



CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2025

**Memoria del Procuratore generale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 24 GIUGNO 2026
PRESIDENTE GUIDO CARLINO







CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO 2025

**Memoria del Procuratore generale
Pio Silvestri**

UDIENZA DEL 24 GIUGNO 2026
PRESIDENTE GUIDO CARLINO

INDICE

Introduzione
del Procuratore generale aggiunto

Capitolo I

LA FINANZA STATALE NEL 2025: INCENTIVI PUBBLICI E RELATIVI ILLECITI

(V.P.G. Fabrizio Cerioni)

1. Premessa	1
2. La finanza statale nel 2025: un sintetico quadro riepilogativo degli andamenti finanziari e contabili	2
3. Incentivi pubblici all'economia: il nuovo quadro giuridico e i flussi finanziari nel 2025	7
4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Lo stato di attuazione	12
5. Il Piano Nazionale Complementare (PNC). Lo stato di attuazione	21
6. Fattispecie di illecito in materia di contributi alle imprese e di risorse PNRR sottoposte nel 2025 alla giurisdizione della Corte dei conti	25

Capitolo II

LE SPESE PER LA DIFESA

(V.P.G. Arturo Iadecola)

1. Premessa	35
2. Le principali innovazioni normative	35
3. La programmazione delle spese per la difesa tra integrazione europea e intervento della NATO	39
4. Gli stanziamenti di bilancio	50

Capitolo III

I FLUSSI FINANZIARI TRA ITALIA E UNIONE EUROPEA: ANDAMENTI, RISULTATI E CRITICITA'

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

1. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2025 tra il nostro Paese e l'Unione Europea, nel perdurante contesto di crisi internazionale	54
---	----

2. I settori di impiego delle risorse	60
2.1. La Politica di coesione economica e sociale: lo stato di avanzamento della programmazione 2021/2027	60
2.2. I risultati del periodo di programmazione 2014/2020	64
2.3. La politica agricola comune	68
3. Le rettifiche finanziarie	72
3.1. Procedure di rettifica relative ai programmi 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027. Aggiornamento su indagini in ambito FEASR, riduzioni o recuperi di finanziamenti	74
3.2. I recuperi e le rettifiche riguardanti programmi finanziati da Fondi dell'UE	76
4. Le irregolarità e le frodi segnalate nel 2025. I dati emergenti	82
4.1. Le attività di contrasto alle irregolarità e frodi	86
5. Osservazioni conclusive	88

Capitolo IV

DIRITTO ALLA SALUTE E SPESA SANITARIA

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

1. Premessa	95
2. La spesa sanitaria	96
3. Gli obiettivi strategici del Ministero della salute per il 2025	98
4. I livelli essenziali delle prestazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente	103
5. L'assistenza sanitaria di prossimità: lo stato di attuazione al 31 dicembre 2025	109
6. La crisi del personale sanitario e il fenomeno dei medici "a gettone". L'appalto di servizi medici e infermieristici. Soluzioni organizzative alternative	115
6.1. Le misure volte a fronteggiare il problema della carenza degli organici	117
6.2. Soluzioni organizzative alternative. L'appalto di servizi medici e infermieristici (c.d. medici e infermieri "a gettone")	121
7. L'effettività del diritto alla salute e i tempi di erogazione delle prestazioni: la gestione delle liste d'attesa	124
8. Conclusioni	130

Capitolo V
IL “SERVIZIO SCUOLA” FRA PROFILI DI CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

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

1. Premessa: lineamenti dell’architettura ordinamentale e dinamiche fondamentali di finanziamento del sistema scolastico	133
2. Il personale scolastico, tra precariato e livelli retributivi	137
3. L’edilizia scolastica e le correlate “emergenze”	140
3.1. Manutenzione	141
3.2. Sicurezza	141
3.3. Efficientamento energetico ed offerta di servizi	143
4. Il rapporto tra pubblico e privato: dal progressivo spostamento di risorse ad una prospettiva di “privatizzazione sostanziale”	143

Capitolo VI
OLTRE LA RESPONSABILITÀ: IL RUOLO DELLE GARANZIE A PRESIDIO DELL’ERARIO

(V.P.G. Attilio Beccia - V.P.G. Luigi D’Angelo)

1. Premessa	145
2. Le garanzie assicurative nella responsabilità amministrativo-contabile: dalla legge Gelli-Bianco alla legge n. 1 del 2026, tra prevenzione del danno e tutela dell’azione amministrativa	147
3. Contratti pubblici e copertura assicurativa della responsabilità erariale	149
4. Le garanzie a carico degli agenti contabili nella normativa generale di contabilità di Stato e i controversi rapporti con l’obbligo assicurativo di cui alla legge n. 1 del 2026	157
5. Le coperture assicurative vietate dall’ordinamento amministrativo-contabile e i relativi applicativi: presidi di tutela impugnatoria, risarcitoria e sanzionatoria	162

INTRODUZIONE

L'eco violenta delle guerre che incendiano l'Europa dell'est, il Mediterraneo e il Medio Oriente anche quest'anno costituisce il sottofondo tragico della parifica del Rendiconto generale dello Stato. A questa eco di disperazione e di strazio delle popolazioni vittime indifese dei conflitti che, se rimaste vive, hanno perso tutto e sono costrette a scappare dalla propria vita con un mucchio di stracci, si sono contrapposte le parole semplici della ragione, parole dette, non urlate, senza enfasi: *“Dio rifiuta la guerra”* ha dichiarato Papa Leone XIV e, citando Isaia, ha aggiunto *“Anche se moltiplicate le preghiere, io non ascolto. Le vostre mani grondano sangue”*. È scandaloso, anzi è una vergogna per l'umanità intera, vedere uomini responsabili della uccisione di centinaia di migliaia di civili e, tra questi, migliaia di bambini, entrare in una sinagoga, in una moschea, in una chiesa per pregare un Dio che, di fatto, rifiutano.

Peraltro, quest'anno all'eco delle guerre si aggiunge l'eco fastidiosa delle notizie, dei commenti, delle troppe parole dette (del resto, in mitologia, Eco è la ninfa che parla troppo) sul nostro Istituto. Il Governo è impegnato a redigere il decreto legislativo (o i decreti) di attuazione della legge n. 1 del 2026. Si auspica che, contrariamente a quanto avvenuto per la legge Foti, alcuni nostri suggerimenti vengano recepiti; ciò al fine di evitare proprio quello che sta accadendo con la legge: difficoltà interpretative e applicative (è stata rinviata al prossimo anno l'entrata in vigore della disciplina della assicurazione obbligatoria per i dirigenti pubblici), nonché dubbi sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni (ad oggi, sono state sollevate tre questioni di legittimità costituzionale da due sezioni giurisdizionali territoriali e da una sezione centrale di appello). Tuttavia, in questo delicato momento, da parte dei colleghi andrebbero evitati interventi e commenti polemici, ancorché effettuati in risposta a interviste di politici e/o di giuristi, ovvero ad articoli di giornale in cui, con toni sovente aggressivi, si punta il dito contro la Corte dei conti. La migliore risposta che un magistrato può (e deve) dare è il lavoro: svolgere le proprie funzioni con lealtà, dignità, discrezione e rispetto per le persone sottoposte ad indagini e/o a giudizio, nonché per le amministrazioni soggette alle nostre attività di controllo.

Come in quella dello scorso anno, nella memoria di quest'anno è inserito un capitolo che riguarda le spese della difesa. L'esplosiva situazione internazionale, purtroppo, rende evidente il ruolo fondamentale di una adeguata politica di difesa, nonché che essa non

possa essere esclusivo appannaggio delle decisioni individuali del nostro Paese collocato nel contesto europeo e da sempre aderente alle organizzazioni intese ad assicurare, come recita l'art. 11 della Costituzione, la pace e la giustizia fra le Nazioni. Va inoltre rilevato che l'approvvigionamento e lo sviluppo dei sistemi d'arma costituisce anche un fattore di incentivo dello sviluppo tecnologico, industriale ed economico dell'Italia.

Pure il terzo capitolo (I flussi finanziari tra Italia e Unione Europea: andamenti, risultati e criticità) si occupa dei riflessi dei conflitti in corso sui programmi di politica economica nazionali e unionali. Tuttavia, questo capitolo va segnalato specialmente per due profili. Il primo concerne la posizione del nostro Paese nell'attuale quadro di programmazione pluriennale che è ancora quella di "beneficiario netto", avendo ricevuto maggiori risorse rispetto a quelle riversate nelle casse unionali: l'Italia, infatti, ha versato a titolo di contribuzione un importo complessivo pari a 19,93 miliardi di euro (17,63 nel 2024) ed ha ricevuto risorse pari a 44,39 miliardi di euro (37,29 nel 2024). Il secondo profilo si riferisce alle irregolarità e alle frodi accertate nella nazione. Al 31 dicembre 2025, le inchieste attive nel nostro Paese erano 991, per un danno potenziale complessivo stimato nell'iperbolica cifra di 28,71 miliardi di euro. L'Italia si conferma al primo posto in assoluto nell'Unione europea per numero di frodi e valore economico dei danni stimati. Da sola genera quasi la metà del danno economico complessivo contestato da EPPO a tutti gli altri Paesi dell'Unione.

Anche nella memoria di quest'anno vi è un capitolo dedicato al diritto alla salute e alla spesa sanitaria. Nel capitolo, in particolare, si tratta della crisi del personale sanitario che continua a rappresentare uno dei principali problemi del SSN che, ovviamente, condiziona, in modo rilevante, la qualità e l'efficienza del servizio, con riferimento, ad esempio, ai tempi delle liste di attesa, ma anche l'economicità dello stesso, come dimostra l'utilizzo indiscriminato dell'appalto di servizi medici e infermieristici. Né è possibile pensare ad azioni volte all'abbattimento dei tempi delle liste di attesa senza avere una maggiore disponibilità di medici e infermieri.

Se pur alcuni progetti, come quello della realizzazione degli interventi concernenti le strutture sanitarie di prossimità territoriale, siano da valutarsi, nel complesso, in termini positivi, nel 2025 si confermano ancora ritardi strutturali proprio in ragione della difficoltà di reclutare il personale necessario a rendere le strutture realmente operative. Va poi considerato che un personale non adeguatamente retribuito potrebbe peggiorare la qualità del servizio.

L'altro profilo di criticità che ancora caratterizza il sistema del SSN riguarda le diseguaglianze territoriali. Ciò emerge in maniera patente nell'attuazione dei LEA, che evidenzia ancora un obiettivo divario tra i livelli di tutela assicurati dalle Regioni del Nord Italia rispetto a quelle del Centro Sud. A ciò si aggiunga che stenta a trovare diffusione il fascicolo sanitario elettronico 2.0 per la creazione di un ecosistema digitale che consenta la circolazione e l'interoperabilità dei dati sanitari; ciò ovviamente anche perché la spesa sanitaria è sostanzialmente stagnante, il cui valore previsionale, in rapporto con il PIL, si mantiene inalterato al 6,3 per cento fino al 2029. Tale valore percentuale è inferiore alla media dei paesi europei (6,9%) e a quella dei paesi OCSE (7,1 %), ed è inferiore di quasi 5 punti percentuali a quello della Germania (11%).

Il primo capitolo (La finanza statale nel 2025: incentivi pubblici e relativi illeciti) fa il punto, in particolare, sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e del Piano Nazionale Complementare (PNC). Il capitolo si chiude con un esame delle fattispecie di illecito in materia di contributi alle imprese e di risorse PNRR sottoposte nel 2025 alla giurisdizione della Corte dei conti. Si segnalano, in particolare, alcuni dati. Con il pagamento il 30 dicembre 2025 dell'ottava rata del PNRR, pari a 12,8 miliardi di euro, le risorse complessivamente trasferite sono pari a 153,2 miliardi di euro, cioè circa il 79 per cento della dotazione complessiva del Piano. Tuttavia, i 366 traguardi e obiettivi considerati raggiunti su 575, cioè il 63,7 per cento del totale, si riferiscono a progetti che hanno assorbito una minima percentuale dei finanziamenti PNRR (3,7 miliardi contro i circa 45 miliardi dei progetti ancora in corso). Ciò a conferma del divario tra l'avanzamento del PNRR sul Piano europeo - cui corrisponde il progressivo trasferimento delle rate al Paese - e l'avanzamento effettivo dei progetti soprattutto sotto il profilo finanziario e realizzativo. Va segnalato altresì il paragrafo relativo all'esame delle fattispecie di illecito contabile su risorse PNRR.

Tra le fattispecie si ricordano quella della realizzazione di opere non conformi alle prescrizioni tecniche dettate dai progetti o del radicale mancato avvio delle opere stesse, od anche dei ritardi significativi nella loro esecuzione a danno degli interessi finanziari dello Stato o dell'Unione Europea. La distrazione delle risorse verso finalità private o pubbliche diverse da quelle prescritte dal progetto e, dunque, l'omessa destinazione delle stesse verso lo specifico scopo pubblicistico che ne giustifica l'erogazione, integra altresì il concetto normativo di frode euro-unitaria che, coerentemente con la disciplina della "tutela degli interessi finanziari dell'Unione" (art. 22 del reg. UE n. 2021/241), è volto a

prevenire l'indebito impiego delle risorse PNRR per sostenere, intenzionalmente, spese che non sono "riferibili" ("inerenti", per così dire, secondo il diritto nazionale) al "progetto ammesso al finanziamento sul PNRR". Altre fattispecie accertate si riferiscono alla fittizia localizzazione degli interventi finanziati in sedi operative inesistenti, nonché alla dichiarazione di livelli occupazionali non conformi a quelli richiesti al fine di ottenere punteggi elevati.

I due *focus* inseriti nella memoria di quest'anno riguardano il "servizio Scuola" fra profili di criticità e prospettive di riforma, nonché il ruolo delle garanzie a presidio dell'erario.

Il capitolo sulla Scuola rileva innanzitutto il perdurare delle problematiche legate al precariato, che nella scuola pubblica non accenna a diminuire: ogni anno viene assegnato, infatti, un numero indeterminato di supplenze, fenomeno che, senza una più precisa programmazione ad inizio anno scolastico, può alterare, anche in futuro, il livello di sostenibilità finanziaria del settore.

Un'altra gravissima criticità del servizio Scuola è quella riferibile alla sicurezza degli edifici: al 2024 solo il 47 per cento degli edifici disponeva del certificato di agibilità; il 45 per cento del collaudo statico; meno del 15 per cento degli edifici in zona sismica era stato adeguato alla normativa antisismica; il 54,8 per cento degli edifici non aveva attuato la verifica di vulnerabilità sismica. Preoccupazione continua a destare il dato relativo alla sicurezza dei solai, il cui crollo rappresenta ancora oggi la principale causa di incidenti nelle scuole italiane. Solo il 31,2 per cento degli edifici scolastici ha beneficiato di indagini diagnostiche sui solai negli ultimi cinque anni; gli interventi di messa in sicurezza, ancora più limitati, si attestano intorno al 10,9 per cento degli edifici, a livello nazionale. Resta inoltre sempre alto il "rischio amianto".

Nonostante queste situazioni di emergenza, nell'ultima legge di bilancio l'aumento di risorse riservate alla scuola pubblica italiana è stato pari all'1,5 per cento, anche se, tuttavia, bisogna considerare il dato relativo all'inflazione che, secondo le stime del Governo riportate nel Documento programmatico di finanza pubblica, è previsto aumentare all'1,7 per cento. Al contrario, i finanziamenti alle scuole paritarie sono aumentati di oltre il 10%.

A tal riguardo, il capitolo segnala che, recentemente, il Ministero ha presentato uno studio volto all'introduzione del partenariato pubblico privato in ambito scolastico. La proposta prevede l'affidamento ad un soggetto privato della gestione di tutti i servizi della

scuola per un periodo di 20 anni, con un contributo del soggetto pubblico minoritario. La proposta è stata percepita come un potenziale rischio per la scuola pubblica e per il diritto all'istruzione, quale diritto costituzionalmente garantito, temendo una gestione privatistica del sistema scolastico con un conseguente "smantellamento" dello stato sociale in ambiti, quali, appunto, quello della scuola o della sanità, che coinvolgono diritti costituzionali, con la funzione non di produrre profitto, ma di garantire l'effettiva uguaglianza tra i cittadini.

L'ultimo capitolo, come anticipato, si occupa del ruolo delle garanzie a presidio dell'erario. In particolare, si tratta delle garanzie di natura assicurativa, ove esse siano poste a presidio diretto degli interessi finanziari pubblici. In tali fattispecie, l'autonomia contrattuale risulta progressivamente compressa dalla presenza di norme imperative e inderogabili. Rientrano in questo ambito:

- le coperture assicurative obbligatorie per danni erariali a carico dei medici, previste dalla c.d. legge Gelli-Bianco;
- il regime generale dell'assicurazione obbligatoria per i gestori di risorse pubbliche disciplinato dalla c.d. legge Foti (legge n. 1 del 2026), con i relativi riflessi processuali;
- con specifico riguardo alla responsabilità propria degli agenti contabili, il complesso rapporto tra l'assicurazione prevista dalla legge n. 1 del 2026, la tradizionale cauzione obbligatoria nonché la garanzia "impropria" della ritenuta stipendiale di cui all'art. 73 del r.d. n. 2440 del 1923.

Il quadro è integrato dalle disposizioni che, in deroga al divieto generale sancito dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007, ammettono forme di garanzia assicurativa con oneri a carico della pubblica amministrazione. Si tratta, in particolare, della copertura obbligatoria in materia di contratti pubblici introdotta dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023.

Come innanzi riferito, con il milleproroghe l'entrata in vigore della disposizione sul regime generale dell'assicurazione obbligatoria (ed anche del litisconsorzio necessario dell'impresa di assicurazione nei procedimenti per i danni patrimoniali), è stata posticipata al 1° gennaio 2027.

Ciò, probabilmente, trova causa nei problemi interpretativi che, sin dall'entrata in vigore della legge Foti, ha creato la disposizione (e, come già evidenziato, non solo quella), ma si ritiene anche per l'opposizione delle imprese di assicurazione, non solo per i rischi che potrebbero assumersi nell'ipotesi di pagamenti di premi milionari ma anche per le

spese che sarebbero costrette a sostenere per la costituzione nei giudizi di responsabilità dinanzi alle sezioni giurisdizionali di questa Corte dei conti.

Si tratta, senza dubbio, di una norma non sufficientemente meditata (come pure, del resto, altre disposizioni della legge n. 1/2026) che proprio non si può dire sia indispensabile per l'ordinamento della Repubblica e, sicuramente, non è necessaria a contrastare le criticità evidenziate nei sei capitoli della memoria appena sinteticamente descritti.

Buona lettura.

**Procuratore generale aggiunto
della Corte dei conti**
Andrea Lupi



REPUBBLICA ITALIANA
SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI

* * *

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

2025

* * *

IL PROCURATORE GENERALE

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;
Visti gli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214;
Visto l'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000;
Vista la legge del 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004);
Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stata fissata per il 24 giugno 2026 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2025

DEPOSITA

la presente memoria.

* * *



Capitolo I

LA FINANZA STATALE NEL 2025: INCENTIVI PUBBLICI E RELATIVI ILLECITI

(V.P.G. Fabrizio Cerioni)

Sommario: 1. Premessa; 2. La finanza statale nel 2025: un sintetico quadro riepilogativo degli andamenti finanziari e contabili; 3. Incentivi pubblici all'economia: il nuovo quadro giuridico e i flussi finanziari nel 2025; 4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Lo stato di attuazione; 5. Il Piano Nazionale Complementare (PNC). Lo stato di attuazione; 6. Fattispecie di illecito in materia di contributi alle imprese e di risorse PNRR sottoposte nel 2025 alla giurisdizione della Corte dei conti.

1. Premessa

La finanza pubblica italiana per il 2025 si presenta caratterizzata dall'azione di consolidamento dei conti pubblici, guidata dall'applicazione delle nuove regole di *governance* economica europea e dal Piano strutturale di bilancio di medio termine 2025-2029. La linea di bilancio, nel suo dato previsionale, attuava misure restrittive (con aggiustamenti soprattutto sul lato delle entrate), improntate alla prudenza, con una progressiva tendenza al rientro dei deficit eccessivi legati agli esercizi precedenti che hanno determinato, tra l'altro, l'avvio della procedura di infrazione contro l'Italia e altri paesi dell'Unione Europea per disavanzo eccessivo¹. Le scelte di politica economica nel 2025, inoltre, sono state effettuate in un contesto economico ancora legato alla marcata imprevedibilità del contesto internazionale, influenzando le stime delle principali variabili macroeconomiche. A maggio 2026 l'Istat ha certificato, a livello mondiale, una forte riduzione nell'offerta e un marcato rialzo dei prezzi delle materie prime energetiche. Le prospettive restano incerte, strettamente legate alla durata della guerra e ai suoi effetti sul mercato energetico.

