



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

MEMORIA DELLA CORTE DEI CONTI PER L'ESAME DEL DISEGNO DI LEGGE DI
CONVERSIONE DEL DECRETO-LEGGE N. 131 DEL 2024, RECANTE
“DISPOSIZIONI URGENTI PER L'ATTUAZIONE DI OBBLIGHI DERIVANTI DA ATTI
DELL'UNIONE EUROPEA E DA PROCEDURE DI INFRAZIONE E PRE-INFRAZIONE
PENDENTI NEI CONFRONTI DELLO STATO ITALIANO

COMMISSIONI RIUNITE II GIUSTIZIA E VI FINANZE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI



Settembre 2024

1.

Nel corso degli ultimi esercizi la Corte ha più volte incentrato la propria attenzione nell'ambito delle Relazioni annuali della Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali sui Rapporti finanziari con l'Unione europea sulla necessità di intervenire sul rilevante numero di procedure d'infrazione ancora pendenti a carico dell'Italia. Da ultimo nella Relazione approvata lo scorso maggio 2024 (si veda l'estratto da questa tratto – allegato 1) si osservava come queste risultassero superiori alla media degli altri Paesi dell'unione e che comportassero sanzioni la cui irrogazione (attuata o imminente) rischia di gravare in misura consistente sul bilancio del Paese. Un onere che doveva spingere a superare la bassa reattività finora dimostrata da diverse amministrazioni nell'applicazione del diritto dell'Ue.

2.

Tra i temi trattati nel DL all'esame del Parlamento, la materia delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive oggetto dell'articolo 1 è stato affrontato dalla Corte più volte negli ultimi anni sia nell'ambito delle relazioni sul Rendiconto generale dello Stato (si veda al riguardo l'estratto tratto dalla Relazione del 2023 – allegato 2), sia in sede di controllo sulla gestione (relazione su *La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi* della Sezione centrale di controllo sulle amministrazioni dello Stato 2021 – allegato 3).

Come osservato nelle citate relazioni, in particolare, in riferimento alle concessioni del demanio marittimo, va rimarcato, preliminarmente, il persistente disallineamento tra i dati presenti sul Portale del mare del MIT e i dati forniti dalle Agenzie fiscali che richiederebbe un più corretto censimento dei beni. A causa delle problematiche di aggiornamento e bonifica della base dati, come del resto negli anni precedenti, anche per il 2023 le informazioni concernenti la redditività dei canoni fornite dal MIT, risultano non del tutto coerenti con i dati delle riscossioni contemporaneamente forniti dall'amministrazione delle Finanze. Per quanto riguarda il codice tributo MA11 il Ministero ha, infatti, comunicato versamenti relativi a 24.658 concessioni per un totale di quasi 120 milioni (su 150 milioni richiesti), mentre l'amministrazione finanziaria ha riferito di introiti effettivi per circa 151 milioni (che sommando le riscossioni sui paralleli codici MA12 e MA13 diventano circa 155 milioni). Il rapporto tra i canoni richiesti e il numero delle concessioni balneari corrisponde peraltro ad un canone medio di circa 6.000 euro annui, che appare ancora molto contenuto nonostante la sensibile, ancorché parziale, rivalutazione dei valori

unitari dei canoni avviata nel 2022, che, secondo le informazioni fornite dall'amministrazione fiscale, nel 2023 ha fatto registrare un incremento di oltre 26,3 milioni (per il Codice tributo MA11). La rideterminazione del valore dei canoni non ha tuttavia, trovato prosecuzione nel 2024. Permane, quindi, la necessità di apportare al sistema delle concessioni modifiche dirette ad assicurare una gestione più remunerativa per lo Stato, come ad esempio attraverso la definizione di un criterio di determinazione del canone che tenga conto, non solo della natura del bene (terreno o fabbricato) e della relativa superficie o volumetria, ma anche e, in prevalenza, del tipo di utilizzo del bene oggetto della concessione (stabilimento balneare, ristorante, rivendita commerciale ecc.). Al riguardo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha messo in evidenza, quale ulteriore misura che potrebbe essere adottata, l'introduzione dell'obbligo di pagamento dei canoni prima dell'avvio della stagione turistica con sospensione della concessione in caso di mancato pagamento ed eventuali sanzioni pecuniarie, specie in caso di recidiva.

L'esigenza di una revisione del sistema delle concessioni, al fine di adeguarne la redditività, è stata evidenziata anche dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nella delibera n. 20/2021/G nella quale è stato, tra l'altro, rilevato come la frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative e la separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato)... in concorso con altri fattori di criticità, incida negativamente sul livello delle entrate e sul loro controllo e come sussista *“la necessità di una revisione complessiva del sistema delle concessioni demaniali”*, che può ben essere accompagnata anche da misure non particolarmente complesse come, ad es. *“l'individuazione, sul piano normativo, di un unico termine temporale per il pagamento dei canoni demaniali marittimi, con contestuale definizione di criteri certi ed omogenei per la determinazione del numero massimo di rateizzazioni annue ed i relativi termini di pagamento”*.

Si è osservato inoltre come il succedersi di continue proroghe dell'efficacia delle concessioni in essere possa comunque incontrare difficoltà nel confrontarsi con l'ormai copiosa giurisprudenza nazionale ed europea in materia.

3.

L'articolo 4 dispone il rafforzamento dell'apparato amministrativo del Ministero della giustizia, per far fronte alla problematica dei ritardi nei tempi di pagamento dei debiti commerciali e dei servizi di intercettazione nelle indagini penali, a cui è collegata l'apertura della procedura di infrazione n. 2021/4037 in violazione della direttiva 2011/7/UE, che impone alle amministrazioni centrali, regionali e locali di saldare le fatture entro 30 giorni.

Il tema dei ritardi dei pagamenti è fattore di cruciale importanza per il buon funzionamento dell'economia nazionale e rappresenta, infatti, anche un obiettivo del PNRR (Riforma 1.11 sulla "Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie"). L'obiettivo contenuto nel PNRR, si basa soprattutto sul rafforzamento del monitoraggio dei processi di contabilità pubblica e dei procedimenti di spesa, anche attraverso l'uso di tecnologie all'avanguardia, l'introduzione del sistema informativo InIT e di appositi indicatori desunti dalla banca dati contenuta nella Piattaforma per i Crediti Commerciali (PCC). La Riforma abilitante 1.11 è articolata in vari *step* che hanno come obiettivo finale la riduzione dei tempi di ritardo dei pagamenti (la media ponderata dei tempi di ritardo dei pagamenti delle amministrazioni pubbliche non deve superare 0 giorni) e la riduzione dei tempi di pagamento (la media ponderata dei tempi di pagamento delle amministrazioni pubbliche deve essere pari o inferiore a 30 giorni). Uno degli obiettivi previsti per il secondo semestre 2024 (M1C1-72 *ter*) riguarda l'incremento delle risorse umane (in Ministeri e Amm. Centrali e locali) al fine di contrastare il ritardo nei pagamenti.

La Corte ha in varie occasioni sottolineato il mancato rispetto delle prescrizioni comunitarie in tema di ritardi nei pagamenti, evidenziando come tale infrazione si rifletta non solo nei rapporti contrattuali intercorrenti con il contraente, ma anche in termini di eventuali maggiori spese per interessi moratori e oneri accessori per le amministrazioni.

La Commissione europea ha richiesto all'Italia la trasmissione di un monitoraggio con cadenza semestrale dei tempi di pagamento delle Pubbliche amministrazioni; ciò ha spinto la Corte a monitorare, ormai da anni, gli indici medi e ponderati dei pagamenti riferiti alle fatture emesse nell'anno di Rendiconto dalle amministrazioni centrali. Per entrambi gli indici si è evidenziato il progressivo, seppur lento, miglioramento dei tempi di pagamento negli ultimi anni, anche se persiste una divaricazione tra tempo medio semplice e tempo medio ponderato. Tale evidenza sembra possa incoraggiare le Amministrazioni ad anticipare i pagamenti per gli importi più consistenti senza tenere conto dei possibili effetti distorsivi. L'analisi dell'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, definito con il dPCM del 22 settembre 2014, ha evidenziato, per il 2023, un tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale pari a 33 giorni con un leggero miglioramento rispetto a quello dello scorso anno (35 giorni); il Ministero della giustizia segna un miglioramento negli anni ma mantiene, tuttavia, un significativo ritardo nei pagamenti che, è passato dai 14 giorni del 2020 ai 9,2 giorni del 2023 (al riguardo si veda il paragrafo 2.3 "I tempi di pagamento" e in particolare le pagine 332-336, della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023 - Volume I allegato 4).

Sempre con riferimento al Ministero della giustizia, nell'ambito della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, la Corte ha riferito ritardi nei pagamenti per i servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria, tra cui rientrano anche le spese per intercettazioni.

In quella sede, al fine di limitare danni per l'Erario, si è osservata la centralità per il superamento dei ritardi di adeguate strategie organizzative e procedurali. Se da un lato, sarebbe opportuno un adeguato stanziamento del relativo capitolo di spesa, dall'altro, risultano utili interventi normativi tesi a rendere più celere la definizione delle procedure di ristoro.

Un aspetto critico, seppur in ambito diverso da quello su cui interviene il disegno all'esame, riguarda i pagamenti degli indennizzi e il cronico innesco di procedure esecutive relative agli indennizzi che comportato un aggravamento dell'incidenza della spesa. (al riguardo vedasi il paragrafo 3.1.3. "Programma 6 "Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria" e in particolare le pagine 232-233, della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023 (Volume II-Tomo I – allegato 5). Tale circostanza ha avuto evidenza anche nell'analisi campionaria di alcuni titoli di spesa, nell'ambito dell'affidabilità dei dati contabili, dove all'amministrazione è stata data raccomandazione di attenersi alle prescrizioni in materia di tempestività dei termini di pagamento dei debiti commerciali, nei vari settori dove è stato riscontrato il fenomeno (vedasi il Volume III-Tomo II della Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023 e in particolare pagine 12-13; 14-15; 103-107; 108-110; 111-114 – allegato 6).

L'assunzione di personale per acquisire quella necessaria professionalità che possa rendere efficiente e compiuta la gestione dei processi lavorativi di tipo amministrativo-contabile (che si inseriscono in un contesto in cui concorrono il monitoraggio dei procedimenti di spesa, nonché gli strumenti informatici rivolti all'efficientamento delle procedure di fatturazione e relativi controlli) è nella logica individuata nel PNRR che, tra gli *step* necessari per una risoluzione strutturale del fenomeno dei ritardi nei pagamenti, prevede l'assunzione di personale da parte delle amministrazioni centrali e locali.

Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali

Relazione annuale 2023

I rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi europei

Par. 4. "Ulteriori fattori di interesse finanziario nei rapporti tra Italia e Unione: le conseguenze del contenzioso tra l'Italia e l'Unione europea"

4. Ulteriori fattori di interesse finanziario nei rapporti tra Italia e Unione: le conseguenze del contenzioso tra l'Italia e l'Unione europea

4.1 Le procedure di infrazione

Tra i fattori, aventi un riverbero nei rapporti finanziari tra Stati membri ed Unione europea vi sono le procedure d'infrazione, avviate ai sensi degli articoli 258 e 260 del Trattato funzionamento dell'Unione europea (art. 14, lett. c, della legge 24 dicembre 2012, n. 234).

Nell'ultimo triennio, il settore d'intervento che ha presentato il maggior numero di procedure di infrazione aperte nell'Unione europea risulta essere stato l'ambiente, con 445 casi nel 2020, 356 nel 2021 e 369 nel 2022. Con riguardo al controllo e accertamento dell'applicazione del diritto dell'Ue, più in generale la mancata conformità delle norme nazionali al diritto dell'Ue ha riguardato l'ambiente, l'occupazione, i trasporti e la mobilità o il mercato unico.

Alla Commissione europea è riconosciuta un'articolata serie di strumenti per aiutare gli Stati membri a recepire, applicare e attuare il diritto dell'Ue in modo corretto e tempestivo²⁵. Alcuni di questi strumenti hanno valore preventivo, mentre altri possono essere impiegati parallelamente alle procedure di infrazione al fine di risolvere le violazioni accertate del diritto dell'Ue, con l'obiettivo di evitare che il caso sia deferito alla Cgue. La Commissione dovrebbe inoltre stimolare l'armonizzazione dell'attuazione del diritto dell'Ue sostenendo gli Stati membri, al fine di evitare inutili sovra-regolamentazioni, (cd. *gold-plating*)²⁶.

Nell'ottica del rafforzamento della capacità dell'Unione europea "di promuovere e difendere lo Stato di diritto"²⁷ e la difesa dei diritti fondamentali, dei valori e dello Stato di diritto nell'Ue, nel 2022 e nel 2023 la Commissione europea ha presentato l'annuale relazione sullo Stato di diritto, che esamina le

²⁵ Tra i quali i documenti di orientamento, piani di attuazione, gruppi di esperti, documenti esplicativi, corsi di formazione o seminari, e strumenti preventivi.

²⁶ Risoluzione del Parlamento europeo, del 9 settembre 2010, su "Legiferare meglio" - 15a relazione annuale della Commissione ai sensi dell'art. 9 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (2009/2142 (Ini)).

²⁷ Rispettivamente il 23 luglio 2021 (Com(2021)0432), il 15 luglio 2022 (Com(2022)0344) e il 14 luglio 2023 (Com(2023)0453).

tendenze e gli sviluppi più importanti in tutta l'Ue in particolare su quattro temi: sistemi giudiziari nazionali, quadri anticorruzione, pluralismo dei media e altre questioni istituzionali relative al bilanciamento dei poteri.

La relazione sviluppa delle analisi che danno luogo a raccomandazioni, le quali non pregiudicano eventuali procedimenti che la Commissione può avviare, secondo gli altri strumenti giuridici, quali le procedure di infrazione o il regolamento sulla condizionalità.

La procedura di cui all'articolo 7 del TUE (*Treaty on European Union*) rappresenta uno strumento eccezionale per l'Ue e interviene in presenza di un rischio evidente di violazione grave o di violazione grave e persistente dei valori dell'articolo 2 del TUE, compreso lo Stato di diritto. Il meccanismo di condizionalità dello Stato di diritto ha introdotto, tra gli strumenti di bilancio, un regime diretto a contrastare gli effetti negativi delle violazioni dei principi dello Stato di diritto sugli interessi finanziari dell'Unione.

Secondo i dati della Commissione nel 2023, il 65% delle raccomandazioni emesse nel 2022 hanno avuto totale o parziale riscontro, mentre persistono per alcuni Stati membri dei problemi di natura sistemica.

La Commissione, con una “comunicazione sulle sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione” adottata il 4 gennaio 2023²⁸, si è posta l'obiettivo di deferire i casi di infrazione alla Cgie entro 12 mesi nei casi in cui mancato recepimento di una direttiva persista dopo la scadenza del termine fissato dal legislatore dell'Unione.

Sul versante nazionale si richiama l'introduzione - avvenuta con legge 10 agosto 2023, n.103, recante la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 giugno 2023, n.69 - delle disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano (c.d. “Salva-infrazioni”). La legge in discorso contiene una serie di disposizioni dirette a sostenere la chiusura delle molteplici procedure di infrazione, di pre-infrazione e di aiuti di Stato. Il

²⁸ Comunicazione della Commissione - Sanzioni pecuniarie nei procedimenti d'infrazione (2023/C 2/01).
Corte dei conti | Sezione di controllo per gli affari europei e internazionali | delib. n. 4/2024

provvedimento interviene sull'ordinamento nazionale per ridurre i rischi di ulteriori violazioni del diritto unionale, attraverso una serie di adeguamenti della normativa italiana ad alcuni regolamenti dell'Unione europea.

4.2 Le sanzioni conseguenti alle seconde condanne

Secondo i dati esposti nella relazione annuale sul monitoraggio dell'applicazione del diritto dell'Ue (anno 2022) delle 82 procedure formali pendenti a carico dell'Italia alla fine del 2022: 24 quelle che si riferivano al ritardato recepimento di direttive europee, 44 relative al recepimento non corretto e/o all'inadeguata applicazione di direttive e 14 per la violazione di regolamenti, trattati e decisioni. Al dicembre 2023 *“la Commissione europea ha previsto l'archiviazione di cinque procedure di infrazione. Le infrazioni a carico del nostro paese scendono a 69, di cui 57 per violazione del diritto dell'Unione e 12 per mancato recepimento di direttive”*²⁹. Il numero totale di procedure di infrazione pendenti a carico dell'Italia rimane, quindi, ancora elevato e con non indifferenti impatti finanziari.

La procedura in vigore prevede l'irrogazione di sanzioni a carico dello Stato soccombente solo nel caso si pervenga a seconde condanne.

Le sentenze contemplano la comminatoria di sanzioni pecuniarie articolata³⁰ in condanna al pagamento di una somma forfettaria a titolo di indennità di mora, oltre a una penale periodica. Quest'ultima rappresenta la sanzione per l'inadempimento, con oneri finanziari, i quali si sommano a costi eventualmente discendenti dall'attuazione degli obblighi inevasi a carico del bilancio.

Il deferimento, quindi, del Paese membro alla Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue) per la seconda volta comporta, da parte della Commissione, l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, sotto forma di quote forfettarie e/o pagamenti giornalieri. La base di calcolo per la definizione degli importi sanzionatori consta di svariati elementi: importanza delle norme violate; effetti

²⁹ Secondo i dati resi pubblici dal Dipartimento delle politiche europee: <https://www.affarieuropei.gov.it/it/attivita/procedure-dinfrazione/stato-delle-infrazioni/20-dic-23/>.

³⁰ La Commissione propone l'importo della sanzione, tuttavia è la Corte a stabilirne l'effettiva misura, quando si pronuncia.

della violazione sugli interessi generali e particolari; periodo in cui il diritto dell'Unione non è stato applicato; capacità del Paese di pagare.

Nel 2022 risultano 18 sentenze di condanna per inadempimento ai sensi dell'art. 258 Tfeue, per i seguenti Paesi: Spagna, con 3 pronunce, seguita da Bulgaria, Irlanda, Polonia e Slovacchia, tutte con 2 pronunce. Belgio, Danimarca, Grecia, Francia, Italia, Austria e Portogallo seguono con 1 pronuncia ciascuno³¹. Una sentenza ha riguardato, poi, ancora il Regno Unito.

Dai dati della Commissione emergono ritardi parimenti nell'adozione di tempestive misure dirette ad ottemperare alle sentenze³². A fine dell'anno 2022 risultavano ancora aperte 84 procedure d'infrazione per sentenze della Cgieue, alle quali gli Stati membri interessati non si sarebbero conformati. Tali procedure interessano principalmente l'Italia (20), la Grecia (20), la Spagna 8, l'Ungheria (7), il Regno Unito (5), la Bulgaria (4), la Germania, la Polonia, il Portogallo e la Slovenia (4). Nel 2022 risulta una pronuncia ex art. 260, par. 2.

Alla data del 30 giugno 2023, l'Italia è risultata destinataria di 6 "seconde condanne" derivanti dall'applicazione sanzionatoria ai sensi dell'articolo 260, paragrafo 2, del Tfeue, per mancata conformazione agli obblighi derivanti da "prima sentenza sfavorevole. Si tratta di condanne relative al settore ambientale (3 casi), i aiuti di Stato (2 casi) ed per gli aiuti concessi in interventi a favore dell'occupazione (1 caso). I conseguenti esborsi mostrano l'impatto fino al 31 dicembre 2022.

In particolare, le procedure nel settore ambientale riguardano il mancato completamento della capacità di trattamento/smaltimento/recupero dei rifiuti in Campania (discariche, termovalorizzatori e impianti di recupero dei rifiuti organici)³³; il trattamento delle acque reflue urbane non conforme alla direttiva

³¹https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law/infringement-procedure/2022-annual-report-monitoring-application-eu-law_en .

³² Ibidem.

³³ Procedura d'infrazione 2007/2195 relativa alla gestione dei rifiuti in Campania. In data 16 luglio 2015 la Corte di giustizia Ue ha irrogato con sentenza ex art. 260 Tfeue, a carico dell'Italia, le seguenti sanzioni: 1) una sanzione forfettaria di 20 milioni; 2) una penale di 120.000,00 al giorno, esigibile dalla data di pronuncia della sentenza predetta (16.07.2015) fino alla completa realizzazione della capacità di trattamento dei rifiuti

91/271/Ce (in tutto 109 casi distribuiti sull'intero territorio nazionale)³⁴; le discariche abusive per rifiuti pericolosi e non pericolosi³⁵. Del pari aperta rimane la situazione per le altre tre procedure che riguardano rispettivamente il mancato

ancora necessaria, in Campania, per ciascuna categoria di impianti ("Discariche", "termovalorizzatori", "impianti di recupero dei rifiuti organici"). In termini di impatto sulla finanza pubblica, si evidenzia che a tali gravose sanzioni si aggiunge l'onere necessario a completare la capacità di trattamento/smaltimento/recupero. Alla fine del 2° semestre 2022, l'Italia ha corrisposto al bilancio Ue le seguenti somme: euro 20.000.000 a titolo di sanzione forfettaria; euro 22.200.000 a titolo di 1° semestralità; euro 21.840.000 a titolo di 2° semestralità; euro 22.080.000 a titolo di 3° semestralità; euro 21.720.000 a titolo di 4° semestralità; euro 22.080.000 a titolo di 5° semestralità; euro 21.720.000 a titolo di 6° semestralità; euro 22.080.000 a titolo di 7° semestralità; euro 21.720.000 a titolo di 8° semestralità; euro 22.080.000 a titolo di 9° semestralità, euro 21.840.000 a titolo di decima semestralità, euro 22.080.000 a titolo di 11° semestralità, euro 20.400.000 a titolo di 12° semestralità, euro 14.720.000 a titolo di 13° semestralità e euro 14.480.000 a titolo di 14° semestralità. Il tutto per un totale di euro 311.040.000. (Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n.234, Impatto finanziario del contenzioso Italia - Ue anno 2023 - I semestre).

³⁴ Procedura d'infrazione 2004/2034 relativa alla cattiva applicazione degli articoli 3 e 4 della direttiva 91/271/Cee sul trattamento delle acque reflue urbane. In data 31/5/2018 la stessa Corte Ue emanava una sentenza ex art. 260 Tfu, con la quale condannava l'Italia, per non aver ottemperato alle richieste di cui sopra, al pagamento di onerose sanzioni pecuniarie come di seguito precisate: a) euro 25.000.000 a titolo di sanzione forfettaria; b) euro 30.112.500 a titolo di penalità semestrale, da corrispondersi alla Ue per ciascun semestre di ritardo - a decorrere dalla data della stessa sentenza di condanna e quindi dal 31/5/2018 - nell'esecuzione della precedente sentenza del 19/7/2012 (cioè di ritardo nella messa in regola degli impianti ancora non conformi alle norme Ue). All'importo semestrale predetto, pari a euro 30.112.500 dovrà essere applicata una riduzione, pari alla quota percentuale corrispondente alla percentuale che rappresenta il numero di abitanti equivalenti degli agglomerati i cui sistemi di raccolta e di trattamento delle acque reflue urbane sono stati messi in conformità alla fine del periodo considerato, in rapporto al numero di abitanti equivalenti degli agglomerati che non dispongono di tali sistemi al giorno della pronuncia della presente sentenza (formula di degressività). Fino ad ora, le autorità italiane hanno corrisposto all'Unione europea, in ragione della presente procedura, le seguenti somme: euro 25.000.000 a titolo di sanzione forfettaria; euro 27.961.179,17 a titolo di 1° semestralità; euro 24.254.356,36 a titolo di 2° semestralità; euro 23.884.158,77 a titolo di 3° semestralità, euro 19.064.777,92 a titolo di 4° semestralità e euro 22.703.525 a titolo di 5° semestralità. Il tutto per un totale di euro 142.867.997,22; (Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, Impatto finanziario del contenzioso Italia - Ue anno 2023 - I semestre).

³⁵ Procedura d'infrazione 2003/2077 relativa alle discariche abusive. In data 2/12/2014, la Corte Ue ha emesso una sentenza ex art. 260 Tfu, con la quale ha condannato l'Italia alle seguenti sanzioni: 1) pagamento di una penalità per ogni semestre di ritardo nell'esecuzione della sentenza ex art. 258 Tfu, a decorrere dall'emanazione della sentenza ex art. 260 Tfu del 2/12/2014. Alla scadenza del primo semestre, tale penale viene calcolata a partire dall'importo base di euro 42.800.000, cui vengono detratti euro 400.000 per ogni discarica di rifiuti "pericolosi" messa a norma ed euro 200.000 per ogni discarica di rifiuti "non pericolosi" messa a norma. Per i semestri successivi, la penalità viene calcolata a partire da un importo base - rappresentato dalla penalità concretamente calcolata e applicata nel semestre precedente - dal quale vengono sottratte le somme corrispondenti alle discariche messe a norma nel medesimo semestre di riferimento, calcolate nello stesso modo di cui sopra; 2) pagamento immediato di una sanzione forfettaria *una tantum*, pari alla somma di euro 40.000.000; Fino ad ora, l'Italia ha corrisposto all'Unione europea le seguenti somme: euro 40.085.589,04 a titolo di sanzione forfettaria; euro 39.800.000 a titolo di 1° penalità semestrale; euro 33.400.000 a titolo di 2° penalità semestrale; euro 27.800.000 a titolo di 3° penalità semestrale; euro 21.400.000 a titolo di 4° penalità semestrale; euro 16.000.000 a titolo di 5° penalità semestrale; euro 14.200.000 a titolo di 6° penalità semestrale; euro 11.600.000 a titolo di 7° penalità semestrale; euro 10.200.000 a titolo di 8° penalità semestrale; euro 9.600.000 a titolo di 9° penalità semestrale; euro 8.600.000 a titolo di 10° penalità semestrale, euro 7.200.000,00 a titolo di 11° penalità semestrale, euro 6.800.000 a titolo di 12° penalità semestrale, euro 6.200.000,00 a titolo di 13° penalità semestrale, euro 5.000.000 a titolo di 14° penalità semestrale e euro 4.000.000 a titolo di 15° penalità semestrale. Il tutto per un totale di euro 261.885.589,04; (Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, impatto finanziario del contenzioso Italia - Ue anno 2023 - I semestre).

recupero degli aiuti illegittimi concessi alle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia³⁶, il mancato recupero degli aiuti illegittimi concessi per interventi a favore dell'occupazione³⁷, nonché la condanna emessa a carico dell'Italia per il "mancato recupero degli aiuti di Stato concessi agli alberghi dalla Regione Sardegna" (procedura n.2014/2140; C-576/18, pubblicata il 12.6.2020)³⁸.

Nella tabella che segue sono esposti i pagamenti per sanzioni forfettarie e periodiche a carico del bilancio italiano, finora anticipati dal fondo di rotazione di cui all'art. 5 legge 183/1987 e, a decorrere dal 1° gennaio 2016, dal fondo di cui all'art. 41 bis, comma 1, della legge 234/2012³⁹, con obbligo di rivalsa secondo

³⁶ Procedura d'infrazione 2012/2202 relativa al mancato recupero degli aiuti concessi a favore delle imprese nel territorio di Venezia e Chioggia. In data 17 settembre 2015, la Corte di giustizia Ue, con sentenza ai sensi dell'art. 260 del Tfe, ha applicato all'Italia le seguenti sanzioni: 1) una sanzione forfettaria, "una tantum", pari a 30 milioni; 2) una "penale" di 12 milioni per ogni semestre, decorrente dalla stessa data del 17/9/2015, di ritardo nell'attuazione del pieno recupero dei finanziamenti in oggetto. Fino ad ora, l'Italia ha corrisposto alla Ue le seguenti somme: euro 30.000.000 a titolo di sanzione forfettaria; euro 12.000.000 per ognuna di 9 semestralità, euro 8.877.336,91 per la decima semestralità e euro 12.000.000 per l'undicesima semestralità. Il tutto per un totale di euro 158.887.336,91 (Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n.234, Impatto finanziario del contenzioso Italia - Ue anno 2023 - I semestre).

