commissione ha espresso un giudizio di “*sostanziale conformità dell'Italia allo sforzo richiesto nel 2019 nel quadro del braccio preventivo del patto di stabilità e crescita, colmando lo scostamento dello 0,3 % del PIL stimato sulla base delle previsioni di primavera della Commissione*”, ritenendo altresì “*lo sforzo fiscale aggiuntivo compiuto dal governo per il 2019 (...) tale da compensare parzialmente anche il deterioramento del saldo strutturale registrato nel 2018*”. Ha, di conseguenza, concluso che non sussistessero i presupposti per proporre al Consiglio l'apertura di una procedura per i disavanzi eccessivi nei confronti dell'Italia.

¹⁹⁶ D.l. 2 luglio 2019, n. 61, conv. con l. 1° agosto 2019, n. 85, *Misure urgenti in materia di miglioramento dei saldi di finanza pubblica*.



Il 9 luglio 2019 il Consiglio ha emesso la propria raccomandazione sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia, contenente anche un parere, a norma dell'art. 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1466/97, sul programma di stabilità 2019.

Il Consiglio ha, in particolare, ricordato come, nel 2018, avesse raccomandato all'Italia di assicurare che il tasso di crescita nominale della spesa pubblica primaria netta non superasse lo 0,1 per cento nel 2019, ravvisando il rischio di una deviazione significativa dal percorso raccomandato di avvicinamento all'obiettivo di bilancio a medio termine. Tale conclusione sarebbe rimasta invariata anche se, nel 2019, dal requisito del braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita fosse stata sottratta l'incidenza sul bilancio del programma straordinario di manutenzione della rete viaria successivo al crollo del ponte Morandi di Genova e del piano di prevenzione volto a limitare i rischi idrogeologici dovuti a condizioni meteorologiche eccezionalmente avverse.

L'organo ha, altresì, osservato che per il 2020, in considerazione del rapporto debito pubblico/Pil del Paese, superiore al 60 per cento, e della differenza negativa, oggetto di previsione, tra prodotto effettivo e prodotto potenziale, la spesa pubblica primaria netta sarebbe dovuta diminuire dello 0,1 % in termini nominali, ravvisando anche a tal proposito, sulla base delle previsioni di primavera 2019 della Commissione a politiche invariate, il rischio di una deviazione significativa dal requisito. A ciò si è aggiunta la considerazione che l'elevato rapporto debito pubblico/Pil, attorno al 132 per cento, implicava che ingenti risorse fossero destinate a coprire il servizio del debito, sottraendole a impieghi dotati di un maggiore effetto di stimolo della crescita, tra cui l'istruzione, l'innovazione e le infrastrutture.



Nel complesso, il Consiglio ha espresso l'avviso che, a partire dal 2019, l'Italia avrebbe dovuto adottare i necessari provvedimenti per conformarsi alle disposizioni del Patto di Stabilità e Crescita, e ha ritenuto importante, a tal fine, l'utilizzo di “*eventuali entrate straordinarie*” per ridurre ulteriormente il rapporto tra debito pubblico e Pil.

Più specificamente, l'organo ha espresso valutazioni critiche, tra l'altro, sul sistema tributario italiano, ritenuto un fattore di ostacolo all'occupazione e agli investimenti, sull'elevato *stock* di spesa pensionistica, sulle disparità di reddito e sul conseguente rischio di povertà, sulla diffusione del lavoro sommerso e sulle debolezze del sistema di istruzione e formazione. Ha, nel contempo, manifestato apprezzamento per le recenti innovazioni normative in materia di prevenzione della corruzione e per il processo di risanamento dei bilanci portato avanti dalle banche italiane.

In conclusione, ha fornito indicazioni precise al Paese sugli interventi da attuare, raccomandando, in particolare, l'esigenza – già sottolineata negli anni precedenti – di assicurare maggiore efficienza all'attività della pubblica amministrazione.

3. *La manovra di bilancio.*

Il 30 settembre 2019, 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.

Il documento ha enucleato le diverse iniziative in programma, tra cui, in particolare, l'introduzione di due nuovi fondi di investimento, assegnati a Stato ed enti territoriali, per un ammontare complessivo non inferiore, su un orizzonte



pluriennale, a 50 miliardi di euro, destinati ad attivare progetti di rigenerazione urbana, di riconversione energetica e di incentivo all'utilizzo delle fonti rinnovabili, oltre che alla riduzione del divario tra il Sud e il Nord del Paese, considerata questione centrale della strategia di politica economica del Governo¹⁹⁷.