I dati di consuntivo di aprile 2026 confermano gli obiettivi del Governo. Nel 2025 l'indebitamento netto delle Amministrazioni Pubbliche (- 69,4 miliardi di euro) è stato pari al

¹ L'articolo 126, paragrafo 5 TFUE, prevede che la Commissione, se ritiene che in uno Stato membro esista o possa determinarsi in futuro un disavanzo eccessivo, debba trasmettere un parere allo Stato membro interessato e informarne il Consiglio. Cfr. 2024/2124 Decisione (UE) 2024/2124 del Consiglio del 26 luglio 2024 sull'esistenza di un disavanzo eccessivo per l'Italia. Inoltre, si veda la Raccomandazione 5035/25 del Consiglio dell'Unione europea del 14 gennaio 2025 intesa a far cessare la situazione di disavanzo eccessivo in Italia.



-3,1 per cento del Pil², in diminuzione di 4,4 miliardi rispetto al 2024 (- 73,8 miliardi di euro, corrispondente al -3,4 per cento del Pil).

Il saldo primario (indebitamento netto al netto della spesa per interessi) è risultato positivo e pari allo 0,8 per cento del Pil, con un miglioramento di 0,3 punti percentuali rispetto al 2024³. La spesa per interessi che, secondo le attuali regole di contabilizzazione, non comprende l'impatto delle operazioni di *swap*, è stata pari al 3,9 per cento del Pil, rimanendo invariata rispetto al 2024⁴.

Con riguardo alla spesa netta, secondo le nuove regole di contabilità europea, si rileva che il Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT 2025-29) aveva fissato per il 2025 un obiettivo di crescita della spesa netta pari all'1,3 per cento. Secondo il Documento di finanza pubblica 2026, a consuntivo l'aumento sarebbe stato dell'1,9 per cento; nel complesso del biennio 2024-25 la spesa netta sarebbe diminuita dello 0,1 per cento. Sebbene l'incremento nel 2025 sia risultato superiore al valore concordato con la Commissione europea e con il Consiglio della UE, lo scostamento rimarrebbe al di sotto delle soglie di tolleranza sia annuali sia cumulate definite dalla *governance* europea⁵.

2. La finanza statale nel 2025: un sintetico quadro riepilogativo degli andamenti finanziari e contabili

L'esercizio finanziario 2025 si è chiuso, con riferimento alle risultanze di bilancio del Rendiconto generale dello Stato, in un contesto economico internazionale di perdurante incertezza, legata al proseguimento dei conflitti in Medio Oriente e in Ucraina, con la volatilità marcata dei prezzi sul mercato petrolifero e dei tassi di interesse e l'utilizzazione dei dazi a fini ritorsivi, non coerente con le esigenze commerciali delle imprese domestiche che operano a livello internazionale. Infatti, le minacce di ulteriori barriere commerciali e la volatilità delle politiche adottate accrescono i costi di pianificazione, favoriscono il rinvio delle decisioni di

² Il Piano di rientro concordato con l'Unione Europea comportava per il 2025 un deficit del 3,3 per cento, con un'uscita dalla Procedura solo in base ai dati del 2026.

³ Da circa 11,7 miliardi del 2024 a circa 17,8 miliardi nel 2025. Fonte: Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle AP secondo il Trattato di Maastricht (Istat, aprile 2026).

⁴ Fonte: Notifica dell'indebitamento netto e del debito delle Amministrazioni pubbliche secondo il Trattato di Maastricht, cit.

⁵ Fonte: La finanza pubblica, Relazione annuale della Banca d'Italia (maggio 2026).



spesa delle imprese e indeboliscono il clima di fiducia, con effetti più pronunciati sul settore manifatturiero rispetto a quelli su consumi e servizi⁶.

Sotto quest'ultimo profilo, a livello domestico, i dati resi dall'Istat attestano un quadro finanziario diversificato territorialmente. L'Istituto nazionale ha stimato nel quarto trimestre 2025, una flessione congiunturale dell'export per tutte le ripartizioni territoriali, a esclusione del Centro (+0,7 per cento). La riduzione congiunturale è ampia per il Sud e Isole (-6,7 per cento), più contenuta per il Nord-est (-1,1 per cento) e il Nord-ovest (-0,5 per cento)⁷.

D'altronde, già la politica di bilancio 2025 si caratterizzava per un approccio prudente e attento alle dinamiche congiunturali del contesto macroeconomico, come desunto dai contenuti già illustrati nei Documenti di programmazione approvati nel 2024 da parte del Governo⁸. Tenuto conto anche del nuovo quadro di regole europee⁹ e del contesto economico, tra le misure contenute nel provvedimento di bilancio 2025, di particolare evidenza per il loro impatto sulla capacità di spesa di famiglie e imprese, si includevano quelle sulla riduzione della pressione fiscale e sul sostegno ai redditi medio-bassi dei lavoratori dipendenti e dei pensionati. Erano state previste, inoltre, risorse per il rinnovo dei contratti della pubblica amministrazione, per il rifinanziamento del fondo sanitario nazionale, per sostenere le famiglie numerose e incentivare la natalità. Inoltre, sul piano degli investimenti a favore delle imprese, era stata prevista la riduzione dal 24 per cento al 20 per cento dell'aliquota Ires per le imprese che reinvestono l'80 per cento degli utili, di cui almeno il 30 per cento per investimenti in beni strumentali e che assumano l'1 per cento di lavoratori in più. Per favorire gli investimenti privati per il 2025 venivano stanziati 1,6 miliardi di euro destinati a finanziare un credito di imposta per le imprese che avessero effettuato l'acquisizione dei beni strumentali destinati a strutture produttive ubicate

⁶ Fonte: MEF, Documento di finanza pubblica, Sezione I, Relazione annuale sui progressi compiuti nel 2025, (aprile 2026).

⁷ Fonte: ISTAT, Le esportazioni delle Regioni italiane - IV trimestre 2025, Statistiche flash, 11 marzo 2026. Nel complesso del 2025, l'Istituto di statistica dichiara, che, rispetto al 2024, le Regioni più dinamiche all'export sono risultate la Toscana (+21,3 per cento), il Friuli-Venezia Giulia (+17,8 per cento), la Calabria (+10,8 per cento), la Liguria (+10,2 per cento) e il Lazio (+9,6 per cento); quelle che registrano le flessioni più ampie, la Basilicata (-17,8 per cento), la Sardegna (-11,4 per cento), la Sicilia (-10,8 per cento) e le Marche (-7,6 per cento).

⁸ Il riferimento è al DPB 2025 e al Piano Strutturale di Bilancio di Medio Termine (PSBM) 2025-2029, presentati, entrambi, ad ottobre 2024.

⁹ La nuova *governance* economica europea modifica i principi e gli strumenti delle politiche di bilancio degli Stati membri. In particolare, la programmazione è ora definita in un orizzonte pluriennale nell'ambito del Piano strutturale di bilancio a medio termine, che ha una durata corrispondente a quella della legislatura nazionale. Il Piano strutturale di bilancio individua il percorso di aggiustamento di bilancio (monitorato in termini di variazione dell'aggregato della spesa netta), la traiettoria di riferimento elaborata dalla Commissione europea, una serie di investimenti e riforme da realizzare in funzione delle raccomandazioni specifiche per Paese, delle priorità condivise a livello europeo, della complementarità con i fondi per la politica di coesione e il PNRR.



nel Mezzogiorno. Vengono incrementate le risorse della c.d. “Nuova Sabatini”, l’agevolazione per l’accesso al credito per investimenti, macchinari e beni strumentali¹⁰, e stanziare risorse per agevolare gli investimenti nel comparto turistico.

Rispetto ai dati a legislazione vigente, quindi, la manovra di finanza pubblica – effettuata con la legge di bilancio con le innovazioni normative della Sezione I e i rifinanziamenti, definanziamenti e riprogrammazioni contenute nella Sezione II – prevedeva un peggioramento del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato di circa 8 miliardi nel 2025 (da – 179 miliardi circa, a legislazione vigente, a – poco meno di 187 miliardi). Il peggioramento del saldo veniva ricondotto all’effetto congiunto atteso di una riduzione delle entrate finali (-5,2 miliardi) e un incremento delle spese finali (+2,6 miliardi) rispetto alla legislazione vigente¹¹.

In termini finanziari, nell’ambito dello stato di previsione delle entrate, per l’anno 2025 la manovra – effettuata unicamente con le modifiche normative introdotte dalla Sezione I – ha determinato nel complesso una riduzione delle entrate finali nel 2025 in termini di competenza di circa 5,2 miliardi rispetto alle previsioni a legislazione vigente. Tale impatto complessivo ricomprendeva gli effetti positivi della retroazione della manovra¹², conteggiati in termini di maggiori entrate finali (in particolare, di quelle tributarie) per un importo pari a 1,3 miliardi di euro. Gli interventi espansivi disposti con la manovra, con riferimento alle misure di riduzione del carico fiscale sul lavoro e di sostegno alle famiglie, portavano, quindi – secondo le stime del Governo – maggiori entrate come riflesso della crescita dei consumi interni e degli investimenti, per importi pari complessivamente a 1.314 milioni di euro per il 2025, 908 milioni di euro per il 2026 e 1.728 milioni di euro per il 2027¹³. In sintesi, le entrate finali previste nel bilancio di previsione per il 2025 ammontavano a circa 729 miliardi (di cui 644 miliardi in termini di entrate tributarie, 84,5 miliardi in termini di entrate extratributarie, e 345 milioni per entrate da alienazioni) in calo a fronte dei 734 miliardi a legislazione vigente. La riduzione delle

¹⁰ Cfr. art. 1, comma 461, della legge 30 dicembre 2024, n. 207.

¹¹ Fonte: La legge di bilancio 2025, vol. IV, Stati di previsione dei ministeri, Ufficio Studi, Camera dei Deputati-Senato della Repubblica.

¹² Anche nella riduzione della spesa operata con la Sezione II della legge di bilancio 2025 sono contabilizzati gli effetti di retroazione conseguenti al previsto miglioramento del PIL programmatico - dovuto alla manovra di tipo espansivo posta in essere con la legge di bilancio - che il Prospetto riepilogativo degli effetti finanziari quantifica in termini di minori spese sul lato contributivo, contabilizzati come definanziamento sullo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche previdenziali (-305 milioni di euro per il 2025, -207 milioni nel 2026 e -484 milioni nel 2027), e di maggiori oneri del servizio del debito (57 milioni nel 2025, 425 milioni nel 2026 e 943 milioni nel 2027), contabilizzati come maggiore spesa nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze. Fonte: La legge di bilancio 2025, cit.

¹³ Fonte: La legge di bilancio 2025, cit.



entrate tributarie si collega ad una serie di disposizioni introdotte dalla Sezione I della legge di bilancio, che comportavano una riduzione complessiva delle entrate tributarie attese per il 2025 di 8,4 miliardi di euro. Tra queste, innanzitutto, quella volta a rendere strutturale l'accorpamento su tre scaglioni delle aliquote IRPEF, nonché le modalità di calcolo delle detrazioni da lavoro dipendente, che comporta minori entrate in termini di IRPEF per 4,8 miliardi per l'anno 2025.

Per quanto riguarda la parte della spesa, rispetto alle previsioni a legislazione vigente, le previsioni iniziali del bilancio dello Stato ammontavano a circa 916 miliardi per il 2025, per l'effetto netto della manovra, in termini incrementativi, di circa 3 miliardi rispetto alla quantificazione della spesa a legislazione vigente (pari a 913 miliardi circa). In generale, le spese finali di parte corrente sono state stimate pari a 775 miliardi, quelle di parte capitale in misura pari a 140 miliardi. Sotto la classificazione economica, le principali voci di parte corrente sono rappresentate dai trasferimenti correnti alle AA.PP. con circa 370 miliardi (in leggera diminuzione rispetto al valore dell'esercizio precedente) e dai redditi di lavoro dipendente, pari a 114 miliardi circa. La voce relativa agli interessi passivi ammonta a circa 106 miliardi. Per la parte capitale si registrano contributi agli investimenti alle AA.PP. per 45 miliardi, alle imprese per poco meno di 72 miliardi e investimenti fissi lordi per 12 miliardi.

Sotto l'aspetto contabile gli stati di previsione della spesa del bilancio dello Stato¹⁴ per l'esercizio 2025 sono impostati secondo una struttura contabile che continua a presentarsi per missioni e programmi, in quanto finalizzata a dare conto dell'aspetto funzionale della spesa. Il bilancio 2025-2027 è stato articolato in 34 missioni e 178 programmi di spesa (2 in meno rispetto al bilancio precedente), che costituiscono le unità di voto parlamentare. Un ulteriore livello di dettaglio dei programmi di spesa di ciascun Ministero è rappresentato dalle azioni, che consentono una migliore toponomastica dell'allocazione delle risorse finanziarie per le diverse finalità della spesa pubblica. Le azioni del bilancio 2025-2027 sono 724 (erano 716 nel bilancio 2024), ovvero 579 al netto di quelle che rappresentano le spese per il personale del programma.

In termini di conto consuntivo 2025 si rilevano, per la spesa finale (al netto del titolo III-Spesa per il rimborso dei prestiti), i seguenti andamenti finanziario contabili¹⁵.

¹⁴ Il bilancio 2025-2027 consta di 15 stati di previsione della spesa.

¹⁵ Fonte: Elaborazione della Procura generale dei flussi del Sistema SICR (dati aggiornati al 12 maggio 2026).



In termini di competenza gli stanziamenti definitivi risultano pari a circa 942 miliardi (di cui 789 di parte corrente, 152 di parte capitale), gli impegni totali sono stati pari a circa 896 miliardi. I pagamenti totali ammontano a circa 884 miliardi (844 in termini di competenza). Sotto l'aspetto funzionale rilevano, per il loro peso finanziario, la missione di spesa relative alle "Relazioni finanziarie e autonomie territoriali", con previsioni definitive di competenza pari a circa 154 miliardi e pagamenti totali pari a 147 miliardi (di cui 141 miliardi in termini di competenza) e, inoltre, le spese per la missione relativa alle politiche previdenziali con circa 122 miliardi in termini di stanziamenti definitivi e pagamenti totali per 109 miliardi (quasi tutti a valere sulla competenza). Per le politiche economiche sociali e di bilancio e di tutela della finanza pubblica i valori contabili di consuntivo si attestano a circa 132 miliardi in termini di stanziamenti definitivi, i pagamenti totali a circa 130 miliardi, la gran parte dei quali attengono alla gestione di competenza. Le spese afferenti alla missione relativa al debito pubblico, relativa, cioè, al costo di emissione dei titoli e alla spesa per interessi, si attesta a circa 99 miliardi in termini di stanziamenti definitivi, i pagamenti a circa 91 miliardi (che attengono, nella loro totalità, alla gestione di competenza).

Per le entrate, per le quali in questo Capitolo si riportano i dati desunti dal Conto consuntivo del Tesoro per la significatività della gestione di Tesoreria svolta dalla Banca d'Italia, si registrano i seguenti valori¹⁶.

Per le entrate tributarie (titolo I) gli incassi nel periodo 1° gennaio-31 dicembre 2025 ammontano a circa 642 miliardi di euro. La principale voce di entrata, nell'ambito delle imposte sul patrimonio e sul reddito (categoria I), deriva dall'imposta sul reddito delle persone fisiche il cui flusso finanziario registrato è stato pari a 238 miliardi; segue quella riguardante all'imposta sul reddito delle società con 63 miliardi e all'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nonché ritenute sugli interessi e altri redditi di capitale con circa 21 miliardi. Nell'ambito della categoria II relativa alle tasse e imposte sugli affari, con riferimento all'IVA si registrano incassi per 195 miliardi di euro, per l'imposta di bollo, invece, incassi di circa 11 miliardi. Significativi anche i dati relativi all'imposte sulla produzione e sui consumi (categoria III). L'accisa sui prodotti energetici, loro derivati e prodotti analoghi, ha generato introiti per circa 26 miliardi, quella sul gas naturale per combustione 2,56 miliardi, e quella sull'energia elettrica 2,7 miliardi.

¹⁶ Fonte: Conto consuntivo del Tesoro al 31 dicembre 2025 (febbraio 2026).



Il valore delle entrate extratributarie è stato pari nel 2025 a quasi 97 miliardi, variamente classificate a seconda della fonte di provenienza. Emerge che, tra le voci più significative, risultano le entrate da dazi della “tariffa doganale comune” e altri diritti fissati in sede UE che ammontano a circa 2,9 miliardi; che i proventi derivanti dalla messa all’asta delle quantità di quote di emissione di gas ad effetto serra, determinate con decisione della Commissione europea (Direttiva 2003/87/CE) ammontano a circa 2,6 miliardi; che i dividendi dovuti allo Stato da S.P.A. a partecipazione pubblica derivate dalla trasformazione degli enti pubblici, nonché gli utili da versare da parte degli enti pubblici in base a disposizioni normative o statutarie ammontano a circa 4,3 miliardi. Di rilevante portata informativa anche i dati finanziari che attengono alle entrate derivanti dal controllo e dalla repressione di irregolarità e illeciti (categoria 10). I flussi finanziari relativi alle sanzioni relative alle imposte dirette ed alle imposte indirette sono stati pari, nel 2025, rispettivamente a 1,7 miliardi e 1,6 miliardi di euro.

Nell’ambito della categoria 11, riferita alle entrate da contributi versati allo Stato, rilevano i flussi riferiti al versamento dell’imposta municipale propria di spettanza dei Comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale, per un valore di circa 2,8 miliardi; mentre circa 2 miliardi sono i versamenti da parte delle regioni per il finanziamento dell’assistenza sanitaria.

Tra le altre entrate extratributarie (categoria 14) vanno ricordati anche i proventi del gioco del lotto che hanno generato entrate per 7,7 miliardi ed i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti delle lotterie nazionali che hanno generato entrate per 12,5 miliardi di euro. A questi valori si aggiungono i flussi di categoria 5, relativi a tasse e imposte su attività di gioco per circa 6,6 miliardi, di cui oltre 5,2 miliardi riconducibili al prelievo erariale dovuto ai sensi dell’art. 39, comma 13, del d.l. 30 settembre 2003, n.269, sugli apparecchi e congegni di gioco, di cui all’art. 110, comma 6, del r.d. n. 773 del 1931.

3. Incentivi pubblici all’economia: il nuovo quadro giuridico e i flussi finanziari nel 2025

Quello degli incentivi pubblici rimane anche nel 2025 un delicato ambito della politica economica nazionale. Occorre rilevare, infatti, il nuovo quadro giuridico definito, da una parte dal Codice degli incentivi di cui al d.lgs. 27 novembre 2025, n. 184, dall’altra anche da quanto previsto dalla legge di bilancio 2025, che ha dato impulso al rafforzamento del sistema dei controlli, in ambito societario, in merito all’utilizzo delle risorse statali destinate alle imprese,



con il fine di dare sostegno in termini di liquidità e incentivare investimenti nei vari settori produttivi.

Il tema dei contributi pubblici riveste, come già riferito nella precedente relazione di questa Procura Generale, un'importanza crescente nel contesto economico. Incentivi e sovvenzioni sono, infatti, da considerarsi delle leve fondamentali per sostenere investimenti, innovazione e sviluppo. La loro gestione necessita, comunque, di forme e strumenti di controllo sempre più adeguati e legati al contesto (e alle finalità pubblicistiche) in cui tali strumenti sono garantiti a favore dell'operatore economico. A tale *ratio* risponde la previsione dell'art. 1, comma 857, della legge di bilancio 2025¹⁷, che attribuisce agli organi di controllo delle società e degli enti, un ruolo centrale nella verifica dei contributi pubblici *di entità significativa*.

Invero, i revisori legali, i sindaci unici e i collegi sindacali delle società ed enti che hanno ricevuto nel corso del 2025 contributi statali di entità significativa, sono obbligati ad inviare al MEF (entro il 30 aprile 2026), la relazione annuale di verifica, un documento fondamentale che riepiloga i contributi percepiti, i soggetti erogatori, gli importi e le verifiche effettuate, segnalando eventuali criticità.

La relazione è obbligatoria anche in assenza di irregolarità, sottolineando l'importanza di una rendicontazione completa e trasparente. Tale adempimento è finalizzato a dare maggiore riscontro, quindi, all'adempimento della pubblicazione già previsto dall'art. 26, comma 2, del d.lgs. n. 14 marzo 2013, n. 33, quanto all'elenco delle sovvenzioni e dei contributi percepiti, che, tuttavia, non è idoneo, se non ai fini del rispetto del principio della trasparenza nell'azione della pubblica amministrazione, o sufficiente a dare un quadro informativo utile ai fini della valutazione dell'efficacia e dell'efficienza del contributo finanziario quale strumento di politica economica di intervento dello Stato in economia¹⁸.

Tuttavia, si rileva che, al momento della redazione del presente capitolo, il dPCM di disciplina della materia non è ancora stato pubblicato in Gazzetta ufficiale, mentre la scadenza per la rendicontazione 2025 era stata fissata, come detto, al 30 aprile 2026. Presumibilmente, il

¹⁷ Cfr. legge n. 207 del 30 dicembre 2024.