³⁷ Procedura d'infrazione 2007/2229 relativa al mancato recupero di aiuti concessi per interventi a favore dell'occupazione (contratti formazione lavoro). La presente procedura è pervenuta alla fase della sentenza della Corte di giustizia Ue ex art. 260 Tfe, con la quale sono state comminate: 1) una sanzione forfettaria pari ad euro 30.000.000 (già corrisposta al bilancio dell'Unione europea); 2) una penale semestrale il cui importo si ottiene moltiplicando l'importo di base, pari a euro 30 milioni, per la percentuale degli aiuti illegali non ancora recuperati al termine del semestre di riferimento (tale percentuale rappresenta l'importo degli aiuti da recuperare alla fine del semestre di riferimento, rapportato alla quantità degli aiuti che non erano ancora stati recuperati alla data della sentenza di condanna del 17/11/2011). Fino ad ora, l'Italia ha corrisposto al bilancio Ue le seguenti somme: euro 30.000.000 a titolo di sanzione forfettaria; euro 16.533.000 a titolo di 1° penalità semestrale; euro 10.227.000 a titolo di 2° penalità semestrale; euro 5.535.000 a titolo di 3° penalità semestrale; euro 2.151.000 a titolo di 4° penalità semestrale; euro 2.928.000 a titolo di 5° penalità semestrale; euro 3.036.000 a titolo di 6° penalità semestrale; euro 2.106.000 a titolo di 7° penalità semestrale; euro 1.575.000 a titolo di 8° penalità semestrale; euro 927.000 a titolo di 9° penalità semestrale; euro 789.000 a titolo di 10° penalità semestrale; euro 855.000 a titolo di 11° penalità semestrale; euro 1.629.000 a titolo di 12° e 13° penalità semestrale, euro 597.000 a titolo di 14° penalità semestrale, euro 602.007 a titolo di 15° penalità semestrale, euro 664.827 a titolo di 16° penalità semestrale e euro 535.474 a titolo di 17° penalità semestrale. Il tutto per un totale di euro 80.690.308 (Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, impatto finanziario del contenzioso Italia - Ue anno 2023 - I semestre).

³⁸ Sulla base delle informazioni contenute nella relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 14, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, Impatto finanziario del contenzioso Italia - Ue anno 2023 - I semestre, si precisa che, con tale procedura si deduce l'obbligo, per l'Italia, di recuperare alle casse pubbliche i finanziamenti concessi in forza di legge della Regione Sardegna n. 9/1998. Il 12/3/2020 la Corte Ue ha condannato l'Italia, con sentenza ex art. 260 Tfe, a pagare: 1) la somma forfettaria di euro 7.500.000, una tantum; 2) a decorrere dalla stessa sentenza ex 260 del 12/3/2020, euro 80.000 per ogni giorno di ritardo nell'esecuzione della precedente sentenza del 29/3/2012 (di ritardo, cioè, nel completo recupero degli aiuti illegittimamente erogati); Si precisa che, alla fine del II° semestre 2022, risultano pagati soltanto la sanzione forfettaria pari a euro 7.500.000 ed euro 35.600.000 a titolo di penalità

³⁹ Per quanto riguarda invece gli aiuti all'occupazione, l'art. 89 del decreto-legge n.1/2012 stabiliva che fosse l'Inps a provvedere al pagamento delle sanzioni forfettarie e semestrali. Dal 2018, anche tali sanzioni vengono pagate dal fondo di cui all'art. 41 bis, comma 1 della legge 234/2012.

quanto stabilito dall'art. 43, comma *9bis* della legge 234/2012, che dispone come "A fronte dei pagamenti effettuati, il Ministero dell'economia e delle finanze attiva il procedimento di rivalsa a carico delle amministrazioni responsabili delle violazioni che hanno determinato le sentenze di condanna, anche con compensazione con i trasferimenti da effettuare da parte dello Stato in favore delle amministrazioni stesse".

Tabella 12 – Pagamenti a carico del bilancio italiano per seconde condanne

euro

												(euro)	
Sentenza	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totale per sentenza	
Aiuti Venezia				30.000.000,00		12.000.000,00	12.000.000,00	12.000.000,00	12.000.000,00	12.000.000,00	12.000.000,00		158.877.336,91
Chioggia sentenza 17/9/2015 causa C-367/14				forfettaria		I semestre	III semestre	V semestre	VII semestre	IX semestre	XI semestre		
						II semestre	IV semestre	VI semestre	VIII semestre	X semestre			
				30.000.000,00		24.000.000,00	24.000.000,00	24.000.000,00	24.000.000,00	20.877.336,91			
Discariche abusive sentenza 2/12/2014 causa C-196/13				40.885.589,04	33.400.000,00	21.400.000,00	14.200.000,00	10.200.000,00	8.600.000,00	6.800.000,00	5.000.000,00		261.885.589,04
				forfettaria	II semestre	IV semestre	VI semestre	VIII semestre	X semestre	XII semestre	IV semestre		
				39.800.000,00	27.800.000,00	16.000.000,00	11.600.000,00	9.600.000,00	7.200.000,00	6.200.000,00	4.000.000,00		
				79.885.589,04	61.200.000,00	37.400.000,00	25.800.000,00	19.800.000,00	15.800.000,00	13.000.000,00	9.000.000,00		
Acque reflue sentenza 31/05/2018 causa C-251/17							25.000.000,00	27.961.179,17	23.884.158,77	22.703.525,00			142.867.997,22
							forfettaria	I semestre	III semestre	V semestre			
								24.254.356,36	19.064.777,92				
							25.000.000,00	52.215.535,53	42.948.936,69	22.703.525,00			
Ecoballe Campania sentenza 16/7/2015 causa C-653/13				20.000.000,00	22.200.000,00	22.080.000,00	22.080.000,00	22.080.000,00	22.080.000,00	22.080.000,00	14.720.000,00		311.040.000,00
				forfettaria	I semestre	III semestre	V semestre	VII semestre	IX semestre	XI semestre	III semestre		
					21.840.000,00	21.720.000,00	21.720.000,00	21.720.000,00	21.840.000,00	20.400.000,00	14.480.000,00		
				20.000.000,00	44.040.000,00	43.800.000,00	43.800.000,00	43.800.000,00	43.920.000,00	42.480.000,00	29.200.000,00		
Caso Contratto Formazione e Lavoro sentenza 17/11/2011 causa C-496/09*	30.000.000,00	16.533.000,00	6.252.000,00		— 5.382.000,00			10.227.000,00	1.629.000,00	597.000,00	602.007,00	535.474,00	80.690.308,00
	forfettaria	I semestre	II semestre		III semestre			II semestre	I - XIII semestre	XIV semestre	XV semestre	VII semestre	
								5.535.000,00			664.827,00		
								III semestre			XVI semestre		
								2.151.000,00					
								IV semestre					
						— 2.106.000,00		2.928.000,00					
						IV semestre		V semestre					
								3.036.000,00					
								VI semestre					
								2.106.000,00					
								VII semestre					
								1.575.000,00					
							VIII semestre						
							927.000,00						
							IX semestre						
							789.000,00						
							X semestre						
							855.000,00						
							XI semestre						
	30.000.000,00	16.533.000,00					30.129.000,00	1.629.000,00	597.000,00	1.266.834,00	535.474,00		
Caso Alberghi Sardi sentenza 12/03/2020 causa C-576/18									7.500.000,00		35.600.000,00	43.100.000,00	
									forfettaria		penalità		
									7.500.000,00	-	35.600.000,00		
Totale per anno	30.000.000,00	16.533.000,00	-	129.885.589,04	105.240.000,00	105.200.000,00	148.729.000,00	141.444.535,53	127.265.936,69	100.327.695,91	74.335.474,00	998.461.231,17	

Fonte: elaborazione della Corte dei conti su dati Rgs - Igrue (alla data del 30.6.2023)

* Si segnala che l'ingiunzione di pagamento della penalità per il II semestre è stata annullata dal tribunale Ue con sentenza del 9 giugno 2016, nella causa T-122/14. Alla luce di tale sentenza, anche gli importi versati dalle autorità italiane con riferimento alle penalità per il II, III, e IV semestre sono stati revisionati da parte della Commissione europea con decisione 8721 del 20 dicembre 2017, con la quale ha irrogato anche le penalità per il V e VI semestre. Si segnala che l'ingiunzione di pagamento della penalità per il II semestre è stata annullata dal tribunale Ue con sentenza del 9 giugno 2016, nella causa T-122/14. Alla luce di tale sentenza anche gli importi versati dalle autorità italiane con riferimento alle penalità per il II, III, e IV semestre sono stati revisionati da parte della Commissione europea con decisione 8721 del 20 dicembre 2017, con la quale ha irrogato anche le penalità per il V e VI semestre.

I versamenti a favore dell'Unione europea per effetto di seconde condanne e a carico del bilancio italiano continuano ad avere dimensioni consistenti, assestandosi a circa 998 milioni alla fine del periodo 2022-2023, oggetto della presente relazione.

Si consideri, inoltre, che fino alla piena esecuzione del giudicato di condanna, vengono applicate sanzioni periodiche, dall'ammontare non preventivamente definibile. Il rischio che al primo pronunciamento sfavorevole della Corte di giustizia segua un altro in tempi brevi è inoltre da considerarsi come piuttosto elevato, specialmente ove si consideri che sono previsti termini per la presentazione delle difese da parte dello Stato membro inottemperante molto stringenti.

Le procedure contenziose nello stadio di cui all'art. 260 par. 2 Tfeue, ovvero arrivate alla fase di messa in mora, per l'Italia risultano essere le seguenti:

- la procedura n. 2014/2143 "Attuazione Direttiva 2011/7/UE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali"⁴⁰;
- la procedura n. 2011/2215 "Violazione dell'articolo 14 della direttiva 1999/31/Ce relativa alle discariche di rifiuti in Italia"⁴¹;
- la procedura n. 2009/2034, "Cattiva applicazione della direttiva 1991/271/Ce relativa al trattamento delle acque reflue urbane"⁴²;

⁴⁰ Si precisa che, nell'ambito di tale procedura, il 28 settembre 2022 la Commissione risulta avere inviato all'Italia una "messa in mora" ex art. 260 del TFUE, con la quale ha richiamato lo Stato alla completa attuazione della sentenza già emanata dalla Corte di giustizia Ue in data 28 gennaio 2020. Con tale pronunciamento, si dichiarava l'avvenuta violazione, da parte della Repubblica italiana, dell'art. 4, par. fi 3 e 4 della direttiva 2011/7/UE, per mancato rispetto con riguardo dei tempi di pagamento alle imprese per l'acquisto di beni e servizi da parte di amministrazioni pubbliche.

⁴¹ Circa tale procedura, la Corte di giustizia Ue aveva dichiarato, con sentenza del 21/3/2019 resa ai sensi dell'art. 258 Tfeue (non comportante irrogazione di sanzioni pecuniarie), che la Repubblica italiana doveva provvedere alla chiusura di 44 discariche "esistenti" - cioè già attive, ovvero già munite di autorizzazione, alla data del 26/4/2001 - in quanto non ancora regolarizzate dalle autorità interne, ovvero ritenute dalle stesse non regolarizzabili. Con successiva "messa in mora" ai sensi dell'art. 260 Tfeue, la Commissione ha constatato che, delle 44 discariche individuate nella predetta sentenza, ne sarebbero rimaste ancora aperte in numero di 12, con conseguente violazione dell'art. 7, lett. g), dell'art. 13 e dell'art. 14, lett. b) e lett. c) della direttiva 1999/31/Ce.

⁴² Circa tale procedura, si precisa che in data 17 maggio 2018 la Commissione ha inviato all'Italia una messa in mora ex art. 260 del Tfeue, con la quale ha richiamato lo Stato Ue alla completa attuazione della sentenza già emanata dalla Corte di giustizia Ue in data 10/4/2014, ex art. 258 Tfeue. Con tale sentenza, si dichiarava l'Italia inadempiente agli obblighi di cui agli artt. 3, 4, 5 e 10 della direttiva 91/271/Cee, in ordine al trattamento delle acque reflue (anche di quelle scaricanti in acque "sensibili"). (Relazione semestrale del Mef, citata nel testo, pagg. 18 e 19).

- la procedura n. 2014/4011 “Affidamento dei lavori di costruzione e gestione dell’autostrada Civitavecchia – Livorno”⁴³;
- la procedura n. 2012/2201, “Mancato recupero degli aiuti concessi alle imprese che investono in municipalità colpite da disastri naturali”⁴⁴;
- la procedura n. 2018/2044 “Mancato recepimento della direttiva 2013/59/Euratom che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall’esposizione e alle radiazioni ionizzanti”⁴⁵.

La procedura n. 2006/2456, relativa al “mancato recupero dell’aiuto di Stato relativo alle esenzioni fiscali e prestiti agevolati concessi in favore di imprese e servizi pubblici a prevalente capitale pubblico”, è attualmente nella fase della “messa in mora complementare” ex art. 260 Tfue.

In un primo tempo, la Commissione aveva deciso, sia pure a livello informale, di ricorrere per la seconda volta alla Corte di giustizia. Successivamente, tuttavia, la decisione è stata revocata, in segno di disponibilità a fronte dei progressi compiuti, da parte italiana, nel recupero degli aiuti in oggetto. Infatti, già al 30 giugno 2015 risultava recuperato il 99,2% delle erogazioni dichiarate illegittime nella prima sentenza. Tali circostanze, pertanto, lasciano ritenere improbabile una seconda sentenza della Corte Ue e il conseguente assoggettamento dell’Italia a sanzioni pecuniarie.

⁴³ La procedura risulta, alla fine del 2° semestre 2023, ferma alla fase ‘sensibile’ disciplinata dall’art. 260 Tfue, in quanto la Commissione Ue ha inviato, alla Repubblica italiana, una messa in mora (ex art. 260 Tfue) rivolta a sollecitare alla pronta esecuzione della sentenza resa dalla Corte di giustizia Ue, ex art. 258 Tfue, il 18/9/2019 (C-526/17): con tale pronunciamento, il giudice Ue ha ritenuto incompatibili, con l’ordinamento europeo, la proroga concessa alla società Sat, fino al 31/12/2046, della concessione relativa alla costruzione e gestione dell’autostrada Livorno – Civitavecchia.

⁴⁴ La presente procedura è ferma alla fase della “messa in mora” ex art. 260 Tfue. La Commissione non ha ancora deciso, neppure informalmente, di ricorrere alla Corte di giustizia per la seconda volta. Con il rientro degli aiuti erogati, si determinerebbe un aumento delle entrate pubbliche. I progressi compiuti dalle Autorità italiane, nelle attività di recupero degli aiuti in oggetto, dovrebbero distogliere la Commissione dal richiedere, con un secondo ricorso alla Corte di giustizia ex art. 260, l’irrogazione di sanzioni pecuniarie nei confronti dell’Italia. (Relazione semestrale del Mef, citata nel testo, pagg. 21 e 22).

⁴⁵ La procedura è ferma nella fase della ‘messa in mora’ ex art. 260 Tfue. Inviata all’attuazione della sentenza resa dalla Corte di giustizia Ue il 14 gennaio 2021. Con tale pronunciamento, si dichiarava che l’Italia non aveva ancora recepito, nel proprio ordinamento nazionale, la Direttiva 2013/59/Euratom che stabilisce norme fondamentali di sicurezza relative alla protezione contro i pericoli derivanti dall’esposizione alle radiazioni ionizzanti.

Alla chiusura della presente relazione il numero di procedure d'infrazione ancora pendenti a carico dell'Italia risultano 82. Il numero di sanzioni la cui irrogazione risulta attuata o imminente per mancata ottemperanza a una prima sentenza di condanna confermano il persistere di bassa reattività nell'applicazione del diritto dell'Ue, con un consistente potenziale rischio di impatto sul bilancio del Paese.

5. La tutela dell'erario europeo

5.1 Le principali azioni di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea

L'Unione europea e gli Stati sono tenuti a adottare azioni per combattere le frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari della Ue conformemente all'articolo 325 Tfeue⁴⁶, prevedendo misure "che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione"⁴⁷.

Le misure adottate a livello unionale nel corso dell'ultimo biennio sono molteplici. Tra di esse, per i fini che qui rilevano, si segnalano, in particolare, le seguenti:

- l'avvio di procedure di infrazione nei confronti di 20 Stati membri⁴⁸ per il recepimento non conforme della direttiva (Ue) 2017/1371 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale (direttiva Pif)⁴⁹;
- l'avvio, da parte dell'Olaf, del procedimento per la revisione del piano d'azione relativo alla strategia antifrode della Commissione (Cafs)⁵⁰, adottata nel 2019, che si prefigge di migliorare la prevenzione, l'individuazione e la sanzione delle

⁴⁶ Art. 310, par. 6 Tfeue.

⁴⁷ Art. 325, par. 1, Tfeue.

⁴⁸ Dato al 10 giugno 2023.

⁴⁹ La direttiva Pif è stata adottata il 5 luglio 2017 e il termine per il recepimento della direttiva è scaduto il 6 luglio 2019.

⁵⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Corte dei conti, Strategia antifrode della Commissione: un'azione più incisiva a tutela del bilancio dell'Ue, Com(2019) 196 *final* del 29 aprile 2019.

Sezioni riunite in sede di controllo

Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023

Volume I Tomo I

Par. 4.3. “I beni del demanio marittimo”; par. 4.6. “Introiti da locazioni e concessioni”

Carabinieri 8 (4 in più rispetto al 2022); la Camera dei deputati 5; il Senato e il CSM 4; i TAR e l'ANSBC (Autorità nazionale per i Beni Sequestrati e Confiscati, che compare per la prima volta)

3. Risultano titolari di un unico bene in uso governativo il CNEL, il Consiglio di Stato, l' AIS (Agenzia Italiana per la cooperazione allo Sviluppo), l'ACN (Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale, di nuova istituzione) e l'ISTAT.

L'aumento degli usi governativi sembra corrispondere alle iniziative di razionalizzazione degli immobili avviate dall'Agenzia del demanio di concerto con quasi tutte le Amministrazioni. Sono di meno immediata comprensione le riduzioni di alcuni usi governativi, che sembrano, però, rientrare nelle normali dinamiche di acquisizione/cessione di immobili che intercorrono tra le varie amministrazioni, anche a seguito di innovazioni, modifiche organizzative e riordino delle competenze verificatesi di recente.

È da rammentare, come di consueto, che ulteriori informazioni si rilevano nel Riepilogo degli inventari compilato dall'Agenzia del demanio⁷². Il riepilogo generale degli inventari fornisce un'analisi di dettaglio del patrimonio dello Stato e consente un confronto immediato con il Conto generale del patrimonio prodotto e presentato dalla RGS, ai fini del giudizio di parificazione. Va fatto presente, tuttavia, che discrepanze sia pure limitate tra le due fonti di dati non hanno sinora consentito di parificare alcune poste patrimoniali.

4.3. I beni del Demanio marittimo

La gestione dei beni immobili del demanio marittimo e delle relative concessioni⁷³ è, come noto, affidata alle regioni e agli enti locali, mentre resta nella sfera di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la vigilanza sulle concessioni, esercitata attraverso il sistema informativo "SID il Portale del Mare" – Portale integrato per la pianificazione del Demanio e dello spazio marittimo – realizzato e gestito dallo stesso Ministero, attualmente in esercizio nella versione denominata SID3.0, rilasciata il 24 giugno 2021 (di seguito SID3)⁷⁴.

Si rammenta, come già evidenziato nella relazione dello scorso anno, che con tale versione sono state introdotte importanti novità, che hanno inciso significativamente sulla rappresentazione dei dati. In primo luogo, con il recepimento di quanto disposto dall'Agenzia del demanio con circolare n. 2016/3616/DGP- SOT del 12 ottobre 2016 "Nuovi codici fiscali da utilizzare per la intestazione dei beni immobili di proprietà dello Stato" e delle ulteriori specifiche comunicazioni, da parte della stessa Agenzia, contenenti intestazioni catastali inesatte, ma riconducibili al Demanio marittimo⁷⁵. In secondo luogo, con una nuova funzionalità ora in

⁷² Documento che viene inviato annualmente alla Corte dall'Agenzia del demanio.

⁷³ In base all'art. 822 c.c. Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare; la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Il demanio marittimo, oltre ai beni indicati dall'art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo (classificazione riconducibile all'art. 28 del Codice della navigazione e all'annesso regolamento di cui al R.D. n. 372/1942 tuttora vigente). Si tratta di beni che fanno parte del demanio necessario (o naturale), in quanto per la loro naturale e diretta riconducibilità ad interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato.

⁷⁴ La cartografia di base del Portale è la cartografia catastale revisionata per via aerofotogrammetrica, realizzata dal MIT in sede di costituzione del Sistema (nel periodo 1994-2007), aggiornata periodicamente dagli Uffici Provinciali del Catasto. Il Portale importa per via automatica dette variazioni senza modifiche e/o correzioni da parte del Ministero. I dati afferenti alle concessioni ed ai relativi canoni, infatti, sono direttamente inseriti dalle Amministrazioni dello Stato e dagli enti locali che, ai sensi del d.lgs. n. 112/98, gestiscono il demanio marittimo e rilasciano le concessioni dei corrispondenti beni demaniali. Per tale ragione il Ministero non interviene sui dati, ma si limita alla gestione, manutenzione e sviluppo del portale.

⁷⁵ Tali intestazioni sono riportate nel Portale ai fini di un'ulteriore ridefinizione grafica della "dividente demaniale" visualizzata nel Sistema, ancora come soluzione provvisoria nelle more del completamento della bonifica in Catasto delle inesattezze rilevate, attraverso lo scioglimento delle cosiddette "riserve". Nella precedente versione del sistema denominata SID2, a prescindere dall'intestazione catastale, venivano invece considerate come demaniali marittime anche particelle per le quali - a seguito della revisione operata tra il 1994 e il 2007 (in concomitanza con la prima realizzazione del portale) - erano state formulate delle "riserve", in quanto le intestazioni risultavano difformi rispetto alle verifiche effettuate sugli atti. Nel vecchio sistema tali particelle venivano cancellate solo a seguito dello scioglimento della "riserva" da parte dell'amministrazione fiscale.

esercizio, diretta a sopperire sul piano operativo all'assenza di un collegamento automatico tra catasto fabbricati e catasto terreni (che impedisce di risalire correttamente all'intestazione della maggior parte dei fabbricati censiti in SID 3)⁷⁶, che consente all'Agenzia del Demanio di intervenire direttamente sulla rappresentazione tematica delle particelle inserite sul Portale.

Giova ripetere, come già evidenziato in occasione del referto dello scorso anno, che il MIT ha, in tal modo, informalmente anticipato lo scioglimento delle "riserve" da parte dell'Agenzia delle Entrate, fatta sempre salva la possibilità di rettifiche successive in esito alle formali e definitive verifiche catastali. Ciò, tuttavia, ha comportato la drastica riduzione del numero dei beni rappresentati come demaniali marittimi.

Ciò premesso, secondo quanto comunicato dal Ministero, il numero totale dei beni immobili inclusi nel demanio marittimo censiti nell'attuale SID3 nel 2023 è di 106.626, con una superficie di sedime complessiva di mq 426.505.459,38, di cui mq 7.166.238,09 occupati da 49.396 fabbricati (a loro volta ripartiti in 925 pertinenze demaniali⁷⁷ per una superficie di sedime pari a mq 246.390,55 e 48.471 fabbricati demaniali, per una superficie di sedime complessiva di mq 6.919.847,53).

Complessivamente, rispetto ai dati comunicati dal Ministero lo scorso anno con riferimento al 2022, si rileva un aumento del numero dei beni di 14.624 unità con un incremento della superficie di sedime pari a mq 18.888.561,6. Trattandosi, tuttavia, di una situazione in continua evoluzione e persistendo la discrepanza tra i dati catastali (non ancora del tutto rettificati e aggiornati) e quelli presenti sul portale, le informazioni fornite dal Ministero non si possono considerare definitivamente consolidate⁷⁸. Si rammenta, inoltre, per quanto attiene al pagamento dei canoni da parte dei concessionari, che il nuovo sistema effettua un controllo automatico delle scadenze delle concessioni, che dopo 180 gg. vengono definitivamente archiviate senza che per le stesse sia più possibile effettuare operazioni di gestione.

Tale situazione (esclusione delle "riserve" e archiviazione delle concessioni scadute) si riverbera sulla quantificazione dei canoni concessori riscossi con un disallineamento tra le informazioni fornite dalle Agenzie fiscali e quelle riportate sul portale del MIT⁷⁹. Si rammenta, in proposito, che, ai sensi del decreto ministeriale di concerto tra MEF, MIT e Ministero della cultura del 18 aprile 2002, va inclusa nel patrimonio dello Stato esclusivamente la capitalizzazione dei canoni concessori⁸⁰.

Il Ministero ha ribadito, sul punto, la necessità, ai fini del corretto censimento della consistenza dei beni demaniali marittimi, di includere, tra i servizi forniti in cooperazione applicativa dall'Agenzia delle Entrate, i dati di collegamento tra il catasto Fabbricati e il Catasto

⁷⁶ Cfr. la delibera n. 20/2021/G, adottata nella camera di consiglio del 30/11/2021 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

⁷⁷ Ossia edifici di difficile rimozione costruiti sul demanio marittimo e acquisiti allo Stato ai sensi dell'art. 49 del codice della navigazione.

⁷⁸ Peraltro, nel precedente sistema SID2, che classificava come demanio marittimo anche i beni per i quali non era stata sciolta la "riserva" il numero degli asset immobiliari censiti nel 2021 risultava inevitabilmente superiore, pari cioè a 135.469 beni, per una superficie di sedime di mq. 787.511.195,00. I dati riportati nei due sistemi non sono pertanto confrontabili.

⁷⁹ Per superare tali criticità sono state introdotte nel sistema alcune implementazioni, tra le quali la possibilità per gli enti gestori di recuperare nel SID pagamenti effettuati con il modello F24ELIDE compilati manualmente in modo errato. Al fine di agevolare ulteriormente gli enti gestori, sono state inoltre introdotte due ulteriori funzionalità: il "ripristino temporaneo delle concessioni archiviate", che consente anche la regolarizzazione tardiva dei dati inseriti nel Portale e la possibilità di inserire, su ogni atto una o più eventuali clausole di "Deroga della scadenza" (selezionabili tra: uso abitativo, contenzioso in atto, Società in liquidazione), volte a sospendere i termini di archiviazione automatica in esercizio e consentire agli Enti la gestione di concessioni le quali, benché formalmente scadute, non risultino giuridicamente ancora risolte.

⁸⁰ Per i beni del demanio naturale, demanio marittimo e demanio idrico, il criterio di valutazione è basato sulla capitalizzazione del canone concessorio oppure, ma per il solo demanio idrico, nel caso di assenza del canone concessorio, sul principio della similarità, ovvero dei beni che già producono redditi analoghi (come dal citato DM del MEF di concerto con il MIT e il Ministero della cultura del 18 aprile 2002). Fatta eccezione per la capitalizzazione dei canoni concessori, i beni del demanio marittimo non sono dunque suscettibili di valorizzazione economica al pari, come si è visto, dei beni e dei siti archeologici.

Terreni. Ciò premesso, e come in parte già anticipato, secondo il censimento effettuato nel sistema SID3, il numero complessivo dei beni immobili nel 2023 risulta pari a 106.626, per una superficie di sedime complessiva di mq. 426.505.459,38⁸¹.

Il numero dei fabbricati censiti a sistema è pari a 49.396, di cui:

- 925 pertinenze demaniali⁸², per una superficie di sedime di mq. 246.390,55;
- 48.471 fabbricati demaniali per una superficie di sedime complessiva pari a mq. 6.919847,53.

Per quanto riguarda il numero complessivo (terreni +fabbricati) dei beni demaniali marittimi censiti sul sistema SID3 si riporta la seguente Tabella, relativa al 2023, che cataloga i beni su base regionale.