L'indebitamento netto è stato calcolato nel 2,2 per cento del Pil, in miglioramento rispetto alle previsioni di aprile. Ciò, grazie all'aumento, di circa 0,1 punti percentuali, dell'avanzo primario in rapporto al Pil (dall'1,2 per cento del Def all'1,3 per cento della previsione aggiornata) e al calo dell'incidenza della spesa per interessi sul Pil (scesa al 3,4 rispetto al 3,6 per cento di aprile).

In chiave programmatica, l'andamento del Pil precedentemente ipotizzato è stato rivisto e ricondotto a un aumento dello 0,1 per cento per il 2019, dello 0,4 per il 2020¹⁹⁸ e dello 0,8 per il 2021, fino all'1,00 per cento per il 2022. Sotto il profilo del rapporto con il debito, invece, il Governo ha prefigurato una riduzione, tale da raggiungere il 130,4 per cento nel 2022, quale effetto della ripresa della crescita nominale e del miglioramento del saldo primario previsti per il triennio 2020-2022, nonché dei bassi rendimenti attesi sui titoli del debito.

La manovra di bilancio è stata attuata con la l. 27 dicembre 2019, n. 160, che assomma in sé, come è noto, il contenuto della legge di stabilità e di quella di bilancio, e con il collegato d.l. 26 ottobre 2019, n. 124, conv. con l. 19 dicembre 2019, n. 157.

¹⁹⁷ Si legge nella Nota che “L’opinione prevalente fra le istituzioni internazionali e i policy maker è che sia opportuno introdurre in Europa uno stimolo fiscale, non solo per contrastare l’indebolimento ciclico ma anche per affrontare con determinazione nodi strutturali quali la carenza di investimenti pubblici, i cambiamenti climatici e le tensioni sociali, e costruire un nuovo paradigma di crescita sostenibile a livello sociale e ambientale, basato sull’innovazione tecnologica e lo sviluppo delle competenze”.

¹⁹⁸ Il quadro macroeconomico tendenziale per il 2019-2020 è stato validato dall’Ufficio Parlamentare di Bilancio in data 23 settembre 2019.



I mezzi di finanziamento (risorse) constano di maggiori entrate per circa 11,5 miliardi di euro nell'anno 2020, 16,8 miliardi nel 2021 e 15,3 miliardi nel 2022, a cui si aggiungono minori spese per circa 5,2 miliardi di euro nell'anno 2020, 5,8 miliardi nel 2021 e 3,9 miliardi nel 2022. Sussistono ulteriori risorse derivanti da un maggior indebitamento netto pari a 16,2 miliardi di euro nell'anno 2020, 12,4 miliardi nel 2021 e 10,3 miliardi nel 2022.

Gli interventi finanziati (impieghi) sono rappresentati da minori entrate pari a circa 27,5 miliardi di euro nell'anno 2020, 19,8 miliardi nel 2021 e 12,4 miliardi nel 2022. Ad esse occorre aggiungere maggiori spese per 5,4 miliardi di euro nell'anno 2020, 15,2 miliardi nel 2021 e 17,1 miliardi nel 2022¹⁹⁹.

I principali ambiti di intervento della manovra possono essere individuati nell'approvazione di nuove disposizioni, con impatto spesso circoscritto, e nella rideterminazione degli effetti finanziari di norme già previste in precedenza, soprattutto sul versante delle maggiori entrate. Le innovazioni di maggior rilievo hanno interessato le clausole di salvaguardia, il pubblico impiego, i rapporti finanziari con gli enti locali, il definanziamento della rete ferroviaria nazionale e determinati fondi di bilancio, oltre che alcune voci di imposta²⁰⁰.

4. I risultati di finanza pubblica a fine 2019.

Secondo le stime di fine esercizio, il rapporto tra l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche e il Pil è stato, nel 2019, dell'1,6%.

È rimasto stabile rispetto al 2018, e dunque al 134,8 per cento, il rapporto fra

¹⁹⁹ I dati sono tratti dal *Dossier Manovra di Bilancio 2020-2022* del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati.

²⁰⁰ In proposito, v., più approfonditamente, il *Focus tematico* dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio n. 1 del 5 febbraio 2020.



il debito pubblico e il Pil. Nonostante l'incremento del debito, pari nell'anno a 28,9 miliardi, esso è stato comunque inferiore al fabbisogno delle amministrazioni pubbliche (35,5 miliardi), grazie alla lieve riduzione delle disponibilità liquide del Tesoro (2,2 miliardi) e all'effetto complessivo 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 4,4 miliardi²⁰¹.