¹⁸ L'aspetto innovativo legato a tale nuovo quadro normativo risiede nei nuovi obblighi del revisore, che non si limita solo a verificare la correttezza contabile, ma è tenuto ad accertare anche la destinazione sostanziale dei fondi rispetto al progetto finanziato. Tale obbligo comporta il controllo della tracciabilità dei flussi, della coerenza delle spese, della documentazione giustificativa, dell'allineamento tra costi e finalità e del rispetto complessivo del progetto approvato. Il decreto porterebbe ad un cambio di paradigma nell'assetto del controllo societario accentuando la responsabilità degli organi di controllo, estesa alla valutazione di natura sostanziale dell'uso corretto delle risorse pubbliche rispetto all'assetto precedente di verifica dei soli dati contabili, a garanzia, quindi, di trasparenza e di legalità.



decreto avrebbe posto fin da subito le basi giuridiche per una definizione compiuta dei soggetti obbligati nei “collegi di revisione e i collegi sindacali”; dei “contributi a carico dello Stato, erogati da amministrazioni centrali dello Stato o da società da queste direttamente possedute, in misura maggioritaria”, con una serie di esclusioni; del concetto di “significatività nella soglia di un milione di euro annui ovvero, per contributi di importo inferiore, nel 50 per cento del totale delle entrate o del valore della produzione del soggetto beneficiario”; della modifica della data ormai scaduta, eventualmente basata su una proroga che potrebbe il legislatore prevedere da ultimo.

Il quadro giuridico in materia è, tuttavia, reso attuale, soprattutto, con la pubblicazione in Gazzetta ufficiale¹⁹ del Codice degli incentivi (d.lgs. 27 novembre 2025, n. 184).

Attesa la grande eterogeneità delle misure agevolative, in attuazione dell'articolo 3, commi 1 e 2, lettera b), della legge 27 ottobre 2023, n. 160, e secondo i principi e criteri direttivi previsti dagli articoli 2 e 6 della medesima legge, il decreto, *al fine di armonizzare la disciplina di carattere generale in materia di incentivi alle imprese, definisce i principi generali che regolano i procedimenti amministrativi concernenti gli interventi che prevedono agevolazioni alle imprese e reca le occorrenti disposizioni per l'utilizzo della strumentazione tecnica funzionale*²⁰.

Si osserva, quindi, in questa breve disamina, come l'intervento normativo abbia introdotto un insieme di regole comuni per le Amministrazioni, ma, soprattutto, la corretta ed uniforme procedimentalizzazione delle diverse fasi (oltre una specifica tassonomia con riguardo alle differenti tipologie di agevolazione) della concessione dei benefici alle imprese, da quella programmatica²¹ e di coordinamento istituzionale²², fino a quella di definitiva assegnazione,

¹⁹ G.U. n. 286 del 10 dicembre 2025.

²⁰ Così recita l'art. 1 del Codice.

²¹ Sul piano della programmazione il decreto prevede che ciascuna amministrazione responsabile centrale, al fine di garantire la trasparenza e la conoscibilità dell'offerta degli incentivi di propria competenza, sia tenuta ad adottare un Programma degli incentivi nel quale individua, secondo le disposizioni e le tempistiche previste con successivo decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy, i seguenti punti: raccordare le strategie di politica industriale, definendo accordi programmatici che individuano indirizzi e posizioni comuni; gli obiettivi strategici di sviluppo; gli incentivi da destinare per la realizzazione degli obiettivi strategici di sviluppo; il cronoprogramma di attuazione; il quadro finanziario.

²² È stato, a riguardo, previsto un Tavolo permanente degli incentivi quale sede stabile di confronto tra le amministrazioni responsabili centrali e regionali e le province autonome di Trento e Bolzano. Le amministrazioni partecipano congiuntamente e paritariamente per fornire informativa reciproca sugli incentivi (sia nella fase ascendente, per favorire sinergia e complementarità, sia nella fase discendente, per verificare lo stato di attuazione).



mutuando, anche sul piano terminologico, istituti tipici del settore degli appalti pubblici²³, quali il soccorso istruttorio, i bandi-tipo, il ciclo di vita dell'incentivo. Si specifica, inoltre, che le disposizioni del Codice non si applicano agli incentivi fiscali che *non prevedono lo svolgimento di attività istruttorie valutative*, ivi compresi quelli rispetto ai quali le verifiche sono circoscritte al rispetto del limite di risorse stanziato, *per i quali resta ferma l'applicazione della disciplina di settore*, salvo quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'articolo 19²⁴, nonché agli incentivi fiscali in materia di accisa, che rimangono, anch'essi, disciplinati dalla legislazione di settore. Ne sono, altresì, esclusi gli incentivi contributivi, fatto salvo quanto previsto dai commi 4 e 5 del medesimo articolo 19 del Codice.

Rimane fermo che nel sistema degli incentivi, come delineato dal legislatore nel Codice del 2025, una parte importante della disciplina risiede nelle disposizioni relative alle forme del controllo. L'art. 18 dispone, oltre ai controlli anche a campione sulla veridicità delle dichiarazioni e sull'attestazione di determinati requisiti e ai controlli d'ufficio di cui all'art. 43 del d.P.R. n. 445 del 2000, che il soggetto competente, in assenza di specifica diversa disposizione stabilita dal bando, possa, in ogni fase del procedimento, effettuare controlli e ispezioni anche *in loco* sulle operazioni agevolate al fine di verificare le condizioni per il mantenimento delle agevolazioni nonché lo stato di attuazione delle operazioni finanziate.

In sintesi, si può affermare che il Codice delle agevolazioni ha avviato un processo significativo di riforma del settore e si pone come strumento di razionalizzazione della spesa pubblica che giustifica l'intervento dello Stato nel mercato. Allo stesso tempo, è stato

²³ Tale Codice può essere considerato un complemento, *ratione materiae*, del nuovo Codice degli appalti, sebbene ad esso non si faccia riferimento. Si osserva, invece, il richiamo alla legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo e, in particolare, agli articoli 7, 8, 9 e 10 in caso di procedimento di revoca delle agevolazioni di cui si applicano le garanzie procedurali.

²⁴ *Cfr.* art. 19, comma 2: "Per gli incentivi fiscali fruiti nella forma del credito d'imposta che non prevedono lo svolgimento dell'attività istruttorio di cui al comma 1, la fruizione, salve diverse disposizioni della legge speciale, è comunque subordinata alla preventiva comunicazione da parte del richiedente al soggetto competente dell'ammontare complessivo delle agevolazioni delle quali il medesimo richiedente intende fruire e la presunta ripartizione negli anni della fruizione stessa, fornendo le ulteriori comunicazioni richieste dalla disciplina dell'incentivo successivamente all'avvenuto sostenimento delle eventuali spese previste. Il soggetto competente comunica al Ministero dell'economia e delle finanze mensilmente, ovvero secondo la diversa cadenza periodica stabilita dalla disciplina dell'incentivo, i dati di cui al presente comma, necessari ai fini del monitoraggio di cui all'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196. I crediti di imposta di cui al presente comma sono attivati, sulla base delle previsioni della legge che li istituisce e delle eventuali ulteriori disposizioni di legge di riferimento, con provvedimenti del soggetto competente individuato dalle stesse disposizioni legislative. I predetti provvedimenti definiscono le attività di monitoraggio nonché le ulteriori istruzioni operative e i chiarimenti occorrenti per la fruizione e il mantenimento delle agevolazioni, ferma restando l'applicazione della disciplina di settore per quanto riguarda l'attività di controllo e di recupero, nonché le conseguenze ulteriori per l'illegittima fruizione.



accentuato il profilo della responsabilità: sono state previste procedure più snelle per la concessione delle agevolazioni ma, quale contropartita, è stata richiesta alle imprese una trasparenza assoluta, una rendicontazione efficiente e una attenzione anche a profili a carattere pubblicistico in linea con lo spirito solidaristico e con la funzione, non solo economica, ma anche sociale, assegnata dall'art. 41 della Costituzione alla libera iniziativa privata.

Con riferimento al quadro finanziario degli incentivi pubblici alle imprese è opportuno fare riferimento all'ultima *Relazione sugli interventi di sostegno alle attività economiche e produttive*, a cura del MIMIT²⁵, nella quale si è evidenziato come: *“il sistema degli interventi agevolativi si è progressivamente orientato verso una fase di normalizzazione rispetto all'ampia stagione di misure straordinarie introdotte per far fronte agli effetti della pandemia e delle tensioni geopolitiche internazionali. Il 2024 si caratterizza, infatti, per un riassetto strutturale delle politiche di sostegno, con un ridimensionamento fisiologico dei volumi di agevolazioni concesse e delle domande approvate continuando, però, a garantire un supporto al tessuto produttivo, con una particolare incidenza sulle piccole e medie imprese, che restano i principali beneficiari sia in termini di impegni che di spesa erogata. La ricognizione effettuata rileva 2.374 interventi agevolativi attivi nel 2024, di cui 300 riconducibili alle amministrazioni centrali e 2.074 alle regionali”*²⁶.

Dall'analisi avente ad oggetto gli interventi agevolativi ordinari - eccezion fatta, dunque, per gli interventi non soggetti a concessione/autorizzazione gestiti dall'Agenzia delle Entrate e per gli incentivi riconosciuti in forma di garanzia – emergono alcune differenze rispetto agli anni precedenti. Nel 2024, annualità per la quale si dispone dei dati, il sistema agevolativo nazionale ha mostrato una dinamica complessivamente positiva, pur manifestando intensità differenti tra le principali variabili considerate. In particolare, le domande approvate sono aumentano sensibilmente (+24,5 per cento), mentre le agevolazioni concesse registrano una crescita più contenuta (+2,3 per cento). Anche le erogazioni risultano in aumento (+5,9 per cento), consolidandosi su livelli elevati, mentre, mostrano una flessione gli investimenti

²⁵ Redatta a settembre 2025 dal Dipartimento per le politiche per le imprese- Direzione generale per gli incentivi alle imprese, con riferimento ai dati del 2024.

²⁶ Il perimetro degli interventi preso in esame dal MIMIT comprende anche gli interventi gestiti dall'Agenzia delle Entrate (in numero pari a 101) e gli interventi in forma di garanzia (in numero pari a 62) che per la loro natura operativa peculiare, sono oggetto di una sezione dedicata, separata dagli interventi agevolati ordinari.



agevolati (-12,3 per cento), che pur si mantengono su livelli superiori al periodo pre-emergenziale²⁷.

Sul fronte delle erogazioni, nel 2024 sono stati contabilizzati circa con 11,3 miliardi, in forza dell'attuazione di interventi avviati negli anni precedenti. L'incremento è registrato soprattutto nel Centro-Nord che supera i 6,1 miliardi di euro mentre il Mezzogiorno consolida una quota rilevante (quasi 5 miliardi), evidenziando, in termini finanziari un avvicinamento ai valori della spesa erogata a favore del Centro-Nord. Gli investimenti agevolati risultano in calo scendendo da 69,5 miliardi del 2023 a 60,9 miliardi nel 2024, in linea con la fase di normalizzazione, mentre, il Mezzogiorno mantiene la posizione prevalente nel periodo 2018-2024, confermando il ruolo strutturale degli incentivi nel sostegno allo sviluppo territoriale²⁸.

Sotto il profilo contabile (quindi, secondo regole di quantificazione della contabilità dello Stato, che conduce a valori di importo differenti rispetto a quelli sopra riportati), una rappresentazione del quadro dalle risorse *complessivamente* investite in tale ambito con riferimento al bilancio dello Stato 2025, si rinviene nell'ambito della missione di spesa 11 "Competitività e sviluppo delle imprese", programma di spesa "Interventi di sostegno tramite la fiscalità" all'interno del quale rilevano, in termini più significativi, i flussi finanziari contabilizzati, nella parte capitale della spesa, come contributi agli investimenti alle imprese private. Il Rendiconto 2025 mette in evidenza circa 54,6 miliardi (52,8 miliardi nel 2024) in termini di stanziamenti definitivi di competenza e 55,3 miliardi di pagamenti totali (52,5 miliardi nel 2024), di cui 42,8 miliardi per la copertura finanziaria dei crediti di imposta legati al Superbonus (43,2 miliardi nel 2024)²⁹.

4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Lo stato di attuazione

Come noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) è il programma con cui il Governo è stato chiamato a gestire i Fondi europei del *recovery and resilience facility* (il cui funzionamento è regolato dal Reg. UE 12 febbraio 2021, n. 241). È lo strumento più rilevante per la realizzazione della strategia *Next generation Eu*, cioè il Piano di ripresa e rilancio economico introdotto dall'Unione europea per risanare le perdite causate dalla pandemia e stimolare la ripresa attraverso un nuovo modello di crescita basato sull'economia pulita,

²⁷ Fonte: Relazione MIMIT cit. nel testo.

²⁸ Fonte: Relazione MIMIT cit. nel testo.

²⁹ Fonte: Elaborazione della Procura Generale su dati del Sistema SICR (dati aggiornati al 12 maggio 2026). Capitolo di bilancio 7780 dello stato di previsione del MEF.



innovativa e inclusiva e sulla sovranità digitale e tecnologica, al fine di rendere le economie degli Stati membri e le aggregazioni sociali più resilienti ai cambiamenti e agli eventi avversi.

Redatto secondo quanto stabilito dalla Decisione di esecuzione dal Consiglio UE nel luglio 2021, il PNRR italiano ha una struttura articolata che nel tempo si è evoluta. Partendo dal livello più generale e andando nello specifico, il Piano italiano si compone di 7 missioni. Queste a loro volta si suddividono in 17 componenti, ognuna delle quali comprende una serie di misure che si suddividono tra riforme e investimenti. Le aree di intervento sono numerose: spaziando dalla transizione ecologica alla digitalizzazione, dalla sanità alla scuola, dai trasporti alla giustizia. Le numerose misure previste dal PNRR sono state suddivise in sub-misure. Si tratta complessivamente di 231 interventi, di cui 163 investimenti e 69 riforme.

Nel solco di quanto evidenziato in occasione del giudizio di Parificazione dell'esercizio 2024 relativamente all'auspicio di rendere più semplici e standardizzate le procedure di controllo, sembra inserirsi la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, *NextGenerationEU - La strada verso il 2026*, del 4 giugno 2025.

Con essa gli Stati membri sono stati esortati a riesaminare integralmente – e, *in ogni caso, entro la fine del 2025* - i rispettivi Piani al fine di garantire che tutti i traguardi e gli obiettivi possano essere attuati entro il termine del 31 agosto 2026, mantenendo soltanto le misure di cui è certa la piena attuazione entro tale termine. Alla data del 4 giugno, infatti, la Commissione precisava agli Stati membri di avere ancora la disponibilità di 454 giorni per realizzare le riforme e gli investimenti inclusi nei rispettivi Piani per la ripresa e la resilienza e che, dopo la data del 31 agosto 2026, non sarebbe stata possibile l'adozione di modifiche. Incoraggiando il riesame sistematico dei Piani per razionalizzarli e semplificarli, è stato altresì sollecitato - ove possibile – di anticipare al 2025 le richieste di pagamento per i traguardi e gli obiettivi già raggiunti al fine di ridurre l'entità delle richieste del 2026, anche tenendo conto della concentrazione delle erogazioni previste nella fase finale.

La Commissione ha, inoltre, evidenziato nel primo semestre 2025 un netto rallentamento delle erogazioni - quale conseguenza di ritardi nell'attuazione dei progetti finanziati - che si è tradotto in costi finanziari per il bilancio dell'UE; viceversa, per cogliere i benefici del dispositivo, è necessaria un'accelerazione significativa dell'attuazione di riforme ed investimenti da parte degli Stati membri.

Nel corso del 2025 il PNRR è stato oggetto di due cicli di modifiche, ai sensi dell'art. 21 del Regolamento UE 241/2021: il primo (quinta modifica) di carattere tecnico, è stato approvato



dalla Commissione europea a giugno, il secondo (sesta modifica), di maggior impatto strutturale, invece, è stato positivamente riscontrato dall'Autorità europea nel mese di novembre (successivamente, il 30 marzo 2026 è stata approvata dal Consiglio UE la settima revisione del PNRR italiano, CID ST 7138/26, concernente 40 misure)³⁰.

Invero, la sesta richiesta di revisione del PNRR, il cui procedimento di modifica si è concluso il 27 novembre con l'adozione della Decisione di Esecuzione ST 15106/25, ha comportato la riduzione e/o semplificazione di *milestone* e *target* relativamente a 173 misure: il numero di traguardi e obiettivi del PNRR italiano è così passato da 614 a 575, con una rimodulazione di risorse per 13,5 miliardi di euro, pur rimanendo invariato l'importo complessivo del finanziamento destinato all'Italia, pari a 194,4 miliardi.

L'obiettivo principale della sesta revisione del PNRR è stato quello di introdurre alternative più efficaci alle misure già previste e semplificazioni che consentano il raggiungimento degli obiettivi nei tempi stabiliti. Sono state aggiunte 10 nuove misure (9 investimenti e una riforma). Sono stati poi introdotti quattro strumenti destinati ad operare come veicoli finanziari (quali il fondo nazionale connettività, il dispositivo Parco agricolo, il regime di sovvenzione per investimenti in infrastrutture idriche, il fondo per alloggi destinati agli studenti), cui va aggiunto anche il ricorso al fondo europeo per gli investimenti; la costituzione di tali fondi consentirà al governo di avere maggiore flessibilità rispetto al termine di agosto 2026 per la conclusione dei lavori e l'implementazione della spesa. Si è proceduto, altresì, ad innalzare "l'ambizione di alcuni investimenti, a rimuovere 8 misure e a rivedere, semplificandolo, il quadro degli *step di performance*, scesi da 614 a 575", con riflessi in particolare sul numero degli obiettivi da conseguire negli ultimi tre periodi semestrali³¹.

Le valutazioni della Corte dei conti rispetto all'andamento del PNRR italiano relativamente all'esercizio finanziario 2025, hanno riguardato diversi angoli prospettici.

³⁰ Di queste, 13 misure risultano non più parzialmente realizzabili nei tempi in precedenza previsti; 7 misure risultano modificate per implementare alternative migliori; 20 misure risultano modificate per attuare alternative migliori che consentano di ridurre gli oneri amministrativi e semplificare il Piano. A seguito delle modifiche, le scadenze di 3 obiettivi risultano spostate dalla nona (con scadenza 31 dicembre 2025) alla decima rata (con scadenza 30 giugno 2026).

³¹ In questi termini, *cf.* Delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, del 3 dicembre 2025, n.24/SSRRCO/REF/2025, recante la Relazione sullo stato di attuazione del PNRR, redatta ai sensi dell'art. 7, comma 7, del d.l. n. 77 del 2021, pag. 5 ss. Va precisato che la Relazione si basa sui dati disponibili a novembre 2025, salvo quanto diversamente indicato nel testo della stessa, ed è stata approvata nell'adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 3 dicembre 2025.



Le Sezioni Riunite in sede di controllo, nell'ambito della Relazione sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza³², hanno dato atto dei profondi cambiamenti nella struttura del Piano introdotti dalle modifiche apportate nel corso del 2025.

I 32 obiettivi europei in scadenza al primo semestre 2025 risultano tutti conseguiti e lo stato di avanzamento del percorso si attesta al 64 per cento, più 6 per cento rispetto al semestre precedente; l'avanzamento riferibile alle *milestones* è pari all'83 per cento, il 43 per cento è riferibile ai *target*³³; le riforme avanzano nella percentuale del 76 per cento. La progressione degli investimenti si attesta al 58 per cento, con 23 obiettivi raggiunti, soprattutto in ambito di digitalizzazione della PA, *policy* di sostegno alle imprese, istruzione e ricerca, investimenti infrastrutturali. Gli *step* procedurali nazionali con finalità di monitoraggio interno sono stati raggiunti nella misura del 94 per cento.

È stato, inoltre, sottolineato come, nel 2025, l'avanzamento finanziario del PNRR ha registrato segnali di accelerazione avendo superato – il livello della spesa sostenuta – la soglia di 80,9 miliardi a fine giugno, e poco meno di 86 miliardi a fine agosto: di fatto, tale andamento ha significato, rispetto al 2024, un incremento di spesa di oltre 22 miliardi nei primi otto mesi dell'anno, pari a oltre il 44 per cento delle risorse complessive del Piano.

In questo contesto, nel periodo considerato si sono distinte particolarmente la missione 3 con una spesa pari al 25,6 per cento del totale e la missione 4, con il 23 per cento del totale della spesa per missione: rispetto alla prima sono stati segnalati gli investimenti sulla rete ferroviaria, e segnatamente quelli sull'Alta velocità per 5,6 miliardi; con riguardo alla seconda, sono stati registrati 5 miliardi di maggiore spesa riferibili sia alla componente legata al potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione (2,7 miliardi), sia a quella dalla ricerca all'impresa” (2,4 miliardi).

Dinamica anche la missione 6 “Salute” alla quale il PNRR ha destinato complessivamente 15,63 miliardi (l'8,16 per cento dell'importo totale): nei primi otto mesi del 2025 la spesa è

³² Delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, del 3 dicembre 2025, n. 24/SSRRCO/REF/2025, cit.