TAVOLA 40

BENI IMMOBILI DEL DEMANIO MARITTIMO

Regione	totale n. beni demaniali	totale mq superfici
Abruzzo	3.851	8.059.113,84
Basilicata	492	8.140.634,50
Calabria	10.128	42.185.262,62
Campania	9.074	17.092.230,85
Emilia-Romagna	7.209	20.675.399,42
Friuli-Venezia Giulia	1.224	11.277.601,83
Lazio	6.035	13.327.219,51
Liguria	10.406	17.972.757,58
Marche	5.314	7.859.677,03
Molise	2.814	3.562.207,31
Puglia	13.181	105.739.818,02
Sardegna	13.527	64.507.896,45
Sicilia	10.457	43.063.129,36
Toscana	9.231	24.403.023,64
Veneto	3.683	38.639.487,44
Totale complessivo	106.626	426.505.459,38

Fonte: MIT

Le tavole che si succedono riportano i dati relativi ai soli fabbricati censiti sul sistema SID3 ripartiti per Regioni.

⁸¹ I dati in parola includono anche i beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli-Venezia Giulia.

⁸² Edifici di difficile rimozione costruiti sul demanio marittimo ed acquisiti allo Stato ai sensi dell'art. 49 del codice della navigazione)

FABBRICATI RICOMPRESI NEL DEMANIO MARITTIMO NEL 2023 ⁸³

Regione	numero fabbricati	superficie fabbricati in mq
Abruzzo	2.451	174.635,03
Basilicata	274	14.383,34
Calabria	4.408	388.706,87
Campania	3.512	605.414,56
Emilia-Romagna	5.377	324.668,37
Friuli-Venezia Giulia	427	230.765,09
Lazio	3.839	388.849,44
Liguria	5.186	1.816.894,65
Marche	3.619	357.181,87
Molise	1.080	173.661,09
Puglia	4.064	442.368,54
Sardegna	2.621	350.467,05
Sicilia	5.316	849.171,00
Toscana	4.612	669.716,38
Veneto	2.610	74.235,43
Totale complessivo	49.396	7.166.238,09

Fonte: MIT

La stessa Amministrazione ha evidenziato come il numero dei fabbricati, sebbene più consistente rispetto a quello rilevato nel 2022 (36.499), risulti ancora di molto inferiore a quello di 62.731 (non “allineato” a quanto previsto dalla citata circolare dell’Agenzia del Demanio) a suo tempo riportato nel sistema SID2, sottolineando ancora una volta la necessità di includere tra i servizi forniti in cooperazione applicativa dall’Agenzia delle entrate i dati di collegamento tra il catasto fabbricati e il catasto terreni, onde consentire l’allineamento automatico con il SID.

La Tavola successiva riporta il numero di concessioni vigenti nel Portale del Ministero al 31.12.2023, e i valori dei canoni dovuti e versati riferiti al codice tributo MA11 (canoni demaniali marittimi), con evidenza sia di quelli versati, e direttamente importati nel Portale attraverso il flusso telematico proveniente dall’Agenzia delle Entrate, sia di quelli inseriti dagli Enti gestori come “versati fuori dal circuito F24” in quanto, con ogni probabilità, pagati con codice ELIDE non corretto, ovvero non generato dal SID, ma comunque imputati ai codici tributo demaniali MA11 e per i quali gli Enti non hanno, o non hanno ancora, provveduto ad associare il relativo pagamento F24.

⁸³ Anche in questa tavola sono compresi i beni demaniali marittimi di proprietà della Regione Siciliana e della Regione Friuli-Venezia Giulia.

IMPORTI CANONI ERARIALI 2023

(in euro)

Regione/Usò concessioni	Numero concessioni	Canone Richiesto MA11	Canone Versato F24 ELIDE	Canone versato fuori F24 ELIDE	Totale Canone versato
Abruzzo	990	6.849.236,77	5.726.519,96	130.857,63	5.857.377,59
Basilicata	193	1.084.974,63	850.899,97	17.541,98	868.441,95
Calabria	1.859	9.141.380,81	6.472.116,71	25.834,27	6.497.950,98
Campania	2.269	15.021.616,74	10.049.571,29	7.437,00	10.057.008,29
Emilia-Romagna	2.216	15.623.155,40	14.263.946,74	11.965,19	14.275.911,93
Friuli-Venezia Giulia	23	64.721,43	0,00	64.200,58	64.200,58
Lazio	1.528	10.375.555,38	8.218.053,77	3.889,50	8.221.943,27
Lazio (Ag. Dem. Roma Capitale)	71	2.631.529,51	1.230.441,35	14,00	1.230.455,35
Liguria	3.165	17.643.956,31	14.835.013,71	15.331,50	14.850.345,21
Marche	1.656	8.035.368,00	6.833.285,29	24.215,25	6.857.500,54
Molise	105	1.454.983,81	863.561,55	10.148,00	873.709,55
Puglia	2.056	13.328.811,28	9.956.928,44	18.316,05	9.975.244,49
Sardegna	2.345	13.019.179,49	8.623.830,73	24.531,89	8.648.362,62
Sicilia	50	1.216.093,97	844.038,95	18,00	844.056,95
Toscana	2.327	17.168.743,98	15.353.564,77	12.671,52	15.366.236,29
Veneto	3.805	17.279.111,46	15.362.395,14	13.441,43	15.375.836,57
Totale complessivo	24.658	149.938.418,97	119.484.168,37	380.413,79	119.864.582,16

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati MIT

Come lo scorso anno, anche le informazioni concernenti il 2023, a causa delle descritte problematiche di aggiornamento e bonifica della base dati, non possono essere direttamente confrontate con quelle degli anni precedenti e risultano disallineati con i dati delle riscossioni parallelamente forniti dall'amministrazione delle Finanze, che porterebbero il totale degli introiti a circa 155 milioni⁸⁴. Tuttavia, i canoni richiesti, che rappresentano il dato relativamente più omogeneo rispetto al passato, secondo quanto ricavabile dal precedente sistema SID2 nel 2020 ammontavano a poco più di 111 milioni, mentre nel 2021 risultavano aver superato i 123 milioni, per ridursi, secondo i primi dati riscontrabili sul sistema SID3, a poco più di 118 milioni nel 2022 (probabilmente a causa delle modifiche apportate al sistema in sede di prima attuazione e non per un reale ridimensionamento degli importi richiesti) e risalire a quasi 150 milioni nel 2023. Coerentemente anche gli importi dei canoni versati, che nel 2022 erano pari a circa 91 milioni complessivi (leggermente diminuiti rispetto ai 92 milioni quantificati nel 2021) risultano aver raggiunto quasi i 120 milioni nel 2023, pur rimanendo uno scarto considerevole (di circa 30 milioni) tra gli importi richiesti e quelli realmente versati dai concessionari.

L'Amministrazione ha, peraltro, comunicato che il sensibile incremento dei valori unitari dei canoni, avviato nel 2022, non ha trovato prosecuzione nel 2024, ribadendo pertanto la

⁸⁴ Gli introiti delle riscossioni comunicati da MEF e Agenzia del demanio per il 2023 in relazione al codice tributo MA11 ammontano a circa 151 milioni, oltre a 3,8 milioni corrisposti per indennità di occupazione ed altro sul codice tributo MA12 e a ulteriori somme di trascurabile entità risultanti sul codice tributo MA13. Si tratta, quindi, di cifre complessivamente superiori a quelle risultanti dal Portale del MIT. Oltre alle ragioni indicate nel testo, il disallineamento dipende anche dai momenti diversi in cui vengono fatte le rilevazioni, tanto che il MIT ha precisato che il persistente disallineamento temporale tra le banche dati dei vari soggetti interessati all'attività di riscossione fa sì che i canoni versati possano presentare un risultato difforme da quello riportato nel sistema SICOGE della Ragioneria generale dello Stato. La causa principale sembra tuttavia risiedere nella persistente assenza di interoperabilità tra le banche dati delle amministrazioni interessate.

necessità di apportare alcune modifiche al sistema delle concessioni, dirette ad assicurare una gestione più remunerativa per lo Stato, come ad esempio la definizione di un criterio di determinazione del canone che tenga conto, non solo della natura del bene (terreno o fabbricato) e della relativa superficie o volumetria, ma anche e in prevalenza del tipo di utilizzo del bene oggetto della concessione (stabilimento balneare, ristorante, rivendita commerciale ecc.). Il Ministero ha nuovamente messo in evidenza, quale ulteriore misura che potrebbe essere adottata, l'introduzione dell'obbligo di pagamento dei canoni entro il mese di maggio (prima dell'avvio della stagione turistica) con sospensione della concessione in caso di mancato pagamento ed eventuali sanzioni pecuniarie, specie in caso di recidiva⁸⁵ ⁸⁶.

La questione, come è ampiamente noto, si ricollega all'applicazione della Direttiva comunitaria n. 2006/123/CE (c.d. *Bolkestein*), in relazione alla quale, con esplicito riferimento alle concessioni balneari l'UE nel 2020 ha aperto una procedura di infrazione (la n. 2020-4118), per la quale l'Italia è stata messa in mora ai sensi dell'art. 258 TFUE e ha successivamente ricevuto un "Parere motivato", indirizzatole in data 16 novembre 2023 dalla Commissione europea⁸⁷.

Come, altresì, è noto l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, rese in tema di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, ha disposto la disapplicazione da parte dei giudici e della P.A. delle norme vigenti e persino di quelle future in contrasto con l'art. 49 TFUE e l'art.12 della direttiva 2006/123/CE⁸⁸. Il Consiglio di Stato ha, peraltro, stabilito che le concessioni esistenti avrebbero potuto continuare ad essere efficaci fino al 31 dicembre 2023 per dare il tempo alle amministrazioni di predisporre le necessarie procedure di gara⁸⁹.

A tali pronunce ha fatto seguito l'inclusione della tematica della tutela e della promozione della concorrenza tra le riforme abilitanti del PNRR con l'obiettivo di rispettare la cadenza annuale della legge per il mercato e la concorrenza, che, come anticipato, si è concretizzata – per

⁸⁵ D'altra parte, l'esigenza di una revisione del sistema delle concessioni, al fine di adeguarne la redditività, è stata da tempo evidenziata dalla stessa Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato nella delibera n. 20/2021/G (già citata nelle ultime relazioni, alle quali si fa rinvio). Appare comunque opportuno ricordare anche in questa sede come la citata Sezione abbia, tra l'altro, rilevato come la frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative e la separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato)... in concorso con altri fattori di criticità, incida negativamente sul livello delle entrate e sul loro controllo e come sussista "la necessità di una revisione complessiva del sistema delle concessioni demaniali", che può ben essere accompagnata anche da misure non particolarmente complesse come, ad es. "l'individuazione, sul piano normativo, di un unico termine temporale per il pagamento dei canoni demaniali marittimi, con contestuale definizione di criteri certi ed omogenei per la determinazione del numero massimo di rateizzazioni annue ed i relativi termini di pagamento".

⁸⁶ La Sezione ha, altresì, precisato che "In un'ottica complessiva di riforma, tra le linee direttrici dovrebbe prevedersi la correlazione dell'entità dei canoni alla redditività potenziale delle aree date in concessione attraverso una revisione dei valori unitari, sulla base anche della destinazione d'uso dei singoli beni concessi".

⁸⁷ In relazione al quale il nostro Paese dovrà formulare le proprie osservazioni.

⁸⁸ Si vuole rammentare in proposito che la Corte di giustizia UE aveva già censurato la precedente proroga delle concessioni al 2020 (sentenza del 14 luglio 2016, causa C-458/14) per violazione della direttiva UE 2006/123/CE (cosiddetta direttiva Bolkestein), in relazione alla violazione del principio della libera concorrenza con la conseguente necessità di procedere a nuovi affidamenti con una gara pubblica. La Corte di Giustizia UE (3^a Sezione) è nuovamente intervenuta sulla questione con sentenza del 20 aprile 2023 ribadendo la diretta applicabilità della citata direttiva UE 2006/123/CE, con particolare riferimento all'obbligo di attuare delle procedure di selezione e al divieto di rinnovare automaticamente una concessione e, al tempo stesso, chiarendo che la direttiva "non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo". La Corte, inoltre, si è pronunciata in merito alla valutazione della scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili, con riferimento all'art. 12, Paragrafo 1 della direttiva precisando che "L'art. 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che: esso non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione" (nel caso di specie il Comune di Ginosa in provincia di Taranto).

⁸⁹ Peraltro, la Corte di cassazione a Sezioni Riunite con sentenza n. 32559 del 23 novembre 2023 ha annullato con rinvio, per motivi essenzialmente formali, la decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 18 del 2021, di contenuto analogo a quello della sentenza n. 17.

il 2021 - nella legge 5 agosto 2022, n. 118, contenente dettagliate previsioni destinate al settore turistico-ricreativo, da attuarsi entro il 2023, fatte salve determinate eccezioni. Tuttavia, la situazione è “evoluta” ancora una volta nel senso di prevedere lo slittamento di un anno delle scadenze ivi contenute. Con il c.d. decreto milleproroghe (d.l. n. 198 del 29 dicembre 2022, convertito nella legge 24 febbraio 2023, n. 14) è stato, infatti, spostato al 31 dicembre 2024 il termine per l’espletamento delle procedure di gara e al 31 dicembre 2025 il differimento per le situazioni caratterizzate da particolari difficoltà⁹⁰. La medesima norma ha, inoltre, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, un Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con il compito di acquisire i dati della mappatura di cui all’art. 2 della legge n. 118/2022 e, su tali basi, definire i criteri tecnici per la determinazione della “scarsità della risorsa naturale disponibile”. In data 5 ottobre 2023 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha reso noto, con un proprio comunicato, che – sulla base dei lavori svolti dal suddetto Tavolo tecnico sulla base dei dati al momento disponibili acquisiti attraverso il sistema SID-Portale del mare - “è risultato che la quota di aree occupate dalle concessioni demaniali equivale, attualmente, al 33 per cento delle aree disponibili”⁹¹. Tale elemento, varrà a definire, insieme ad altri criteri tecnici, la sussistenza della scarsità della risorsa, determinante ai fini dell’avvio delle relative procedure di gara⁹².

⁹⁰ La proroga contenuta nel d.l. n. 198/2023 è stata, tuttavia, esplicitamente censurata dalla VI Sezione del Consiglio di Stato che, nella sentenza n. 2192 del 1° marzo 2023 ha integralmente ribadito i contenuti delle precedenti sentenze dell’Adunanza plenaria, con particolare riferimento all’obbligo di disapplicazione delle disposizioni (anche future) di ulteriore proroga delle concessioni, non solo da parte dei giudici, ma anche da parte degli organi e uffici amministrativi.

⁹¹ Come precisato nel comunicato il sistema SID è stato utilizzato nelle more dell’operatività del nuovo sistema “Siconbep”. Il SID, tuttavia, “non contiene dati sul demanio lacuale e fluviale, la cui acquisizione richiede tempi lunghi di elaborazione, in quanto sono gestiti a livello comunale o sovraregionale e subordinati a preventive e complesse valutazioni di natura idraulica e geologica”.

⁹² Più di recente, anche la VII Sezione del Consiglio di Stato è, tuttavia, intervenuta sulla questione con la sentenza n. 3940/2024 pubblicata il 30 aprile 2024 e con le sentenze n.4479/2024, 4480/2024 e 4481/2024 pubblicate il 20 maggio 2024, pronunciate su ricorsi proposti dall’Autorità garante per la concorrenza e il mercato, intenzionata a far valere la diretta applicabilità della Direttiva UE in argomento, confermando quanto disposto dalla sentenza n.17 del 9 novembre 2021 dell’AP e, conseguentemente, riaffermando da un lato la necessità di porre a gara le concessioni balneari entro il termine (già scaduto) del 31 dicembre 2023 e, dall’altro, l’obbligo per le amministrazioni, di qualsiasi livello, di disapplicare tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. La giurisprudenza del Consiglio di Stato ha, peraltro, chiarito che la non applicazione della normativa comunitaria “self executive” nel settore turistico-ricreativo costituisce di per sé una violazione del principio della libera concorrenza e integra un’ipotesi di disparità di trattamento. Il Consiglio di Stato ha precisato, inoltre, che l’applicabilità dell’art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, non può essere subordinata alla mappatura della “scarsità” della risorsa, né alle conclusioni del Tavolo tecnico. L’unica proroga compatibile con il diritto dell’Unione sarebbe quella tecnica, funzionale allo svolgimento della gara per l’affidamento della concessione, a condizione, però, che la procedura selettiva sia stata indetta o quantomeno deliberata. D’altra parte, la stessa Sezione VII del Consiglio di Stato in sede cautelare, con le ordinanze n. 1813/2024, 1814/2024 e 1815/2024 ha accolto i ricorsi di alcuni concessionari contro provvedimenti dichiaratori della decadenza delle concessioni, giacché, in assenza di un bando di gara per l’assegnazione delle concessioni, l’interesse del privato all’ulteriore esercizio dell’attività imprenditoriale per la corrente stagione balneare, appare preminente soddisfacendo in tal modo anche l’interesse pubblico alla manutenzione dell’area e alla percezione dei canoni demaniali. I provvedimenti cautelari sono, peraltro, coerenti con le sentenze citate poiché in tutti i casi viene rimarcato l’elemento decisivo della necessità di una gara pubblica regolarmente bandita per l’assegnazione delle concessioni.

Infine, la Corte costituzionale con la altrettanto recente sentenza n. 100/2024 del 9-11 aprile 2024, depositata il 4 giugno 2024, ancorché resa su una vertenza afferente ad altra materia (l’oggetto della vertenza era rappresentato dall’Istituzione di un’imposta regionale sulla benzina per autotrazione da parte della Regione Molise, non conforme alle norme fiscali dell’Unione), si è espressa in merito all’applicazione delle norme dell’Unione europea provviste di efficacia diretta ribadendo, in particolare, che “... il giudice nazionale deve dare piena e immediata attuazione alle norme dell’Unione europea provviste di efficacia diretta e non applicare, in tutto o anche solo in parte, le norme interne ritenute con esse inconciliabili...”. Il giudice delle leggi ha, altresì, precisato che “la mancata disapplicazione di una disposizione nazionale ritenuta in contrasto con il diritto europeo viola «i principi di uguaglianza tra gli Stati membri e di leale cooperazione tra l’Unione e gli Stati membri, riconosciuti dall’articolo 4, paragrafi 2 e 3, TUE, con l’articolo 267 TFUE, nonché [...] il principio del primato del diritto dell’Unione» (Corte di giustizia, grande sezione, sentenza 22 febbraio 2022, in causa C430/21, RS, punto 88)”.

4.6. Introiti da locazioni e concessioni

Circa l'attività di stipula e gestione dei contratti di locazione attiva, del rinnovo di quelli scaduti, della regolarizzazione delle posizioni *sine titulo* nonché, per i beni demaniali, del controllo della riscossione dei canoni, al termine dell'esercizio 2023 il valore delle somme complessivamente riscosse è salito a quasi 218,5 milioni, con un incremento di oltre 29 milioni rispetto ai 189 milioni del 2022, consistente seppur inferiore a quello di quasi 48,4 milioni complessivi verificatosi nel 2021 rispetto al 2020, quando gli introiti (plausibilmente per effetto della pandemia da Covid-19) erano stati quantificati in soli 146 milioni. Circa 53 milioni sono relativi alle entrate di diretta gestione (ovvero entrate derivanti da contratti e concessioni direttamente stipulati dalla stessa Agenzia) e circa 165 milioni sono invece da ascrivere ad entrate riconducibili ai codici tributo non direttamente gestiti. I maggiori introiti rispetto all'anno precedente sono da attribuire per circa 3 milioni alle entrate di diretta gestione e per circa 26,5 milioni alle entrate non di diretta gestione. Beninteso, i dati in questione, esposti nelle tavole che seguono, si riferiscono alle entrate riscosse nel corso dell'anno di riferimento per i singoli codici tributo e non sono, conseguentemente, esposti in termini di competenza, né riferiti ai corrispondenti capitoli del bilancio dello Stato, né al relativo rendiconto; ciò sia al fine di allineare le diverse fonti su parametri quanto più possibile omogenei tra loro, sia per valutare l'efficacia sostanziale dei sistemi di riscossione. I risultati della gestione sono stati perciò considerati in termini di performance complessiva e non strettamente contabili.

Nella tavola successiva sono illustrate le entrate di diretta gestione realizzate nel quinquennio 2019-2023, anche per consentire un raffronto con la situazione esistente nell'ultimo anno prima della pandemia.

TAVOLA 51

INTROITI DI DIRETTA GESTIONE

		<i>(in euro)</i>				
Tributo		Performance al 31 dicembre 2019	Performance al 31 dicembre 2020	Performance al 31 dicembre 2021	Performance al 31 dicembre 2022	Performance al 31 dicembre 2023
809T	Indennità e interessi di mora	627.978	405.076	619.598	509.845	409.167
811T	Redditi di beni immobili patrimoniali	29.152.197	22.755.151	26.464.174	22.419.261	24.111.783
834T	Conc. beni demanio artistico storico	12.851.215	9.607.297	9.454.249	9.883.109	12.229.260
837T	Entrate eventuali diverse	6.240.952	4.391.788	5.135.257	6.351.796	10.599.754
847T	Altri proventi demaniali	8.200.346	7.295.571	8.750.670	10.980.681	5.169.049
854T	Occup. aree urbanizz., c. 435, legge n. 311/04	71.618	30.925	4.868	56.168	192.171
856T	Occup. aree sconfinamenti art. 5-bis d.l. n. 143/03	21.718	78.511	41.638	63.691	293.441
	TOTALE	57.166.025	44.564.319	50.470.458	50.264.551	53.004.625

Fonte: Agenzia del demanio

Rispetto all'esercizio precedente, le entrate di diretta gestione crescono di quasi 3 milioni, dunque ad un ritmo più sostenuto di quello osservato nel 2021 e 2022, ma ancora al di sotto del livello delle riscossioni del 2019, che era stato pari a quasi 57,2 milioni. Nel 2023, comunque, si rileva, rispetto al 2022, un apprezzabile incremento per i codici tributo 811T (*Redditi di beni immobili patrimoniali*), 834T (*Concessioni di beni del demanio pubblico storico ed artistico*) e 837T (*Entrate eventuali e diverse della Direzione centrale del demanio*), mentre il codice tributo

Ascoli Piceno: intervento di adeguamento sismico e riqualificazione per il riuso dello spazio multifunzionale del cineteatro Europa e degli adiacenti spazi dell'"Ex Casa del Fascio" sito ad Amandola (AP), per un importo di 3.400.000,00 (di cui 2.740.000,00 a valere sul PNC); Camerino: intervento di adeguamento sismico e rifunionalizzazione per la realizzazione di depositi di sicurezza per il ricovero di beni mobili con annessi lavori di restauro in otto Ex Casermette di Torre del Parco a Camerino (MC), per un importo di 10.854.446,00 (di cui 9.998.000 di quota PNC).

847T (*Altri proventi demaniali*) subisce un drastico calo di oltre 5,5 milioni segnando la peggiore performance nel confronto con gli esercizi precedenti. Le variazioni, in più o in meno, rilevate per gli altri codici tributo risultano nel complesso meno significative.

Per quanto riguarda le entrate di non diretta gestione, si registra un valore complessivo di oltre 165 milioni, con un incremento di 26,6 milioni, da attribuire quasi per intero all'aumento della riscossione dei canoni del demanio marittimo (Codice MA11), cresciuti di oltre 26,3 milioni rispetto al 2022 in forza di una parziale rivalutazione delle quote. Anche una buona parte delle altre voci evidenzia un aumento da giudicare positivamente, ma che incide poco sul totale. In particolare, si può osservare un aumento di oltre 627 mila euro per il codice 836T (*Concessione di beni del demanio pubblico aeronautico*), che tuttavia non torna sui più alti valori del 2021, mentre si registra una diminuzione di circa 530 mila euro per il codice 825T (*Proventi derivanti dall'utilizzazione delle acque pubbliche*), che nel 2019 e nel 2020 aveva raggiunto performances ben maggiori. Si evidenzia, infine, che nel 2023 compaiono, per la prima volta, le riscossioni avvenute sul codice tributo MA13 (*Quota di canoni demaniali marittimi di spettanza regionale ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 400/1993*). Nella tavola che segue si rappresenta il dettaglio delle entrate complessivamente riscosse registrate per tipologia di concessione¹⁴⁷.

TAVOLA 52

INTROITI DI NON DIRETTA GESTIONE

		(in euro)				
Tributo		Performance al 31 dicembre 2019	Performance al 31 dicembre 2020	Performance al 31 dicembre 2021	Performance al 31 dicembre 2022	Performance al 31 dicembre 2023
137T	ind. occ. abusiva e realizz. opere no titolo	142.355**	108.388**	41.148**	17.274**	1.426**
814T	proventi miniere pertinenti allo Stato	483.633*	629.217*	741.795*	427.619*	447.408*
815T	proventi sorgenti termali e minerali	826*	-	1.652**	826**	826**
816T	canone annuo ric. e colt. ris. geotermiche	299.198*	125.856*	321.323*	153.408*	159.922*
817T	diritti permessi prosp. e ric. mineraria	476.646*	258.035*	216.500*	194.629*	261.713*
825T	proventi delle util. acque pubbliche	4.000.635*	3.071.995*	2.767.670*	2.967.549*	2.437.350*
832T	concessioni spiagge lacuali	7.354*	7.075*	6.558*	7.203*	6.159*
835T	opere pubb. bonifica e pertinenze relative	8.760*	7.532*	6.822*	6.048*	8.232*
836T	conc. dei beni di demanio pubb. aeronautico	2.907.627*	4.783.346*	7.981.414*	5.412.568*	6.040.324*
840T	conc. dei beni di demanio pubb. militare	1.180.445*	1.158.936*	1.083.053*	1.061.028*	812.681*
842T	conc. dei beni di demanio pubb. marittimo	113.809**	81.549,17**	43.077**	31.471**	190.774**
MA11	canoni per beni di demanio marittimo d.l. 400/1993	77.869.288***	77.613.885***	114.432.782**	124.757.147**	151.099.369**
MA12	indennizzi per beni di demanio marittimo	1.133.269***	1.077.578***	3.749.843**	3.780.231**	3.818.365**
MA13	Quota canoni demaniali marittimi di spettanza regionale	-	-	-	-	156.101**
Totale		88.623.845	88.923.392	131.393.644	138.817.001	165.440.650

* Fonte: Agenzia del demanio; ** Fonte: MEF/Agenzia delle entrate; *** Fonte MIT

¹⁴⁷ È, altresì, da precisare che, nonostante si registrino ancora delle riscossioni, i codici tributo 842T (canoni) e 137T (indennizzi), già utilizzati nel modello F23 per il versamento delle entrate del demanio marittimo, sono stati soppressi con risoluzione n. 41/E del 29 marzo 2017. Il codice tributo 137T utilizzato nel modello F24 è stato pure soppresso. A seguito della Risoluzione n. 11 del 23 gennaio 2017 le entrate del demanio marittimo vengono versate esclusivamente tramite il cd. F24 ELIDE, sui codici tributo MA11, MA12 e MA13.

Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni centrali

Delibera n. 20/2021/G e Delibera n. 49/2022/G

CAPITOLO VIII

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI

Dall'analisi condotta nella presente indagine è emerso, in generale, un quadro di frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative caratterizzato, anche, dalla separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato).

Quest'ultima circostanza, peraltro, già segnalata nella delibera di questa Sezione n. 29 del 2009, in concorso con altri fattori di criticità, incide negativamente sulla gestione dei beni del demanio marittimo turistico-ricreativo, in particolare sul livello delle entrate e sul loro controllo, richiedendo l'adozione di opportune misure correttive, secondo quanto di seguito compendiato.

La necessità di una revisione complessiva del sistema delle concessioni demaniali, come segnalato nel corso dell'indagine anche alla luce della ulteriore procedura di infrazione del 3 dicembre 2020 avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per non corretto recepimento della *"Direttiva Bolkestein"*, è emersa nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2018, laddove è stata evidenziata la *"scarsa redditività delle concessioni per l'Erario"*.