5. Alcune considerazioni.

Una prima considerazione attiene al raggiungimento degli obiettivi previsti per l'anno 2019.

Il Pil è cresciuto dello 0,3 per cento²⁰², mentre le previsioni della Nota di aggiornamento al Def, come si è visto, erano dello 0,1 per cento.

Il saldo del rapporto tra indebitamento netto e Pil è di sei decimi di punto inferiore alla stima contenuta nella Nota di aggiornamento al Def di settembre 2019. Vi è stata anche una diminuzione rispetto al 2018 (2,2 per cento), la quale costituisce il risvolto, da un lato, dell'aumento dell'avanzo primario, dall'1,5 all'1,7 per cento del Pil, e, dall'altro, della riduzione della spesa per interessi, dal 3,7 al 3,4 per cento del prodotto. A sua volta, il miglioramento dell'avanzo primario trova la sua principale ragione in un incremento delle entrate (pari a 0,7 punti percentuali del Pil), risultato superiore al parallelo incremento delle uscite primarie (0,5 per cento)²⁰³.

²⁰¹ Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2020, pagg. 54 ss., in cui si osserva: “L'avanzo primario ha sostanzialmente compensato l'effetto del divario tra onere medio del debito e tasso di crescita nominale del prodotto. La più favorevole evoluzione del rapporto tra il debito e il prodotto rispetto alle previsioni ufficiali dello scorso autunno, che ne prefiguravano un aumento di 0,9 punti percentuali di PIL, riflette sia il minore disavanzo registrato a consuntivo sia una dinamica del prodotto migliore delle attese”.

²⁰² Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2020, pag. 24.

²⁰³ Banca d'Italia, *Bollettino economico*, n. 2/2020, pagg. 54 ss.



Anche il rapporto debito pubblico/Pil è risultato inferiore rispetto alle previsioni dello scorso autunno, in cui era stato stimato pari al 135,7 per cento.

Qualche valutazione può anche farsi in merito alle prospettive dell'esercizio in corso e dei prossimi.

A tal proposito, va considerata la straordinaria congiuntura determinatasi, in tutto il mondo, a causa dell'emergenza da Covid-19, che ha provocato il crollo delle attività economiche. Si stima, ad esempio, che nel 2020 il Pil dell'Italia subirà un decremento dell'8 per cento²⁰⁴.

Le politiche governative sono, dunque, intese a porre in essere misure idonee a consentire, nell'immediato, il sostegno ai bisogni primari delle fasce di popolazione più colpite dagli effetti della pandemia, e, nel breve-medio periodo, a incentivare la ripresa delle attività economiche²⁰⁵.

Alla luce di queste nuove politiche, l'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche è stato ipotizzato al 10,4 per cento del Pil per il 2020, con previsione di riduzione al 5,7 per cento per il 2021.

Il saldo primario stimato è pari al -6,8 per cento del Pil nell'anno in corso e al -2,00 per cento per il 2021.

Infine, il rapporto debito/Pil è stato previsto, per il 2020, in 155,7 per cento, con decremento al 152,7% nel 2021.

²⁰⁴ 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”.

²⁰⁵ Tra i più importanti provvedimenti in tal senso, si possono ricordare il d.l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. con l. n. 24 aprile 2020, n. 27, c.d. decreto cura Italia; il d.l. 8 aprile 2020, n. 23, c.d. decreto liquidità; il d.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. decreto rilancio.



6. *L'interlocuzione con l'Unione Europea nel 2020.*

Anche nelle relazioni con l'Unione ha influito, nella prima parte dell'anno in corso, il quadro emergenziale originato dalla pandemia da Covid-19.

Nelle proprie comunicazioni ai Paesi del 20 maggio 2020, la Commissione ha formulato due raccomandazioni principali: nel breve termine, una immediata risposta di politica economica per contrastare ed attenuare l'impatto socioeconomico e sanitario della pandemia; in un orizzonte temporale più ampio, un programma di ripartenza dell'attività economica e della crescita nel quadro dell'innovazione *green* e digitale.

La Commissione ha, altresì, ritenuto sussistenti le condizioni per attivare la c.d. clausola di sospensione, la quale permette agli Stati membri di non rispettare i requisiti di bilancio che si applicherebbero in condizioni di normalità, dando mandato, allo stesso tempo, al Consiglio di stabilire le necessarie politiche di coordinamento anticrisi nel quadro del Patto di Stabilità e Crescita.