³³ Un rilievo particolare è stato riconosciuto ai *target* che hanno interessato la pubblica amministrazione, in particolare la riduzione del numero medio dei giorni di pagamento fino alla riforma della *spending review*, ma anche, in tema di contratti pubblici, la formazione di circa 63.000 funzionari grazie alla Strategia professionalizzante degli acquirenti pubblici; la revisione del sistema di incentivi per le imprese e le disposizioni di razionalizzazione, riordino e semplificazione dei regimi amministrativi per gli interventi relativi alla produzione di energia da fonti rinnovabili.



stata pari a 3,9 miliardi, con un'incidenza percentuale del 18 per cento rispetto alla spesa sostenuta complessivamente da tutte le missioni³⁴.

Le missioni 1, 2 e 5 hanno fatto segnare un avanzamento rispettivamente di 2,4, 2,7 e 1,8 miliardi, mentre ancora arretrata è la spesa riferibile al nuovo capitolo *REPowerEU* (0,5 miliardi, 2,2 per cento).

Con riguardo all'impatto economico del PNRR, la Relazione ha sottolineato come il Piano rappresenti in sé un importante stimolo per la struttura della spesa pubblica italiana indirizzandola verso una maggiore attenzione a prospettive di sviluppo, con particolare riguardo al tema delle infrastrutture, auspicando altresì che tale attenzione venga preservata nel futuro, in considerazione del fatto che i progetti di maggiore impatto sulla crescita di lungo periodo sono stati selezionati e che la macchina amministrativa è stata rodada.

Infine, relativamente alla realizzazione di lavori pubblici – quale quota importante tra le iniziative di investimento finanziate dal PNRR – i dati osservati ad ottobre 2025 rispetto alla capacità di portare a termine le procedure relative alle varie fasi di attuazione delle opere, hanno mostrato che la chiusura delle singole fasi progredisce con una percentuale ancora bassa³⁵. Tuttavia, nel periodo gennaio-ottobre 2025, la percentuale dei progetti di opere pubbliche interamente collaudati è quella che ha conosciuto il maggior incremento, salendo dal 18,1 al 28,9 per cento, quasi più 11 per cento: può, cioè, affermarsi che *la maggior parte dei lavori è ormai entrata in fase esecutiva, essendo state quasi interamente espletate le fasi preliminari e più prettamente burocratiche di aggiudicazione e stipula; sono, dunque, in esecuzione progetti di investimento per circa 78 miliardi*, quale flusso che contribuirà a sostenere il ciclo dell'economia italiana³⁶.

Avendo riguardo alla dimensione finanziaria media dei lavori conclusi, è stato rilevato come la stessa, pur presentando un valore molto inferiore a quello della media dei progetti aggiudicati (700 mila euro i primi; 4,5 milioni i secondi)³⁷, si mostra in forte crescita rispetto a quanto rilevato a gennaio (quando il valore era pari a 450 mila euro) e questo in ragione del

³⁴ Vedi, però, *infra* le considerazioni sulla Missione “Salute” nella delibera 14 maggio 2026, n. 11 delle Sezione delle Autonomie di questa Corte.

³⁵ Su un *panel* di circa 19.200 progetti esaminati, la conclusione delle fasi procedurali ha riguardato 18.500 progetti stipulati; 7.034 progetti eseguiti; 5.546 progetti collaudati e quindi definitivamente portati a termine.

³⁶ Tendono, invece, ad allungarsi i tempi di lavorazione. La durata media dei 5.546 progetti di investimento portati a termine alla fine del mese di ottobre (quasi 2.100 più che a gennaio) risulta di circa 533 giorni (quasi 18 mesi), con una dilatazione di circa due mesi e mezzo rispetto ai 458 giorni rilevati sulla base dei dati di gennaio (poco più di 15 mesi). *Cfr.* Delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 24/2025 cit., p. 17.

³⁷ Vedasi la Delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 24/2025 p.104.



progressivo completamento di progetti di dimensioni più elevate. L'importo finanziario medio degli interventi conclusi fra gennaio e ottobre ammonta a quasi un milione di euro. In merito alla ripartizione territoriale, i dati hanno evidenziato *come, fino a questo momento, la realizzazione delle opere PNRR sia stata più rapida nel Mezzogiorno, con una durata media di 460 giorni, contro i 526 giorni richiesti dagli interventi realizzati nel Centro e i 579 giorni resisi necessari per concludere i lavori nel Nord*. Secondo l'analisi effettuata dalle Sezioni Riunite nella Relazione in parola, *ciò potrebbe riflettere, da un lato, la minore dimensione finanziaria media dei lavori realizzati nelle aree meridionali, dall'altro lato, potrebbe anche segnalare l'efficacia delle procedure adottate con il PNRR nel contrastare i ritardi di attuazione a cui vanno tradizionalmente incontro le regioni meridionali*³⁸.

Anche la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e la Sezione delle Autonomie hanno approvato, in questo mese di maggio, due Delibere relative allo stato di attuazione dei progetti finanziati con risorse PNRR e PNC aventi ad oggetto, la prima –quella del 7 maggio 2026, n. 46 – l'esame di un campione di misure afferenti al contesto nazionale; la seconda – del 14 maggio 2026, n. 11 – i progetti affidati agli enti territoriali quali soggetti attuatori.

La Delibera n. 46/2026 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha esposto un quadro di sintesi delle indagini svolte su 34 interventi del PNRR e 4 programmi PNC, evidenziandone lo stato di attuazione finanziario, fisico e procedurale al 31 dicembre 2025 ed i profili di criticità rilevati.

Dall'analisi dei dati risultanti nella banca dati ufficiale ReGiS³⁹ è emerso il conseguimento degli obiettivi PNRR, sostanzialmente in linea con quelli concordati a livello europeo, anche tenendo conto delle modifiche apportate al Piano: se gli accertamenti condotti tra il 2022 e il 2025 hanno interessato complessivamente un'area di osservazione equivalente a 87,78 miliardi di euro (al netto dei definanziamenti), pari cioè al 39,55 per cento dei fondi complessivamente previsti, nel solo 2025 i controlli hanno riguardato circa 29,87 miliardi di euro, il 13,46 per cento delle risorse PNRR/PNC.

Sotto il profilo strettamente finanziario, la Sezione ha riscontrato come quasi tutti gli investimenti del PNRR osservati siano stati interessati da richieste di erogazione *ex art. 2*,

³⁸ Vedasi la Delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, n. 24/2025 p.104.

³⁹ Ma anche di altri elementi reperiti da fonti aperte, oltre che della documentazione fornita dalle singole amministrazioni a seguito di apposite richieste istruttorie.



comma 2, del d.m. MEF 11 ottobre 2021 (recante le “*Procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell’ambito del PNRR di cui all’art. 1, comma 1042, della legge 30 dicembre 2020, n. 178*”), per un ammontare complessivo approvato entro il 31 dicembre 2025, di 11,2 miliardi di euro (composto da circa 1.021,03 milioni a titolo di sovvenzioni a fondo perduto e circa 10.217,76 milioni riguardanti i prestiti, rispettivamente il 53,65 per cento e il 40,82 per cento delle risorse): il totale delle richieste di erogazione considerate rappresenta il 41,72 per cento dell’importo complessivamente previsto dal solo PNRR per gli interventi presi in esame (26,9 miliardi).

Dal quadro descritto nella Relazione emerge, inoltre, come le richieste di erogazione approvate a titolo di anticipazione siano prevalenti rispetto a quelle relative ai rimborsi: gli acconti corrisposti, infatti, risultano pari ad un totale di 6,9 miliardi di euro (dei quali 608,04 milioni attinenti a sovvenzioni e 6.331,83 milioni per i prestiti) mentre le somme erogate a titolo di rimborso ammontano a circa 4,3 miliardi (di cui 412,99 milioni per sovvenzioni e 3.885,93 milioni afferenti a prestiti)⁴⁰.

Lo sviluppo delle iniziative esaminate è stato descritto anche confrontando le risorse finanziarie complessivamente previste per l’intera durata del PNRR (26,9 miliardi) sia con la spesa sostenuta entro il 31 dicembre 2025 (per un totale di 11,3 miliardi di euro) sia con il budget programmato dalle Amministrazioni fino a tutto il 2025 (15.658,54 milioni): sebbene la spesa sia pari al 41,99 per cento delle risorse totali, la stessa risulta essere il 72,24 per cento del *budget* pianificato.

In un quadro tendenzialmente positivo, l’esame delle misure analizzate dalla Sezione ha consentito di descrivere nella Relazione (cui si rinvia) sia gli obiettivi raggiunti che alcune peculiari annotazioni per ciascuna missione del Piano⁴¹.

La considerazione che “*la realizzazione di M&T è valutata dalla Commissione europea alla luce degli Operational Arrangements, ossia atti formali che definiscono procedure e criteri*

⁴⁰ Al fine di assicurare ai soggetti attuatori la liquidità di cassa necessaria per i pagamenti di propria competenza, infatti, la misura delle anticipazioni – originariamente pari al 10 per cento della spesa prevista – è stata innalzata al 30 per cento dal d.l. n. 19 del 2024; successivamente, l’art. 18-*quinquies* del d.l. n. 113 del 2024 (come novellato dall’art. 3-*octies* del d.l. n. 45 del 2025) ha previsto che le amministrazioni titolari trasferiscano agli enti attuatori le risorse finanziarie necessarie fino al 90 per cento del costo, sulla base di attestazioni riguardanti l’ammontare delle spese sostenute. L’art. 6, comma 3, del d.l. n. 155 del 2024, ha disposto che a sua volta il MEF provveda con le anticipazioni necessarie a far fronte alle richieste ex art. 18-*quinquies* sulla base delle richieste formulate dalle amministrazioni titolari, attestanti l’esigenza di liquidità dei soggetti attuatori.

⁴¹ Si veda pag. 63 e ss., nonché le tabelle obiettivi a pag. 73 e ss.



per la verifica periodica del loro livello di conseguimento dal cui esito dipende l'erogazione semestrale delle risorse previste a titolo di sovvenzione a fondo perduto o prestito” sembra trovare speculare corrispondenza con quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie rispetto all'analisi svolta sugli enti territoriali. Nella citata delibera n. 11/2026, infatti, viene affermato che lo stato di avanzamento dei progetti valutati consente di evidenziare “una tensione strutturale tra la logica europea del Piano, fondata sul conseguimento di milestone e target e la concreta messa a terra degli investimenti presso gli enti territoriali”.

L'analisi della Sezione delle Autonomie si è basata sui dati della piattaforma ReGiS aggiornati al 13 febbraio 2026, con l'attenzione rivolta alle amministrazioni territoriali: risultano esaminati 122.092 progetti (CUP/CLP) finanziati in tutto o in parte con risorse PNRR e relativi a 8.382 enti locali, 21 Regioni/Province autonome e 200 enti del Servizio sanitario nazionale, per un valore complessivo di investimenti pari a circa 62,5 miliardi di euro e finanziamenti PNRR per oltre 48,5 miliardi.

La Sezione ha dato atto che a febbraio 2026, il 63,7 per cento dei traguardi e obiettivi è stato raggiunto. I pagamenti si attestano a poco più del 44 per cento del costo complessivo dei progetti, con differenze significative emerse nelle diverse aree regionali per capacità attuativa e dinamica della spesa. In particolare, il Centro-Nord presenta in media livelli più elevati di avanzamento finanziario e una maggiore incidenza dei pagamenti rispetto al costo complessivo dei progetti ed il Mezzogiorno che invece, pur con maggiori risorse e interventi, mostra nei pagamenti valori più contenuti.

Nella Relazione è stato, inoltre, evidenziato come il 43,5 per cento delle risorse PNRR destinate agli enti territoriali è stato impiegato nel Mezzogiorno, confermando l'obiettivo del riequilibrio territoriale previsto dal Piano; tuttavia, per quanto riguarda il comparto sanitario, il valore, nella stessa area geografica (Mezzogiorno), scende al 37,5 per cento, su importi nel complesso più contenuti.

Guardando al trasferimento delle risorse da parte della Commissione europea, con il pagamento il 30 dicembre 2025 dell'ottava rata del PNRR, pari a 12,8 miliardi di euro, le risorse complessivamente trasferite sono pari a 153,2 miliardi di euro, cioè circa il 79 per cento della dotazione complessiva del Piano. La Sezione Autonomie ha rilevato come l'Italia abbia conseguito risultati significativi, con 366 traguardi e obiettivi considerati raggiunti su 575, cioè il 63,7 per cento del totale; tuttavia, a tale avanzamento procedurale dei progetti nei territori si è riscontrato un parallelo avanzamento finanziario e materiale degli interventi: i 70.702 progetti



che risultano ancora “in corso” assorbono quasi 44,9 miliardi di finanziamenti PNRR, a fronte di circa 3,7 miliardi riferiti ai 51.390 progetti conclusi. Ciò a conferma del divario tra l’avanzamento del PNRR sul Piano europeo - cui corrisponde il progressivo trasferimento delle rate al Paese - e l’avanzamento effettivo dei progetti⁴², soprattutto sotto il profilo finanziario e realizzativo.

La Sezione delle Autonomie ha evidenziato, inoltre, come sotto il profilo della natura economica della spesa emerga con chiarezza la centralità degli investimenti infrastrutturali. Nel complesso dei progetti finanziati, la realizzazione di lavori pubblici rappresenta circa il 67,6 per cento delle risorse complessive⁴³, con una concentrazione ancora più accentuata nei progetti in corso, nei quali tale componente supera il 69 per cento. Va evidenziata la rilevata dinamicità dei Comuni, soprattutto quelli di modeste dimensioni, con popolazione tra i 1.000 e i 5.000 abitanti, definiti “*il vero motore del PNRR*”, laddove l’importo medio dei progetti ad essi affidati è di circa 1,6 miliardi di euro.

La Sezione delle Autonomie ha rilevato un certo ritardo nella realizzazione dei progetti relativi alla Missione 6 “Salute”, cui la Sezione ha dedicato un Focus specifico, osservando che “*il programma finanziario, pur coerente con gli obiettivi prefissati, non mostra un andamento sufficientemente celere: gli enti oggetto d’indagine risultano aver assunto impegni per un ammontare pari a 9,3 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 53,9 per cento del volume complessivo degli investimenti programmati. Pertanto, entro le scadenze previste, dovrà essere conseguita (nei limitati mesi residui) la realizzazione della restante quota, pari a circa 8 miliardi, equivalente al 46,1 per cento dell’investimento totale.*”

Dal punto di vista finanziario, infine, è stato rilevato come nonostante le crescenti anticipazioni finanziarie a carico degli enti territoriali il livello complessivo dei pagamenti risulti ancora inferiore alla metà del valore totale degli interventi; ciò impone particolare cautela nel valutare la concreta capacità delle amministrazioni di realizzare gli investimenti entro la scadenza del 30 giugno 2026⁴⁴.

⁴² Delibera Sez. Autonomie 11/2026, sintesi pag. 4, tabella 7, pag. 47 e Focus, pag. 126.

⁴³ Per le opere pubbliche finanziate dal PNRR la Sezione delle Autonomie ha considerato n. 21.953 progetti di lavori (circa 18 per cento del totale PNRR), per un totale di 42,2 miliardi di euro (di cui circa 31 miliardi rivenienti da risorse PNRR). La quasi totalità dei progetti risulta attualmente in corso, e circa la metà risulta in fase di collaudo/verifica di regolare esecuzione, v. anche Delibera Sez. Autonomie 11/2026, Focus opere pubbliche a pag. 126.

⁴⁴ Delibera Sez. Autonomie 11/2026, in Sintesi, pag. 27.



Volendo delineare un quadro di sintesi, le risultanze delle istruttorie svolte dalla Corte dei conti mostrano, al di là del conseguimento dei 32 obiettivi europei in scadenza al primo semestre 2025, la persistente difficoltà delle pubbliche amministrazioni di portare a termine le procedure relative alle varie fasi di attuazione degli appalti di lavori pubblici⁴⁵ – costituenti una quota importante delle iniziative di investimento finanziate dal PNRR – inoltre quasi tutti gli investimenti del PNRR osservati sono stati preceduti da richieste finanziamenti pubblici *ex art.* 2, comma 2, del d.m. MEF 11 ottobre 2021; riguardo poi agli enti territoriali è stato riscontrato un certo ritardo nella realizzazione dei progetti relativi alla missione 6 “Salute”, mentre il livello complessivo dei pagamenti risulta ancora inferiore alla metà del valore totale degli interventi, denotando ancora un ritardo nei pagamenti da parte degli enti territoriali. Inoltre, come evidenziato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, solo il raggiungimento di un assetto definitivo e stabile del PNRR potrà garantire l'efficacia delle politiche di investimento e di riforma. Invero, disporre di risorse chiaramente definite di obiettivi ben delineati contribuirà ad assicurare che tutte le amministrazioni soggetti coinvolti siano poste in condizioni di operare con criteri di certezza e trasparenza agevolando la tempestiva realizzazione delle iniziative e il pieno conseguimento dei risultati attesi.

5. Il Piano Nazionale Complementare (PNC). Lo stato di attuazione

Il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR (di seguito PNC) è stato istituito con il d.l. 6 maggio 2021, n. 59 (convertito con la legge 1° luglio 2021, n. 101), con una dotazione iniziale di 30,6 miliardi di euro per gli anni dal 2021 al 2026.

Il PNC è articolato in 31 programmi (uno in più rispetto a quanto previsto inizialmente, in virtù dell'introduzione, con il d.l. 9 agosto 2024, n. 113, convertito con legge 7 ottobre 2024, n. 143, di un'ulteriore misura in capo al Ministero delle imprese e del *made in Italy*, i Partenariati Orizzonte Europa); tali programmi sono a loro volta suddivisi in 42 investimenti e 45 interventi. In questo quadro, si ricorda, che i programmi e le loro disarticolazioni, in base alla natura della complementarità, possono essere classificati in:

– programmi e interventi finanziati esclusivamente nel PNC, la cui declinazione puntuale è contenuta nel decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 15 luglio 2021.

⁴⁵ Occorre ricordare anche che per assicurare il raggiungimento degli obiettivi del PNRR, durante il *Question Time* alla Camera, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha ritenuto che il certificato di ultimazione lavori possa essere adottato anche qualora l'opera non sia terminata, mancando però solo lavorazioni residue. Seguiranno poi con l'iter prescritto dalla legge il rilascio del certificato di regolare esecuzione ed il collaudo.



Si tratta della quota principale di iniziative (n. 25) cui è assegnato il 60 per cento delle risorse del PNC, per un importo complessivamente pari a 16,3 miliardi (erano 19,4 miliardi prima degli interventi di modifica delle dotazioni finanziarie di cui si darà atto nel prosieguo);

– programmi e interventi già finanziati dal PNRR, per i quali il PNC prevede un cofinanziamento, disciplinati dal decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 1° agosto 2022. Sono 6 i programmi di questa tipologia, cui si associa il 40 per cento delle risorse, pari a 11,1 miliardi (erano 11,2 prima delle riduzioni di cui si darà atto nel prosieguo). La maggior parte dei fondi in discorso è finalizzata ad integrare le risorse a copertura dei crediti d'imposta per il Piano Transizione 4.0 (5,1 miliardi) e di quelli delle misure Ecobonus e Sismabonus (4,6 miliardi).

Nel corso del tempo, tuttavia, il complesso delle risorse finanziarie destinate al PNC è stato ridimensionato con vari interventi legislativi; questi ultimi, peraltro, hanno previsto un anche allungamento delle tempistiche di completamento dei programmi del PNC oltre il 2026.

La prima modifica alla dotazione del PNC è avvenuta nel 2024 ad opera del d.l. 2 aprile 2024, n.19 (convertito con la legge 30 aprile 2024, n. 100), il quale ha disposto definanziamenti per 2,2 miliardi, con un unico intervento di rifinanziamento per 330 milioni. Complessivamente, quindi, l'effetto netto del d.l. n. 19 del 2024 è stato la riduzione delle risorse del PNC per circa 1,9 miliardi (-6 per cento), la cui dotazione è scesa da 30,6 a 28,7 miliardi.

Il taglio più rilevante, in termini assoluti, ha riguardato l'intervento "*Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile*", passato da 1,45 miliardi a 184 milioni di euro (-87 per cento rispetto alla dotazione iniziale), mentre altre 4 linee di intervento hanno subito tagli superiori 100 milioni di euro:

- 1) l'intervento "*Ecosistemi per l'innovazione al Sud in contesti urbani*", per cui è stata disposta una diminuzione di 105,8 milioni di euro (- 30 per cento) rispetto ai 350 iniziali;
- 2) i due investimenti all'interno del programma "*Rinnovo delle flotte di bus, treni e navi verdi*" che hanno subito una contrazione complessiva di 552,3 milioni di euro, portando, rispettivamente, l'intervento "*Navi - Upgrading e retrofit*" a 91,7 milioni di euro (-82 per cento, dai 500 previsti con d.l. n. 59 del 2021) e quello dedicato ai "*Microliquefattori e navi bunkerine*" a 76 milioni (- 65 per cento, rispetto a 220 milioni stanziati);
- 3) l'intervento volto a creare un "*Ecosistema innovativo della salute*" che ha subito una variazione negativa di 132,6 milioni di euro, passando da 437,4 milioni ai 304,8 (-30 per cento).