Il legislatore nazionale, al fine di riformare e di rendere più coerente il sistema delle concessioni dei beni demaniali marittimi con i principi euro-unitari è intervenuto, da ultimo, con la *"legge di bilancio 2019"* recante, da un lato, una proroga dei termini (sui cui effetti è intervenuto il Consiglio di Stato con le sentenze dell'Adunanza plenaria nn. 17 e 18 del 2021) e, dall'altro, una previsione di un sistema generale delle concessioni demaniali marittime da attuarsi tramite un emanando D.P.C.M. che aggiorni il valore dei canoni posti a carico dei concessionari e stabilisca un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative secondo schemi e forme di *"partenariato pubblico-privato"* dirette allo sviluppo dei medesimi beni alla luce delle singole specificità e caratteristiche territoriali.

Il contrasto tra il *corpus* normativo nazionale e quello comunitario, consistente nella mancata applicazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di

stabilimento, così come interpretati alla luce della sentenza della CGUE “*Promoimpresa*” e “*Melis*”, è stato, altresì, oggetto di segnalazione da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel proprio Bollettino ufficiale.

Anche la Corte costituzionale, con sentenza 18 luglio 2011, n. 213, ha affermato che la revisione del settore demaniale marittimo deve essere realizzata nel pieno rispetto, tra l’altro, dei principi euro-unitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

È pertanto da auspicare la celere attuazione delle linee programmatiche intese, in coerenza con i richiamati principi, alla valorizzazione dei beni demaniali sotto il profilo della redditività e delle potenzialità di sviluppo, oltre che della tutela paesaggistica e ambientale, in parallelo alle opportune misure di miglioramento gestionale da parte dell’Amministrazione.

In sede di adunanza, le Amministrazioni intervenute hanno preso atto e condiviso le osservazioni formulate all’esito dell’istruttoria, fornendo aggiornamenti e chiarimenti in merito alla stessa, manifestando altresì spirito costruttivo in ordine alle ipotesi, sia di carattere normativo, sia di carattere operativo, dirette al miglioramento della gestione e della riscossione dei canoni derivanti dalle concessioni dei beni demaniali marittimi, i cui elementi più rilevanti sono riportati all’interno dei singoli punti evidenziati dalla Sezione.

1. Sul piano amministrativo, la molteplicità degli enti, che a vario titolo intervengono nella materia, ha determinato una gestione del flusso delle entrate derivanti dai canoni demaniali marittimi non del tutto efficiente; occorre dunque assicurare un adeguato coordinamento e rafforzare la collaborazione istituzionale tra la molteplicità di soggetti a vario titolo coinvolti nelle procedure. Nel corso di alcune riunioni di coordinamento tra le Amministrazioni ed Agenzie interessate è emersa la necessità di perseguire un riordino e una semplificazione delle procedure di riscossione dei canoni demaniali, sia riguardo al gettito da riscossione ordinaria sia a quello derivante da riscossione coattiva mediante ruolo. Si rende necessario proseguire con decisione lungo questo percorso.

In questa prospettiva, ad esempio, nel corso del 2017 l'adozione del modello di versamento "F24-Elide", predisposto tramite il "SID-Il Portale del mare", ha favorito la cooperazione tra le Amministrazioni coinvolte, automatizzando l'intero processo di accertamento e riscossione dei canoni e degli indennizzi.

Allo stato attuale permangono diverse criticità che sollecitano un intervento correttivo.

2. In modo particolare, l'aggiornamento del Sistema informativo è risultato carente nella parte relativa all'inserimento dei canoni di concessione: in sede di analisi dei dati molti degli scostamenti registrati sono risultati dei "falsi positivi" dovuti, nella maggioranza dei casi, al mancato inserimento degli importi incassati (circostanza confermata dalle risposte fornite dalle Amministrazioni interpellate).

Il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili ha confermato che l'adempimento relativo all'inserimento dei canoni nel SID è di esclusiva competenza degli enti gestori e che, allo stato attuale, i predetti importi vengono aggiornati automaticamente e gli eventuali pagamenti effettuati con indicazione di codici errati sono associati direttamente alle relative annualità nel Sistema a seguito dell'attivazione di apposite funzionalità tecnico-operative.

Lo stesso Mims, in sede adunanza, ha precisato che, in merito alle carenze informative riscontrate nel Sistema a causa del mancato inserimento dei dati da parte degli enti locali gestori, non sussiste, allo stato attuale, una disposizione normativa diretta a sanzionare gli enti locali inadempienti, né un'attività di accertamento in tal senso.

Le Amministrazioni interessate hanno confermato la disponibilità ad avviare specifici tavoli tecnici per l'eventuale implementazione di apposite funzionalità nel "Portale del mare" al fine di rendere il Sistema informativo uno strumento interoperabile con le varie banche dati della Pubblica Amministrazione sia a legislazione vigente, sia con eventuali proposte di intervento normativo.

3. E' inoltre necessario il completo inserimento nel Portale dei dati geometrici delle aree e dei manufatti demaniali oggetto di concessione, al fine di consentire una

più puntuale conoscenza dei beni in questione ed identificare eventuali utilizzi non autorizzati o difformi degli stessi.

Ciò potrebbe risultare propedeutico al rilascio di una procedura automatizzata che, a partire dalle finalità di utilizzo e dalle caratteristiche delle aree e delle opere interessate, possa fornire agli enti gestori una proiezione della quantificazione del canone demaniale.

4. Altro elemento di criticità riscontrato è l'incompleta soluzione dei perduranti disallineamenti, a livello informatizzato, tra catasto dei terreni e dei fabbricati.

La Sezione invita il gestore a monitorare lo stato dell'evoluzione tecnologica al fine di verificare se possano essere sviluppate, in un prossimo futuro, eventuali integrazioni/modificazioni del Portale, attraverso l'utilizzo di tecnologie più economiche e "mature", anche prevedendo specifici incontri dedicati con l'Amministrazione finanziaria. Ciò al fine di rendere il portale uno strumento tecnicamente adeguato, in coerenza con il criterio di interoperabilità tra sistemi informativi della Pubblica Amministrazione tra cui, su tutti, l'Anagrafe tributaria.

Il Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili, con propria nota ed in sede di adunanza, ha precisato di essersi attivato con l'Agenzia delle entrate al fine di agevolare il sistema di interscambio (che, tuttavia, non risulta attualmente esperibile in forma automatizzata) e che, nell'ambito della convenzione 2018 con la predetta Agenzia fiscale, è stato previsto a tal fine un apposito servizio di cooperazione applicativa con l'Anagrafe tributaria.

5. Sul piano finanziario-contabile, relativamente al quinquennio 2016-2020, appare utile rilevare che, verosimilmente, anche per effetto della ricordata introduzione della nuova modalità di versamento dei canoni demaniali attraverso il modello "F24-Elide", avvenuta nel corso del 2017, il divario riscontrato tra le previsioni definitive di competenza e versamenti totali risulta diminuito rispetto alla precedente rilevazione, relativa al periodo 2013-2017.

Le differenze, tuttora riscontrabili, paiono imputabili a vari fattori, quali omessi pagamenti, ricorsi in atto, rateizzazione degli importi dovuti e, sia pure in misura progressivamente decrescente, all'utilizzo di strumenti di versamento diversi dal

modello “F24-Elide” oltre che alla compilazione manuale del modello da parte degli interessati con codici non validi.

Si invita, pertanto, il Gestore del “Portale del mare” a vigilare sull’operato delle Amministrazioni locali coinvolte affinché eseguano un corretto, puntuale e tempestivo aggiornamento dei dati richiesti dalla banca dati.

Si raccomanda, inoltre, alle Amministrazioni interessate (Rgs, Agenzia delle entrate, Agenzia del demanio, etc.) un’attenta analisi del flusso dei dati utilizzati in sede sia previsionale, sia di consuntivo, allo scopo di individuare e rimuovere le possibili cause delle discrasie rilevate.

Le disfunzioni gestionali paiono, per altra parte, superabili mediante l’individuazione, sul piano normativo, di un unico termine temporale per il pagamento dei canoni demaniali marittimi, con contestuale definizione di criteri certi ed omogenei per la determinazione del numero massimo di rateizzazioni annue ed i relativi termini di pagamento.

6. Per quanto concerne specificamente i risultati dell’attività dell’Agente della Riscossione, fortemente incisi dagli effetti della pandemia, essi sembrano condizionati anche dalla rilevante presenza (circa il 17%) di crediti difficilmente recuperabili in quanto dovuti da soggetti coinvolti in procedure concorsuali, persone decedute, imprese cessate e “nullatenenti”.

Si tratta, come noto, di una problematica trasversale che riguarda la generalità delle entrate erariali da riscuotere coattivamente; al riguardo non può che esprimersi l’auspicio che la riforma della riscossione attualmente indicata nel D.D.L. di riforma del sistema tributario approvato dal Governo possa consentire l’individuazione di idonee soluzioni dirette a potenziare l’efficienza della struttura amministrativa e, nel contempo, tutelare adeguatamente l’interesse erariale.

7. In un’ottica complessiva di riforma, tra le linee direttrici dovrebbe prevedersi la correlazione dell’entità dei canoni alla redditività potenziale delle aree date in concessione attraverso una revisione dei valori unitari, sulla base anche della destinazione d’uso dei singoli beni concessi.

A tal fine, potrebbero essere adeguatamente valorizzate anche modalità innovative di gestione dei beni mediante appropriato ricorso a formule di *“partenariato pubblico-privato”*.

8. Sul piano della prassi operativa e con particolare riguardo al coinvolgimento degli enti locali, in sede istruttoria è emersa altresì la difficoltà di estrarre un aggiornamento del numero dei comuni costieri inadempienti da parte del Mef – Dipartimento del Tesoro anche a causa dell’interruzione della collaborazione con il gestore del Portale (Mims).

Si invitano le Amministrazioni interessate a riprendere tempestivamente la collaborazione con il gestore in argomento al fine di estrarre e produrre un aggiornamento delle strutture attualmente inadempienti.

Sempre nella prospettiva della miglior fruizione e del potenziamento del *“SID-Il portale del mare”*, si invitano le Amministrazioni interessate (Agenzia del Demanio, Mims e l’ANCI) ad un rapido riavvio delle attività (iniziate, ma poi interrotte) finalizzate a definire un protocollo di intesa in materia.

9. Sotto altro profilo, la Sezione auspica che nel complessivo quadro di riforma normativa possano prevedersi modalità che incentivino gli enti locali a curare il tempestivo aggiornamento dei dati nel predetto *“SID-Portale del mare”*, attraverso la destinazione a favore di questi ultimi di una parte dei proventi derivanti dall’eventuale revisione delle modalità di determinazione dei canoni demaniali. Ciò potrebbe favorire una più attiva e concreta partecipazione delle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali e garantire una maggiore efficienza al *“SID-Il portale del mare”* con conseguenti ricadute positive sia in termini di gestione dei beni, sia al fine di rendere più efficace l’azione di riscossione delle correlate entrate demaniali.

A quest’ultimo fine, *de iure condendo*, potrebbe prevedersi altresì un incremento sostanziale delle sanzioni – anche di tipo accessorio – per ritardato pagamento dei canoni demaniali marittimi che, attualmente, a fronte di ritardi anche significativi, non sembrano rappresentare un deterrente efficace.

La RGS-IFP, al fine di agevolare la tutela dei crediti erariali relativi ai beni demaniali marittimi ha proposto, da un punto di vista operativo, di velocizzare

le operazioni di escussione delle polizze fidejussorie presentate dai concessionari al verificarsi delle condizioni di applicabilità, mentre il Mef-Dipartimento del Tesoro ha suggerito l'istituzione - normativa - di un responsabile unico del procedimento amministrativo per i beni demaniali marittimi.

La Sezione raccomanda alle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali, al fine di garantire i crediti erariali in argomento, di attivarsi tempestivamente nell'escussione delle garanzie prestate dai concessionari al verificarsi delle condizioni di applicabilità e di prestare attenzione alle fasi di rinnovo delle medesime fidejussioni.

10. Per quanto concerne le difficoltà rappresentate dagli enti locali nell'organizzare e gestire i procedimenti relativi alle concessioni demaniali marittime con personale interno adeguatamente formato, in assenza di provvedimenti normativi di riforma è da prendere in considerazione l'opportunità, per gli enti in argomento, di organizzare detti servizi anche in forma associata. Per altro verso, una riforma di settore che preveda l'avvio, a livello centrale, di un ufficio di supporto agli enti locali, potrebbe assicurare adeguata consulenza ed assistenza tecnica alle predette Amministrazioni al fine di favorire la gestione, anche delegata, di dette attività.

11. La Sezione invita le Amministrazioni a rendersi parti attive nella convocazione/partecipazione a tavoli tecnici/incontri di approfondimento con altre P.A. al fine di migliorare la gestione dei beni demaniali marittimi anche a legislazione invariata ed a rendersi, inoltre, propositive nei confronti dell'Autorità politica affinché gli auspicati interventi normativi di riforma possano essere approvati.

2.18. Deliberazione n. 20/2021/G di approvazione della relazione su “La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi”

L'indagine ha fatto emergere, in generale, un quadro di frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative caratterizzato, anche, dalla separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato). Quest'ultima circostanza, peraltro già segnalata nella delibera di questa Sezione n. 29 del 2009, in concorso con altri fattori di criticità, incide negativamente sulla gestione dei beni del demanio marittimo turistico-ricreativo, in particolare sul livello delle entrate e sul loro controllo.

La necessità di una revisione complessiva del sistema delle concessioni demaniali, anche alla luce della ulteriore procedura di infrazione del 3 dicembre 2020, avviata

dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per non corretto recepimento della "Direttiva Bolkestein", è emersa nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2018, laddove è stata evidenziata la "scarsa redditività delle concessioni per l'Erario".

Il legislatore nazionale, al fine di riformare e di rendere più coerente il sistema delle concessioni dei beni demaniali marittimi con i principi euro-unitari è intervenuto, con la legge di bilancio 2019, da un lato, con una proroga dei termini (sui cui effetti è intervenuto il Consiglio di Stato con le sentenze dell'Adunanza plenaria nn. 17 e 18 del 2021) e, dall'altro, con la previsione di un sistema generale delle concessioni demaniali marittime da attuarsi tramite un emanando D.P.C.M. che aggiorni il valore dei canoni posti a carico dei concessionari e stabilisca un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative secondo schemi e forme di "partenariato pubblico-privato".

A conclusione della verifica, la Sezione ha formulato alle Amministrazioni interessate alcune raccomandazioni e ha provveduto a trasmettere alle stesse la deliberazione e il rapporto. Ai sensi di quanto disposto dall'art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994, le Amministrazioni avrebbero dovuto comunicare alla Corte, entro sei mesi, le misure conseguenzialmente adottate.

Al riguardo, la Sezione ha acquisito le risposte fornite, a seguito di apposito sollecito, dalle seguenti Amministrazioni:

- Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims) - Dipartimento per la mobilità sostenibile - Direzione generale per la vigilanza sulle autorità di sistema portuale, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne⁵⁸;

- Agenzia del Demanio⁵⁹;

- Ministero dell'economia e delle finanze: Dipartimento delle finanze - Direzione agenzie ed enti della fiscalità - Uff. III⁶⁰ e Dipartimento del tesoro- Direzione VII - Valorizzazione del Patrimonio pubblico- Ufficio I⁶¹.

⁵⁸ Nota n. 16261 del 20 maggio 2022.

⁵⁹ Nota n. 1578 del 27 maggio 2022.

⁶⁰ Nota n. 25324 del 17 maggio 2022.

⁶¹ Nota n. 50072 del 26 maggio 2022.

Il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali - Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, della pesca e dell'ippica - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura Pemac III⁶², nella considerazione che la materia di cui trattasi rientra nella competenza del Mims e nelle attribuzioni dell'Agenzia delle Entrate, mentre la gestione delle concessioni è stata trasferita a livello locale, pur segnalando un interesse indiretto per la stessa materia in quanto riferibile alla tematica degli operatori dell'acquacoltura, ha comunicato di non avere misure di competenza da adottare in esito alla deliberazione della Sezione.

Le misure comunicate dalle Amministrazioni interessate sono sinteticamente riportate nel seguente quadro sinottico, in corrispondenza delle raccomandazioni formulate dalla Sezione.

Quadro sinottico n. 18 - Deliberazione n. 20 /2021/G

"LA GESTIONE DELLE ENTRATE DERIVANTI DAI BENI DEMANIALI MARITTIMI" Deliberazione n. 20/2021/G	
Osservazioni della Corte	Misure conseguenziali adottate
<p>Sul piano amministrativo, la molteplicità degli enti, che a vario titolo intervengono nella materia, ha determinato una gestione del flusso delle entrate derivanti dai canoni demaniali marittimi non del tutto efficiente; occorre dunque assicurare un adeguato coordinamento e rafforzare la collaborazione istituzionale tra la molteplicità di soggetti a vario titolo coinvolti nelle procedure.</p> <p>Nel corso di alcune riunioni di coordinamento tra le Amministrazioni ed Agenzie interessate è emersa la necessità di perseguire un riordino e una semplificazione delle procedure di riscossione dei canoni demaniali, sia riguardo al gettito da riscossione ordinaria sia a quello derivante da riscossione coattiva mediante ruolo. Si rende necessario proseguire con decisione lungo questo percorso.</p>	<p>Il Mims ha riferito di essere impegnato in un'azione di raccordo con i referenti delle Amministrazioni presenti nel tavolo di lavoro che ha condotto all'emanazione del D.M. 19 novembre 2015, al fine attribuire carattere permanente a detto tavolo, con l'obiettivo di promuovere una continua attività di monitoraggio della gestione dei beni demaniali marittimi, la tempestiva analisi congiunta degli eventuali problemi riscontrati, lo studio e la definizione, ove necessario, di nuove misure normative e delle discendenti soluzioni tecnologiche e le funzionalità necessarie per il conseguente adeguamento del Portale.</p> <p>L'Agenzia del Demanio ha comunicato che parteciperà al suddetto tavolo di lavoro.</p>

⁶² Nota n. 231597 del 23 maggio 2022.

segue Quadro sinottico n. 18

Osservazioni della Corte	Misure conseguenziali adottate
<p>L'aggiornamento del Sistema informativo è risultato carente nella parte relativa all'inserimento dei canoni di concessione: in sede di analisi dei dati molti degli scostamenti registrati sono risultati dei "falsi positivi" dovuti, nella maggioranza dei casi, al mancato inserimento degli importi incassati.</p>	<p>Il Mims, fermo restando che l'inserimento dei canoni sul <i>SID Il Portale del Mare</i> rimane in capo agli Enti gestori per le somme versate antecedentemente all'entrata in esercizio del pagamento tramite F24 ELIDE, di cui al citato D.M. 19.11.2015, ha confermato che gli importi versati con il modello F24 vengono elaborati in forma automatica non appena ricevuti dall'Agenzia delle Entrate, nell'ambito della fornitura mensile attiva con la stessa; gli Enti gestori possono individuare eventuali pagamenti eseguiti con F24 ELIDE ma compilati erroneamente ed associarli direttamente alle relative annualità inserite nel Sistema.</p>
<p>La Sezione ha ritenuto necessario il completo inserimento nel Portale dei dati geometrici delle aree e dei manufatti demaniali oggetto di concessione, al fine di consentire più puntuale conoscenza dei beni in questione ed identificare eventuali utilizzi non autorizzati o difformi degli stessi.</p> <p>Ciò potrebbe risultare propedeutico al rilascio di una procedura automatizzata che, a partire dalle finalità di utilizzo e dalle caratteristiche delle aree e delle opere interessate, possa fornire agli enti gestori una proiezione della quantificazione del canone demaniale.</p>	<p>Il Mims, nel precisare che il completamento delle informazioni geometriche è relativo solo alle concessioni inserite nel Sistema tramite l'applicativo di Gestione Transitoria, ha comunicato di aver disposto la dismissione di tale applicativo dal 1° luglio 2022, data a partire dalla quale le nuove concessioni, sprovviste della componente geometrica potranno essere esclusivamente quelle con durata inferiore o uguale a 30 giorni (temporanee), per le quali il rilievo tecnico comporterebbe un inutile aggravio di lavoro.</p> <p>Ha inoltre comunicato di concordare con la Sezione sul fatto che l'automatizzazione della quantificazione del canone, anche solo in forma di proiezione, non possa prescindere da una preventiva definizione di modalità univoche di determinazione dello stesso a livello nazionale.</p>

segue Quadro sinottico n. 18

Osservazioni della Corte	Misure conseguenziali adottate
<p>Altro elemento di criticità riscontrato è l'incompleta soluzione dei perduranti disallineamenti, a livello informatizzato, tra catasto dei terreni e dei fabbricati. La Sezione ha invitato il gestore a monitorare lo stato dell'evoluzione tecnologica al fine di verificare se possano essere sviluppate, in un prossimo futuro, eventuali integrazioni/modificazioni del Portale, attraverso l'utilizzo di tecnologie più economiche e "mature", anche prevedendo specifici incontri dedicati con l'Amministrazione finanziaria. Ciò al fine di rendere il portale uno strumento tecnicamente adeguato, in coerenza con il criterio di interoperabilità tra sistemi informativi della Pubblica Amministrazione tra cui, su tutti, l'Anagrafe tributaria.</p>	<p>Nelle more di una soluzione definitiva da parte dell'Agenzia delle Entrate, comunque essenziale, il Mims ha comunicato di aver avviato l'implementazione nel Portale di apposite funzionalità dedicate all'Agenzia del Demanio, attraverso il perfezionamento del requisito volto a consentire alla stessa di effettuare direttamente l'aggiornamento del tematismo della cartografia "Sistema informativo demanio" (SID), con incidenza dell'andamento della dividende demaniale rappresentata. Tale previsione, finalizzata a permettere una rappresentazione demaniale nel SID aderente allo stato giuridico, nelle more della risoluzione del citato disallineamento, benché soluzione provvisoria e giuridicamente non rilevante, potrà agevolare gli Enti.</p> <p>Il Mims ha inoltre comunicato di aver completato un'applicazione, di prossima pubblicazione nei principali Web store, che consente, operando sul terreno con dispositivi mobili, l'utilizzo di funzionalità dedicate al rilievo e alla documentazione dello stato dei luoghi, con contestuale trasferimento dei dati nel Portale ai fini delle successive analisi ed azioni da svolgere in ufficio.</p> <p>La stessa Amministrazione si è resa disponibile a verificare la possibilità di sviluppo di nuove integrazioni/modificazioni in termini di interoperabilità tra sistemi, aderendo alle tecnologie disponibili, attivando protocolli di intesa con altre Amministrazioni e implementando lo sviluppo di strumenti volti ad integrare le attuali funzionalità di "reportistica".</p> <p>Infine, ha ribadito che il raggiungimento dell'esatta contezza dell'utilizzo del Demanio marittimo e dei conseguenti effettivi introiti per l'Erario potrebbe essere perseguito riconoscendo al Sistema valenza di pubblicità legale e ruolo di registro unico delle concessioni (attivando, ad esempio, un collegamento telematico per il versamento dell'imposta di registro sulla concessione solo nel caso in cui l'istanza o la concessione siano correttamente inseriti nel SID).</p>

segue Quadro sinottico n. 18

Osservazioni della Corte	Misure conseguenziali adottate
	<p>L’Agenzia del Demanio ha comunicato che proseguono le interlocuzioni per definire, a cura del Mims, una nuova interfaccia sul SID che consenta alla stessa la gestione diretta delle "riserve demaniali" ancora da risolvere.</p> <p>Considerato che l’allineamento tra i dati amministrativi e quelli catastali, conseguente allo scioglimento definitivo delle riserve demaniali, potrà contribuire alla soluzione dei perduranti disallineamenti a livello informatizzato, è stato inoltrato all’Agenzia delle Entrate l’elenco delle riserve demaniali risolte, per le quali è stata chiesta la rettifica nella banca dati catastale, ma che non risultano ancora "bonificate". Nel contempo, tenuto conto che a seguito dell’aggiornamento del SID-II Portale del Mare, la rappresentazione dello strato informativo "demaniale" è stata resa direttamente discendente dal dato di intestazione presente in Catasto Terreni, l’Agenzia del Demanio ha individuato un elenco di intestazioni catastali non corrette, o comunque non coerenti con le disposizioni che definiscono i nuovi codici fiscali da utilizzare per le intestazioni dei beni immobili di proprietà dello Stato, per le quali il Mims sta procedendo ad attivare il tematismo demaniale. Considerato che l’attivazione del tematismo non comporta la risoluzione definitiva della riserva, è stato nuovamente chiesto all’Agenzia delle Entrate di sensibilizzare i propri Uffici Provinciali alla lavorazione delle riserve comunicate dalle Direzioni Regionali dell’Agenzia del Demanio, consentendo così l’allineamento tra i dati amministrativi e quelli catastali.</p>
<p>Il Gestore del <i>Portale del mare</i> è stato invitato a vigilare sull’operato delle Amministrazioni locali affinché eseguano un corretto, puntuale e tempestivo aggiornamento dei dati richiesti dalla banca dati.</p> <p>Alle Amministrazioni interessate (Rgs, Agenzia delle entrate, Agenzia del demanio, etc.) è stato raccomandata un’attenta analisi del flusso dei dati utilizzati in sede sia previsionale, sia di consuntivo, allo scopo di individuare e rimuovere le possibili cause delle discrasie rilevate.</p>	<p>Il Mims ha confermato la necessità di un intervento normativo di attribuzione di un potere di vigilanza.</p>

segue Quadro sinottico n. 18

Osservazioni della Corte	Misure conseguenziali adottate
<p>Sul piano della prassi operativa, in sede istruttoria è emersa la difficoltà di estrarre un aggiornamento del numero dei comuni costieri inadempienti da parte del Mef - Dipartimento del Tesoro, anche a causa dell'interruzione della collaborazione con il gestore del Portale (Mims). Le Amministrazioni interessate sono state invitate a riprendere tempestivamente la collaborazione con il gestore, al fine di estrarre e produrre un aggiornamento delle strutture inadempienti e ad un rapido riavvio delle attività (iniziate, ma poi interrotte) finalizzate a definire un protocollo di intesa in materia.</p>	<p>Il Mims ha precisato che sono stati effettuati diversi incontri che hanno portato al censimento, da parte dell'Agazia del Demanio, delle intestazioni catastali inesatte, riconducibili al Demanio marittimo e alla richiesta di tematizzare, esclusivamente nel SID, le relative particelle catastali come Demaniali marittime continuando, parallelamente, nell'attività di bonifica vera e propria.</p> <p>L'Agazia del Demanio ha confermato di aver partecipato agli incontri con il Mims, a prescindere dalla definizione di uno specifico Protocollo di Intesa in materia.</p>
<p>Alle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali è stato raccomandato, al fine di garantire i crediti erariali in argomento, di attivarsi tempestivamente nell'escussione delle garanzie prestate dai concessionari al verificarsi delle condizioni di applicabilità e di prestare attenzione alle fasi di rinnovo delle medesime fidejussioni.</p>	
<p>Per quanto concerne le difficoltà rappresentate dagli enti locali nell'organizzare e gestire i procedimenti relativi alle concessioni demaniali marittime con personale interno adeguatamente formato, è stata sottoposta all'attenzione l'opportunità di organizzare detti servizi anche in forma associata.</p> <p>Le Amministrazioni sono state chiamate a rendersi parti attive nella convocazione/partecipazione a tavoli tecnici/incontri di approfondimento con altre P.A. al fine di migliorare la gestione dei beni demaniali marittimi anche a legislazione invariata ed a rendersi, inoltre, propositive nei confronti dell'Autorità politica affinché gli auspicati interventi normativi di riforma possano essere approvati</p>	<p>Il Mims ha comunicato di voler portare l'argomento all'Ordine del Giorno della prima riunione del tavolo interministeriale in corso di riattivazione.</p> <p>Il Mef ha rappresentato che, nell'ambito del disegno di legge annuale sulla concorrenza, è stata proposta la costituzione, presso lo stesso Ministero, di un sistema informativo centrale di rilevazione delle concessioni di beni pubblici come strumento di conoscenza per la loro valorizzazione. Anche al fine di garantire, come previsto, nel citato disegno di legge, il coordinamento e l'interoperabilità con gli altri sistemi informativi e di trasparenza esistenti - in particolare con il SID per le concessioni del demanio marittimo - ha confermato la disponibilità alla partecipazione a tavoli di lavoro tra i soggetti competenti nel settore.</p>

Aggiornamenti intervenuti nella materia e valutazione delle misure consequenziali adottate dalle Amministrazioni.