Eccedenze di spesa – accantonamenti slittati

Nel rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2019 - 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.8315 del 25.05.2020, acquisita dalle Sezioni Riunite il 26.05.2020, in allegato, risultano eccedenze di spesa rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, per la competenza, la gestione di cassa e, in minor misura, per i residui.

Di seguito vengono riportati gli importi delle eccedenze di spesa per capitolo. relative all'anno 2019, in conto residui, competenza e cassa, suddivisi per Amministrazione nonché il loro ammontare complessivo.

Eccedenze di spesa per capitoli E.F. 2019			
Ministeri	Residui	Competenza	Cassa
Ministero dello sviluppo economico	0,00	1.045.465,07	1.044.975,07
Ministero degli affari esteri e cooperazione internazionale	0,00	0,21	0,21
Ministero dell'interno	0,00	369.641,14	306.985,41
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	153.430,11	5.747.855,91	5.747.855,91
Ministero della difesa	0,00	15.999.751,07	15.999.751,07
Salute	0,00	243,32	2.350.985,77
Totale Ministeri	153.430,11	23.162.956,72	25.450.553,44

Le Amministrazioni maggiormente interessate dalle eccedenze sono state il Ministero della difesa, per un importo di euro 15.999.751,07, sia in conto



competenza, sia in conto cassa; il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per un importo di euro 5.747.855,91, anch'esso sia in conto competenza, sia in conto cassa, e per un importo di euro 153.430,11 in conto residui; infine, il Ministero dello sviluppo economico, per un importo di euro 1.045.465,07 in conto competenza e per un importo di euro 1.044.975,07 in conto cassa.

Il raffronto degli importi totali delle eccedenze di spesa dell'e.f. 2019 con quelli dell'e.f. 2018 conferma, sia per il conto di competenze, sia per il conto di cassa, l'andamento decrescente già riscontrato nel precedente esercizio finanziario, al quale si aggiunge il consistente decremento 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 2018.

Il decremento in termini assoluti e percentuali è pari per i residui rispettivamente a euro -10.386.869,01 e a -98,54%, per la competenza rispettivamente a euro - 34.209.428,80 e a -59,63 %, per la cassa rispettivamente a euro - 47.831.040,98 e a -65,27%

Eccedenze e.f. 2019			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale	153.430,11	23.162.956,72	25.450.553,44
Eccedenze e.f. 2018			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale	10.540.299,12	57.372.385,52	73.281.594,42
Differenza valori assoluti e.f. 2019 - e.f. 2018			
	Residui	Competenza	Cassa
Valore assoluto aumento/diminuzione	- 10.386.869,01	- 34.209.428,80	- 47.831.040,98
Variazioni percentuali e.f. 2019 - e.f. 2018			
	Residui	Competenza	Cassa
Incremento/decremento rispetto al precedente e.f.	- 98,54%	- 59,63%	- 65,27%



Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2019 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 2019). 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 2020. L'ammontare complessivo degli accantonamenti, pari a euro 43.060.532,00, è imputato:

- per euro 13.060.532,00 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 30.000.000,00 al capitolo 9001 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), dei quali:
- euro 10.000.000,00 per ratifica ed esecuzione della convenzione istitutiva dell'osservatorio Square Kilometre Array, con allegati, fatta a Roma il 12 marzo 2019, che interessa il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale;
- euro 20.000.000,00 per Legge quadro per lo sviluppo delle isole minori che interessa il Ministero dell'economia e delle finanze.

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2019 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, 19 giugno 2020

IL PROCURATORE GENERALE ff

Fausta Di Grazia

ALLEGATO

ECCEденZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE PER AMM/CAPITOLI

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO			
	1 Competitivita' e sviluppo delle imprese (11)			
1.1	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, LA COMPETITIVITA' E LE PICCOLE E MEDIE IMPRESE			
	Spese di personale per il programma			
2101	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE PER IL PERSONALE DELLE STAZIONI SPERIMENTALI	-	+65.228,23	+65.228,23
1.5	Coordinamento azione amministrativa, attuazione di indirizzi e programmi per favorire competitivita' e sviluppo delle imprese, dei servizi di comunicazione e del settore energetico (11.11)	-	+685.631,54	+690.759,42
	SEGRETARIATO GENERALE			
	Spese di personale per il programma			
1240	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+703.335,27	+703.335,27
1242	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+46.251,30	+46.251,30
	5 Comunicazioni (15)			
5.1	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione, riduzione inquinamento elettromagnetico (15.5)	-	-	-
	DIREZIONE GENERALE PER LA PIANIFICAZIONE E LA GESTIONE DELLO SPETTRO RADIOELETTTRICO			
	Spese di personale per il programma			
2491	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+173.333,22	+173.333,22
2495	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+17.516,85	+17.026,85
	7 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
7.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
	Indirizzo politico-amministrativo			
1042	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+39.800,20	+39.800,20