Tra gli ulteriori tagli subiti dal PNC, inoltre, va evidenziata la riduzione, apportata all'intervento "*Efficientamento energetico*" (- 60 per cento).

L'unica operazione di rifinanziamento ha riguardato la misura "*Sviluppo dell'accessibilità marittima e della resilienza delle infrastrutture portuali ai cambiamenti climatici*", per 330 milioni, accrescendo così la relativa dotazione da 1,5 a 1,8 miliardi (+22 per cento)⁴⁶.

Il d.l. 9 agosto 2024, n. 113 (convertito con legge 7 ottobre 2024, n. 143) all'art. 8, ha disposto l'accantonamento di una quota delle risorse del PNC, rendendole indisponibili negli stati di previsione della spesa di competenza dei singoli soggetti responsabili fino al 30 settembre 2024. La suddetta disposizione stabiliva anche che, qualora fosse comprovata l'esistenza di obbligazioni giuridicamente vincolanti (OGV), anche sulla base dei sistemi di monitoraggio del Ministero dell'economia e delle finanze e di quelli ad essi collegati, le corrispondenti risorse sarebbero comunque tornate nella disponibilità delle Amministrazioni titolari in misura pari all'importo necessario ad assicurare la conclusione dei relativi interventi.

Sulla dotazione complessiva del PNC è, infine, intervenuta la legge di bilancio 2025 del 30 dicembre 2024, n. 207), che ha disposto un'ulteriore contrazione delle risorse per 868,4 milioni.

I tagli in discorso sono stati molto concentrati; circa il 54 per cento degli stessi è ascrivibile ai definanziamenti di tre programmi: "*Elettrificazione delle banchine - Cold ironing*" (-131 milioni), "*Piano di investimenti strategici sui siti del patrimonio culturale, edifici e aree naturali*" (-171,6 milioni) e, nuovamente, dei "*Contratti di filiera*" (con un'ulteriore decurtazione di 164,5 milioni).

In termini relativi, rispetto alla dotazione di ciascuna misura, la manovra di bilancio per il 2025 ha inciso, in particolare, sul rinnovamento delle navi per lo stretto di Messina, con un decremento di fondi dell'88 per cento, da 56,8 a soli 6,8 milioni.

La ricostruzione del quadro finanziario in essere del PNC deve, comunque, tenere conto delle risorse non sfruttate negli esercizi precedenti al 2025, che hanno generato economie per 48,9 milioni di euro e di ulteriori due modifiche che incidono sul 2025: il d.l. 19 ottobre 2024, n. 155 (convertito con legge che all'art. 1, comma 5-bis, ha rifinanziato per l'annualità 2025 i

⁴⁶ Vedasi la Delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, del 3 dicembre 2025, n. 24/SSRRCO/REF/2025, cit., pag. 44 ss.



“*Contratti di filiera*” (+70 milioni) e l’art. 3 del d.l. n. 95 del 2025, che ha previsto una diminuzione di -38,3 milioni per il “*Rinnovo delle flotte di bus*”.

Considerando anche questi ultimi elementi, la dotazione complessiva del Piano complementare è scesa a 27,46 miliardi (-3,2 miliardi rispetto alle risorse originariamente previste dal d.l. n. 59 del 2021).

Gli interventi di modifica susseguitesesi nel corso degli ultimi anni non hanno inciso solo sulla dotazione finanziaria del PNC (che ha subito una riduzione per 3,2 miliardi totali), ma hanno avuto un impatto anche sulla relativa programmazione finanziaria, determinando un posticipo, rispetto alla scadenza iniziale del 2026, dei tempi di attuazione, estesi ora sino al 2032.

Invero, dal confronto tra il cronoprogramma originario e quello attuale si evince una contrazione complessiva dei fondi la cui attuazione finanziaria era attesa nel periodo 2021-2026 (di circa 5,8 miliardi), cui segue una riassegnazione di risorse dal 2027 sino al 2032, per circa 2,6 miliardi.

Circa il 65 per cento della flessione si è verificata nel 2024, con una diminuzione di quasi di 2,2 miliardi, dovuta per quasi la metà alle riduzioni della dotazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (-1,1 miliardi).

Nel biennio 2025-2026 la contrazione della programmazione è di 2 miliardi, principalmente ascrivibili al 2025 (-1,6 miliardi) e, in termini di amministrazione responsabile, ancora al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (-937 milioni nel biennio).

La traslazione in avanti delle risorse negli anni successivi al 2026 evidenzia un andamento decrescente, passando dai quasi più 919 milioni del 2027 ai più 60 nel 2032⁴⁷.

In conclusione, nonostante i suesposti interventi di modifica, il Piano nazionale per gli investimenti complementari al PNRR ha mantenuto la sua struttura originale; rimane articolato in 31 programmi suddivisi in 42 investimenti e 45 interventi, ma ha subito, già a partire dal 2024, riduzioni significativi ad interventi strategici per il Paese dal punto di vista sociale ed economico quali quello denominato “*Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile*”, passato da 1,45 miliardi a 184 milioni di euro (-87 per cento rispetto alla dotazione iniziale) e quello volto all’ “*Efficientamento energetico*” (- 60 per cento). La legge di bilancio 2025 (legge 30

⁴⁷ Vedasi la Delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo, del 3 dicembre 2025, n. 24/SSRRCO/REF/2025, cit., pag. 49 ss.



dicembre 2024, n. 207) ha poi disposto un'ulteriore contrazione delle risorse del PNC per 868,4 milioni di euro.

6. Fattispecie di illecito in materia di contributi alle imprese e di risorse PNRR sottoposte nel 2025 alla giurisdizione della Corte dei conti

Anche con riferimento alla gestione delle risorse stanziata per la realizzazione del PNRR e del PNC, la giurisprudenza della Corte dei conti ha accertato molteplici fattispecie illecite consistenti nell'indebita percezione ovvero nella distrazione dei contributi percepiti per la realizzazione dei progetti rientranti nei menzionati Piani nazionali, con diverse modalità di realizzazione di tali illeciti.

Un prima condotta antiggiuridica consiste, dunque, nell'indebita percezione di risorse pubbliche in assenza dei presupposti legittimanti l'accesso alla stesse da parte dei richiedenti.

Essa si verifica attraverso la rappresentazione di presupposti fattuali e giuridici diversi/difforni da quelli richiesti dai regolamenti eurounitari e dalle misure nazionali attuative o addirittura di requisiti inesistenti.

In ambito penalistico, tale modalità decettiva di apprensione dei contributi pubblici configura il delitto di indebita percezione di erogazioni pubbliche previsto e punito dall'articolo 316-ter c.p., o, in applicazione del rapporto di sussidiarietà previsto dalla clausola di riserva determinata posta in apertura di detto reato, il più grave delitto di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche di cui all'articolo 640-bis c.p. Quest'ultima figura incriminatrice trova applicazione laddove il soggetto percettore ponga in essere artifici o raggiri che, da un punto di vista eziologico, inducano in errore l'amministrazione e facciano conseguire, a sé o un terzo, un profitto ingiusto con altrui danno. L'"ingiustizia" del profitto, elemento caratterizzante la tipicità della fattispecie di truffa, trova un suo analogo nell'elemento modale "*indebitamente*" che invece colora il delitto di cui all'articolo 316-ter c.p.: entrambe le fattispecie penali evidenziano la non spettanza del beneficio illegittimamente conseguito a danno degli interessi finanziari dello Stato o dell'Unione Europea.

Proprio l'ingiusto profitto che integra un danno alla finanza pubblica radica la giurisdizione contabile.



Il danno *de quo*, poi, può essere realizzato anche mediante la distrazione delle risorse dalle finalità pubblicistiche cui sono destinate secondo il programma stabilito dalla pubblica amministrazione erogatrice. Il danno da sviamento/distrazione è solitamente collegato anche alla mancata o incompleta realizzazione del progetto con la frustrazione del programma pubblicistico, alla mancata corretta rendicontazione, da parte dei beneficiari, delle spese ammesse al finanziamento e alla conseguente omessa restituzione delle provvidenze erogate, oggetto di revoca da parte dell'ente pubblico erogatore.

La distrazione delle risorse verso finalità private o pubbliche diverse da quelle prescritte dal progetto e, dunque, l'omessa destinazione delle stesse verso lo specifico scopo pubblicistico che ne giustifica l'erogazione, integra altresì il concetto normativo di frode euro-unitaria che, coerentemente con la disciplina della "tutela degli interessi finanziari dell'Unione" (art. 22 del reg. UE n. 2021/241), è volto a prevenire l'indebito impiego delle risorse PNRR per sostenere, intenzionalmente, spese che non sono "riferibili" ("inerenti", per così dire, secondo il diritto nazionale) al "progetto ammesso al finanziamento sul PNRR". Nei casi di distrazione, il criterio adoperato dalla giurisprudenza per valutare la sussistenza (o meno) della responsabilità erariale; è quello della pertinenza/riferibilità/inerenza delle spese sostenute dal privato percettore alla destinazione per cui il finanziamento è concesso⁴⁸.

Con specifico riguardo al PNRR, si può osservare sinteticamente che altre tipologie di illeciti possono essere realizzate attraverso:

1) la realizzazione di opere non conformi alle prescrizioni tecniche dettate dai progetti o nel radicale mancato avvio delle opere stesse, od anche in ritardi significativi nella loro esecuzione:

2) la fittizia localizzazione degli interventi finanziati in sedi operative inesistenti:

⁴⁸ Così la sentenza della Corte dei conti, Sez. giur. Sicilia, 28 agosto 2025, n. 263, laddove oggetto di verifica da parte del requirente sono state le movimentazioni bancarie in uscita di un soggetto privato, titolare di un'impresa individuale, che è stato condannato a risarcire il pregiudizio cagionato al Ministero della Cultura a seguito dello sviamento di contributi a fondo perduto per cui aveva fatto domanda di ammissione rispetto all'avviso pubblico pubblicato dal predetto Ministero nell'ambito del PNRR – missione 1 – Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo – componente 3 – Turismo e Cultura 4.0 (M1C3) Misura 1 "Patrimonio culturale per la prossima generazione" Investimento 1.3 "Migliorare l'efficienza energetica di cinema, teatri e musei", violando, così, gli obblighi e gli impegni assunti in base alla *lex specialis*.



3) la dichiarazione di livelli occupazionali non conformi a quelli richiesti al fine di ottenere punteggi elevati.

Com'è evidente, diverse sono le modalità di realizzazione dell'illecito amministrativo contabile, sebbene le prime due riportate – indebita percezione e sviamento di contributi pubblici – registrino una maggiore percentuale nella casistica degli atti di citazione e delle sentenze di condanna ad oggi emanati.

A tale posta di danno “principale” – *danno patrimoniale diretto da sviamento delle risorse pubbliche* - varie sentenze hanno giustapposto anche la voce di danno patrimoniale “*da disservizio in senso stretto*” direttamente collegata alla prima: l'*ubi consistam* di essa risiede, infatti, nell'attività amministrativa inutilmente svolta dall'ente danneggiato per erogare le somme oggetto del contributo concesso al privato percettore, per esaminare la documentazione giustificativa rivelatasi poi difforme dai parametri richiesti, e, infine, per avviare il procedimento di revoca del contributo stesso. Ciò che conduce, quindi, ad uno spreco di risorse impiegate per ripristinare la perdita di efficienza e di funzionalità a fronte di contributi percepiti dai privati per soddisfare gli interessi egoistici privati (spesso societari e dei soci) e non quelli pubblicistici generali previsti dal PNRR. Tale danno è stato quantificato, ai sensi dell'articolo 1226 c.c., nella misura equitativa del 5 per cento dell'importo erogato a titolo di finanziamento/contributo⁴⁹.

Non da ultimo, va rilevato che la legge 7 gennaio 2026, n. 1, recante “*Modifiche alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, e altre disposizioni nonché delega al Governo in materia di funzioni della Corte dei conti e di responsabilità amministrativa e per danno erariale*” (c.d. legge Foti), ha introdotto, all'articolo 4, una misura sanzionatoria pecuniaria a carico dei responsabili dell'attuazione dei procedimenti connessi al PNRR e al PNC, al fine di sollecitarne la conclusione. In particolare, la disposizione *de qua* prevede che, fermo restando l'eventuale esercizio dell'azione di responsabilità ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 20 del 1994, il “*pubblico ufficiale*”⁵⁰ responsabile dell'attuazione di tali procedimenti, in relazione ai quali si verifichi, “*per fatto allo stesso imputabile*”, un “*ritardo superiore al 10 per cento*” rispetto al

⁴⁹ In tal senso, si vedano le sentenze della Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, 31 luglio 2025 n. 370, e 5 agosto 2025 n. 383.

⁵⁰ Tale specificazione della qualifica soggettiva del soggetto agente delinea questa fattispecie tipica di responsabilità in termini di illecito “proprio”, mutuando una nomenclatura penalistica.



tempo stabilito per la conclusione del procedimento, sia soggetto a una sanzione pecuniaria, la cui misura è determinata “*sulla base della gravità della colpa*”, da un minimo di 150 euro fino a due annualità del trattamento economico complessivo annuo lordo. Tale sanzione, conclude l’articolo 4 citato, è irrogata “*nelle forme e con le garanzie*” del rito preposto all’applicazione delle sanzioni pecuniarie, disciplinato dagli articoli 133-136 del Codice della giustizia contabile (c.g.c.).

Come si evince dalla lettura della norma, si tratta di una fattispecie tipica di responsabilità amministrativa dalla marcata funzione sanzionatoria, prevista *ex lege* in caso di ritardi procedurali nell’attuazione del PNRR e del PNC, e che richiede, ai fini della sua irrogazione nell’*an* una determinata qualifica soggettiva, un ritardo almeno superiore al 10 per cento rispetto al termine prefissato, e la sua attribuibilità all’agente sul piano eziologico. Dunque, non solo il legislatore ha determinato *a priori* la specifica condotta al verificarsi della quale si configura automaticamente un’ipotesi di responsabilità amministrativa ma provvede anche a fissare la tipologia – in tal caso economica – della sanzione da irrogare.

Come negli altri casi di responsabilità sanzionatoria già previsti dall’ordinamento⁵¹, l’unico aspetto rimesso alla discrezionalità del giudice riguarda la quantificazione della sanzione a seconda della gravità della colpa ravvisabile in capo al responsabile nel caso concreto, ma sempre entro la cornice di un limite minimo e di un limite massimo fissato *ex lege*, tra l’altro riferito a un elemento (la retribuzione) totalmente estraneo alla struttura dell’illecito, e senza alcun riferimento al danno subito dall’amministrazione. In ogni caso, nulla esclude – come conferma la clausola di apertura della norma – che tale responsabilità sanzionatoria possa concorrere con il risarcimento del danno effettivo, nei limiti previsti dall’art. 1 della stessa legge n. 1 del 2026, qualora ricorrano tutti i presupposti richiesti dal generale sistema di responsabilità amministrativa.

In ogni caso, un aspetto fondamentale, ai fini dell’affermazione della giurisdizione contabile in materia, è quello attinente ad uno dei suoi presupposti fondamentali: il rapporto di servizio. La giurisprudenza contabile, nelle pronunce emesse nel 2025, è stata concorde nel ravvisare tale elemento anche in capo alle persone giuridiche – di solito nella forma di società,

⁵¹ Per una rassegna delle suddette fattispecie sanzionatorie si veda la sentenza delle Sezioni Riunite 12/QM/2011.



ma anche di imprese individuali – e, in concorso solidale, alle persone fisiche che operino in nome e per conto delle stesse.

Ciò sulla base di una rinnovata concezione “sostanziale” e “funzionale” del rapporto di servizio, che, prescindendo dal mero - e oramai superato - dato formale attinente al rapporto di pubblico impiego intercorrente col funzionario o dipendente pubblico, guarda invece alla natura pubblica dei fondi impiegati e, come naturale conseguenza, conduce all’estensione della cognizione del giudice contabile anche con riguardo ai danni cagionati dai privati percettori o utilizzatori/gestori di pubblici contributi.

L’estensione dei limiti esterni della giurisdizione contabile anche nei confronti del privato formalmente *extraneus* all’apparato amministrativo PA, ma sostanzialmente inserito nel programma pubblicitico che si intende perseguire, attraverso la gestione delle risorse pubbliche percepite, è stato avallato non solo dai giudici di primo grado e d’appello della Corte dei conti, ma anche dal supremo consesso della giurisdizione ordinaria. Da tempo, infatti, le Sezioni Unite della Corte di cassazione sostengono che sussiste una “*relazione funzionale*” tra la PA ed il privato che, con la sua condotta distrattiva, distolga i contributi pubblici dalle finalità istituzionali cui sono destinati. Ciò sul presupposto logico per cui il privato, in tale veste di gestore di risorse pubbliche, viene inserito nell’*iter* procedimentale pubblicitico sotteso all’erogazione del finanziamento, e diventa, così, “*compartecipe fattivo*” dell’attività amministrativa per la realizzazione, in luogo della PA, di un compito deputato in capo a quest’ultima.

L’estensione del perimetro del rapporto di servizio ha consentito di attrarre nell’ambito della giurisdizione contabile non solo gli illeciti erariali realizzati dalle persone giuridiche direttamente beneficiarie dei contributi, ma anche le persone fisiche legate alle stesse da un rapporto di immedesimazione organica e che, con la loro attività materiale, abbiano formalizzato le richieste di finanziamento in nome e per conto dell’ente e le abbiano poi distratte per finalità egoistiche o comunque non coincidenti con quelle pubblicitiche.

Merita di essere citata sul punto la sentenza emessa dalla Corte dei conti, Sez. giur. Friuli-Venezia Giulia, 12 agosto 2024, n. 28, che, nel ricostruire l’*iter* giurisprudenziale della Corte di cassazione sul tema del rapporto di servizio intercorrente tra la PA e una società percettrice delle risorse pubbliche regionali, ha inquadrato lo stesso “*nell’ambito del sistema di erogazione di*



*risorse pubbliche, a favore di soggetti privati, finalizzate alla realizzazione, attraverso la partecipazione dei privati medesimi, di un programma della pubblica amministrazione*⁵².

La sentenza ha evidenziato la sussistenza di “una dimensione diretta e una dimensione indiretta del rapporto di servizio, dove la prima è quella riconducibile alla società, mentre la seconda è quella riconducibile alla persona fisica, entrambe assoggettate a responsabilità amministrativa. La responsabilità della persona fisica titolare dell’organo societario trova, infatti, in quella della società alla quale fa capo il rapporto di servizio la sua causa, poiché la società vive e agisce per mezzo dei suoi organi, vale a dire per mezzo delle persone fisiche che ne sono titolari, le quali, a loro volta, possono essere chiamate a rispondere insieme con la società per il solo fatto di aver fatto agire la stessa in modo da impegnare la sua responsabilità amministrativa, poiché, in pratica, la condotta di questi non è giustapposta a quella della società, ma è all’interno di questa e dall’interno muove il rapporto di servizio tra la società stessa e la pubblica amministrazione. Conseguentemente “opererà, nei confronti del danneggiato, la solidarietà in danno di tutti i corresponsabili, salva l’eventuale azione di rivalsa dispiegata nei rapporti interni da costoro” (Sezioni Unite Civili, sent. n. 18991 del 31 luglio 2017). In altri termini, quel paradigma di creazione giurisprudenziale è funzionale all’esigenza di evitare che, per effetto dello schermo societario, la pretesa erariale possa

⁵² “Più precisamente, l’architettura del sistema in questione vede, da un lato, la pubblica amministrazione che individua determinate finalità di pubblico interesse da raggiungere attraverso la realizzazione di un programma e che, a tal fine, eroga risorse finanziarie pubbliche; dall’altro, soggetti privati che, sussistendo le condizioni e i requisiti di volta in volta previsti, percepiscono le predette risorse e, (anche) con esse, realizzano il predetto programma. L’inserimento del soggetto privato in tale sistema, quale partecipante fattivo del programma di attività varato dalla pubblica amministrazione, realizza quel collegamento funzionale tra il soggetto medesimo e la pubblica amministrazione che si sostanzia nel rapporto di servizio (Cass., Sezioni Unite Civili, ord. n. 22114 del 20 ottobre 2014; ord. n. 70 del 7 gennaio 2014; sent. n. 17660 del 19 luglio 2013; sent. n. 1774 del 25 gennaio 2013; sent. n. 295 del 9 gennaio 2013; ord. n. 10062 del 9 maggio 2011; ord. n. 5019 del 3 marzo 2010; sent. n. 14825 del 5 giugno 2008), proprio perché i contributi pubblici di cui si tratta non sono istituiti per motivi di solidarietà sociale, ma sono destinati a una precisa finalizzazione, con conseguente radicamento della giurisdizione di questa Corte (Cass., Sezioni Unite Civili, sent. n. 9846 del 5 maggio 2011). Il collegamento funzionale tra il soggetto privato e la pubblica amministrazione si può idealmente scomporre in due segmenti: il primo riguarda la percezione, secondo le regole settoriali di volta in volta previste, dei contributi pubblici e, in buona sostanza, consiste nell’accertamento della sussistenza delle condizioni e dei requisiti che consentano al soggetto privato di assumere il ruolo di centro di spesa e nell’attribuzione allo stesso della provvista; il secondo riguarda l’utilizzo delle predette risorse finanziarie pubbliche, in vista della realizzazione del programma di attività varato dalla pubblica amministrazione. È quel rapporto di servizio – che si instaura sin dal primo dei due segmenti testé succintamente descritti [più recentemente, Cass., Sezioni Unite Civili, ord. n. 3100 del 2 febbraio 2022 (che richiama anche SS.UU., ord. n. 6461 del 6 marzo 2020, ord. n. 30526 del 22 novembre 2019 e sent. n. 18991 del 31 luglio 2017); sent. n. 295 del 2013, cit.; Corte dei conti, Sez. reg. Calabria, n. 613 del 24 novembre 2011; Cass., Sezioni Unite Civili, ord. n. 5019 del 2010, cit.; sent. n. 14825 del 2008, cit.] – che attrae, dunque, la vicenda nell’area della responsabilità amministrativa per danno erariale”.



restare insoddisfatta sebbene la responsabilità della società sia stata accertata dal giudice contabile e sebbene possano esservi soggetti che abbiano tratto vantaggio patrimoniale dall'attività illecita della società stessa e di chi, dall'interno, ha governato il rapporto di servizio di questa con la pubblica amministrazione. Non stupisce, dunque, che, la giurisprudenza delle Sezioni Unite citata sopra (così come SS.UU., sent. n. 12086 del 13 giugno 2016, dove si legge, tra l'altro, che "Dall'affermazione della giurisdizione nei confronti della società discende quella verso i suoi dirigenti che hanno preso parte attiva [...] alla condotta causativa del danno erariale") evidenzi che, oltre a quella della società, acquista rilevanza "anche" quella della persona fisica che per essa ha agito (nello stesso senso, anche SS.UU., sent. n. 18991 del 2017, cit.)".