L'Agenzia del Demanio, in ordine alla mancata comunicazione agli Enti gestori dell'avvenuta iscrizione a ruolo delle somme non riscosse, rilevata nell'ambito del monitoraggio svolto dall'Ispettorato Generale del Bilancio e riportata nella relazione, ha rappresentato di aver provveduto ad invitare le proprie Direzioni Territoriali a comunicare tempestivamente agli Enti gestori l'avvenuta iscrizione a ruolo delle somme non pagate e/o l'eventuale rateizzazione del debito.

Relativamente al permanere delle criticità rilevate nel monitoraggio svolto dai Servizi Ispettivi di finanza pubblica ("SIFIP"), il Mims ha ritenuto opportuno precisare come il SID sia nato con finalità amministrative, diverse dall'ispezione finanziaria propriamente detta e che, pertanto, la rilevata "*...rigidità dello stesso che lo rendono poco funzionale all'uso anche ai fini dell'approntamento di controlli amministrativo-contabili.*" sia in realtà da considerarsi una rigidità esclusivamente riferita alle attività di ispezione. Tale condizione è, in ogni caso, attualmente oggetto di analisi da parte dello stesso Ministero che sta predisponendo, come dichiarato, l'implementazione di un Fascicolo elettronico, volto a contenere ogni utile documento inerente anche gli aspetti finanziari, nativamente non di interesse per il SID. Il Mims ha inoltre comunicato di aver disposto, a far data dal 1° giugno 2022, la chiusura automatica delle concessioni che supereranno la data di scadenza impostata. Tale funzione consentirà una bonifica del database (il controllo avrà cadenza giornaliera) e renderà necessario il costante controllo delle concessioni da parte degli Enti gestori, incentivando così l'aggiornamento puntuale al fine di mantenere possibile la gestione degli atti e dei relativi canoni richiesti. Permarrà comunque, al fine di ridurre al minimo l'aggravio sull'attività amministrativa degli Enti, una finestra temporale di 360 giorni dalla scadenza degli atti, nella quale saranno consentite le sole funzionalità specifiche per il ripristino in vigenza degli atti scaduti.

Le comunicazioni delle Amministrazioni coinvolte hanno fatto emergere una tendenza al rafforzamento della collaborazione istituzionale tra i diversi soggetti che a vario titolo sono coinvolti nelle procedure.

Le disfunzioni gestionali evidenziate, in ogni caso, non sono apparse superabili al

di fuori di un ampio processo di riforma che coinvolga i diversi aspetti della materia. In particolare, la Sezione ha evidenziato che, in un'ottica complessiva di riforma, tra le linee direttrici dovrebbe prevedersi la correlazione dell'entità dei canoni alla redditività potenziale delle aree date in concessione attraverso una revisione dei valori unitari, sulla base anche della destinazione d'uso dei singoli beni concessi. A tal fine, potrebbero essere adeguatamente valorizzate anche modalità innovative di gestione dei beni mediante appropriato ricorso a formule di "partenariato pubblico-privato.

Nel quadro di riforma sarebbe utile prevedere, tra l'altro, modalità che incentivino gli enti locali a curare il tempestivo aggiornamento dei dati nel "*SID-Portale del mare*", attraverso la destinazione a favore di questi ultimi di una parte dei proventi derivanti dall'eventuale revisione delle modalità di determinazione dei canoni demaniali. Ciò potrebbe favorire una più attiva e concreta partecipazione delle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali e garantire una maggiore efficienza al "*SID-Il portale del mare*" con conseguenti ricadute positive sia in termini di gestione dei beni, sia al fine di rendere più efficace l'azione di riscossione delle correlate entrate demaniali. A quest'ultimo fine, *de iure condendo*, potrebbe prevedersi altresì un incremento sostanziale delle sanzioni - anche di tipo accessorio - per ritardato pagamento dei canoni demaniali marittimi che, attualmente, a fronte di ritardi anche significativi, non sembrano rappresentare un deterrente efficace.

Una riforma di settore potrebbe anche prevedere l'avvio, a livello centrale, di un ufficio di supporto agli enti locali al fine di assicurare agli stessi adeguata consulenza ed assistenza tecnica nella gestione dei procedimenti relativi alle concessioni demaniali marittime.

Con riferimento specifico ai risultati dell'attività dell'Agente della Riscossione, condizionati anche dalla rilevante presenza (circa il 17%) di crediti difficilmente recuperabili in quanto dovuti da soggetti coinvolti in procedure concorsuali, persone decedute, imprese cessate e "nullatenenti", trattandosi di una problematica trasversale che riguarda la generalità delle entrate erariali, è stato espresso l'auspicio che la riforma della riscossione possa consentire anche l'individuazione di idonee soluzioni dirette a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e, nel contempo, tutelare adeguatamente l'interesse erariale.

Sezioni riunite in sede di controllo
Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023
Volume I Tomo I
Par. 2.3 “I tempi di pagamento”

La Commissione europea ha avviato nei confronti della Repubblica italiana una ulteriore procedura di infrazione⁹⁵ ex art. 258 TFUE⁹⁶ per violazione della direttiva 2011/7/UE “*relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*”, in relazione al noleggio di apparecchiature per le intercettazioni telefoniche e ambientali nel quadro delle indagini penali⁹⁷.

Nel giugno 2021 è stata avviata la fase di precontenzioso con la lettera di costituzione in mora, seguita nell’aprile del 2023, dal parere motivato. Infine, nel mese di novembre 2023 la Commissione ha deferito l’Italia alla Corte di giustizia dell’Unione europea al fine di ottenere l’accertamento formale, mediante sentenza, dell’inosservanza da parte dello Stato italiano dei tempi di pagamento relativi alle spese di giustizia.

Ad aprile 2023, la Commissione ha inviato una ulteriore lettera di costituzione in mora all’Italia ex art. 258 del TFUE, con parere motivato, per la non corretta attuazione delle norme sui ritardi di pagamento, avviando la procedura di infrazione n. 2023_4001 per presunta violazione della Direttiva 2011/7/UE in relazione ai pagamenti dovuti dal Servizio sanitario della regione Calabria.

2.3.2. I tempi di pagamento dell’Amministrazione statale

Con riferimento all’Amministrazione statale, di seguito si evidenziano gli indici medi e ponderati⁹⁸ riferiti alle fatture emesse nel 2023 di cui, al momento della rilevazione, risulta effettuato il pagamento. Anche questi dati sono tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali e la data di osservazione risale all’ 8 marzo 2024. L’Amministrazione ha precisato che i dati sui tempi medi (semplici e ponderati) di pagamento e di ritardo non tengono conto dei pagamenti relativi alle fatture del 2023, che saranno effettuati nei mesi successivi alla data di osservazione e che, così come avvenuto negli scorsi anni, comporteranno una revisione al rialzo degli indici⁹⁹.

Per il 2023 l’indicatore medio semplice risulta più che dimezzato rispetto al 2022 (quando il tempo medio di ritardo era pari a 3 giorni) e si attesta a 1 giorno di ritardo. L’indice ponderato resta in linea con lo scorso anno evidenziando che i pagamenti sono stati mediamente effettuati con un anticipo di 7 giorni (anticipo di 6 giorni nel 2022) rispetto alla scadenza della fattura.

TAVOLA 65

AMMINISTRAZIONE STATALE – TEMPI MEDI DI PAGAMENTO DELLE FATTURE EMESSE NEL 2023

	in migliaia		in milioni		in giorni			
	Numero Fatture emesse nel 2023	Numero Fatture Pagate	Importo Fatture Emesse	Totale Importo Pagato	Tempo medio di pagamento	Tempo medio di pagamento ponderato	Tempo medio di Ritardo	Tempo medio di Ritardo ponderato
Totale 2023	3.905	3.013	24.843	19.478	36	33	1	-7

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁹⁵ Procedura numero 2021_4037.

⁹⁶ La Commissione, quando reputi che uno Stato membro abbia mancato a uno degli obblighi a lui incombenti in virtù dei trattati, emette un parere motivato al riguardo, dopo aver posto lo Stato in condizioni di presentare le sue osservazioni.

Qualora lo Stato in causa non si conformi a tale parere nel termine fissato dalla Commissione, questa può adire la Corte di giustizia dell’Unione europea.

⁹⁷ La cui competenza primaria è del Ministero della giustizia.

⁹⁸ I criteri di calcolo della media ponderata sono coerenti con quelli previsti dal dPCM 22 settembre 2014 “Definizione degli schemi e delle modalità per la pubblicazione su internet dei dati relativi alle entrate e alla spesa dei bilanci preventivi e consuntivi dell’indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni” di seguito riferiti.

⁹⁹ L’Amministrazione ha chiarito che il tempo medio di ritardo ponderato per le fatture emesse nell’anno 2022, rispetto alla prima data di osservazione (09/02/2023), è aumentato di circa 10 giorni (osservato alla data dell’8 marzo 2024).

In particolare, dalla tavola si evince che l'Amministrazione statale nel suo complesso¹⁰⁰, nel corso del 2023, ha trattato 3,9 milioni di fatture (contro 3,7 milioni del 2022) per un importo complessivo di circa 25 miliardi (circa 20 miliardi l'anno precedente) e ne ha pagate circa 3 milioni (2,5 milioni nel 2022) corrispondenti ad un importo di 19,5 miliardi (quasi 15 l'anno precedente). L'insieme delle fatture è stato pagato in media in 36 giorni, che si riducono a 33 quando si tiene conto della media ponderata. Una parte dei 3 milioni di fatture pagate nell'anno sono state pagate in ritardo, ossia oltre la data di scadenza. Per quest'ultimo insieme di fatture, come rilevato anche negli anni scorsi, sembrerebbe assumere particolare rilievo la considerazione dell'importo fatturato, in quanto – come di seguito evidenziato - il ritardo semplice medio di 1 giorno si traduce in un anticipo di 7 giorni nel caso del ritardo medio ponderato che tiene conto dell'importo delle fatture pagate.

Gli indici esaminati evidenziano il progressivo, seppur lento, miglioramento dei tempi di pagamento dell'Amministrazione statale riscontrato nel corso degli ultimi anni. Anche nel 2023 entrambi gli indicatori risultano in lieve miglioramento: il tempo medio semplice è passato da 40 giorni nel 2022 a 36 giorni nel 2023, quello ponderato diminuisce di 2 giorni, passando da 35 a 33 giorni. Come sopra accennato, il tempo medio di ritardo semplice si stabilizza su 1 giorno e anche il tempo medio ponderato resta fermo su un anticipo di 7 giorni; dato che sembra poter essere spiegato sulla base del fatto che le fatture di importo maggiore sono generalmente pagate nei termini, mentre per le fatture di importo meno elevato si accumulano ritardi.

L'importante divaricazione tra il tempo medio di ritardo semplice (1 giorno) e il tempo medio di anticipo ponderato, pari a 7 giorni, rilevata anche nel corso dell'esercizio 2023, è dovuta all'importo di ciascuna fattura pagata, che influisce così tanto sull'indice di ritardo ponderato da determinare una differenza notevole con l'indice di ritardo semplice, che non tiene conto dell'importo della fattura.

Si ribadisce, dunque, che un indicatore sintetico così costruito sembra incoraggiare le Amministrazioni ad anticipare i pagamenti per gli importi più consistenti senza tenere conto dei possibili effetti distorsivi: in primo luogo, il ritardato pagamento di numerose fatture di importi poco rilevanti in violazione delle prescrizioni sui tempi previste dalla legislazione nazionale ed europea; in secondo luogo, una gestione della cassa che finisce con il favorire le imprese fornitrici di prestazioni di beni e servizi per volumi più alti.

Così come avvenuto gli scorsi anni l'analisi prosegue sui dati disaggregati per fasce di importo rappresentati nella tavola che segue¹⁰¹.

Avendo riguardo ai totali, si evidenzia infatti che fra le fatture che sono state pagate nel 2023 (che rappresentano il 79 per cento delle fatture emesse nello stesso anno), solo il 66 per cento risulta pagato entro i termini. Considerando invece gli importi, è più bassa la quota complessivamente pagata nel corso dell'anno (75 per cento) ma risulta più elevata quella pagata nei termini (71 per cento). La quota del numero di fatture pagate sul numero di fatture emesse rivela un andamento crescente così come la fascia di importo della fattura; si passa infatti dal 79 per cento per le fatture di importo fino a 1000 euro per arrivare all'82 per cento¹⁰² delle fatture di importo superiore a 1.000.000.

¹⁰⁰ Nelle Amministrazioni dello Stato sono compresi gli istituti di istruzione di ogni ordine e grado.

¹⁰¹ Si tratta di dati forniti dal MEF con riferimento alle Amministrazioni statali, tratti dalla Piattaforma elettronica per il monitoraggio dei debiti commerciali.

¹⁰² Il risultato è dato dal rapporto tra 2,04 e 2,496 che risulta pari a 0,817.

AMMINISTRAZIONE STATALE – FATTURE EMESSE NEL 2023 PER FASCE DI IMPORTO

tra 0 e 1.000	2.378	1.868	79%	1.263	68%	789	560	71%	364	65%
tra 1.000 e 10.000	1.155	930	80%	581	62%	3.222	2.383	74%	1.514	64%
tra 10.000 e 100.000	200	161	81%	103	64%	5.656	4.106	73%	2.549	62%
tra 100.000 e 1.000.000	24	20	82%	13	64%	5.930	4.482	76%	2.888	64%
superiori a 1.000.000	2	2	82%	2	76%	10.466	8.098	77%	6.717	83%
Totale	3.761	2.981	79%	1.962	66%	26.064	19.629	75%	14.031	71%
<i>Note di credito</i>	128	32	25%	0	0%	-1.221	-151	12%	0	0%
Totale incluso le note di credito	3.888	3.013	77%	1.962	65%	24.843	19.478	78%	14.031	72%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Prendendo a riferimento l'importo pagato delle fatture emesse rapportato all'importo totale delle fatture emesse nell'anno si nota che la quota cresce proporzionalmente rispetto alla fascia di importo (dalla fascia più bassa pari al 71 per cento alla fascia di importo superiore pari al 77 per cento) ad eccezione della fascia di importo compresa tra 10.000 e 100.000 euro in corrispondenza della quale la percentuale si riduce (73 per cento) rispetto alla fascia precedente. Dal confronto con i dati dello scorso anno emerge un incremento degli importi pagati per le fatture di importo compreso in tutte le fasce considerate. Si conferma quindi, l'inversione di tendenza, già rilevata nell'esercizio 2022, rispetto alla consueta scelta delle Amministrazioni di anticipare i pagamenti delle fatture per importi più consistenti.

Pur a fronte della recente inversione di tendenza, per rimediare alle distorsioni evidenziate negli scorsi esercizi e assicurare la parità di trattamento tra i fornitori, gli indicatori, stabiliti in sede di monitoraggio della citata Riforma del PNRR, saranno ancora costituiti dalla media ponderata solo a condizione che nel corso del 2024¹⁰³ non risultino inferiori alla media semplice di oltre 15 giorni per le fatture commerciali e di 20 giorni per quelle emesse per il settore sanitario.

In caso contrario per monitorare il conseguimento dell'obiettivo prefissato verrà utilizzata la media semplice¹⁰⁴.

2.3.3. L'indicatore annuale per singola Amministrazione ministeriale

Come evidenziato in precedenza il tempo medio di pagamento ponderato dell'Amministrazione statale è pari a 33 giorni e risulta in leggero miglioramento rispetto allo scorso anno quando si attestava a 35 giorni.

Nell'ambito del dato complessivo nasce l'esigenza di individuare quali Ministeri incontrano maggiori difficoltà nel rispettare i tempi di pagamento previsti dal legislatore nazionale ed europeo. In linea di continuità con gli anni scorsi, sono stati considerati, dunque, gli indicatori annuali di tempestività dei pagamenti¹⁰⁵, oggetto di pubblicazione trimestrale ed annuale nell'area "amministrazione trasparente" dei siti istituzionali di ciascuna Amministrazione. Gli indicatori annuali sono inoltre riportati in un apposito prospetto delle Note integrative di ciascun Ministero allegate al rendiconto generale dello Stato.

La tavola che segue espone l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti per gli anni dal 2020 al 2023 di ciascuna Amministrazione.

¹⁰³ In sede di prima applicazione avvenuta nel 2023 la condizione è stata applicata in maniera meno stringente; la media ponderata non doveva risultare inferiore alla media semplice di oltre 20 giorni (30 per il settore sanitario) per poter essere utilizzata come indicatore valido per il monitoraggio della riforma.

¹⁰⁴ Cfr. La citata circolare MEF-RGS n. 17 del 7 aprile 2022.

¹⁰⁵ L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali è stato definito con il dPCM del 22 settembre 2014 in termini di ritardo medio di pagamento ponderato in base all'importo delle fatture. Il calcolo del rapporto, in coerenza con quanto precisato nelle circolari applicative RGS nn. 3 e 22 del 2015, dovrebbe tenere conto di tutte le transazioni commerciali pagate nell'anno, nonché dei seguenti elementi: al numeratore, la somma dell'importo di ciascuna fattura o richiesta di pagamento di contenuto equivalente pagata, moltiplicato per la differenza, in giorni effettivi, tra la data di pagamento della fattura ai fornitori e la data di scadenza; al denominatore, la somma degli importi pagati nell'anno solare o nel trimestre di riferimento.

In generale, rispetto al 2022, sono aumentati i Ministeri che pagano in anticipo i fornitori. I Ministeri dell'economia, degli affari esteri, dell'istruzione e del merito, dell'ambiente e della sicurezza energetica, della difesa e dell'agricoltura, hanno pagato i fornitori con alcuni giorni di anticipo rispetto alla scadenza della fattura. Il confronto con i dati dello scorso anno evidenzia una migliore *performances* per gran parte dei Ministeri menzionati. In particolare, il Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare continua il *trend* di miglioramento registrato lo scorso anno passando da 5 giorni a 17 giorni di anticipo (42 giorni di ritardo nel 2021) nel pagamento delle fatture.

Il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, il Ministero dell'istruzione e del merito e il Ministero della difesa presentano situazioni simili nel senso che l'indicatore passa da valori positivi, che evidentemente indicano un ritardo nel pagamento delle fatture a un indicatore negativo che indica che le fatture vengono pagate in anticipo. In particolare, il Ministero della difesa, confermando la tendenza positiva riscontrata a decorrere dal 2020, ha azzerato i ritardi nel pagamento dei crediti commerciali passando da 36 giorni di ritardo del 2020 a 12 giorni di anticipo nel corso del 2023.

Registra un'ottima *performance* il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica passando da 15 giorni di ritardo del 2022 a 10 giorni di anticipo nel 2023. Anche il Ministero dell'istruzione e del merito migliora l'indicatore che passa da 5 giorni di ritardo del 2022 a 7 giorni di anticipo nel 2023. Miglioramenti meno rilevanti si registrano per il Ministero degli affari esteri (passato da 5 a 8 giorni di anticipo nel pagamento delle fatture) che storicamente ha sempre pagato in anticipo i propri fornitori. Una sostanziale stabilità si evince invece per il Ministero dell'economia che continua a pagare i fornitori con circa 1 giorno di anticipo rispetto alla scadenza della fattura. Occorre tuttavia precisare che l'indicatore di tempestività dei pagamenti è stato calcolato al netto delle componenti della Guardia di finanza e dell'Avvocatura generale dello Stato, considerando le quali, l'indice si attesta a 58,6 giorni.

TAVOLA 67

INDICATORE ANNUALE DI TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI

Ministero	Indicatore annuale di tempestività dei pagamenti delle transazioni commerciali (giorni)			
	2020	2021	2022	2023
Economia e delle finanze	5,5	1,3	-1,3	-0,8
Imprese e <i>made in Italy</i>	8,4	18,7	85,4	5,4
Lavoro e politiche sociali	10,4	13,7	27,5	7,3
Giustizia	14,0	11,7	7,1	9,2
Affari esteri e cooperazione internazionale	-20,3	3,2	-4,7	-7,9
Istruzione e del merito	-7,3	-2,4	4,5	-6,8
Interno	62,3	67,1	49,3	33,5
Ambiente e della sicurezza energetica	-17,0	-2,3	14,7	-10,0
Infrastrutture e dei trasporti	29,7	14,3	16,4	11,3
Università e della ricerca	-7,3	45,5	41,4	32,9
Difesa ¹⁰⁶	36,3	32,8	2,1	-12,3
Agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste	17,5	42,3	-4,9	-17,0
Cultura	20,6	20,9	10,5	2,9
Salute	8,9	9,7	14,5	13,6
Turismo	n.c	-16,0	1,6	39,7

Fonte: Note integrative al Rendiconto generale dello Stato degli anni 2020, 2021, 2022 e 2023; Sezione Amministrazione trasparente” dei siti istituzionali dei Ministeri – anni 2020-2023

Per quel che riguarda il Ministero dell'università e della ricerca, l'indice risulta in miglioramento rispetto al 2022, tuttavia l'Amministrazione paga ancora le fatture commerciali con un ritardo medio di circa 33 giorni.

¹⁰⁶ Il Ministero nella Nota integrativa al rendiconto ha evidenziato che l'indicatore è stato calcolato senza includere i pagamenti riferiti a residui passivi perenti al lordo dei quali il valore dell'indice risulta pari a -8,77 giorni. Nella sezione "Amministrazione trasparente del sito istituzionale dell'ente vengono pubblicati due dati dell'indicatore, il primo calcolato comprendendo i pagamenti riferiti a residui passivi perenti (pari a -8,77 giorni) e il secondo ricalcolato senza includerli (pari a -12,29 giorni).

Il Ministero delle imprese e del *made in Italy* che lo scorso anno aveva registrato un indice di ritardo medio di 85 giorni, dovuto ai versamenti effettuati a favore di banche ed istituti finanziari, quest'anno ha pagato i fornitori con un ritardo di soli 5 giorni (19 giorni nel 2021).

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali pur pagando ancora i fornitori con 7 giorni di ritardo, riduce di molto il tempo di ritardo medio registrato lo scorso anno che si attestava a 27 giorni.

Osservando l'andamento decrescente nel tempo del ritardo medio riscontrato nell'ultimo quadriennio si segnala il Ministero dell'interno che riesce a ridurre i tempi di pagamento storicamente sempre molto consistenti e paga i fornitori con 34 giorni di ritardo. Considerando la tendenza dell'indicatore nel tempo si riscontra un continuo miglioramento (si passa dai 62 giorni di ritardo del 2020 ai 34 giorni del 2023). D'altronde, solo nell'ultimo anno l'Amministrazione ha ridotto di quasi 16 giorni (riduzione di 17 giorni nel 2022) il ritardo nel pagamento dei crediti commerciali. Infine, il Ministero del turismo nel corso del 2023 ha pagato i fornitori con circa 40 giorni di ritardo, peggiorando notevolmente il risultato del 2022 anno nel quale le fatture sono state pagate con 1 solo giorno di ritardo.

2.3.4. Raffronto con i dati di Rendiconto

Il fenomeno in esame può essere analizzato anche alla luce dei dati di Rendiconto, in particolare, confrontando la massa spendibile (che potrebbe essere assimilata anche se in senso lato alle autorizzazioni di cassa) e i pagamenti totali (intesi sia come pagamenti in conto competenza sia come pagamenti in conto residui). La capacità di pagamento può essere intesa come la parte della massa spendibile effettivamente tradottasi in pagamenti.

TAVOLA 68

CAPACITÀ DI PAGAMENTO NEL PERIODO

Categoria economica/CE2	2019			2020			2021			2022			2023		
	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento	Massa Spendibile	Pagato totale	Capacità di pagamento
Consumi intermedi	12.098	9.025	74,6	12.315	9.439	76,6	13009	9938	76,4	12115	9511	78,5	12715	10392	81,7
Spese per acquisto di materie prime e beni di consumo	2.095	1.610	76,9	2.242	1.865	83,2	2803	2218	79,1	2030	1661	81,8	2456	2094	85,3
Spese per acquisto di servizi	10.003	7.414	74,1	10.074	7.574	75,2	10206	7720	75,6	10085	7851	77,8	9301	7483	80,5
Spese per godimento di beni di terzi													934	794	85,0
Spese per rimborsi dei debiti pregressi													24	21	87,5
Investimenti fissi lordi	12.595	5.011	39,8	15.329	6.323	41,2	16239	7986	49,2	18145	8471	46,7	20043	9641	48,1
Totale complessivo	24.693	14.036	56,8	27.645	15.761	57,0	29248	17924	61,3	30260	17982	59,4	32758	20034	61,2

Fino al 2022 ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Commissioni, Comitati e Consigli, compensi per incarichi continuativi, aggi di riscossione, commissioni su titoli e fitti figurativi, indennità di missione e rimborsi viaggi rientranti nella categoria "Spese per acquisto di servizi effettivi", e le spese per acquisti di terreni e beni materiali non prodotti rientranti nella categoria "Investimenti fissi lordi".

A seguito della classificazione del bilancio entrata a regime a decorrere dal 2023, ai fini del calcolo non sono state considerate le spese per Compensi e rimborsi per commissioni, comitati, consigli, organismi dell'amministrazione, magistratura onoraria e tributaria, le spese per prestazioni professionali e specialistiche non consulenziali, le spese per aggi di riscossione, le spese per servizi finanziari e le spese per trasferte, tutte rientranti nella categoria "Spese per acquisto di servizi". Inoltre, dalla categoria "Investimenti fissi lordi" sono state escluse le spese per la costruzione ed acquisto di alloggi di servizio per il personale militare acquisto e permuta di aree od altri immobili per la realizzazione di alloggi (cap. 7146) di competenza del Ministero della difesa e le spese per la conservazione, potenziamento e realizzazione di progetti sperimentali, ivi compresa la manutenzione straordinaria di locali attinenti il patrimonio storico, archeologico, architettonico e artistico nazionale (cap. 7952) di competenza del Ministero della cultura.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 68 individua l'evoluzione della capacità di pagamento nel periodo 2018-2023. Nel 2023 si registra un miglioramento di circa 2 punti dell'indicatore che si attesta al 61,2 per cento (59,4 per cento nel 2022). Tuttavia, la capacità di pagamento rimane sostanzialmente stabile nel periodo considerato passando dal 58,7 per cento del 2018 al 61,2 per cento del 2023.

Il dato complessivo 2023 del 61,2 per cento è influenzato positivamente dalla categoria "Consumi intermedi", che registra una capacità di pagamento dell'81,7 per cento (78,5 per cento nel 2022) e negativamente dalla categoria "Investimenti fissi lordi" nonostante l'indicatore sia leggermente migliorato rispetto allo scorso anno passando dal 46,7 al 48,1 per cento.

Tutte le categorie di spesa (categoria Ce2) nelle quali si articolano i consumi intermedi presentano una capacità di pagamento superiore all'80 per cento.

In conclusione, nel 2023 la *performance* dell'Amministrazione statale resta complessivamente stabile per quel che riguarda i tempi di pagamento, migliorati solo leggermente rispetto all'anno precedente. Permangono ritardi e criticità che alcune Amministrazioni non riescono a superare. Si tratta, dunque, di un quadro da monitorare con attenzione, data l'importanza del tema nel contesto delle riforme e la necessità di ottenere risultati significativi anche ai fini del conseguimento degli obiettivi del PNRR.

Le misure adottate negli ultimi anni, come l'introduzione dell'obbligo della fatturazione elettronica (che, seppur non immune da qualche criticità, ha imposto alle Amministrazioni una tempistica rigida e controllata), il piano finanziario (cronoprogramma) dei pagamenti e lo stesso obbligo di pubblicazione degli indici di tempestività sui siti delle Amministrazioni, che hanno indotto negli operatori maggiore sensibilità ed attenzione nella definizione delle procedure di spesa, hanno contribuito non poco a migliorare sin qui la situazione, ma nel 2023 hanno dimostrato di non essere più sufficienti per ottenere un'ulteriore e significativa riduzione dei tempi di pagamento.