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	TOTALE Cap. TOTALE AMMINISTRAZIONE	- -	+1.045.465,07 +685.631,54	+1.044.975,07 +690.759,42

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E DELLA COOPERAZIONE INTERNAZIONALE			
	1 L'Italia in Europa e nel mondo (4)			
1.2	Cooperazione allo sviluppo (4.2)	-	-	-
	DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO			
	Attività di indirizzo, valutazione e controllo della cooperazione allo sviluppo			
2023	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AGLI ESPERTI DI COOPERAZIONE INTERNAZIONALE	-	+0,21	+0,21
	TOTALE Cap.	-	+0,21	+0,21
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'INTERNO			
	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	-	+369.641,14	+306.985,41
	TOTALE Cap.	-	+369.641,14	+306.985,41
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCEденZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI			
	1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)			
1.1	Sistemi stradali, autostradali ed intermodali (14.11)	-	+1.356.286,46	-
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
	Spese di personale per il programma			
1583	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.982.366,89	+2.982.366,89
1.4	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita' (14.10)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
	Interventi di edilizia pubblica sviluppo e riqualificazione del territorio			
7629	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DELLE OPERE RECANTI PROVVIDENZE PER IL COMUNE DI ROMA	-	+81.462,32	+81.462,32
	2 Diritto alla mobilita' e sviluppo dei sistemi di trasporto (13)			
2.4	Sistemi ferroviari, sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (13.5)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Spese di personale per il programma			
1150	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+339.345,04	+339.345,04
1293	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+15.179,63	+15.179,63
2.5	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (13.9)	-	-	-
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Spese di personale per il programma			
1664	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+139.506,13	+139.506,13
2.6	Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale (13.6)	+144.734,24	-	-
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI, LA NAVIGAZIONE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
	Spese di personale per il programma			

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1177	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+258.820,99	+258.820,99
1292	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI Concorso dello Stato al trasporto pubblico locale	-	+4.349,43	+4.349,43
7580	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MOBILITA' CICLISTICA 5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	+153.430,11	-	-
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	-	+25.813,30	+25.813,30
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	-	+1.851.245,45	+1.851.245,45
1206	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+49.766,73	+49.766,73
	TOTALE Cap.	+153.430,11	+5.747.855,91	+5.747.855,91
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	+144.734,24	+1.356.286,46	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA DIFESA			
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
3.3	Interventi non direttamente connessi con l'operativita' dello Strumento Militare (32.6)	-	-	-
	SECRETARIATO GENERALE			
	Speciali elargizioni, assegni, indennità			
1389	ELARGIZIONI IN FAVORE DEI MILITARI VITTIME DEL DOVERE ED EQUIPARATI E DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E SUPERSTITI.	-	+15.999.751,07	+15.999.751,07
	TOTALE Cap.	-	+15.999.751,07	+15.999.751,07
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2019 : ECCELENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

	UNITA' DI VOTO / AZIONE /CAPITOLO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA SALUTE			
	1 Tutela della salute (20)			
1.7	Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure (20.7)	-	-	-
	DIREZIONE GENERALE DELLA VIGILANZA SUGLI ENTI E DELLA SICUREZZA DELLE CURE			
	Indennizzi e risarcimenti a soggetti danneggiati da trasfusioni, emoderivati e vaccinazioni obbligatorie. Accertamenti medico-legali			
2409	SOMME DOVUTE A TITOLO DI INDENNIZZO E RISARCIMENTO AI SOGGETTI DANNEGGIATI DA COMPLICANZE DI TIPO IRREVERSIBILE A CAUSA DI VACCINAZIONI OBBLIGATORIE, TRASFUSIONI E SOMMINISTRAZIONE DI EMODERIVATI.	-	-	+2.350.742,45
	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			
	Ministro e Sottosegretari di Stato			
1001	STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL MINISTRO E AI SOTTOSEGRETARI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE	-	+243,09	+243,09
1009	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE A MINISTRI E SOTTOSEGRETARI	-	+0,23	+0,23
	TOTALE Cap.	-	+243,32	+2.350.985,77
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-
	TOTALE GENERALE Cap.	+153.430,11	+23.162.956,72	+25.450.553,44
	TOTALE GENERALE AMMINISTRAZIONI	+144.734,24	+2.041.918,00	+690.759,42