L'elaborazione giurisprudenziale ha evidenziato, pertanto, la preminenza della "natura pubblica delle risorse" erogate rispetto alla natura pubblica o privata sia del soggetto percettore danneggiante sia del soggetto erogante danneggiato, a prescindere dalla forma giuridica rivestita dagli stessi.

In tale contesto vanno inquadrati gli illeciti consistenti nella mancata realizzazione (totale o parziale) dei programmi oggetto di finanziamento con risorse PNRR, oltre che nella conseguente e connessa violazione degli obblighi di rendicontazione delle spese ammissibili, in cui il soggetto danneggiato è risultato essere la società SIMEST S.p.a., come noto, società controllata al 76 per cento da Cassa depositi e prestiti che, nella qualità di "soggetto attuatore", ha lo scopo di supportare le imprese italiane nello sviluppo all'estero delle loro attività, con il compito di gestire i fondi pubblici per conto del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI). Non a caso, quindi, sia SIMEST S.p.a. che il MAECI compaiono come amministrazioni danneggiate (o anche co-danneggiate) in varie pronunce⁵³.

Ai fini della sussistenza della giurisdizione contabile anche in tali ipotesi si è sottolineata l'irrelevanza della "natura formalmente privatistica della SIMEST S.p.a. soggetto deputato alla gestione del fondo rotativo di cui alla legge n. 384 del 1981 in convenzione con il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, titolare dei fondi in questione. Sul punto appare sufficiente evidenziare che la giurisprudenza ha ritenuto che SIMEST possa

⁵³ Si vedano le sentenze della Corte dei conti, Sez. giur. Lazio, 23 luglio 2025 n. 345, 31 luglio 2025 n. 370, e 5 agosto 2025 n. 383; Sez. giur. Lombardia, 26 giugno 2025, n. 107; Sez. giur. Molise, 19 giugno 2025, n. 42; Sez. giur. Sardegna, 4 dicembre 2025, n. 179; e Sez. giur. Puglia, 3 ottobre 2025 n. 223, e 23 dicembre 2025, n. 289.



essere inquadrato quale ente strumentale dello Stato, preposto, ai sensi della legge 24 aprile 1990, n. 100, allo svolgimento di funzioni concernenti l'internazionalizzazione delle imprese e l'assistenza degli imprenditori italiani nelle loro attività nei mercati stranieri, ponendo in rilievo la funzione intrinsecamente pubblica svolta, in quanto attinente all'intervento statale in economia, previsto dalla legge, finalizzato al sostegno finanziario pubblico alle imprese per espanderne l'internazionalizzazione, secondo le direttive vincolanti del Governo (cfr. Sez. giur. Emilia-Romagna, 1° aprile 2019, n.44; Sez. giur. Molise, 19 giugno 2025, n.42; Sez. giur. Lombardia 26 giugno 2025, n.107)»⁵⁴.

Da ultimo, è intervenuta sul tema l'ordinanza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione n. 12156/2026, depositata in data 30 aprile 2026, che ha ulteriormente confermato, in un caso di irregolare gestione di fondi pubblici erogati sulla base di convenzioni aventi ad oggetto l'espletamento dei servizi di accoglienza di migranti/richiedenti asilo ad una società cooperativa sociale, l'approccio evolutivo della cassazione verso una prospettiva "sostanzialistica" del rapporto di servizio, configurante uno dei presupposti – per non dire "il" presupposto – della responsabilità erariale: al criterio puramente soggettivo, che ancorava la giurisdizione contabile alla condizione giuridica pubblica dell'agente, si è sostituito "un criterio oggettivo facente leva sulla natura pubblica delle funzioni espletate e delle risorse finanziarie a tal fine adoperate (v. tra le altre, Cass., Sez. Un. 2 febbraio 2018, n. 2584)". Ciò che conta, dunque, è l'evento dannoso verificatosi a carica di una PA intesa in senso ampio (dal punto di vista della provenienza e destinazione pubblicistica delle risorse erogate) da parte di percettori di contributi di scopo che li deviano verso finalità diverse da quelle istituzionali e non la natura pubblica o privata di tali soggetti danneggiati. Infatti, spiega la Corte, nel prosieguo della motivazione, "[...] la responsabilità amministrativa per danno erariale postula una relazione funzionale tra il presunto autore dell'illecito e l'amministrazione pubblica, relazione che non implica necessariamente un rapporto di impiego in senso proprio, essendo sufficiente un rapporto di servizio inteso quale relazione funzionale che rende l'autore del danno compartecipe dell'operato dell'amministrazione o dell'ente. Tale rapporto di servizio sussiste allorché un ente privato esterno venga incaricato di svolgere, nell'interesse e con le risorse di quest'ultima, un'attività o un servizio pubblico in sua vece, inserendosi in tal modo

⁵⁴ Così, la sentenza emessa dalla Corte dei conti, Sez. giur. Puglia, 3 ottobre 2025, n. 223.



nell'apparato organizzativo della P.A., mentre è irrilevante il titolo in base al quale la gestione è svolta [...]”.

Ancora, “Sul piano sistematico, l'ampliamento della responsabilità erariale a soggetti non ricompresi nell'apparato amministrativo è avvenuto attraverso l'elaborazione di una nozione di rapporto di servizio in senso ampio, quale rapporto configurabile tutte le volte in cui il soggetto, persona fisica o giuridica, benché estraneo all'ente, si trovi investito, anche di fatto, dello svolgimento, in modo continuativo, di una determinata attività in favore dello stesso, venendo conseguentemente ad inserirsi nella sua organizzazione e ad assumere particolari vincoli ed obblighi funzionali ad assicurare il perseguimento delle esigenze generali, cui l'attività medesima, nel suo complesso, è preordinata” (Cass. Sez. Un. n.473/ 2015 cit.; Cass. Sez. Un. n. 21871/2019 cit.). In particolare, la giurisdizione della Corte dei conti sul danno erariale è stata ritenuta allorché il soggetto privato, disponendo della somma erogata in modo diverso da quello preventivato, abbia frustrato lo scopo perseguito dall'Amministrazione, distogliendo le risorse conseguite dalle finalità cui erano preordinate: ai fini del radicamento di quella giurisdizione speciale, risulta dunque decisiva la natura del danno conseguente alla mancata realizzazione degli scopi conseguiti con la contribuzione, non avendo rilevanza né la qualità del soggetto che gestisce il denaro pubblico, il quale ben può essere un soggetto di diritto privato destinatario della contribuzione, né il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta (Cass., Sez. Un., 22 novembre 2019, n. 30526”.

E “alcuna valenza dirimente può riconoscersi al fatto che la erogazione di risorse pubbliche alla cooperativa “X” sia avvenuta mediante uno strumento privatistico, connotante un rapporto tipicamente paritario tra il soggetto privato e l'Amministrazione quale è, per l'appunto, la convenzione, richiedendosi invece di stabilire se l'attività del soggetto privato, persona fisica o giuridica, all'espletamento della quale risulta finalizzata la erogazione di danaro pubblico, sia pure nella forma di “corrispettivo” e non di contributo, si iscriva nell'ambito della realizzazione di obiettivi di interesse generale e di rilievo pubblicistico dei quali l'Amministrazione è chiamata a farsi carico”. “[...] La possibilità legislativamente prevista per gli enti privati di essere affidatari, in alternativa agli enti locali, della gestione dei centri di accoglienza, dà contezza del fatto che detti enti (ed i relativi amministratori) devono ritenersi inseriti a pieno titolo nell'ambito dell'apparato organizzativo, lato sensu inteso, della



PA in quanto concorrenti alla realizzazione dei medesimi interessi di natura pubblicistica a carico del soggetto pubblico [...]".

Le parole usate dalla Suprema Corte hanno definitivamente sancito che anche il privato esterno all'apparato amministrativo, per il mero fatto della gestione di risorse pubbliche funzionalizzate a determinati obiettivi di cui è stato investito a seguito della domanda di accesso al contributo, viene così inserito nell'*organizzazione* intesa in senso lato della PA, diventa compartecipe dell'*azione* amministrativa, concorrendo a realizzare gli stessi *interessi* ed obiettivi generali di natura pubblicistica.

Tale approccio sostanzialistico-funzionale della nozione di rapporto di servizio consente, allora, di rendere ancora più urgente l'intervento della giurisdizione contabile rispetto a casi di *mala gestio* nell'impiego di incentivi pubblici e di risorse del PNRR, che, altrimenti ragionando, rimarrebbero delle pericolose "zone franche" rispetto ai controlli della Corte dei conti, giudice fornito di giurisdizione "naturale" proprio sulla corretta gestione delle risorse pubbliche in maniera conforme agli interessi della collettività e ai principi dell'ordinamento giuridico.



Capitolo II

LE SPESE PER LA DIFESA

(V.P.G. Arturo Iadecola)

Sommario: 1. Premessa; 2. Le principali innovazioni normative; 3. La programmazione delle spese per la difesa tra integrazione europea e intervento della NATO; 4. Gli stanziamenti di bilancio.

1. Premessa

Il contesto internazionale, caratterizzato dal riemergere di conflitti e di tensioni in varie parti del mondo e da crescenti segnali di discontinuità nei tradizionali equilibri di forza e nelle alleanze consolidate, rende evidente il ruolo fondamentale di una adeguata politica di difesa.

Altrettanto palese è come una siffatta politica non sia, e non certo da oggi, esclusivo appannaggio delle decisioni individuali della Repubblica italiana, collocata nel contesto europeo e da sempre aderente alle organizzazioni intese ad assicurare, come recita l'art. 11 della Costituzione, la pace e la giustizia fra le Nazioni.

Al tempo stesso, l'approvvigionamento e lo sviluppo dei sistemi d'arma, quale principale destinazione delle spese che fanno capo, in senso ampio, al "settore difesa", costituisce anche un fattore di incentivo dello sviluppo tecnologico, industriale e, dunque, economico del Paese.

Nel presente capitolo saranno esaminati i profili di maggiore interesse che emergono dall'evoluzione normativa e dall'andamento complessivo del settore in questione, con particolare riferimento all'esercizio 2025.

2. Le principali innovazioni normative

Nella memoria del Procuratore generale relativa al giudizio sul rendiconto generale dello Stato del 2024 sono state richiamate le innovazioni apportate dalla legislazione recente alla organizzazione del Ministero della difesa nel settore dell'acquisto degli armamenti.

Più in particolare, con il d.l. 22 giugno 2023, n. 75, convertito con l. 10 agosto 2023, n. 112, il Codice dell'Ordinamento Militare, di cui al d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, (di seguito C.O.M.), è stato modificato nel senso di separare le funzioni della Direzione nazionale degli armamenti da quelle del Segretario generale della difesa. Alla prima articolazione fanno, attualmente, capo le attribuzioni inerenti alla politica industriale nazionale e all'acquisto –



procurement – degli armamenti, mentre il Segretario generale conserva le competenze di coordinamento dell'azione amministrativa e degli uffici e delle attività del Ministero.

Le norme di adeguamento dell'organizzazione ministeriale sono state dettate dal d.P.R. 20 giugno 2024, n. 99, che ha modificato di conseguenza il Testo Unico delle disposizioni regolamentari dell'Ordinamento Militare (di seguito T.U.O.M.), di cui al d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90.

Il nuovo art. 105-*bis* T.U.O.M. stabilisce, in proposito, che la Direzione nazionale degli armamenti è composta da sette strutture di livello dirigenziale generale, tra le quali l'“*Ufficio generale centro di responsabilità amministrativa (...) con competenze in materia di gestione del bilancio e programmazione economica, finanziaria e strategica relative al centro di responsabilità amministrativa della Direzione nazionale degli armamenti*”.

L'individuazione, nell'ambito della Direzione, di un nuovo centro di responsabilità amministrativa (CRA) è coerente con l'istituzione nel bilancio dello Stato, a opera della l. 30 dicembre 2024, n. 207 e con decorrenza dal 2025, del programma di spesa 5.10, relativo a “Pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, ricerca, innovazione tecnologica, sperimentazione e *procurement* militare”.

In base alla Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2025 del Ministro della difesa, adottata il 10 gennaio 2025, ai sensi dell'art. 14, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, il programma in questione è funzionale all'obiettivo strategico 10, consistente nel garantire l'ammodernamento, il rinnovamento ed il sostegno delle capacità e i programmi di ricerca finalizzati all'adeguamento tecnologico dello strumento militare⁵⁵, e all'obiettivo strutturale 22, che ha per oggetto la revisione della *governance* dell'Area tecnico-industriale del Ministero in termini di miglioramento dei processi gestionali, standardizzazione della qualità dei servizi, nonché miglioramento del benessere organizzativo del personale.

La riorganizzazione ministeriale è proseguita con il d.m. 20 marzo 2025, intitolato “Struttura della Direzione nazionale degli armamenti, del Segretariato generale della difesa e delle Direzioni generali”, adottato ai sensi dell'articolo 113, comma 4, T.U.O.M.⁵⁶, con il quale

⁵⁵ Come rilevato nella Relazione della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato 2024, fino all'esercizio 2024 l'obiettivo strategico 10 era allocato sempre nella missione 5, ma nel programma 6, attribuito al CRA del Segretariato generale. Si osserva, per completezza, che il programma 10 è rimasto invariato nella Direttiva ministeriale per il 2026.

⁵⁶ Secondo la norma, come modificata dal d.P.R. n. 99 del 2024, “*nel rispetto del numero massimo degli uffici e dei posti di funzione dirigenziali di livello non generale fissato dal comma 4-bis, entro novanta giorni dall'entrata in vigore delle disposizioni regolamentari che ne determinano la modifica e, comunque, ogni due anni, con uno o*



sono stati individuati gli uffici di livello dirigenziale non generale delle citate articolazioni, compresi i relativi uffici tecnici territoriali.

Un'altra innovazione normativa meritevole di considerazione, in quanto attinente al procedimento di spesa, è l'emanazione del d.P.R. 23 aprile 2025, n. 103, "Regolamento recante modifiche in materia di amministrazione e contabilità degli organismi della difesa al Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 marzo 2010, n. 90".

Il regolamento è inteso ad adeguare il T.U.O.M. alle previsioni dell'art. 11-*bis*, comma 3, del d.lgs. 12 maggio 2016, n. 90, recante "Completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, in attuazione dell'articolo 40, comma 1, della legge 31 dicembre 2009, n. 196", introdotto dal d.lgs. 12 settembre 2018, n. 116. La norma prevede che le amministrazioni dello Stato interessate adeguino i propri regolamenti di organizzazione e contabilità alle nuove modalità operative derivanti dalla chiusura delle gestioni di tesoreria, operata ai sensi all'art. 44-*ter*, comma 1, della legge n. 196 del 2009⁵⁷.

A tal fine, il d.P.R. citato interviene sul fondo scorta istituito nello stato di previsione del Ministero della difesa per le esigenze delle Forze armate e per quelle dell'Arma dei carabinieri, destinato a provvedere alle momentanee deficienze di cassa presso i Corpi, Istituti e stabilimenti

più decreti del Ministro della difesa di natura non regolamentare adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e), della legge 23 agosto 1988, n. 400, ne è fissata la ripartizione e ne sono determinate le specifiche funzioni nell'ambito del Segretariato generale, della Direzione nazionale degli armamenti, degli uffici centrali e delle direzioni generali, compresi gli uffici tecnici territoriali".

⁵⁷ Ha osservato il Consiglio di Stato nel parere n. 225/2025, reso il 12 marzo 2025, sullo schema di regolamento, che "al fine di attenuare gli effetti indesiderati conseguenti alla improvvisa soppressione delle suddette gestioni (o, comunque, alla riconduzione delle stesse al regime di contabilità ordinaria) sono stati adottati due accorgimenti. Da un lato, in linea con il carattere progressivo della chiusura della contabilità speciali (ribadito dal menzionato articolo 44-*ter*, comma 1 della legge n. 196 del 2009), l'articolo 11-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 90 del 2016 (introdotto, come detto, dall'articolo 10, comma 3 del decreto legislativo n. 116 del 2018) ha previsto un regime transitorio (per la sola durata del primo esercizio successivo alla chiusura delle gestioni di tesoreria) consistente nell'apertura di un'unica contabilità speciale per ciascun Ministero, previa autorizzazione da rilasciarsi con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Dall'altro, al fine di "soddisfare le esigenze inderogabili" e di "assicurare la continuità nella gestione delle strutture centrali e periferiche dello Stato" operanti nei settori della difesa, dell'ordine pubblico, della sicurezza e soccorso civile, è stata autorizzata (con l'articolo 7-*ter* del menzionato decreto legislativo n. 90 del 2016, introdotto dall'articolo 6, comma 3 del decreto legislativo n. 116 del 2018) – ed è ciò che maggiormente rileva in questa sede – l'istituzione, nello stato di previsione della spesa dei Ministeri a cui sono attribuite le predette funzioni, di uno o più fondi di bilancio, denominati "fondi scorta", utilizzati mediante anticipazione di risorse finanziarie in favore delle predette strutture per sopperire: (a) alle "momentanee deficienze di cassa"; (b) alle "speciali esigenze" previste dai regolamenti delle Amministrazioni interessate".



militari rispetto alle periodiche anticipazioni fatte ad essi sugli stanziamenti di bilancio. Lo stanziamento del fondo è determinato annualmente con la legge di bilancio⁵⁸.

In proposito, il d.P.R. introduce la distinzione tra il fondo scorta in contabilità speciale e quello in contabilità ordinaria⁵⁹. Mentre il primo rimane disciplinato dalle disposizioni previgenti⁶⁰, per il secondo si prevede che nello stato di previsione del Ministero della difesa siano istituiti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministero della difesa, uno o più fondi di bilancio denominati fondi scorta, il cui stanziamento iniziale è determinato annualmente – come già stabilito dal C.O.M. – con la legge di bilancio.

Il d.P.R. attribuisce ai CRA la competenza a ripartire tra gli organismi destinatari (ed eventualmente ad adeguare in corso d'anno in ragione delle esigenze sopravvenute), con decreto dirigenziale da emanarsi sentiti i corrispondenti organi programmatori, la dotazione del fondo scorta. Le dotazioni sono alimentate dai CRA mediante ordinativi primari di spesa emessi in favore degli organismi destinatari, che li gestiscono mediante conti correnti postali o bancari a essi intestati. L'utilizzo delle risorse è consentito, *“previo accertamento della legittimità della spesa e delle modalità di copertura del relativo onere finanziario”*, quale anticipazione per sopperire alle momentanee deficienze di cassa e per soddisfare talune esigenze specificamente indicate dal regolamento (tra cui, ad esempio, i pagamenti per conto di altri organismi, anche esterni alla difesa, ovvero i trasferimenti temporanei di risorse tra organismi del Ministero per il compimento dei pagamenti indilazionabili)⁶¹.