2.4. I debiti fuori bilancio

2.4.1. I debiti al 31 dicembre 2023

L'analisi è basata, come di consueto, su dati forniti dalle singole Amministrazioni e descrive l'andamento del fenomeno per ciascun Dicastero. Oltre a presentare la dinamica registrata negli anni, si dà separata evidenziazione del peso dei nuovi debiti¹⁰⁷ e di quelli smaltiti e si pone l'accento sulle diverse categorie economiche sulle quali si sono generate le posizioni debitorie.

¹⁰⁷ I debiti fuori bilancio derivano da obbligazioni connesse a prestazioni rese per le quali non è stato assunto il relativo impegno nell'esercizio finanziario di riferimento. Considerato il divieto di imputare ad un esercizio finanziario spese riferite a prestazioni rese in esercizi precedenti, la riferibilità del debito all'Amministrazione e la successiva imputazione in bilancio potrà realizzarsi solo a seguito di un formale atto di riconoscimento del debito con obbligo di invio degli atti alla procura della Corte dei conti territorialmente competente.

L'insorgenza di un debito fuori bilancio può dunque essere superata con il ricorso all'istituto del "riconoscimento di debito": si tratta di un istituto del tutto eccezionale, con oneri a carico dei successivi esercizi finanziari, che consente la reiscrizione di impegni assunti in deroga alle ordinarie procedure di spesa. La giurisprudenza contabile (Corte dei conti, Sezione del controllo – III Collegio, Deliberazione 5 luglio 1995, n. 123) ha chiarito che esso rappresenta uno strumento eccezionale *extra ordinem* in quanto derogatorio delle ordinarie procedure contrattuali e, come tale, ad esso non può farsi ricorso in via ricorrente e sistematica. A decorrere dall'esercizio finanziario 2009, ogni tipo di debito pregresso deve trovare copertura finanziaria nell'ambito di una migliore programmazione e utilizzo delle risorse pubbliche ed essere riferita alle sole situazioni nelle quali, per ragioni sopravvenute ed impreviste, non è stato possibile assumere regolare impegno a carico dello stanziamento di bilancio.

Qualora per ragioni sopravvenute e non prevedibili, si dovesse verificare incapienza di fondi rispetto alle obbligazioni già perfezionate in atti di impegno, le Amministrazioni, ai fini della loro copertura, dovranno ricorrere agli strumenti di flessibilità previsti dalla vigente legislazione contabile, quali ad esempio:

- in via amministrativa: le variazioni compensative nell'ambito del proprio bilancio, o eventuali fondi da ripartire di pertinenza di ciascuna Amministrazione;
- in via legislativa: prevedere, in fase di assestamento del bilancio, gli opportuni incrementi di risorse sui capitoli di spesa interessati, compensati da corrispondenti riduzioni su altri capitoli di spesa facendo anche ricorso, nei limiti attualmente previsti, alla facoltà di proporre le "rimodulazioni" tra stanziamenti di bilancio, anche di fattore legislativo, o tra i macroaggregati di parte corrente "Interventi" e "Funzionamento". Oltre agli indicati strumenti, per la copertura delle spese di competenza dell'anno, l'Amministrazione potrà richiedere - una volta accertati i presupposti - il

Sezioni riunite in sede di controllo

Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023

Volume II Tomo I

Par. 3.1.3. Programma 6 “Servizi di gestione amministrativa per l’attività
giudiziaria”

delle Corti superiori prima richiamate in relazione al trattamento delle patologie psichiatriche dei condannati a misure di sicurezza e dei malati psichiatrici in carcere, con il coinvolgimento gestionale diretto sia del Ministero, che dei Presidi sanitari interessati, anche attraverso la costruzione di nuove Residenze.

Per quanto riguarda gli investimenti, nel corso del 2023 è proseguita l'attività istituzionale finalizzata alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale conferito in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria, con il duplice obiettivo di cercare di contenere la problematica del sovraffollamento, nonché di migliorare le condizioni di vivibilità dei ristretti e degli operatori penitenziari. Gli interventi finalizzati all'aumento dei posti regolamentari hanno seguito due principali direttrici: quella della realizzazione di nuovi padiglioni in plessi penitenziari già esistenti e quella della manutenzione ordinaria e straordinaria delle sezioni già attive, in modo da tendere al raggiungimento della soglia fisiologica del cinque per cento di posti indisponibili, quota legata all'espletamento dei normali cicli di manutenzione ordinaria.

L'analisi si completa con il finanziamento per la costruzione di otto padiglioni modello, già avviata con la programmazione a partire dall'esercizio 2019, per una spesa di circa 84 milioni, incrementata a 132,9 milioni, a valere sul fondo complementare al PNRR di cui al citato d.l. n. 59 del 2021 (PNC), con stanziamenti a partire dal 2022 (per 2,5 milioni; 19 milioni nel 2023), per cui la Nota integrativa al rendiconto generale dello Stato rimarca una percentuale di realizzazione finanziaria del 20 per cento, superiore al *target* minimo di avanzamento atteso (16 per cento).

Come già rilevato i capitoli di spesa di parte capitale, da sempre, soffrono degli effetti della lentezza della procedura di spesa⁵⁰, correlata alla natura della stessa ed alla complessità delle procedure, considerando le difficoltà ulteriori derivanti dalla moltiplicazione dei centri decisionali nella fase attuativa, evidenziandosi la necessità di una adeguata programmazione delle risorse, a partire dalla stessa legge di bilancio, che tenga conto anche della capacità amministrativa e del generale incremento dei prezzi dei materiali incidente sui progetti.

3.1.3. Programma 6 “Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria”

Il programma è gestito dal Dipartimento degli affari di giustizia (DAG) e le risorse restano assorbite per lo più dalle spese di giustizia⁵¹. Quanto alla persistente formazione dei residui sui relativi capitoli (1360, 1363 e 1362: 39,5 milioni nel 2023 a fronte di oltre 80 milioni nel 2022), il fenomeno è in contrazione, ancorché connesso al carattere obbligatorio e non prevedibile della spesa⁵²; nondimeno appare necessario che il Ministero attui iniziative volte a rendere più celeri le relative procedure, per lo più a carico della rete periferica dell'Amministrazione.

Sono riconducibili al programma anche le spese per intercettazioni, appostate sul cap. 1363, per il quale sono stati stanziati, nel bilancio 2023, 212,14 milioni, dotazione inferiore al fabbisogno di spesa che, anche per l'anno 2023, si è attestato a circa 230 milioni⁵³; nonché le

⁵⁰ In particolare, si registra la scarsa capacità di impegno dell'Amministrazione sul cap. 7300 (investimenti), per cui a fronte di 160 milioni di stanziamenti di competenza definitivi ne sono stati impegnati solo il 22 per cento; la capacità di impegno sul cap. 7301 (manutenzione straordinaria), invece, raggiunge la soglia del 58 per cento. Quanto al capitolo 1687 (manutenzione ordinaria), esso pertiene alla categoria dei consumi intermedi ed i relativi stanziamenti di competenza definitivi risultano totalmente impegnati, per 22 milioni.

⁵¹ Cui è dedicato tra gli altri il cap. 1360, finanziato per il 2023 con 648 milioni. Il dato del capitolo, pg 01, a oggi, è di circa 680 milioni, risultando superiore allo stanziamento definitivo dell'anno 2023, pari a circa 635,71 milioni, a causa delle richieste in conto residui pervenute successivamente dagli Uffici dei funzionari delegati dislocati sul territorio, e per le quali sarà necessario richiedere la relativa copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio.

⁵² Quindi condizionato da diversificate esigenze processuali, nonché dai tempi con cui gli Uffici giudiziari procedono alla relativa liquidazione, con decreto del Magistrato ai sensi del d.P.R. n. 115/2002.

⁵³ Si rappresenta che con il decreto 6 ottobre 2022 del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono state dettate "disposizioni per l'individuazione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e per la determinazione delle relative tariffe, ai sensi dell'articolo 1, commi 89 e 90, della legge 23 giugno 2017, n. 103." (pubblicato nel Bollettino ufficiale del Ministero della giustizia n. 23 del 15 dicembre 2022). La Circolare DAG 3 aprile 2023 ha specificato l'irretroattività del suddetto listino e dettato disposizioni operative, precisando che: "Le spese di giustizia per le intercettazioni telefoniche e telematiche di conversazioni e comunicazioni gravano sul capitolo 1363, ove viene stanziata la provvista necessaria a coprire il fabbisogno sia delle cd. prestazioni

spese per le “*indennità da corrispondere ai magistrati onorari*”, con 196 milioni, sul capitolo 1362, per cui è stata sostenuta una spesa di circa 131 milioni, per cui il Ministero ha fatto presente che l’“*emergente disponibilità di risorse rispetto al reale fabbisogno è scaturita dal ritardo con cui si stanno realizzando gli effetti finanziari della riforma della magistratura onoraria*”⁵⁴.

Si colloca nell’area dell’informatizzazione dei servizi ai cittadini il progetto “*Pinto digitale*”, che si propone di intervenire su tutte le procedure di pagamento degli indennizzi riconosciuti per la violazione del termine ragionevole di durata del processo, ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89. Il fine è dichiaratamente quello di perseguire una sostanziale riduzione dei tempi dei procedimenti medesimi ed il conseguente tempestivo utilizzo delle risorse economiche presenti sull’apposito capitolo di bilancio (1264), nonché di perfezionare il pagamento del debito maturato nei confronti di cittadini e imprese, evitando così l’aggravio di ulteriori contenziosi⁵⁵.

Nonostante l’aumento cospicuo delle liquidazioni e le misure individuate dall’Amministrazione per eliminare le criticità relative alla tempestività dei pagamenti in materia, si osserva che per una serie di cause, nondimeno riferibili anche a problemi di natura organizzativa e procedurale, continua a verificarsi la tardività dei pagamenti riconosciuti ai creditori in base a titolo giudiziale e spesso gravati anche degli oneri e dalle spese della fase di ottemperanza, determinandosi a valere sul pertinente capitolo di spesa una cospicua formazione di debiti fuori bilancio, che ammontano a 416,64 milioni al 31 dicembre 2023, comunque in riduzione rispetto al precedente esercizio dell’1,5 per cento (comprensivi dei debiti fuori bilancio rivenienti dagli esercizi precedenti), a fronte dello stanziamento in bilancio di 132,4 milioni.

In considerazione dell’aggravamento dell’incidenza della spesa derivante dai ritardi nei pagamenti degli indennizzi e dal cronico innesco di procedure esecutive, si evidenzia la necessità di una più coerente programmazione dei fondi, a partire dalla legge di bilancio, anche in relazione allo sviluppo della capacità di smaltimento dell’arretrato indicata dal Ministero, rimarcando l’importanza di adeguate assegnazioni di personale e soluzioni organizzative, unitamente all’uso degli strumenti deflattivi del contenzioso, anche eventualmente proponendo interventi normativi tesi a rendere più celere la definizione delle procedure di ristoro.

Peraltro, dalla nota integrativa al Rendiconto generale dello Stato, si confermano valori di abbattimento del debito pregresso del “*settore Pinto*” ancora assai inferiori a quelli attesi (11,7

obbligatorie, sia delle cd. prestazioni funzionali. Tali spese rientrano nel novero delle spese di giustizia e sono sempre anticipate dall’erario, salvo l’eventuale recupero a carico del condannato. L’adozione mediante decreto ministeriale di un tariffario valido per tutti gli uffici giudiziari rende i compensi ivi stabiliti obbligatori e vincolanti, senza possibilità di ricorrere, ai fini della individuazione del soggetto che dovrà espletare il servizio, a gare fondate sulla comparazione dei prezzi offerti.” Si segnala, altresì, che la legge 9 ottobre 2023, n. 137, che ha convertito in legge il d.l. 10 agosto 2023, n. 105, ha imposto limiti all’utilizzo delle intercettazioni: rafforzando l’obbligo motivazionale in relazione all’uso di captatore informatico; escludendo la verbalizzazione anche sommaria di elementi non rilevanti ai fini investigativi e tutelando con il segreto i dati relativi alla vita privata; e limitando l’utilizzo di intercettazioni svolte in altro procedimento ai soli casi di indagini concernenti reati per i quali è previsto l’arresto obbligatorio in flagranza.

⁵⁴ Le risorse a valere sul cap. 1362/01 andate in economia nell’esercizio risultano pari a circa 56,6 milioni in conto competenza ed a circa 66,1 milioni in conto cassa. Il Dicastero rimarca che non è ancora possibile quantificare eventuali debiti fuori bilancio al 31.12.2023 a valere sui capitoli 1360 e 1363, da ripianare nell’esercizio finanziario 2024, considerato che non tutte le richieste di fabbisogno in conto residui sono state tramesse dalla rete dei funzionari delegati per le spese di giustizia incardinati presso gli uffici dislocati sul territorio (dati al 20.02.2024).

⁵⁵ Nel passato si era determinata una stratificazione di provvedimenti relativi ai processi innanzi ai giudici ordinari, oggetto dal 2015 al 2022 di un c.d. “*Piano straordinario*” di smaltimento (55.645 decreti di nove Corti d’appello), con cospicuo numero di ricorrenti da indennizzare e superamento degli stanziamenti destinati a tale scopo (466,4 milioni, a titolo di indennizzi e spese). Attualmente il DAG ha mantenuto unicamente la competenza alla liquidazione di decreti degli esercizi precedenti, per cui tutta l’attività si è concentrata sulla liquidazione dell’arretrato, restando invece in carico alle Corti d’appello il debito corrente (decreti emessi dal 1° gennaio 2023). Risulta istituita una *task force*, nel DAG, dedicata al pagamento della c.d. “*Semestrale*”, per la liquidazione delle istanze per le quali non sia ancora decorso il termine semestrale di cui all’art. 5-*sexies*, comma 5, della legge Pinto e comunque per le quali non sia intervenuta alcuna procedura esecutiva. È in corso di analisi, inoltre, la possibilità della creazione di una “*task force ibrida*”, composta anche dal personale in servizio presso gli uffici giudiziari che, su base volontaria, decida di aderire al progetto.

per cento, in luogo del 65 per cento nel 2023)⁵⁶, mentre il rimborso della spesa corrente al medesimo titolo appare in miglioramento (48,9 per cento, in luogo del 65 per cento nel 2023).

3.1.4. Programma 3 “Giustizia minorile e di comunità”

Il Programma è gestito dall’omonimo Dipartimento (DGMC), che è stato istituito nell’ambito del Ministero con dPCM 15 giugno 2015 n. 84 ed è chiamato ad esercitare, oltre alle competenze in materia minorile, anche le funzioni ed i compiti inerenti all’esecuzione penale esterna ed alla messa alla prova degli adulti.

Sul territorio nazionale, in attuazione del d.m. 20.11.2019 di riorganizzazione dei Servizi minorili della Giustizia, come modificato dal d.m. 19.05.2022, operano: 11 Centri per la Giustizia Minorile, 17 Istituti Penali per Minorenni (IPM), 24 Centri di Prima Accoglienza (CPA, di cui 22 attivi), quattro Comunità (di cui 1 in via di attivazione), 9 Centri Diurni Polifunzionali (di cui 1 in via di attivazione), 29 Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni (USSM). Nell’anno 2023, gli ingressi nei CPA sono stati pari a 852 con un incremento consistente rispetto al 2020 (599 ingressi; 745 nel 2022), fenomeno in forte ripresa che non deve esser sottovalutato all’atto della programmazione degli interventi futuri e nella corretta allocazione delle risorse. Anche negli IPM, rispetto all’anno precedente, si è assistito ad un consistente incremento del numero di ingressi complessivi (1.142 vs 1.051) ed il valore della presenza media è risultato pari a 425 unità, contro le 382 del 2022, a conferma di un *trend* in progressivo aumento a partire dal 2020.

In attuazione del d.m. 19.10.2022, altresì, operano gli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE)⁵⁷, per cui i dati dell’esercizio registrano un incremento di soggetti in carico per misure alternative rispetto al 2022, che si aggiungono ai citati crescenti dati di flusso nei servizi residenziali e negli Uffici di Servizio sociale per minorenni (USSM: ulteriori 21.788 unità con incremento di 7.556 soggetti nel 2023), risultando al 31 dicembre 2023 in carico 40.917 soggetti per le diverse tipologie di misure: l’affidamento in prova al servizio sociale, la detenzione domiciliare e la semilibertà, con un incremento complessivo di 5.115 unità che conferma la tendenza di crescita nell’ultimo triennio (per complessivi n. 83.883 soggetti di cui alla Tavola 4).

TAVOLA 4

SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA
(Anni 2021, 2022 e 2023, dati UEPE)

Tipologia di misura	Misura	Situazione alla data		
		31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023
Misure alternative alla detenzione	Affidamento in prova al servizio sociale	19.327	23.647	28.068
	Detenzione domiciliare	11.171	11.181	11.711
	Semi-libertà	812	974	1.138
	<i>Totale</i>	<i>31.310</i>	<i>35.802</i>	<i>40.917</i>
Sanzioni sostitutive	Semi-detenzione	5	1	0
	Libertà controllata	115	108	34
	<i>Totale</i>	<i>120</i>	<i>109</i>	<i>34</i>
Pene sostitutive	Detenzione domiciliare sostitutiva	-	-	310
	Semilibertà sostitutiva	-	-	3
Sanzioni di comunità	Lavoro di pubblica utilità sostitutivo	-	-	1.507
	<i>Totale</i>	<i>-</i>	<i>-</i>	<i>1.820</i>
Misure di sicurezza	<i>Libertà vigilata</i>	<i>4.565</i>	<i>4.540</i>	<i>4.829</i>

⁵⁶ Il Ministero evidenzia, al riguardo, l'imperfetta formulazione dell'indicatore, presente già nel precedente esercizio, sia dal punto di vista temporale che della titolarità del debito, sostituito dall'unico *target* dei beneficiari dal 2024. Nel 2023 gli impegni sul capitolo risultano pari a 100 milioni ed il pagato pari a 80 milioni.

⁵⁷ Gli UEPE provvedono all’attuazione dei provvedimenti dell’A.G. ed intervengono sull’esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione rivolte agli adulti; propongono alla magistratura il programma di trattamento da applicare e ne verificano la corretta esecuzione (affidamento in prova al servizio sociale, semilibertà, detenzione domiciliare, sanzioni sostitutive, messa alla prova, misure di sicurezza). Svolgono attività di sostegno dei detenuti domiciliari ed attività di consulenza per favorire il buon esito del trattamento penitenziario.

Sezioni riunite in sede di controllo
Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2023
Volume III Tomo II

Par. 5.5. Ritardi nei pagamenti; par. 5.6. Contenzioso; Notazioni relative alle singole unità statistiche esaminate, distinte per ministero

controlli sull'uso corretto delle risorse pubbliche (prodromici ad eventuali contestazioni) e l'adozione, nel caso, delle conseguenti iniziative provvedimentali in sede di autotutela, nonché attraverso una tempestiva tutela giudiziale. Sono stati raccomandati adeguati meccanismi di monitoraggio delle procedure, anche al fine di effettuare tempestivamente i pagamenti, per non incorrere in un cospicuo ritardo fra il momento dello stanziamento di risorse destinate a contributi e quello della loro materiale erogazione.

L'esame dei titoli di spesa di un Ministero ha evidenziato come la disciplina regolamentare interna di assegnazione ed erogazione di contributi non detti disposizioni sui criteri di valutazione e relativi punteggi, poi determinati dalla Commissione di valutazione. Inoltre, non prevede modalità e termini per l'accettazione o la rinuncia al finanziamento, né precise disposizioni per la rendicontazione delle entrate e delle spese, ed i relativi termini di presentazione. Inoltre, l'amministrazione non ha previsto una specifica dichiarazione di assenza di doppio finanziamento, per il medesimo titolo, da parte dei beneficiari.

In generale, va sottolineata l'esigenza di quantificare e concordare preventivamente le somme a carico di un Ministero a titolo di contributi, sulla base di criteri predefiniti.

In altri casi, è stato rilevato un mancato tempestivo aggiornamento della sezione "*contributi e sussidi*" della pagina "*Amministrazione trasparente*" del sito internet istituzionale (come da specifico obbligo normativo, cfr. art. 26 d.lgs. n. 33/2013).

In altri ancora è stato rilevato il decorso di un cospicuo lasso temporale fra il momento dell'emanazione del decreto ministeriale di regolamentazione della misura di incentivazione prevista dalla legge, quello di individuazione dei beneficiari e quello di materiale erogazione dei contributi.

5.4. *Imputazione alla parte corrente o in conto capitale della spesa*

Si evidenzia l'esigenza di una riflessione in ordine alla catalogazione della spesa, in particolare laddove ci si riferisca in maniera estensiva all'afferenza alla spesa in conto capitale.

Si è trattato, in particolare, come in anni precedenti, dell'affidamento ad una società *in house* di servizi finalizzati, come precisato dall'amministrazione in sede istruttoria, a progetti di valorizzazione e conservazione di beni culturali e del paesaggio.

In proposito, è stata sottolineata l'esigenza di esplicitare, nel provvedimento di affidamento, gli elementi alla base dell'imputazione della spesa fra quelle in conto capitale, opzione che presuppone l'acquisizione di un'utilità a fruizione pluriennale per l'amministrazione, propria delle immobilizzazioni, anche immateriali. Si evidenzia, tuttavia, l'esigenza di una riflessione più generale, anche da parte del Ministero titolare in materia di redazione del bilancio dello Stato, in ordine alla catalogazione di spese similari nell'ambito di quelle in conto capitale (dubbio che è stato rilevato anche in ordine a contributi erogati a soggetti terzi per l'organizzazione di manifestazioni culturali).

5.5. *Ritardi nei pagamenti*

Il rispetto dei termini di pagamento delle transazioni commerciali configura uno specifico obbligo a carico di ciascuna amministrazione, non solo per l'osservanza dei rapporti contrattuali intercorrenti con il contraente, ma anche per il potenziale impatto sui bilanci pubblici in ragione del fisiologico incremento dei prezzi che si accompagna agli oneri, per l'operatore economico, di ricevere pagamenti in ritardo. Gli effetti dell'inadempimento si riflettono, inoltre, in termini di eventuali maggiori spese per interessi moratori e oneri accessori.

A tale fine, ogni procedura di spesa, sin dalla fase della programmazione, deve essere coperta dal pertinente stanziamento, da imputare, previo impegno, all'esercizio di esigibilità, sino al pagamento.

Ove il fenomeno dei ritardi sia particolarmente sensibile e diffuso, oltre a profilarsi le ordinarie responsabilità civili o amministrativo-contabili, lo Stato italiano, come è accaduto di recente, potrebbe essere oggetto di procedura d'infrazione da parte dell'Unione europea (o di condanna ad indennizzi da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo).

Infatti, ferme restando le peculiarità dei casi esaminati, è stato raccomandato in via generale il rispetto alle disposizioni in materia di tempestività dei termini di pagamento dei debiti commerciali, di cui al decreto legislativo n. 231 del 2002, che riprende gli obblighi stabiliti dalla direttiva UE 2011/7/UE, anche considerando che la riduzione dei tempi di pagamento è stata inserita tra gli obiettivi del PNRR per il 2023 ed il 2024¹², in attuazione alla riforma 1.11 "*Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie*". Ciò pur dovendosi tener conto della necessità di rispettare i saldi di bilancio.

In proposito, si ricorda che, con le recenti modifiche apportate al PNRR per l'Italia ed approvate dal Consiglio Ecofin in data 8 dicembre 2023, è stato stabilito che gli specifici obiettivi quantitativi (*target*), in termini di tempi medi di pagamento (e di tempo medio di ritardo), vanno conseguiti entro il primo trimestre 2025, con conferma al primo trimestre 2026¹³.

L'indagine istruttoria ha fatto emergere, in alcuni casi, un cospicuo ritardo fra il momento dello stanziamento di risorse destinate al riconoscimento di contributi e quello della loro materiale erogazione, a volte dovuto al contenzioso instaurato innanzi alla magistratura amministrativa (in ordine ai criteri di attribuzione), oltre alla necessità di attendere il perfezionamento della procedura di riscrittura dei residui passivi, andati *medio tempore* in perenzione.

In alcune ipotesi è parso opportuno segnalare l'esigenza di interventi normativi e/o organizzativi volti ad accelerare l'*iter* per l'erogazione dei contributi (in particolare, per quelli articolati in acconti e saldo, necessitanti di un momento di puntuale verifica), implementando il sistema informatico deputato al calcolo delle somme da destinare a titolo di finanziamento.

In un caso è stata rappresentata dall'amministrazione la circostanza che l'incompletezza di alcuni esiti ispettivi non consente la definizione di contributi relativi ad annualità precedenti, con ritardi anche quinquennali dei saldi. Nell'occasione è stata anche considerata, in via derogatoria, la definizione di una procedura semplificata per la regolarizzazione delle poste più risalenti.

Si rinvia, per eventuali approfondimenti, alle considerazioni generali trattate nel Volume I della presente Relazione.

5.6. Contenzioso

Un cenno particolare merita, in relazione alle rilevanti ricadute finanziarie, il fenomeno del contenzioso, che dovrebbe essere oggetto di un costante monitoraggio, sia con riferimento alla fase pregiudiziale, valutando tempestivamente la fondatezza delle istanze avanzate già in via amministrativa, che al tempestivo adempimento dei titoli emessi a conclusione dei giudizi.

Laddove, infatti, la soccombenza dell'amministrazione possa ritenersi prevedibile, in presenza di un consolidato orientamento della giurisprudenza di merito o di legittimità, risulta opportuna l'attivazione di strumenti deflattivi del contenzioso previsti dalla legge (finalizzati ad anticipare la trattazione delle problematiche in fase amministrativa ed evitare, così, la condanna al pagamento delle spese di lite ed il maturare di interessi legali sulla sorte capitale).

Inoltre, ai fini di una corretta imputazione degli impegni pluriennali ed una coerente programmazione della spesa, oltre ad un continuo monitoraggio dei giudizi in corso, si ritiene necessario che le amministrazioni predispongano, annualmente, una relazione contenente le

¹² Cfr., altresì, l'art. 4-*bis*, del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, conv. dalla legge 21 aprile 2023, n. 41, nonché l'art. 40 del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19 conv. dalla legge 29 aprile 2024, n. 56.

¹³ In particolare, per l'intero comparto delle pubbliche amministrazioni, i target da raggiungere sono fissati in 30 giorni per l'indicatore del tempo medio di pagamento e in zero per il tempo medio di ritardo. Gli indicatori saranno calcolati su un volume di pagamenti almeno pari al 80 per cento dell'importo dovuto per fatture ricevute nell'anno 2024, e almeno pari al 95 per cento nel 2025. La base di calcolo è fornita dal sistema informativo della PCC (Piattaforma dei Crediti Commerciali), che elabora i suddetti indicatori sulla base delle informazioni relative alle fatture ricevute e ai pagamenti. Si fa rinvio, in proposito, alle indicazioni contenute nelle circolari RGS n. 15/2024 e n. 25/2024.

previsioni degli oneri da eventuali soccombenze. Ciò anche al fine di definire più esattamente le esigenze di integrazione degli stanziamenti ed evitare il pagamento di interessi moratori per la liquidazione tardiva di sentenze di condanna.

Particolare attenzione deve essere rivolta, poi, ad evitare il giudizio di esecuzione ovvero contestazioni ulteriori in sede esecutiva, ormai esaurita la fase di merito ed in presenza di un giudicato irretrattabile tra le parti, ove la soccombenza nel contestare la legittimità del titolo esecutivo possa ritenersi prevedibile, attivando modalità organizzative che consentano il pagamento tempestivo della sorte capitale, degli accessori e delle eventuali spese di lite¹⁴.

In un caso, in disparte l'intricata vicenda processuale, dipanatasi in diversi plessi giudiziari per oltre vent'anni, pur essendo l'ordinativo regolare, dovendosi procedere al pagamento di un titolo giudiziale passato in giudicato (artt. 2909 c.c. e 324 c.p.c.), è rimasta poco chiara la strategia difensiva seguita nella fase d'opposizione all'esecuzione, seppur motivata dalla necessità di operare una rettifica in diminuzione degli importi spettanti ai superstiti aventi titolo ad una speciale elargizione conseguente ad attentato mafioso per gli impatti delle sopravvenienze normative sulla maturazione degli accessori, secondo frazioni temporali ritenute dal giudicante inammissibili a fronte della sussistenza di un giudicato intangibile, permanendo dubbi circa la piena giustificabilità del notevole lasso di tempo richiesto per il pagamento.

In un altro caso, afferente alle speciali elargizioni spettanti alle vittime del dovere, pur essendo il procedimento di emissione dell'ordinativo di pagamento regolare, è stata constatata l'improcedibilità del gravame proposto congiuntamente ad altro Dicastero.

Pertanto, si è ritenuto di dover segnalare, a maggior tutela delle ragioni erariali sottese alle procedure di elargizione dei benefici in questione la necessità di valutare la sussistenza dei presupposti per instaurare gravami giudiziari e, in generale, l'andamento dei contenziosi e le scadenze processuali in raccordo con i legali dell'Avvocatura di Stato.

È stata raccomandata l'esigenza di un costante monitoraggio del contenzioso e delle procedure esecutive avviate dai creditori, al fine di una compiuta difesa delle ragioni dell'erario e di una celere liquidazione del dovuto.

In linea di principio, ai sensi dell'articolo 52 del decreto legislativo n. 174 del 2016, c.d. Codice della giustizia contabile, in caso di condanna al pagamento di spese legali a seguito di soccombenza in giudizio, l'amministrazione deve effettuare tempestiva denuncia alla competente Procura erariale.

Nei casi oggetto di istruttoria è stato rilevato che, laddove sia normativamente previsto un termine per la liquidazione di indennizzi (per esempio, da prolungata durata dei giudizi o da ingiusta detenzione), è necessario che l'amministrazione adegui le procedure di spesa al fine di evitare l'insorgere di ulteriori contenziosi (giudizi di ottemperanza).

Infine, si ritiene opportuno fare cenno anche al fenomeno del ricorso, meno frequente rispetto al passato, agli speciali ordini di pagare in conto sospeso (SOP), di cui all'articolo 14 del decreto-legge n. 669 del 1996, che potrebbe essere ridotto con maggiore attenzione, da parte di alcune amministrazioni, nel prevenire e monitorare il proprio contenzioso, nonché, con un più ampio utilizzo degli strumenti di flessibilità di bilancio, tenendo conto dell'esigibilità delle obbligazioni assunte.

5.6.1. Indennizzi per non ragionevole durata del processo

Alcuni titoli di spesa campionati hanno riguardato somme da corrispondere a titolo di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo e per il mancato rispetto

¹⁴ Al riguardo, si rileva che, ai sensi dell'art. 14 della legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, le amministrazioni dello Stato "(...) completano le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali e dei lodi arbitrali aventi efficacia esecutiva e comportanti l'obbligo di pagamento di somme di denaro entro il termine di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo. Prima di tale termine il creditore non ha diritto di procedere ad esecuzione forzata nei confronti delle suddette amministrazioni ed enti, né possono essere posti in essere atti esecutivi". Pertanto, ove il pagamento intervenga entro 120 giorni dalla notifica della sentenza, non vi è titolo giuridico per richiedere le spese della fase esecutiva.

della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (legge 24 marzo 2001, n. 89, art. 2- c.d. legge Pinto), palesando ritardi nel pagamento di somme riconosciute ai creditori in base a titolo giudiziale.

Nonostante l'aumento cospicuo delle liquidazioni e le misure individuate dalle due Amministrazioni competenti¹⁵ (implementate anche nel 2023) per eliminare le criticità relative alla tempestività dei pagamenti in materia di equa riparazione per l'eccessiva durata dei processi, è stato osservato che, per una serie di cause, continua a verificarsi la tardività di pagamenti riconosciuti in base a titolo giudiziale, spesso gravati anche degli oneri, dalle spese legali e delle penalità di mora della fase di ottemperanza, determinandosi una cospicua formazione di “*debiti fuori bilancio*”. Infatti, i ritardi nei pagamenti degli indennizzi hanno portato negli anni un considerevole aggravamento dell'incidenza della spesa derivante dal cronico innesco di procedure esecutive.

Al fine di limitare danni per l'Erario, pertanto, è stato raccomandato di proseguire nelle strategie organizzative e procedurali avviate, necessarie a perfezionare il pagamento del debito maturato nei termini di cui ai decreti di condanna di Corte d'appello, evitando così l'aggravio di ulteriori contenziosi in sede d'ottemperanza, oltre che esortando ad un uso più intenso degli strumenti deflattivi del contenzioso (al fine di liquidare le istanze entro il termine di sei mesi prescritto dalla legge, obiettivo per il quale l'amministrazione competente ha istituito un apposito ufficio). Inoltre, da un lato, sarebbe opportuno un adeguato stanziamento del relativo capitolo di spesa, e, dall'altro, proporre interventi normativi tesi a rendere più celere la definizione delle procedure di ristoro.

Resta in argomento fissato per legge l'obbligo, per la cancelleria, di comunicare il decreto al “*Procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento*” (art. 5, legge Pinto), per cui l'Amministrazione è tenuta ad effettuare tempestiva denuncia di danno alla competente Procura erariale.

I dati del 2023 confermano un maggiore smaltimento dell'arretrato. Con il decreto di ristrutturazione del MEF, sono stati creati tre nuovi uffici che si occupano di tale gestione. Le iniziative intraprese hanno permesso di smaltire 23 mesi di arretrato in un solo anno, passando, all'inizio del 2023, dal pagamento dei fascicoli con fine istruttoria a novembre 2017 ai fascicoli con fine istruttoria a marzo 2020. In merito, invece, alle liquidazioni correnti, al mese di dicembre 2023 erano in corso le procedure per l'istruzione dei fascicoli dei mesi di ottobre e novembre del medesimo anno, limitando in maniera significativa sia l'instaurazione di procedure esecutive, sia la maturazione degli interessi. A ciò deve aggiungersi che l'Amministrazione della giustizia ha proceduto a predisporre una procedura automatizzata per l'inserimento delle richieste e l'inoltro della documentazione, nell'ottica di ridurre ulteriormente i ritardi nella liquidazione delle pratiche.

5.6.2. Indennizzi a favore di soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni obbligatorie o trasfusioni

La legge n. 229 del 2005 reca disposizioni in materia di indennizzo a favore dei soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie. La legge n. 210 del 1992 disciplina gli indennizzi a favore dei soggetti danneggiati a causa di trasfusioni e somministrazioni di emoderivati. Alcuni titoli hanno palesato ritardi nell'esecuzione di sentenze passate in giudicato, con conseguente necessità, per il creditore, di attivare un giudizio di ottemperanza. L'Amministrazione ha ribadito, sulla scorta di quanto affermato negli anni precedenti, che sta procedendo a disporre le liquidazioni del considerevole arretrato e che anche in ragione della insufficienza del personale in servizio, sta autorizzando, in una logica deflattiva

¹⁵ Il Ministero della Giustizia ha competenza per il pagamento degli indennizzi e delle spese di lite disposti per violazione del termine ragionevole di durata dei processi innanzi ai giudici ordinari. Il Ministero dell'Economia e delle finanze ha competenza per i decreti di condanna per violazione del termine ragionevole di durata dei processi instaurati presso i TAR, il Consiglio di Stato, il Consiglio per la giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, le Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti e le Corti di giustizia tributaria.

del contenzioso, transazioni extragiudiziali con i soggetti lesi. Si ribadisce l'esigenza di un costante monitoraggio del contenzioso e delle procedure esecutive, al fine di una compiuta difesa delle ragioni dell'erario e di una più celere liquidazione dei danni, anche al fine di contenere ulteriori spese e interessi di mora.

5.6.3. Indennizzi per ingiusta detenzione ed errore giudiziario

In attuazione della specifica previsione costituzionale, secondo la quale “*la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari*” (art. 24, ultimo comma, Cost.), il legislatore ha disciplinato la materia negli artt. 314 e 315 c.p.p. (in aderenza a quanto previsto anche da fonti internazionali e, specificatamente, dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, CEDU, oltre che dal Patto internazionale sui diritti civili e politici firmato a New York nel 1966). Il legislatore ha previsto, inoltre, in favore di chi sia stato prosciolto a seguito di giudizio di revisione, il diritto ad una riparazione dell'errore giudiziario, determinato da condanna errata, istituto disciplinato dagli artt. 643-647 c.p.p. Gli ordinativi estratti sono risultati regolari, anche sotto il profilo della tempestività dei pagamenti (a fronte di ritardi registrati in anni precedenti). L'amministrazione ha evidenziato come i pagamenti di indennizzi per “*ingiusta detenzione*” ed “*errore giudiziario*” impegnino l'attività degli uffici, palesando meno ritardi rispetto ad anni precedenti (nel caso esaminato, per esempio, dipeso da tardiva produzione di documenti da parte del soggetto beneficiario).

5.7. Altri profili di natura contabile

Dalle analisi svolte sul campione estratto sono emersi casi in cui l'imputazione al bilancio non è risultata coerente con la tipologia di spesa effettuata, con la denominazione del capitolo o con la classificazione economica utilizzata.

È apparso necessario, infatti, procedere ad una precisa descrizione ed imputazione della spesa di bilancio, anche al fine di favorirne la complessiva trasparenza e leggibilità.

Ai fini della corretta imputazione della spesa all'esercizio di esigibilità è stata affermata la necessità di tenere in considerazione le scadenze contrattuali convenute, nonché i tempi necessari all'emissione dell'ordine di pagamento (in aderenza al cronoprogramma), riducendo il rischio della perenzione dei residui passivi in caso di protratto mantenimento per più esercizi (artt. 34 e 34-bis legge n. 196 del 2009).

Si rinvia, in generale, per i profili di irregolarità o criticità derivanti dall'applicazione del principio della competenza finanziaria c.d. potenziata e, in particolare, dell'impegno pluriennale ad esigibilità (IPE), all'apposito successivo paragrafo.

Nel caso di un ordinativo è stata segnalata l'esigenza di completare l'*iter* del procedimento di spesa, facendo seguire alla redazione di un conto rappresentativo del dovuto, l'emanazione di un atto liquidatorio formale, che individui le somme nel loro preciso ammontare, in quanto certe, liquide ed esigibili (nei limiti dell'impegno definitivo assunto).

Nel caso di una convenzione, per l'approvvigionamento di server informatici e relativa manutenzione evolutiva mediante adesione a convenzioni Consip, è stata rappresentata l'esigenza di verificare le modalità di conservazione dei c.d. “*residui di stanziamento di lettera f*” (o impropri) per spese in conto capitale, considerati i termini previsti per il loro mantenimento in bilancio, provvedendo tempestivamente al relativo impegno pluriennale ad esigibilità, nella sussistenza dei relativi presupposti.

In una fattispecie di affidamento della gestione di un servizio ad una società pubblica, è stata rilevata un'elevata giacenza di liquidità riscontrata sul conto corrente di quest'ultima, funzionale ai pagamenti relativi alla misura agevolativa in esame, apparendo opportuna, in prospettiva, una regolamentazione del rapporto che riduca tali giacenze, con beneficio per la tesoreria statale.

Quanto alla correttezza delle procedure di spesa, è stata raccomandata, altresì, la puntuale verifica della regolarità contributiva, anche al momento della liquidazione della commessa, oltre

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Missione 6: "GIUSTIZIA"**Programma 2: "GIUSTIZIA CIVILE E PENALE"**Titolo di spesa: Titolo II - Spese In Conto Capitale**Categoria di spesa: 21 (Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni)**CE2 2 (Investimenti in immobilizzazioni materiali (esclusi terreni)); CE3 2 (Fabbricati non residenziali e ad uso governativo (non militari))**Capitolo di spesa: 7200**Denominazione: Spese per l'acquisto e l'installazione di opere prefabbricate, strutture e impianti, nonché per l'acquisto, l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di immobili sia per gli uffici dell'amministrazione centrale**Art/PG: 85 (Reiscrizione residui passivi perenti relativi a: fabbricati)**Norme di riferimento del capitolo: legge n. 196 del 2009**Ordinativo diretto: n. 20**Data pagamento: 28/12/2023**Importo pagato: 84.524,66 (Conto competenza)**Esercizio di provenienza: 2023**Descrizione della spesa effettuata con l'ordinativo:*

Il titolo di spesa si riferisce al pagamento di 84.524,66 euro a favore di una ditta privata, quale saldo di due fatture emesse in data del 27 e 28 giugno 2023 per complessivi 92.977,13 euro (IVA compresa) per i lavori di compartimentazione delle scale del tribunale di Cagliari per la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, affidati con Scrittura Privata del 23 dicembre 2020.

Il pagamento ha avuto luogo con i fondi del Ministero la cui gestione è stata assegnata al Provveditorato Interregionale per le Opere Pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna – sede di Cagliari

La realizzazione dell'opera rientra nel programma di spesa relativo agli interventi di manutenzione straordinaria degli edifici giudiziari demaniali, di cui alla nota n. 139212 del 23 dicembre 2015. In tale piano si prevedeva una spesa complessiva stimata di 2 milioni, di cui 500.000 euro a valere sul cap. 7200, pg 3 "residui 2015", per i lavori oggetto del titolo in esame.

La somma di 500.000 euro era ripartita in 406.225 euro per le spese legate alla realizzazione dei lavori; 7.000 euro per far fronte agli oneri di sicurezza non soggetti a ribasso ed 86.775 euro quali somme a disposizione dell'Amministrazione.

Tale previsione e ripartizione è stata avallata dal RUP in sede di validazione del progetto esecutivo del 20 novembre 2017, ai sensi dell'articolo 26, comma 8, del d.lgs. n. 50 del 2016.

L'effettiva assegnazione dei fondi del Ministero della giustizia al Provveditorato interregionale per le opere pubbliche per il Lazio, l'Abruzzo e la Sardegna, per una somma pari a 446.962,23 euro, ha avuto luogo con il Decreto d'impegno n. 31 datato 8 febbraio 2018, ovvero poco dopo la conclusione della procedura negoziata con criterio del minor prezzo ai sensi dell'articolo 63 comma 2 lettera c) del d.lgs. n. 50 del 2016, avvenuta in data del 5 dicembre 2017. A dicembre 2018 i fondi sono caduti in perenzione essendo gli stessi di provenienza del 2015, perciò si è reso necessario procedere alla riscrittura dei residui perenti.

Il 27 marzo 2018 si è addivenuti alla stipula della Scrittura Privata siglata tra il Provveditorato e l'Impresa vincitrice della gara, per la realizzazione dei predetti lavori con un onere finanziario pari a 292.075,77 euro.

Tuttavia, a 5 mesi dalla stipula, l'impresa, con nota del 31 agosto 2018, ha comunicato, con contestuale rinuncia a qualsiasi rimborso, la volontà di recedere dal contratto, poiché il termine di 45 giorni previsto dall'art. 5, comma 5, del d.m. n. 49 del 2018 per la consegna dei lavori, era stato superato. Anche la seconda impresa classificata ha rifiutato la proposta di aggiudicazione e quindi il Provveditorato, con nota del 18 dicembre 2018 ha proceduto ad offrire, con nota del 23

ottobre 2019, l'aggiudicazione alla beneficiaria del pagamento in esame. Nell'accettare la suddetta proposta, la società ha richiesto una variazione dell'elenco prezzi, esitata con parere favorevole del RUP e del progettista il 19 dicembre 2019.

Il contratto è stato stipulato il 23 dicembre 2020, all'esito della perizia di variante emessa l'11 maggio 2021, che ha cristallizzato l'offerta economica di 330.870,26 euro per importo lavori, di 7.000 euro per oneri di sicurezza non soggetti a ribasso e di ulteriori 6.963 euro per gli oneri di sicurezza Covid.

Dato l'aumento dei costi registrati, il decreto di variante ha invitato l'Amministrazione a procedere ad una nuova richiesta di assegnazione fondi.

L'esecuzione dell'opera da parte dell'aggiudicataria beneficiaria del titolo di pagamento in esame è stata comunque interessata da una richiesta di sospensione dei lavori dal mese di novembre 2022 al maggio 2023, nonché a due richieste di proroga, debitamente autorizzate.

Con decreto n. 2106 del 21 dicembre 2023 è stato assunto l'impegno di spesa pari con contestuale autorizzazione al pagamento di 92.977,13 euro, IVA compresa.

Norme di riferimento dell'intera procedura di spesa:

decreto legislativo del 18 aprile 2016 n. 50 "Codice dei contratti pubblici"; articolo 63 comma 2 lettera c) recante la possibilità di esperire una procedura negoziata senza previa indizione del bando di gara per ragioni di urgenza ; articolo 21 comma 9 legge 31 dicembre 2009 n. 196 "Legge di contabilità e finanza pubblica"; decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81 recante "Attuazione dell'articolo 1 della legge 3 agosto 2007, n. 123, in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro".

Controlli a cui è assoggettato il decreto di impegno:

Il decreto è stato assoggettato al controllo di regolarità amministrativo contabile della Ragioneria territoriale dello Stato di Cagliari

Principali documenti esaminati:

Sono presenti in atti: Il decreto di impegno e pagamento n. 2106 del 21 dicembre 2023; l'ordinativo di pagamento n. 20 del 21 dicembre 2023; le fatture nn. 35 del 27 giugno 2023 e 36 del 28 giugno 2023; il certificato di ultimazione delle prestazioni n. 2023/1390; la liberatoria dell'Agenzia delle entrate; il DURC; la scrittura privata n. 849 del 23 dicembre 2020; la perizia di variante n. 974 n. 17312 dell'11 maggio 2021; il verbale di consegna definitiva dei lavori del 20 marzo 2022; il verbale di consegna parziale dei lavori del 17 febbraio 2021; il verbale di avvio dei lavori del 7 luglio 2021; la nota della società n. 28802 del 29 agosto 2022 di dichiarazione dei motivi del ritardo e contestuale richiesta di proroga; il verbale di sospensione dei lavori del 29 novembre 2022; il parere favorevole alla richiesta di proroga n. 33508 del 5 ottobre 2022; il voto favorevole del Comitato tecnico amministrativo n. 424 del 7 ottobre 2022; il decreto di approvazione della proroga n. 133 del 20 febbraio 2023; il verbale di ripresa dei lavori del 15 maggio 2023; la richiesta della seconda proroga n. 18070 del 18 maggio 2023; il parere favorevole alla seconda proroga n. 24190 del 4 luglio 2023; il voto favorevole del Comitato tecnico amministrativo n. 451 del 13 luglio 2023; il decreto di approvazione della seconda proroga n. 1524 del 27 ottobre 2023; il decreto del Provveditore di approvazione del contratto n. 10 del 2 febbraio 2021; la nota n. 54632 PRRM del 18 dicembre 2018 recante la proposta di aggiudicazione all'affidataria; la nota dell'impresa privata nota n. 41164 del 23 ottobre 2019 recante accettazione dell'offerta e contestuale accettazione della proposta; il decreto del Ministero della giustizia n. 31 di assegnazione fondi dell'8 febbraio 2018; il contratto n. 548 di rep. del 27 marzo 2018; il decreto del Provveditore n. 96 del 19 novembre 2018 recante la risoluzione consensuale della scrittura privata n. 548 di Rep. del 27. Marzo 2018; la Determina a contrarre n. 44127 del 22 novembre 2017; il nulla osta della Ragioneria territoriale con nota n. 39091 del 13 luglio 2023; la richiesta di reinscrizione dei residui perenti n. 38166 del 10 luglio 2023.

Eventuali profili di criticità, esame della congruità della classificazione economica e politica

della spesa, rispetto dei principi contabili:

In sede di audizione sono stati richiesti all'Amministrazione chiarimenti in ordine alla spesa sostenuta, in particolare è stato chiesto alla Ragioneria Territoriale di chiarire la vicenda negoziale caratterizzata da notevoli ritardi tali da portare alla risoluzione del contratto originario con la prima affidataria. L'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero ha precisato che, la mancata consegna del cantiere alla prima impresa aggiudicataria, è dipesa dalla carenza di fondi. Inoltre, la Ragioneria ha chiarito che i fattori che hanno portato alla dilatazione dei tempi della vicenda negoziale, hanno altresì causato la perenzione dei fondi. Sicché, per procedere alla reinscrizione dei residui perenti è stato necessario attendere che il credito fosse esigibile per poter procedere ai controlli prescritti per il rilascio del nulla osta prodromico alla reinscrizione delle somme perente.

L'Amministrazione, successivamente, ha trasmesso in data 13 marzo 2024, con messaggio di posta elettronica, ulteriore documentazione in riscontro alle criticità rilevate, nonché una relazione illustrativa dell'Ufficio VI – tecnico, amministrativo e opere marittime per la regione Sardegna, Sede Coordinata di Cagliari, del Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche per il Lazio, Abruzzo e Sardegna, n. 8827 datata 8 marzo 2024. Con il medesimo messaggio di posta elettronica, l'Amministrazione ha trasmesso, inoltre, i chiarimenti della Ragioneria Territoriale, resi con nota n. 15237 del 13 marzo 2024, in merito ai profili contabili della vicenda in esame e alle cause del ritardo del pagamento riscontrato.

Sul fronte della gara, è stato chiarito che in data 11 dicembre 2017, a seguito di procedura negoziata, l'appalto in oggetto è stato aggiudicato ad un'impresa privata per un importo al netto del ribasso percentuale del 28,10 per cento, pari a 292.075,77 euro, oltre a 7.000 euro per oneri per la sicurezza non soggetti a ribasso d'asta. Dopo l'aggiudicazione, atteso che l'immobile in questione appartiene agli edifici di architettura moderna ed è quindi di rilevanza storica e vincolato, erano state avviate interlocuzioni con la Soprintendenza per l'assunzione della direzione dei lavori da parte della stessa, poi non giunte a conclusione. Pertanto, l'Amministrazione, con nota n. 8618 del primo marzo 2018, richiedeva alla Segreteria tecnica di Roma del Provveditorato di procedere ad interpello in relazione all'incarico professionale di Direzione Lavori e di coordinamento della sicurezza in sede esecutiva (CSE).

Nelle more, in data 27 marzo 2018, l'Amministrazione procedeva alla stipula della scrittura n. reg 548 con l'impresa aggiudicataria per l'importo di 292.075,77 euro, con consegna dei lavori prevista entro l'11 maggio 2018.

Successivamente, in data 5 aprile 2018, con nota n. 14144 la Segreteria tecnica di Roma, comunicava che, previo interpello, a seguito di una indagine di mercato per l'affidamento dell'incarico di Direzione Lavori e CSE, era stata individuata quale miglior offerta quella formulata da uno studio privato, con un ribasso del 58,85 per cento.

In data 26 aprile 2018, con nota n. 17273, si richiedeva allo studio incaricato la documentazione di rito e la giustificazione del ribasso offerto ai sensi dell'art. 97 del d.lgs. n. 50 del 2016. In data 30 aprile 2018, con nota n. 17531, lo studio trasmetteva la documentazione richiesta ma non giustificava il ribasso offerto.

Pertanto, in data 3 maggio 2018, con nota n. 17811, veniva richiesto ulteriormente allo studio di fornire chiarimenti sul ribasso offerto, pervenuti poi in data 4 maggio 2018 con nota acquisita al protocollo dell'Amministrazione al n. 18117.

In data 16 maggio 2018, veniva effettuato un sopralluogo presso il Palazzo di Giustizia di Cagliari alla presenza del RUP, dell'impresa, del progettista e di un rappresentante del Tribunale per discutere sulle tempistiche e modalità di esecuzione dell'intervento a seguito della visita del luogo. Dopo tale fase, quindi, si procedeva alla formalizzazione dell'incarico allo studio professionale, avvenuta in data 18 luglio 2018 con Disciplinare di incarico Reg. n. 582.

Nei mesi di maggio e luglio 2018 si è instaurato un dialogo tra l'Amministrazione e l'Impresa affidataria in ordine ad alcune proposte formulate dall'Impresa stessa in ordine alla modalità e ai materiali con cui realizzare serramenti e infissi, proponendo la sostituzione degli infissi in alluminio con quelli in acciaio.

Sicché, in data 30 luglio 2018, si teneva un sopralluogo in cantiere alla presenza

dell'Impresa per stabilire la data di inizio lavori e analizzare le schede tecniche sul tipo di profilo da utilizzare; in pari data, con nota acquisita n. 31619, l'Impresa trasmetteva la relazione tecnica corredata da documentazione relativa alla proposta di sostituzione degli infissi previsti con profili in alluminio con altri profili in acciaio.

In data 31 luglio 2018, con n. 31826, il RUP chiedeva all'Impresa di voler integrare la relazione tecnica trasmessa con quanto richiesto dal Direttore dei lavori nella riunione svolta in cantiere il giorno precedente.

Tuttavia, in data 31 agosto 2018, con nota n. 34936, l'Impresa, dichiarava la propria volontà di recedere dal contratto in oggetto ai sensi dell'art. 5 comma 4, del d.m. 7 marzo 2018 n. 49, adducendo, tra l'altro, "specifiche contingenze societarie, improvvisamente sopravvenute, di carattere finanziario che le rendono materialmente impossibile procedere alla esecuzione", con espressa rinuncia rimborsi di cui all'art. 12 del citato d.m.

In ragione di ciò si addiveniva alla risoluzione consensuale del contratto con decreto provveditoriale n. 96 del 19 novembre 2018.

Successivamente, si è proceduto ad interpellare l'Impresa classificatasi seconda nella fase di gara, con nota n. 51318 del 29 novembre 2018, al fine di verificare la disponibilità della stessa all'esecuzione dei lavori alle condizioni offerte in sede di gara.

La suddetta Impresa, con comunicazione del 7 dicembre 2018, acquisita al n. 53075 dell'10 dicembre 2018, attesa la complessità dell'opera, chiedeva una proroga del tempo utile concesso per formulare l'accettazione dell'esecuzione dei lavori. Purtuttavia, nei colloqui con il RUP intercorsi per le vie brevi, anche questa impresa proponeva variazioni sui profili degli infissi.

Tuttavia, con successiva comunicazione, acquisita al n. 53279 dell'11 dicembre 2018, la stessa dichiarava formalmente di non accettare.

Pertanto, si procedeva 18 dicembre 2018 a proporre l'aggiudicazione all'Impresa classificatasi come terza in fase di gara, la quale, si è attestato fosse rimasta silente fino alla data del 28 marzo 2019, a seguito del sollecito dell'Amministrazione inviato in data 26 marzo 2019 con nota n. 12419. Nel rispondere all'Amministrazione, l'Impresa comunicava che era in corso la valutazione di offerte alternative che consentissero di realizzare le opere previste in progetto con materiali in tubolare di acciaio profilato anziché in alluminio e si riservava di prospettare una soluzione idonea nel minor tempo possibile. A seguito di incontri e interlocuzioni, l'Impresa formulava la sua proposta in data del 23 ottobre 2019, con nota acquisita al n. 41164.

Sulla scorta del parere favorevole del d.l. e dal progettista, il RUP prendeva atto delle variazioni proposte dall'Impresa, proponendo in data 19 dicembre 2019 con nota n. 50247 di dare corso all'affidamento, al quale è stato dato corso in via provvisoria in data 8 gennaio 2020 con nota n. 283, con il ribasso del 18,55 per cento offerto in sede di gara.

Il Provveditore, nell'approvare la suddetta proposta con nota n. 3098 del 29 gennaio 2020, proponeva di aumentare il ribasso d'asta al 20 per cento.

Il mese successivo, ossia in data 27 febbraio 2020, si richiedeva con nota n. 7413 all'Impresa di comunicare l'eventuale accettazione della proposta formulata.

In riscontro alla suddetta proposta, l'Impresa, con nota n. 8057 del 3 marzo 2020, comunicava di non accettare la proposta di elevazione del ribasso offerto in sede di gara, non ritenendo remunerativa l'esecuzione dei lavori con un ribasso del 20 per cento, sulla scorta delle proprie ricerche di mercato. Al contempo, l'Impresa manifestava il proprio interesse e la propria disponibilità all'esecuzione dei lavori con l'originario ribasso offerto, pari al 18,55 per cento.