Il funzionario delegato deve provvedere tempestivamente al reintegro delle dotazioni del fondo scorta dell'organismo destinatario, a valere sulle pertinenti unità elementari del bilancio, mediante ordinativi secondari di spesa. In caso di riduzione delle dotazioni, gli organismi

⁵⁸ Cfr. art. 551 COM.

⁵⁹ Si vedano gli artt. 508 e 508-bis T.U.O.M., rispettivamente modificati e introdotti dal regolamento di modifica.

⁶⁰ La distinzione, pur foriera di possibili ambiguità interpretative, si spiega in quanto l'art. 2195-*quater*, comma 2, COM prevede che continuino ad applicarsi, senza limiti di tempo, le disposizioni vigenti del T.U.O.M. in materia di contabilità speciali. Secondo il citato parere del Consiglio di Stato, nondimeno, *“le esigenze che le due categorie di fondi scorta (quello in contabilità speciale di cui all'articolo 508 T.U.O.M. e quello in contabilità ordinaria di cui all'articolo 508-bis T.U.O.M.) sono chiamati a fronteggiare non sono agevolmente distinguibili”*.

⁶¹ L'elenco dei possibili impieghi è contenuto nel comma 7 dell'art. 508-bis T.U.O.M., il quale, alla lett. s), contempla una previsione di chiusura per la quale le risorse possono essere destinate al *“pagamento di qualsiasi altra somma, non altrimenti sostenibile, per preservare la continuità operativa dello strumento militare”*. Ad avviso del Consiglio di Stato, si tratta di una *“clausola generale (...) che parrebbe destinata ad operare in via residuale, cioè suppletiva rispetto all'elencazione più “tipizzata” in cui si inserisce, dovendosi altrimenti ritenere che la generalità della formula utilizzata avrebbe un carattere assorbente (di ogni altra ipotesi elencata e logicamente contenibile in essa) e, dunque, potenzialmente estensibile in modo indefinito sul piano degli impegni di cassa da fronteggiare”*.



destinatari che ne sono interessati versano l'importo corrispondente al bilancio dello Stato, imputando il versamento sulla pertinente unità elementare di bilancio istituita nello stato di previsione delle entrate⁶².

In fase di passaggio tra due esercizi finanziari, i CRA possono autorizzare gli organismi destinatari a mantenere, in tutto o in parte, la dotazione di fondo scorta nella propria disponibilità, al fine di garantire la continuità delle funzioni. Infine, il regolamento prevede una modalità “fungibile” di utilizzo delle risorse: in caso di momentanee deficienze di cassa, gli organismi destinatari che devono provvedere a pagamenti urgenti o indilazionabili possono infatti chiedere trasferimenti temporanei di risorse da altri organismi del Ministero, previa autorizzazione del competente CRA e sentito il corrispondente organo programmatore, provvedendo alla regolazione dei trasferimenti in occasione della prima reintegrazione utile delle proprie dotazioni⁶³.

3. La programmazione delle spese per la difesa tra integrazione europea e intervento della NATO

La pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento dei sistemi d'arma, delle opere, dei mezzi e dei beni direttamente destinati alla difesa nazionale è compendiate nel Documento programmatico pluriennale della difesa (DPP), che il Ministro trasmette annualmente alle Camere ai sensi dell'art. 536 C.O.M.

In data 22 settembre 2025 il Ministro ha, a tal fine, emanato la Direttiva concernente *“l'atto di indirizzo per l'avvio del ciclo integrato di programmazione della performance e di formazione del bilancio di previsione per l'e.f. 2026 e la programmazione pluriennale 2027-2028”*. Il 3 ottobre 2025 ha trasmesso alle Camere il DPP per il 2025, articolato in una introduzione e in tre parti, dedicate, rispettivamente, all'approccio strategico nazionale, allo sviluppo dello strumento militare e al bilancio della difesa.

Nella prospettiva di intensificare il controllo parlamentare sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma, e con l'obiettivo di assicurare *“una più profonda condivisione delle*

⁶² Ai sensi del comma 9 dell'art. 508-bis T.U.O.M., *“qualora, a fronte della riduzione della dotazione disposta dal Centro di responsabilità amministrativa competente, non sia intervenuta un'analoga variazione nello stanziamento del fondo scorta, i medesimi Centri di responsabilità amministrativa, sentito l'Organo programmatore di riferimento, possono disporre, con decreto dirigenziale, che l'importo della riduzione sia versato a favore di altro organismo del Ministero”*.

⁶³ Cfr. i commi 11 e 12 dell'art. 508-bis T.U.O.M. Il regolamento introduce altresì, modificando l'art. 513 T.U.O.M., una nuova disciplina dei fondi permanenti per spese economali.



responsabilità tra Governo e Parlamento per l'adeguamento dei sistemi e delle dotazioni dei militari"⁶⁴, l'art. 536 cit. prevede la soggezione al parere delle Commissioni parlamentari competenti degli schemi di decreto concernenti i programmi finanziati attraverso gli ordinari stanziamenti di bilancio che non siano riferiti al mero mantenimento delle dotazioni o al ripianamento delle scorte.

I pareri devono essere espressi entro il termine di quaranta giorni dalla data di assegnazione alle Commissioni, decorso il quale si intendono rilasciati in senso favorevole. Ove il Governo non intenda conformarsi alle condizioni formulate dalle Commissioni competenti, ovvero in presenza di un parere contrario, lo schema di decreto, corredato delle necessarie controdeduzioni, è trasmesso nuovamente alle Camere per i pareri definitivi, da rendersi entro trenta giorni.

Soltanto nel caso in cui sia rilasciato un parere contrario, approvato dalla maggioranza assoluta dei componenti delle Commissioni e motivato con riferimento alla mancata coerenza con le previsioni del DPP, il decreto non può essere adottato, mentre, in tutti gli altri casi, il Governo può procedere all'adozione del medesimo⁶⁵.

L'approvazione con legge è, invece, richiesta per i soli programmi che richiedono finanziamenti di natura straordinaria.

Le risorse per la realizzazione dei programmi d'arma non sono tratte unicamente dagli stanziamenti destinati dalla legge di bilancio allo stato di previsione del Ministero della difesa, ma anche: dai fondi iscritti sullo stato di previsione della spesa del Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT) destinati alla promozione dei settori produttivi a più elevato contenuto tecnologico (incluso – evidentemente – quello della difesa)⁶⁶; dagli stanziamenti assegnati al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) per il sostegno alla partecipazione dell'Italia alle missioni militari internazionali; dai fondi allocati per quegli specifici interventi di cui il Ministero della difesa, pur non essendo "Amministrazione centrale titolare di interventi PNRR", è nondimeno responsabile nell'ambito del Piano in questione⁶⁷. Si perviene, in tal

⁶⁴ Cfr. Servizio Studi Camera dei deputati, *"Il controllo parlamentare sui programmi di acquisizione di sistemi d'arma nella XIX legislatura"*, 24 aprile 2026.

⁶⁵ Si noti che, ai sensi dell'art. 536-bis C.O.M., il parere delle Commissioni parlamentari è richiesto anche per i decreti che, all'esito della verifica disciplinata dalla norma, rimodulino i programmi su cui le stesse si sono espresse.

⁶⁶ Cfr., nello stato di previsione del MIMIT, la missione 11, "Competitività e sviluppo delle imprese", e più specificamente il programma 14, "Interventi in materia di difesa nazionale".

⁶⁷ I settori di intervento oggetto di finanziamento sono quelli della *cyber security*, della digitalizzazione e delle comunicazioni satellitari.



modo, a una disponibilità finanziaria eterogenea, che dà luogo a un “bilancio integrato della difesa”⁶⁸.

Altra importante precisazione attiene alla tipologia dei finanziamenti.

Negli ultimi anni, infatti, la legislazione ha istituito appositi “fondi investimento”, a sostegno degli investimenti delle amministrazioni centrali e dello sviluppo infrastrutturale del Paese, i quali coprono un orizzonte pluriennale, spesso coincidente con i tempi di realizzazione dei programmi di investimento della difesa⁶⁹. Il C.O.M. fa riferimento a questa provvista all’art. 609, secondo il quale “*il Ministero della difesa si avvale delle risorse stanziare nei fondi, iscritti nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, previsti dalle vigenti leggi di contabilità pubblica*”.

Da queste misure differisce, in quanto destinato alle sole esigenze della difesa, il Fondo per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenze di difesa nazionale, istituito dalla legge di bilancio 2021 e rifinanziato per ciascuno degli anni seguenti.

Più specificamente, l’art. 615 C.O.M., nel prevedere che “*per il finanziamento degli interventi a sostegno dell’economia nel settore dell’industria nazionale a elevato contenuto tecnologico è istituito un apposito fondo iscritto nello stato di previsione del Ministero della difesa per la realizzazione di programmi di investimento pluriennale per esigenze di difesa nazionale, derivanti anche da accordi internazionali*”, richiama, per la dotazione del fondo, l’art. 21, comma 1-ter, lettera b), della legge n. 196 del 2009, che richiede l’indicazione, nella prima Sezione della legge di bilancio, delle “*norme in materia di entrata e di spesa che determinano effetti finanziari, con decorrenza nel triennio di riferimento, sulle previsioni di bilancio indicate nella seconda sezione o sugli altri saldi di finanza pubblica, attraverso la modifica, la soppressione o l’integrazione dei parametri che regolano l’evoluzione delle entrate e della spesa previsti dalla normativa vigente o delle sottostanti autorizzazioni legislative ovvero attraverso nuovi interventi*”⁷⁰.

⁶⁸ Vedi DPP 2025, pag. 94.

⁶⁹ L’impegno finanziario complessivo di queste risorse – tra cui il Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, di cui alla legge di bilancio per il 2017, e il Fondo per il rilancio degli investimenti delle amministrazioni centrali, di cui alla legge di bilancio 2018 – è calcolato in circa 31 miliardi di euro dal 2017 al 2033, considerando anche la quota di spettanza del MIMIT (cfr. Servizio Studi Camera dei deputati, *op. cit.*)

⁷⁰ La disposizione precisa ulteriormente che: con uno o più decreti del Ministro della difesa, da comunicare al MEF, tramite l’Ufficio centrale del bilancio, e alla Corte dei conti, sono individuati, nell’ambito della predetta pianificazione, i programmi in esecuzione o da avviare con le disponibilità del fondo, disponendo le conseguenti variazioni di bilancio; con decreti del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell’economia e delle



La legge di bilancio 2025 ha, in particolare, rifinanziato il Fondo (le cui risorse sono allocate nel capitolo di bilancio 7140 dello stato di previsione del Ministero della difesa) per complessivi 22,5 miliardi, nel quindicennio di riferimento 2025-2039.

Nell'introduzione del DPP 2025 si legge, peraltro, che, sebbene il rifinanziamento del Fondo in esame rappresenti *“lo strumento più idoneo per l'ammodernamento delle Forze Armate”*, occorrerebbe però *“l'adozione di un meccanismo di rifinanziamento triennale del Fondo, che consenta la disponibilità immediata delle risorse relative ad almeno tre provvedimenti successivi, favorendo una programmazione efficace e tempestiva”*⁷¹.

Al Fondo fa riferimento anche il già richiamato atto di indirizzo del 22 settembre 2025, il quale ricomprende tra le “priorità politiche” inerenti agli aspetti del bilancio connessi con la programmazione e l'investimento quella di *“predisporre il discendente quadro delle risorse necessarie ad alimentare il settore Investimento della Difesa, considerando un'ipotesi di rifinanziamento incrementale del “Fondo per gli Investimenti della Difesa” con profondità anche oltre il canonico quindicennio, che assicuri certezza e stabilità dei volumi finanziari necessari per l'ammodernamento delle capacità dello Strumento militare - (breve periodo)”*.

Per quanto concerne la politica europea degli armamenti, il 2025 è stato caratterizzato, in primo luogo, dalla elaborazione del “Libro bianco congiunto per la preparazione della difesa europea 2030” da parte della Commissione europea e dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di difesa dell'Unione europea, presentato il 19 marzo 2025.

Il documento in questione fornisce un quadro di riferimento per il Piano *ReArm Europe* e individua, in particolare, alcuni pilastri per incrementare la spesa europea per la difesa⁷².

Tra questi, l'introduzione di un nuovo strumento finanziario, denominato SAFE – “Sicurezza e azione per l'Europa”, e l'attivazione coordinata della clausola di salvaguardia nazionale del Patto di stabilità e crescita per un periodo di quattro anni, fino alla concorrenza dell'1,5 per cento del PIL per ciascun anno, per l'importo corrispondente all'aumento della spesa per la difesa.

finanze, sono individuate le modalità e le procedure di assunzione di spesa anche a carattere pluriennale per i programmi derivati da accordi internazionali.

⁷¹ Per alcune osservazioni su questa affermazione, già contenuta nella precedente edizione del DPP, si veda la memoria del Procuratore generale per il giudizio sul Rendiconto generale dello Stato 2024.

⁷² Sul punto si rinvia, per maggiori dettagli, alla memoria del Procuratore generale per il giudizio sul Rendiconto dello Stato 2024. Nelle memorie redatte in occasione dei precedenti giudizi di parificazione sono stati altresì esaminati l'evoluzione della disciplina euro-unitaria in materia di difesa e di armamenti e i profili ordinamentali inerenti alla politica estera e di sicurezza comune (PSDC) nell'ambito della PESC.



Il Regolamento del Consiglio n. 2025/1106/UE del 27 maggio 2025 ha dato attuazione al primo strumento, emanando, ai sensi dell'art. 122 TFUE, la disciplina istitutiva del SAFE. Si tratta, in sostanza, di un nuovo meccanismo di finanziamento, finalizzato a concedere prestiti agli Stati membri per sostenere investimenti nel settore della difesa attingendo a risorse reperite dalla Commissione attraverso l'indebitamento sul mercato dei capitali⁷³.

È noto che l'art. 122 TFUE prevede non già la partecipazione del Parlamento europeo all'approvazione dell'atto, bensì un mero obbligo di informazione del medesimo circa la decisione presa dal Consiglio⁷⁴. Ebbene, il 20 agosto 2025, il Parlamento europeo ha presentato alla Corte di giustizia un ricorso ai sensi dell'art. 263 TFUE nei confronti del Consiglio, volto a ottenere l'annullamento del Regolamento in ragione della ritenuta erroneità della individuazione della base giuridica del regolamento nell'art. 122 TFUE.

L'impugnazione, preannunciata dalla Presidente del Parlamento europeo con una lettera alla Presidente della Commissione, è volta a contestare non il merito dell'atto, ma la possibilità di considerare il SAFE una misura urgente finalizzata a rispondere a circostanze eccezionali di emergenza, tali da giustificare il ricorso alla procedura in questione. Ai fini della decisione che la Corte dovrà assumere potrebbe acquisire rilevanza il fatto che, come sembra evincersi dal citato Libro bianco, il SAFE risponde a carenze di investimenti nel settore della difesa che hanno carattere sistemico, la cui importanza è stata soltanto acuita dal repentino deterioramento mostrato negli ultimi anni dallo scenario di sicurezza globale⁷⁵.

Tra le altre iniziative proposte dalla Commissione sulla base del Libro bianco vi è quella, avanzata nel giugno 2025, di emanare un "pacchetto *omnibus*" che semplifichi, mediante

⁷³ Il meccanismo segue precedenti iniziative euro-unitarie per il rafforzamento della base industriale e tecnologica della difesa, quali gli strumenti EDIRPA e ASAP, i quali trovano fondamento nella competenza UE in materia di politica industriale di cui all'art. 173 TFUE e nel ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno, di cui all'art. 114 TFUE. La principale differenza tra questi strumenti e il SAFE è che i primi derivano da risorse allocate nell'ambito del bilancio dell'Unione, mentre il secondo attinge a prestiti garantiti dal bilancio dell'Unione sul mercato dei capitali per finanziare il massimale di spesa, fissato in 150 miliardi di euro.

⁷⁴ Art. 122 TFUE: "1. *Fatta salva ogni altra procedura prevista dai trattati, il Consiglio, su proposta della Commissione, può decidere, in uno spirito di solidarietà tra Stati membri, le misure adeguate alla situazione economica, in particolare qualora sorgano gravi difficoltà nell'approvvigionamento di determinati prodotti, in particolare nel settore dell'energia.* 2. *Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio, su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa*".

⁷⁵ In senso contrario si veda, però, il Considerando n. 10 del Regolamento, che definisce il SAFE quale meccanismo di risposta a una "situazione eccezionale, che non è causata dagli Stati membri e che sfugge al loro controllo".



procedure accelerate, l'autorizzazione di progetti, faciliti la partecipazione al Fondo europeo per la difesa (FED), agevoli gli appalti e migliori l'accesso ai finanziamenti nel settore della difesa. Mentre questa proposta è tuttora oggetto di negoziazione, il 18 dicembre 2025, a seguito del voto favorevole del Parlamento, il Consiglio ha adottato un regolamento⁷⁶ relativo all'incentivazione di investimenti nel settore della difesa che a tal fine modifica cinque programmi chiave dell'UE — il programma Europa digitale, il Fondo europeo per la difesa, il meccanismo per collegare l'Europa, la piattaforma per le tecnologie strategiche per l'Europa (STEP) e Orizzonte Europa — al fine di garantire che possano essere utilizzati in modo più efficace, e che consente, tra l'altro, di associare l'Ucraina al Fondo europeo per la difesa, creando maggiori opportunità per le entità ucraine di aderire in futuro ad attività collaborative di ricerca e sviluppo nel settore della difesa dell'UE.

Il 16 ottobre 2025, inoltre, la Commissione e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza hanno presentato una comunicazione congiunta contenente la “Tabella di marcia sulla prontezza alla difesa per il 2030”.

Il sostegno all'Ucraina⁷⁷ è proseguito anche mediante la cessione di mezzi, materiali ed equipaggiamenti alle autorità governative, ai sensi dell'art. 2-*bis* del d.l. 25 febbraio 2022, n. 14, convertito con legge 5 aprile 2022, n. 28, che consente, previo atto di indirizzo delle Camere, tale trasferimento in deroga alle disposizioni di cui alla legge 9 luglio 1990, n. 185, agli artt. 310 e 311 del C.O.M. e alle connesse disposizioni attuative. L'elenco dei materiali ceduti è definito con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale (MAECI) e con il MEF⁷⁸.

Più in particolare, con il d.l. 31 dicembre 2025, n. 201, l'autorizzazione, inizialmente prevista fino a fine 2022 e più volte successivamente prorogata, è stata ulteriormente prolungata fino al 31 dicembre 2026, con priorità per i sostegni logistici, sanitari, ad uso civile e di protezione dagli attacchi aerei, missilistici, con droni e cibernetici. Il decreto è stato convertito con legge 27 febbraio 2026, n. 27.

⁷⁶ Regolamento 2025/2653/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 22 dicembre 2025.

⁷⁷ Sull'erogazione di aiuti a valere sullo Strumento europeo per la pace (*European Peace Facility – EPF*) e sulla relativa partecipazione dell'Italia si rinvia alle memorie redatte per i precedenti giudizi di parificazione del Rendiconto dello Stato.

⁷⁸ Nel 2025 sono stati pubblicati l'undicesimo (G.U. n. 115 del 20 maggio 2025) e il dodicesimo “pacchetto” (G.U. n. 279 del 1° dicembre 2025) di invio di materiali ed equipaggiamenti militari all'Ucraina.



Come è stato già evidenziato⁷⁹, mentre per l'Ucraina la fornitura avviene “a titolo non oneroso”, lo Stato italiano fruisce del finanziamento, almeno parziale, delle stesse da parte dell'Unione europea, in forza delle decisioni di assistenza adottate dal Consiglio⁸⁰. Pertanto, anche la legge di bilancio per il 2026, al pari di quelle precedenti, ha previsto che “*Il Ragioniere generale dello Stato è autorizzato a provvedere, con propri decreti, alla riassegnazione, allo stato di previsione del Ministero della difesa, per l'anno finanziario 2026, delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato dalle istituzioni dell'Unione europea, concernenti le misure di assistenza supplementari connesse allo strumento europeo per la pace (EPF) tese a sostenere ulteriormente le capacità e la resilienza delle forze armate ucraine*”⁸¹.

Con riferimento alla partecipazione dell'Italia alla NATO⁸², gli Stati membri di quest'ultima hanno assunto nello scorso decennio l'impegno – *Defence Investment Pledge*⁸³ – a destinare alle spese per la difesa, entro il 2024, risorse non inferiori al 2 per cento del PIL, delle quali una quota non inferiore al 20 per cento deve essere destinata alle spese per investimento. A ciò si aggiunge l'impegno a contribuire alle missioni, alle operazioni e alle altre attività nel contesto NATO.

In base alle rilevazioni fatte dalla NATO, l'Italia ha raggiunto nel 2025 l'obiettivo (*cash*) del 2 per cento del PIL. Tenuto conto, infatti, che la spesa annua per la difesa si attesta in 46,776 milioni di dollari USA, la stessa corrisponde al 2,01 per cento del PIL, calcolato - a prezzi costanti 2021 - in 2.330.963 milioni di dollari⁸⁴.