La vicenda subiva un arresto a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid19, potendo riprendere corso solo a seguito del superamento della prima fase emergenziale.

Infatti, la valutazione di congruità del RUP all'accettazione dell'offerta avanzata dall'Impresa, con ribasso d'asta al 18,55 per cento, interviene in data con nota n. 33200 del 12 ottobre 2020.

A seguito dell'acquisizione dell'assenso del Provveditore reso in data 28 ottobre 2020 con nota n. 35626, si procedeva a comunicare all'Impresa l'accettazione della proposta così come formulata, con nota n. 36426 del 3 novembre 2020, per poi procedere alla stipula del contratto.

Sul fronte contabile e in merito alle motivazioni del ritardo del pagamento, la Ragioneria

territoriale ha evidenziato che il pagamento è stato disposto a valere su fondi provenienti dall'esercizio finanziario 2015 e perciò caduti in perenzione amministrativa alla chiusura dell'esercizio 2018.

Nel dettaglio, il Provveditorato alle Opere Pubbliche ha trasmesso alla Ragioneria la richiesta di nulla osta alla reiscrizione in bilancio delle somme perente in data 7 luglio 2023 (n. 38166 del 10 luglio 2023); la Ragioneria, a seguito dei prescritti controlli sulla tempestiva ed effettiva erogabilità delle somme, nonché sulla correttezza dei dati dell'impegno perento, ha trasmesso al Provveditorato il nulla osta con nota n. 39091 del 13 luglio 2023.

Le somme di che trattasi sono state reiscritte in bilancio solo in data 23 novembre 2023, a seguito della registrazione al n. 3563, da parte dell'Ufficio centrale per il bilancio presso il Ministero della giustizia del decreto n. 990 del 16 novembre 2023, con il quale il Ministero della giustizia – Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi – ha assegnato al Provveditorato rispettivamente in termini di competenza e cassa per il corrente esercizio le somme necessarie al pagamento della fattura in oggetto.

Conclusioni:

Sulla base degli elementi di risposta forniti dall'Amministrazione il procedimento di emissione dell'ordinativo di pagamento all'esame appare regolare. Si evidenzia l'esigenza di rispettare, in disparte la complessa vicenda negoziale e per quanto possibile, i tempi delle procedure di spesa previsti dalla legge n. 196 del 2009, al fine di evitare la formazione di residui passivi perenti, con conseguente necessità di richiederne la reiscrizione (procedura che, nel caso di specie, ed in altri esaminati, per i tempi richiesti, ha prodotto ritardi nei successivi pagamenti).

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Missione 6: "GIUSTIZIA"**Programma 6: "SERVIZI DI GESTIONE AMMINISTRATIVA PER L'ATTIVITÀ GIUDIZIARIA"**Titolo di spesa: Titolo I - Spese Correnti**Categoria di spesa: 5 (Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private)**CE2 3 (Altri contributi concessi in c/esercizio a famiglie e ISP); CE3 1 (Contributi concessi in c/esercizio alle famiglie diversi dalle prestazioni sociali)**Capitolo di spesa: 1264**Denominazione: Somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo**Art/PG: 1 (Somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo)**Norme di riferimento del capitolo: legge n. 89 del 2001**Ordinativo diretto: n. 7331**Data pagamento: 14/09/2023**Importo pagato: 9.171,67 (Conto competenza)**Esercizio di provenienza: 2023**Descrizione della spesa effettuata con l'ordinativo:*

Il titolo di spesa consiste nel pagamento di 9.171,67 euro ad un ricorrente titolo di equa riparazione per irragionevole durata del processo effettuato dal commissario *ad acta* in ottemperanza della sentenza emessa ai sensi dell'articolo 112 del c.p.a. per l'esecuzione del Decreto della Corte d'appello di Catanzaro del 9 dicembre 2021 con cui tale indennizzo è stato riconosciuto a due ricorrenti, in ragione di quanto sancito dalla legge del 24 marzo 2001 n. 89.

La sentenza del giudice amministrativo ha riconosciuto che il ritardo era ingiustificato, nonostante che il decreto della Corte d'appello fosse passato in giudicato, come attestato dalla cancelleria il 21 ottobre 2022, e regolarmente notificato al creditore e al Ministro *pro tempore*.

Inoltre, il Ministero è stato condannato al pagamento delle penalità di cui all'articolo 114 comma 4 lettera E) del codice di giustizia amministrativa, allo scopo di compulsare l'adempimento dell'Amministrazione.

Con decreto del Commissario *ad acta* n. 5 del 6 settembre 2023 è stata disposta la liquidazione della somma al ricorrente.

Norme di riferimento dell'intera procedura di spesa:

legge n. 89 del 24 marzo 2001 c.d. legge Pinto, art. 2, "Diritto all'equa riparazione", art. 3 "Procedimento", art. 5-sexies "Modalità di pagamento"; d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, artt. 112, "Disposizioni generali sul giudizio di ottemperanza" e 114, "Procedimento", art. 21 "Commissario *ad acta*".

Controlli a cui è assoggettato il decreto di impegno:

Il decreto di impegno è stato assoggettato al controllo di regolarità amministrativo contabile da parte dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero.

Principali documenti esaminati:

Sono presenti in atti il decreto di impegno n. 5 del 6 settembre 2023; l'ordinativo di pagamento n. 7331 datato 11 settembre 2023; il Decreto della Corte di appello di Catanzaro n. 2978 del 09 dicembre 2021; la notifica n. 11464/22 del 18 gennaio 2022; la nota dell'Avvocatura dello Stato del 29 ottobre 2022; la sentenza Tar Catanzaro n. 493 del 23 marzo 2023 a conclusione

del giudizio di ottemperanza; l'atto di nomina del commissario *ad acta* del 4 maggio 2023; l'atto di insediamento formale del commissario *ad acta* del 14 luglio 2023; la comunicazione del 3 settembre 2023 di avvenuta liquidazione del ricorrente;

Eventuali profili di criticità, esame della congruità della classificazione economica e politica della spesa:

In sede di audizione sono stati richiesti all'Amministrazione chiarimenti in ordine alla spesa sostenuta, in particolare in merito ai meccanismi per accelerare la liquidazione nel settore c.d. "Pinto", nonché la rispondenza di tali misure ai principi contabili.

L'Amministrazione, dopo aver prospettato l'ingente quantitativo di procedure in atto, ha rappresentato le misure già adottate, nel corso dei precedenti esercizi, per eliminare le criticità. Nell'esercizio in questione, nonostante il fatto che sono stati presentati circa 2.000 titoli in più, si sono registrati notevoli miglioramenti nella gestione del pagamento degli indennizzi. Tali progressi, pertanto, hanno incoraggiato ad incrementare la sinergia centro-periferia, tra le sedi del Ministero, per lo smaltimento dell'arretrato.

L'Amministrazione, successivamente, ha trasmesso in data 14 marzo 2024, con messaggio di posta elettronica, ulteriore documentazione a riscontro delle criticità rilevate, nonché una relazione contenente elementi informativi in ordine allo stato complessivo del "settore Pinto".

Nel passato si era determinata una stratificazione di provvedimenti, oggetto dal 2015 al 2022 di un "Piano straordinario" di smaltimento, per cui 9 Corti d'appello avevano presentato ben 55.645 decreti, con conseguente cospicuo numero di ricorrenti da indennizzare e superamento cospicuo degli stanziamenti destinati a tale scopo (466.393.719 euro, a titolo di indennizzi e spese, con indice della capacità di pagamento pro-capite su base annuale per unità di personale, individuato in 1.178.102,63 euro/anno).

Per l'informatizzazione del servizio Giustizia è stato segnalato il completamento e la messa in operatività sin dal 2022 del sistema "*Pinto digitale*", volto all'accelerazione dei tempi di pagamento degli indennizzi dovuti per l'eccessiva durata del processo, oltre al cospicuo apporto di Banca d'Italia su base convenzionale.

Quanto alla riduzione della copertura del Piano straordinario, dal 2023 il DAG ha mantenuto unicamente la competenza alla liquidazione di decreti degli esercizi precedenti, per cui tutta l'attività si è concentrata sulla liquidazione dell'arretrato, restando invece in carico alle corti il debito corrente (decreti emessi annualmente, dal primo gennaio 2023, per tutte le Corti d'appello).

Altresì, è stato evidenziato che, nell'ultimo triennio, sono cambiate le modalità di individuazione del Commissario *ad acta*. Anteriormente, infatti, la liquidazione degli indennizzi avveniva solo in sede centrale e il Commissario veniva individuato nella persona di un Direttore, a volte quello della direzione centrale del bilancio. Ora, di contro, per lo più è stato individuato tra i Dirigenti degli uffici territoriali dell'amministrazione, con la conseguenza che è risultato più agevole abbattere l'ingente mole di decreti accumulatisi nel tempo.

Risulta istituita una *Task Force* su base volontaria e in orario extra istituzionale, nel DAG, dedicata specificatamente al pagamento della c.d. "Semestrale", finalizzata alla liquidazione delle istanze per le quali non sia ancora decorso il termine semestrale di cui all'art. 5 sexies, comma 5, della legge Pinto e comunque per le quali non sia intervenuta alcuna procedura esecutiva.

È in corso di analisi, inoltre, la possibilità della creazione di una "*task force ibrida*", composta anche dal personale in servizio presso gli uffici giudiziari che, su base volontaria, decida di aderire al progetto del Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), Direzione generale degli affari giuridici e legali in collaborazione dell'Associazione Dirigenti giustizia, particolarmente sensibile al problema delle sempre più numerose sentenze di ottemperanza che nominano quali commissari *ad acta* i dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari, per cui è stato affermato che "Pur essendo in fase di ultimazione l'analisi sul possibile flusso di lavoro, può sin d'ora dirsi che il *work flow* intenderebbe prevedere l'assegnazione al personale della task force di ricorsi in ottemperanza con la creazione di utenze dedicate che consentano l'accesso ai sistemi e alle soluzioni informatiche in uso presso il Ministero. Una volta che sarà chiarita l'entità della

disponibilità del personale dell'organizzazione giudiziaria, il Ministero procederà a costituire il gruppo di lavoro (task force), alle attività formative e all'avvio del progetto, atteso che esso presenta una pronta fattibilità necessitando di soluzioni tecniche che sono già nella disponibilità dell'Amministrazione".

Sia l'amministrazione che l'UCB confermano, pertanto, che dall'anno scorso si è potuta registrare una stasi del debito "Pinto" e non si sono determinati ulteriori debiti fuori bilancio.

Le iniziative intraprese hanno permesso di passare dal pagamento dei fascicoli con fine istruttoria novembre 2017, all'inizio del 2023, ai fascicoli con fine istruttoria marzo 2020, nel mese di dicembre, riuscendo a smaltire 23 mesi in un solo anno, quando la media degli altri periodi era di 4 mesi all'anno.

Inoltre, il Ministero conta, sull'esempio del Ministero dell'economia e delle finanze, di costituire gruppi di lavoro in grado di smaltire in tempi celeri il notevole carico di lavoro che caratterizza il settore degli indennizzi ex legge Pinto. Il MEF ha infatti predisposto 3 uffici dirigenziali non generali per smaltire l'arretrato creato dalla legge Pinto, con 70 persone dedicate.

Conclusioni:

Sulla base degli elementi di risposta forniti dall'Amministrazione il procedimento di emissione dell'ordinativo di pagamento all'esame appare regolare, dovendosi procedere al pagamento del dovuto, a fronte di un titolo esecutivo giudiziale passato in giudicato, irrettabile e facente stato tra le parti (artt. 2909 c.c. e 324 c.p.c.), unitamente alla sentenza amministrativa d'ottemperanza, con condanna al pagamento anche delle penalità di mora di cui all'art. 114, comma 4, lettera e) del codice di giustizia amministrativa e nomina del Commissario *ad acta*.

Nonostante l'aumento cospicuo delle liquidazioni e le numerose misure individuate dall'Amministrazione per eliminare le criticità relative alla tempestività dei pagamenti in materia di equa riparazione per l'eccessiva durata dei processi, si osserva che per una serie di cause, nondimeno riferibili anche a problemi di natura organizzativa e procedurale, continua a verificarsi la tardività dei pagamenti riconosciuti ai creditori in base a titolo giudiziale e spesso gravati anche degli oneri e dalle spese della fase di ottemperanza, determinandosi a valere sul pertinente capitolo di spesa una cospicua formazione di debiti fuori bilancio. Infatti, i ritardi nei pagamenti degli indennizzi hanno portato negli anni un considerevole aggravamento dell'incidenza della spesa derivante dal cronico innesco di procedure esecutive in danno dell'Amministrazione. Al fine di limitare danni per l'Erario in termini di pagamento di spese legali e interessi, pertanto, si raccomanda di proseguire nelle strategie organizzative e procedurali avviate, intraprendendo le iniziative ulteriori necessarie a perfezionare il pagamento del debito maturato nei confronti di cittadini e imprese nei termini di cui ai decreti di condanna di Corte d'appello, rimarcando l'importanza di adeguate assegnazioni di personale e soluzioni organizzative, unitamente all'uso degli strumenti deflattivi del contenzioso, anche eventualmente proponendo interventi normativi tesi a rendere più celere la definizione delle procedure di ristoro.

Resta fissato per legge l'obbligo, per la cancelleria, di comunicare il decreto al "Procuratore generale della Corte dei conti, ai fini dell'eventuale avvio del procedimento di responsabilità, nonché ai titolari dell'azione disciplinare dei dipendenti pubblici comunque interessati dal procedimento" (art. 5, legge Pinto), per cui l'Amministrazione è tenuta ad effettuare tempestiva denuncia di danno alla competente Procura erariale.

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

*Missione 6: "GIUSTIZIA"**Programma 2: "GIUSTIZIA CIVILE E PENALE"**Titolo di spesa: Titolo I - Spese Correnti**Categoria di spesa: 2 (Consumi intermedi)**CE2 2 (Spese per acquisto di servizi); CE3 15 (Manutenzione ordinaria e riparazioni)**Capitolo di spesa: 1451**Denominazione: Spese per acquisto di beni e servizi**Art/PG: 18 (Spese relative alla manutenzione di impianti e attrezzature, all'adeguamento della sicurezza nei luoghi di lavoro ed agli interventi di piccola manutenzione sugli immobili)**Norme di riferimento del capitolo: REGIO DECRETO 2572/1923**Ordinativo diretto: n. 135**Data pagamento: 17/03/2023**Importo pagato: 6.720,00 (Conto residui)**Esercizio di provenienza: 2022**Descrizione della spesa effettuata con l'ordinativo:*

Il decreto in esame consiste nel pagamento di 6.720 euro, effettuato, in conto residui, a saldo di una fattura del 28 novembre 2022 emessa da una società privata per il servizio di gestione integrata degli uffici giudiziari della città di Napoli ed, in particolare, per le prestazioni extra canone concernenti il servizio di manutenzione.

Il pagamento discende dall'ordinativo principale di fornitura (OPF) n. 15189 del 28 novembre 2012, ascrivibile nell'alveo delle prestazioni di cui alla Convenzione CONSIP - Facility Management 3 - concernente l'affidamento del servizio di Facility Management degli edifici giudiziari della città di Napoli, dal 3 dicembre 2012 al 2 dicembre 2019 e del relativo atto aggiuntivo del 4 febbraio 2013.

Ma nel 2019, all'approssimarsi della scadenza del contratto, non risultava ancora attivata la nuova edizione della suddetta Convenzione, denominata "Facility Management 4". Pertanto, successivamente, è stata approvata una proroga tecnica dal 3 dicembre 2019 al 2 giugno 2020 del suddetto Ordinativo Principale di Fornitura con provvedimento n. 12896 del 21 ottobre 2020, ammesso alla registrazione della Corte dei conti in data 6 novembre 2020 al n. 2580. In seguito, si è reso necessario procedere ad un'ulteriore proroga tecnica disposta con provvedimento n. 6672 del 29 maggio 2020 con cui la competente Direzione del DOG ha disposto una seconda proroga tecnica dei servizi di manutenzione del complesso giudiziario della città di Napoli dal 3 giugno al 2 dicembre 2020 secondo gli stessi termini e condizioni dell'Ordinativo principale.

Infine, si è registrata l'ulteriore necessità di approvare un'ulteriore proroga tecnica, adottata con provvedimento n. 12070 del 23 settembre 2021 per il periodo che va dal primo maggio 2021 al 31 maggio 2021. Quest'ultimo atto di proroga è stato altresì registrato dalla Corte dei conti registrato dalla Corte dei Conti al n. 910 del 12 gennaio 2022.

Successivamente con provvedimento del 28 gennaio 2022 è stata approvata un'ulteriore proroga tecnica per il periodo dal primo gennaio 2022 al 31 dicembre 2022.

Detta proroga è stata registrata dall'Ufficio centrale del bilancio presso il Ministero della giustizia ai nn. 106, 107 e 108; nonché dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità al n. 61214 dell'11 marzo 2022.

Con decreto n. 53 del 24 febbraio 2022 è stato assunto l'impegno di spesa complessivo di 17.734.689,78 euro (IVA compresa) gravante su tre diversi piani gestionali del capitolo 1451 (i pg nn. 13, 14 e 18), per gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

Successivamente, con decreto n. 54 del 24 febbraio 2023 è stato disposto il pagamento della fattura n. 6274E del 28 novembre 2022 di 8.198,40 euro, IVA compresa, sul capitolo 1451 pg 18.

Norme di riferimento dell'intera procedura di spesa:

decreto legislativo del 18 aprile 2016 n. 50 “*Codice dei contratti pubblici*”; Art. 26, della legge n. 488 del 23 dicembre 1999, e ss.mm.ii (legge finanziaria 2000) che regolamenta le procedure di acquisto di beni e servizi che vengono effettuate dalle Pubbliche Amministrazioni; articolo 21 comma 9 della legge 31 dicembre 2009 n. 196 “*Legge di contabilità e finanza pubblica*”; legge 11 febbraio 1994, n. 102 “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 dicembre 1993, n. 522, recante istituzione di un ufficio speciale presso il Ministero di grazia e giustizia per la gestione e la manutenzione degli uffici giudiziari della città di Napoli*”; legge del 14 gennaio 1994, n. 20 “*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*”.

Controlli a cui è assoggettato il decreto di impegno:

Il decreto di impegno è stato assoggettato al controllo di regolarità amministrativo contabile dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero e la procedura è stata oggetto del controllo preventivo di legittimità sugli atti della Corte dei conti con decreto registrato dall'Ufficio di controllo

Principali documenti esaminati:

Sono presenti in atti: decreto di impegno n. 53 del 24 febbraio 2022; decreto di pagamento n. 54 (numero di protocollo 3613) del 28 febbraio 2023; ordinativo di pagamento; fattura n. 6274E del 28 novembre 2022; DURC; provvedimento del DG n. 12070 del 23 settembre 2021 di approvazione della proroga tecnica per l'anno 2021; provvedimento del DG n. 1271 del 28 gennaio 2022 di approvazione della proroga tecnica per l'anno 2022; verbale di regolare esecuzione del 31 ottobre 2022; visto dell'ufficio di controllo legittimità della Corte dei conti n. 61214 dell'11 marzo 2022; nota n. 63614 del 14 marzo 2024 dell'Ufficio periferico di Napoli del Ministero della giustizia.

Eventuali profili di criticità, esame della congruità della classificazione economica e politica della spesa, rispetto dei principi contabili:

In sede di audizione sono stati richiesti all'Amministrazione chiarimenti in ordine alla spesa sostenuta, in particolare, alla luce dell'intera vicenda contrattuale, con riguardo all'infruttuoso ricorso alla Sistema dinamico per l'acquisizione della P.A. (SDAPA) e al ritardo nel pagamento della fattura. Inoltre, sono state chieste delucidazioni con particolare riferimento alle proroghe che hanno caratterizzato la fornitura.

L'Amministrazione, in primo luogo, ha evidenziato che il ritardo nel saldo della fattura è dipeso da carenze documentali, quali il DURC e altri documenti attestanti la posizione contributiva della società; pertanto, il Ministero ha atteso le trasmissioni degli stessi da parte del soggetto privato.

Per quanto attiene alla vicenda contrattuale, l'infruttuoso ricorso alla SDAPA è dipeso da cause organizzative, tra le quali la carenza di personale dipesa dalla pandemia di Covid-19 che non ha consentito il completamento in tempi utili delle procedure concorsuali indette dal Dipartimento della funzione pubblica per l'assunzione di ulteriori risorse umane.

Con riferimento al ricorso all'istituto della proroga tecnica, in sede di audit l'Amministrazione ha evidenziato che si era reso necessario prorogare i servizi di Facility Management per la gestione di una superficie immobiliare pari a 280.000 mq, attività per la quale non era stato possibile accedere alla Convenzione Quadro “*Grandi immobili*” a causa di un contenzioso di cui era parte la Regione Campania.

Data la complessità della vicenda, è stato chiesto all'Amministrazione di fornire in merito ulteriori chiarimenti.

Il Dicastero ha trasmesso in data 14 marzo 2024, con messaggio di posta elettronica, apposita relazione dell'Ufficio periferico di Napoli del Ministero della giustizia (già Direzione generale per la gestione e manutenzione degli edifici giudiziari di Napoli) con la quale ha esposto

come le proroghe in esame siano state necessitate dalle vicende verificatesi negli anni 2019 e 2020 dall'approssimarsi della scadenza degli ordinativi principali di fornitura stipulati dalla Direzione generale per la gestione e manutenzione degli edifici giudiziari di Napoli (attualmente le competenze della suddetta Direzione sono passate all'Ufficio periferico di Napoli, quale articolazione territoriale della Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Ministero della giustizia).

Nel 2012, la Direzione generale per la gestione e manutenzione degli edifici giudiziari di Napoli aveva affidato al Fornitore CONSIP, di cui al titolo in esame, i servizi di manutenzione dei complessi giudiziari di Napoli e Napoli Nord, con termine fissato al 2 dicembre 2019.

All'approssimarsi della scadenza, tuttavia, la nuova edizione della suddetta Convenzione, denominata "*Facility Management 4*", che sul sito Consip risultava "in corso", non era stata ancora attivata e la Centrale Unica, interrogata dalla Direzione in merito alla rilevata inerzia comunicava che la gara per l'affidamento dei servizi di gestione immobiliare in ambito "*Facility management 4*" per il lotto 13 (Campania) CIG5651352B31 non sarebbe stata aggiudicata, in quanto risultata deserta.

Tale situazione ha posto la Direzione in difficoltà, in quanto la struttura da gestire denominata "*Nuovo Palazzo di Giustizia di Napoli*" è una realtà composta da vari edifici per una superficie complessiva di circa 280.000 mq e con un'utenza di circa 6.000 persone al giorno, cui si sono aggiunti ulteriori immobili di notevoli dimensioni, quali la "*ex Caserma Garibaldi*", sede del Giudice di Pace di Napoli, di circa 30.000 mq; l'antico maniero di Castel capuano (di circa 35.000 mq), nonché il complesso immobiliare per la Giustizia Minorile di Napoli (Tribunale e Procura, di circa 6.000 mq) e, dal 2014, il nuovo circondario giudiziario di Napoli Nord (4.000 unità di personale) negli edifici siti nella città di Aversa (CE).

Di tal che, l'Amministrazione ha ritenuto che interrompere le attività di manutenzione e di organizzazione dei servizi di pulizia, facchinaggio e pulizia ambientale di questa complessa struttura avrebbe creato notevoli danni, facendo presente che la Direzione Generale per la gestione e manutenzione degli edifici giudiziari di Napoli non disponeva di risorse e professionalità adeguate, vista la complessità della procedura, a gestire una gara d'appalto così vasta ed articolata.

A ciò si aggiunga che presso Consip S.p.A. erano in fase istruttoria i procedimenti per la definizione della diversa fattispecie denominata "*Grandi Immobili*", ossia un Accordo Quadro volto a gestire i servizi di manutenzione degli edifici di proprietà statale.

Sicché la Direzione, con nota del 5 marzo 2021, ha investito Invitalia - Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., delle funzioni di Centrale di Committenza, per conto del Ministero della giustizia, per la realizzazione di una o più procedure di gara finalizzate all'individuazione di Fornitori qualificati al compimento di servizi di manutenzione per gli Edifici Giudiziari di Napoli e Napoli nord, provvedendo alla predisposizione di gara in ambito europeo per individuare il soggetto cui affidare, nelle more della realizzazione delle iniziative Consip, i servizi in parola per gli Edifici Giudiziari napoletani.

Nelle more della realizzazione di una delle cennate ipotesi risolutive, la Direzione Generale per la gestione e manutenzione degli edifici giudiziari di Napoli, è ricorsa a più atti di proroga sopra evidenziati (per l'anno 2021 e per il 2022) vista la "necessità di provvedere alla soddisfazione del fabbisogno, ormai divenuta improrogabile data la cogente e ineludibile necessità di presidio degli interessi di primario rango costituzionale cui sono preordinate le attività giudiziarie" uniti alla possibilità che, con l'ausilio di Invitalia S.p.A., lo stallo da parte di Consip potesse essere superato, in conformità con i dettami della giurisprudenza del Consiglio di Stato e della deliberazione Anac n. 86 del 6 ottobre 2011.

Infatti, quest'ultima aveva evidenziato che "la proroga nella sua accezione tecnica, ha carattere di temporaneità e di strumento atto esclusivamente ad assicurare il passaggio da un regime contrattuale ad un altro. La conseguenza è che la proroga è teorizzabile ancorandola al principio di continuità dell'azione amministrativa, nei soli limitati ed eccezionali casi in cui, per ragioni obiettivamente non dipendenti dall'Amministrazione, vi sia l'effettiva necessità di assicurare precariamente il servizio nelle more del reperimento di un nuovo contraente"; Inoltre, le pronunce Cons. Stato, III, 3 aprile 2017, n. 1521 e Cons. Stato, sez. V, 17 gennaio 2018, n. 274

avevano statuito che la c.d. “proroga tecnica” è un istituto volto ad assicurare che, nelle more dello svolgimento di una gara per il nuovo affidamento di un servizio, l'erogazione dello stesso non subisca soluzioni di continuità.

Il procedimento avrebbe previsto la clausola risolutiva espressa della gara e/o dell'affidamento in caso di attivazione da parte della Centrale Unica, della nuova Convenzione. Nelle more di tale procedimento, Consip annunciava l'avvio dell'Accordo Quadro “*Grandi Immobili*” cui detta Direzione finalmente aderiva; con conseguente risoluzione del rapporto di collaborazione iniziato con la detta Centrale Privata.

Conclusioni:

Sulla base degli elementi di risposta forniti dall'Amministrazione il procedimento di emissione dell'ordinativo di pagamento all'esame appare regolare.

Ciononostante, per il futuro, si segnala l'esigenza di un'attenta programmazione della spesa, in quanto principio primario del sistema di contabilità pubblica, in termini di corretta pianificazione dei fabbisogni e puntuale programmazione degli acquisti, attività in particolar modo necessaria per quei servizi fondamentali e ricorrenti come, nel caso di specie, il servizio di pulizia e presidio integrato di Uffici Giudiziari, al fine di assicurare la continuità dell'azione amministrativa, anche senza ricorso a soluzioni temporanee quali proroghe tecniche, soprattutto ove reiterate e contratti c.d. “*ponte*”, soluzioni ammesse solamente laddove il ritardo non sia ascrivibile all'inerzia dell'Amministrazione.

Essa deve formare oggetto di costante monitoraggio e periodica verifica, nel corso dell'esercizio, al fine di valutare l'aderenza fra i fabbisogni e la conclusione effettiva delle procedure di affidamento e di erogazione delle risorse, tenendo conto delle leggi interessate e della previsione di bilancio.

Infine, ferme restando le peculiarità del caso di specie, si raccomanda in via generale il rispetto alle disposizioni in materia di tempestività dei termini di pagamento dei debiti commerciali di cui al decreto legislativo n. 231 del 9 ottobre 2002.