Risulta confermato anche l'ulteriore obiettivo riferito alle spese di investimento (*capabilities*), dal momento che il 25,68 per cento della spesa totale per la difesa ha avuto la destinazione *equipment*, la quale comprende, secondo la nomenclatura NATO, “*expenditure on major equipment as well as on research and development devoted to major equipment*”.

⁷⁹ Vedi la memoria del Procuratore generale per il giudizio sul Rendiconto dello Stato 2024.

⁸⁰ *Cfr.*, in particolare, le decisioni (PESC) 2022/338 e 2022/339 del Consiglio del 28 febbraio 2022.

⁸¹ Vedi l'art. 13, comma 14, della legge 30 dicembre 2025, n. 199, recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028.

⁸² La *North Atlantic Treaty Organization* - Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord, istituita il 24 agosto 1949 come organizzazione meramente difensiva, vede, attualmente, la partecipazione di 32 Stati, di cui 23 appartengono anche all'Unione europea.

⁸³ L'impegno è stato assunto dagli Stati della NATO nel *summit* svoltosi in Galles nel 2014 e ribadito nell'incontro di Varsavia del 2016.

⁸⁴ Si veda il *Report* denominato *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*, aggiornato al 3 giugno 2025. Il rapporto è stato, invece, pari a 1,49 per cento nel 2024. Va, comunque, tenuto presente che sia i dati del 2024 che quelli del 2025 sono stimati.



Al fine di verificare il raggiungimento di questi obiettivi, il Ministero della difesa fornisce annualmente alla NATO i dati finanziari che rappresentano il proprio bilancio elaborato in base a specifici parametri e criteri indicati dall'Alleanza per garantire l'omogeneità e la comparabilità di quelli di tutti gli Stati membri (“Bilancio della Difesa in chiave NATO”)⁸⁵.

Il grafico che segue dà evidenza della progressione, a partire dal 2015, delle spese per la difesa, espresse in milioni di euro.



Fonte: Ministero della difesa, Documento programmatico pluriennale 2025-2027.

Al vertice NATO del 2025 dell'Aia, gli Alleati, dando seguito a un proposito già espresso nel vertice di Vilnius del 2023 e in quello di Washington del 2024, si sono impegnati a investire, entro il 2035, il 5 per cento del PIL annuo in requisiti fondamentali per la difesa e spese relative alla difesa e alla sicurezza. Di questo importo, il 3,5 per cento del PIL annuo sarà destinato ai requisiti fondamentali della difesa e per raggiungere gli obiettivi di capacità della NATO. Sarà investito fino all'1,5 per cento del PIL annuo, invece, per proteggere le infrastrutture critiche, difendere le reti, garantire la preparazione e la resilienza civile, innovare e rafforzare la base industriale della difesa.

⁸⁵ Come riferisce il Servizio Studi della Camera dei deputati nel documento “Le spese per la difesa in ambito NATO 2025 (27 ottobre 2025)”, “il bilancio integrato in chiave NATO si discosta dal bilancio integrato della Difesa in quanto, rispetto a quest'ultimo: con riferimento alla spesa per la Funzione Sicurezza indicata nel bilancio della Difesa, tiene in considerazione la quota parte afferente al personale dell'Arma dei Carabinieri impiegabile presso i Teatri Operativi del fuori Area; detrae dalle Pensioni Provvisorie del Personale in Ausiliaria l'importo relativo all'Arma dei Carabinieri, ad eccezione della quota parte impiegabile presso i Teatri Operativi; aggiunge l'importo della spesa pensionistica del personale militare e civile sostenuta dall'INPS”.



L'Italia contribuisce, infine, quale socio sottoscrittore, al *NATO Innovation Fund*, fondo di *venture capital* costituito al fine di sostenere *start-up* che sviluppino soluzioni tecnologiche innovative in materia di difesa e sicurezza. A tal fine, la legge di bilancio 2025 ha autorizzato la spesa di 7.726.500 euro per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027⁸⁶. Ai sensi dell'art. 1, comma 724, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023), "*le linee di indirizzo e le connesse modalità di gestione della partecipazione italiana al citato fondo sono stabilite con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle imprese e del made in Italy*"⁸⁷.

Il 2025 ha visto entrare in vigore le modifiche apportate dalla legge 31 ottobre 2024, n. 168, alla disciplina sulle missioni internazionali, di cui alla legge 21 luglio 2016, n. 145.

Come illustrato nella memoria del Procuratore generale per il giudizio sul Rendiconto generale dello Stato 2024, le principali novità attengono alla possibilità che, da un lato, il personale da impiegare nelle missioni sia reso "*interoperabile con altre missioni nella medesima area geografica*", il che introduce un elemento di flessibilità nell'utilizzo delle risorse umane, e, dall'altro, che il Governo possa individuare "*forze ad alta e altissima prontezza operativa*" da impiegare all'estero al verificarsi di crisi o situazioni di emergenza che, al tempo della deliberazione, non siano immediatamente prevedibili. L'effettivo utilizzo di

⁸⁶ Cfr. art. 1, comma 631, della legge n. 207 del 2024.

⁸⁷ Sotto il profilo della partecipazione dell'Italia ad attività di *procurement* internazionale, si segnala l'adesione, a far data dal 1998, al programma *Joint Strike Fighter F-35 Lightning*, su cui la Corte dei conti si è pronunciata con le deliberazioni della Sezione di controllo affari europei e internazionali del 2 agosto 2017, n. 15 e del 26 marzo 2026, n. 5.

Si tratta di un programma d'investimento che ha per oggetto lo sviluppo e la produzione di una famiglia di velivoli dotati di capacità multiruolo e di caratteristiche tecniche di ultima generazione, quali: bassa osservabilità ai radar (tecnologia *stealth*); elevata integrazione dei sistemi e sensori di bordo (*sensor fusion*); elevate prestazioni di ricognizione e identificazione; precisione di ingaggio; capacità di raccogliere, elaborare e trasmettere in rete un alto numero di informazioni essenziali non solo per la sicurezza e il completamento delle missioni, ma anche per la superiorità informativa e la presa di decisione strategica (capacità *net-centriche*).

Il programma ha visto il coinvolgimento degli Stati Uniti - principale fruitore, deputato a finanziare i costi di sviluppo del progetto per oltre il 75 per cento - e di altri otto Paesi, con livelli differenziati di *partnership*, in funzione delle rispettive quote di contribuzione ai costi di sviluppo del sistema d'arma. L'Italia, in particolare, ha aderito al programma come *partner* di secondo livello, in ragione di una partecipazione ai costi di sviluppo iniziali pari al 5 per cento.

Il costo complessivo sostenuto dall'Italia per le varie fasi del programma, aggiornato al primo semestre 2025, è di circa 11,8 miliardi di euro, con un ritorno a proventi nazionali di 93 milioni di euro. Per una approfondita analisi e valutazione della partecipazione italiana all'iniziativa si rinvia alle citate deliberazioni.



queste forze è rimesso a un apposito provvedimento del Consiglio dei ministri, da comunicare al Presidente della Repubblica e alle Camere per la successiva autorizzazione⁸⁸.

La novella ha, poi, semplificato la procedura di ripartizione del Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali⁸⁹, stabilendo che avvenga con decreti del MEF (e non più con dPCM), conformemente alle deliberazioni del Consiglio dei ministri e abolendo il parere parlamentare sui relativi schemi⁹⁰. Anche la concessione delle anticipazioni per le missioni in corso è stata svincolata dalla deliberazione delle Camere sulla loro prosecuzione, in quanto può, oggi, aver luogo entro dieci giorni dalla presentazione, alle stesse, della relazione sull'andamento delle missioni in questione (e non dalla deliberazione parlamentare, come precedentemente stabilito)⁹¹.

Nell'anno di riferimento, la nuova disciplina ha avuto la prima applicazione con la deliberazione del Consiglio dei ministri del 19 febbraio 2025, con cui sono state approvate la relazione analitica sulle missioni in corso e la partecipazione dell'Italia a una nuova missione, attraverso la costituzione di un contingente di forze ad alta e altissima prontezza operativa da impiegare in situazioni di crisi o di emergenza (come poc'anzi illustrato).

Più specificamente, nella deliberazione del Consiglio dei ministri la consistenza massima complessiva dei contingenti delle Forze armate coinvolti è stata indicata in 2.867 unità, con la precisazione che nel quadro delle situazioni di crisi o situazioni di emergenza cui in cui il personale sarebbe stato impiegato sarebbero potute *“ricadere le forze rientranti nelle Allied Reaction Forces (ARF) appartenenti al dispositivo della NATO”* e che l'area di intervento sarebbe consistita nei *“Paesi in cui operano personale e contingenti nazionali e Paesi in cui le*

⁸⁸ Cfr. art. 1, commi 2 ss., della legge n. 145 del 2016. L'art. 620-bis C.O.M. prevede che *“per assicurare il rispetto degli impegni assunti dall'Italia connessi con il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, nello stato di previsione del Ministero della difesa è istituito un fondo per finanziare l'approntamento e l'impiego degli assetti ad alta e altissima prontezza operativa a ciò destinati. La dotazione iniziale del fondo di cui al primo periodo è pari a 3 milioni di euro per l'anno 2022 e a 6 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2023. Il fondo di cui al presente comma è ripartito tra le diverse finalità di impiego con decreto del Ministro della difesa, previa intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze”*.

⁸⁹ Ai sensi dell'art. 1, commi 632 e 633, della legge n. 207 del 2024, il Fondo è stato incrementato di 120 milioni di euro per l'anno 2025, di cui 70 milioni a valere sulle somme iscritte nello stato di previsione del MAECI, ai sensi dell'art. 1, comma 644, lettera d), della legge 30 dicembre 2020, n. 178; si tratta del contributo per la partecipazione italiana alla *European Peace Facility*.

⁹⁰ Cfr. art. 4, comma 6, della legge n. 145 del 2016.

⁹¹ Cfr. art. 4, comma 4-bis, della legge n. 145 del 2016. Nella memoria per il giudizio sul Rendiconto dello Stato 2024 è stato espresso il rilievo che la novella ha apportato una sensibile riduzione del controllo parlamentare sulle missioni internazionali e sulla relativa spesa, ambito nel quale, *“in ragione delle relative implicazioni sul piano dei principi di cui all'art. 11 Cost., un più incisivo controllo sarebbe, quanto meno, auspicabile”*.



condizioni di sicurezza richiedano l'esecuzione di uno specifico piano nazionale, nonché all'interno dell'area di responsabilità del Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)”⁹².

Il fabbisogno finanziario, per la durata programmata pari a tutto il 2025, è stato indicato in euro 29.973.204.

Con risoluzioni, rispettivamente, dell'8 aprile 2025 e del 14-16 aprile 2025, il Senato e la Camera dei deputati si sono espressi favorevolmente sulla missione in questione e sulla prosecuzione delle missioni in corso.

Nel 2026 il Consiglio dei ministri ha invece deliberato, il 14 maggio, la partecipazione dell'Italia a tre nuove missioni. Si tratta, in sintesi:

- del dispiegamento di un dispositivo militare nazionale in Iraq e nel Medio-Oriente, con il coinvolgimento di 196 unità di personale e 5 mezzi aerei, con un fabbisogno finanziario di euro 9.464.857 di cui euro 3.100.000 per obbligazioni esigibili nel 2027⁹³;

- di una nuova missione bilaterale in Somalia, con l'impiego di un contingente di massimo 45 unità, con 2 mezzi terrestri, con un fabbisogno previsto di euro 3.398.812, di cui 600.000 esigibili nel 2027⁹⁴;

- di una nuova missione bilaterale in Tunisia, per l'assistenza e addestramento della *Garde Nationale Maritime*, con personale della Guardia di Finanza; si prevede l'impiego di un

⁹² Nella deliberazione, premesso che “l'ARF è uno strumento della politica di deterrenza della NATO: la sua esistenza contribuisce a scoraggiare potenziali aggressori e a garantire la sicurezza dei Paesi membri (...) inoltre, dimostra la capacità dell'Alleanza di agire in modo coordinato e deciso in risposta a qualsiasi minaccia”, è stato altresì puntualizzato che “la composizione delle forze ove sia necessario il rischieramento, nel limite del numero massimo di personale e di assetti autorizzati (...), sarà definita sulla base del dispositivo attivato dall'Alleanza, del teatro di operazione e della durata della missione. In considerazione dell'attuale contesto internazionale, al fine di massimizzare le sinergie con le missioni internazionali già attive nei principali Teatri operativi, le forze mantenute in alta ed altissima prontezza potranno essere impiegate, in caso di necessità ed urgenza, a supporto e/o in coordinamento con missioni ed operazioni esistenti che, laddove ne ricorrano le condizioni, potranno fungere da hub per il supporto logistico ed operativo, oppure attraverso l'osmosi di assetti di personale nazionale tra le operazioni”.

⁹³ La missione bilaterale è giustificata dalla riconfigurazione dell'impegno della *Coalition of Willings* nel contrasto alla minaccia terroristica del Daesh, la quale rende necessaria una nuova articolazione della presenza italiana nella regione. Essa è finalizzata a garantire il supporto alle Forze di sicurezza irachene (FSI) per consolidarne le capacità operative, attraverso: il *capacity building* in settori di polizia, *demining* e *intelligence*, con specifica attenzione alla lotta al terrorismo residuo e alla gestione delle frontiere; attività di consulenza e *mentoring*, al fine di supportare il settore della sicurezza, la pianificazione strategica e la gestione; l'addestramento di forze di polizia civili nel mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza a livello locale; il supporto alla *situation awareness* e nello sviluppo di capacità nella *cyber security*; la cooperazione civile e umanitaria, attraverso la partecipazione a progetti infrastrutturali e l'assistenza umanitaria alle popolazioni più vulnerabili.

⁹⁴ L'intervento prevede: formazione congiunta delle forze armate somale, anche presso le accademie militari in Italia, “con fornitura di armamenti e mezzi compatibili con quelli italiani al fine di facilitarne la manutenzione e l'addestramento”; il supporto allo sviluppo di capacità di cybersicurezza; il sostegno alla sicurezza regionale, con un possibile futuro impiego delle unità somale nelle iniziative multinazionali nell'area.



contingente di massimo 22 unità di personale, con diversi mezzi e materiali terrestri, con un fabbisogno previsto di euro 8.833.186, di cui 2.735 esigibili nel 2027⁹⁵.

Nella stessa seduta il Governo ha deliberato la prosecuzione delle missioni in corso. La deliberazione è stata trasmessa alle Camere il 19 maggio 2026.

4. Gli stanziamenti di bilancio

La spesa complessiva del Ministero della difesa è articolata nelle seguenti missioni:

- missione 5, “Difesa e sicurezza del territorio”;
- missione 18, “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”;
- missione 32, “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”

Per effetto della legge n. 207 del 2024 (legge di bilancio 2025-2027), lo stanziamento iniziale del dicastero è stato incrementato del 7,3 per cento su base annua rispetto alla precedente legge di bilancio. Il volume complessivo ammonta a circa 31 miliardi di euro per il 2025 (mentre lo stanziamento definitivo è di circa 35 miliardi, in aumento del 12 per cento rispetto all'esercizio precedente).

L'aumento rispetto all'esercizio precedente, pari a circa 2 miliardi, è stato interamente assorbito dalla missione 5, cresciuta fino a 29,1 miliardi di stanziamento iniziale a fronte di 27 miliardi stanziati per il 2024 (lo stanziamento definitivo è risultato pari a circa 33 miliardi). Più in particolare, il nuovo programma 10, attribuito alla Direzione nazionale armamenti, comprendeva inizialmente risorse per 2,6 miliardi, 1,5 dei quali allocati sul capitolo 7140 e la parte residua sul capitolo 7220. Quest'ultimo è stato tuttavia incrementato, con DMT n. 33771 del 26 marzo 2025, di 5,6 miliardi, trasferiti dal capitolo 7120 attribuito al CRA del Segretariato generale.

La distribuzione per titolo ha visto un corrispondente incremento degli stanziamenti in conto capitale, aumentati a 9,6 miliardi rispetto agli 8 miliardi circa del 2024.

I risultati della gestione hanno registrato impegni totali di spesa per circa 34 miliardi, con un rilevante incremento, intorno al 30 per cento, degli impegni di competenza per gli investimenti fissi lordi, allocati in prevalenza nel programma 10 della missione 5.

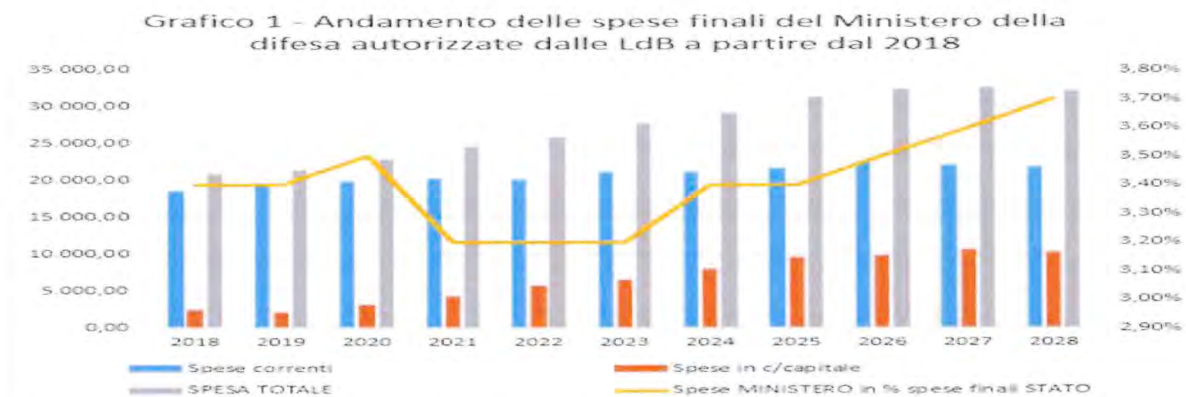
⁹⁵ La missione prevede la costituzione di un “Nucleo di supporto” con sedi a Tunisi e a Sfax, il mantenimento in efficienza delle unità navali cedute dall'Italia, anche nell'ambito di progetti europei, e l'addestramento degli equipaggi tunisini.



Rispetto al 2024 vi è stato, altresì, un aumento sia della capacità di impegno (rapporto tra impegni totali e massa impegnabile), attestata al 93,5 per cento, che della capacità di spesa (rapporto tra pagamenti totali e massa spendibile), che è stata all'incirca del 90 per cento.

Ciò premesso, è possibile raffrontare le risorse del 2025 con quelle risultanti dalla manovra finanziaria per il 2026.

Ai sensi della legge n. 199 del 2025 (legge di bilancio 2026-2028), al Ministero è stata riconosciuta una autorizzazione di spesa complessiva, in termini di competenza, pari a circa 32,4 miliardi di euro per il 2026. Si tratta di un dato che, oltre a risultare in crescita rispetto al 2025, è destinato ad aumentare ulteriormente, fino a raggiungere circa 32,7 miliardi di euro nel 2027.



Fonte: elaborazione Servizio Studi Camera dei deputati su dati leggi di bilancio.

L'incremento riguarda, in prospettiva triennale, in termini percentuali e nella scomposizione della spesa per titoli, prevalentemente la parte in conto capitale, che, tuttavia, sconta una riduzione rispetto all'esercizio 2025, come si evince dal prospetto sotto riportato.

DIFESA	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Spese correnti	88,2%	90,5%	86,6%	82,6%	77,7%	76,4%	72,7%	69,2%	69,7%	67,4%	68,1%
Spese in c. capitale	11,8%	9,5%	13,4%	17,4%	22,3%	23,6%	27,3%	30,8%	30,3%	32,6%	31,9%
SPESA TOTALE	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Servizio Studi Camera dei deputati su dati leggi di bilancio.

Sotto il profilo della ripartizione per missioni, alla missione "Difesa e sicurezza del territorio" sono assegnati stanziamenti per 30,5 miliardi di euro, pari a oltre il 94 per cento della spesa finale complessiva del Ministero.



La missione “Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente”, con una dotazione di circa 500 milioni, corrisponde invece all'incirca al 2 per cento del totale. Il suo stanziamento coincide, quasi integralmente, con le risorse finanziarie in precedenza gestite dal Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare e forestale (MASAF) per il pagamento degli stipendi e delle spese di funzionamento del Corpo forestale dello Stato, che nel 2017 è confluito nell'Arma dei Carabinieri.

Infine, la missione “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche”, con uno stanziamento di 1,4 miliardi, rappresenta circa il 4 per cento delle spese finali del Ministero.

La missione “Difesa e sicurezza del territorio”, in particolare, è articolata in 7 programmi, relativi a: Carabinieri; Forze terrestri; Forze marittime; Forze aeree; pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari; approntamento e impiego dei Comandi e degli Enti interforze dell'Area tecnico-operativa; pianificazione dei programmi di ammodernamento e rinnovamento degli armamenti, ricerca, innovazione tecnologica, sperimentazione e *procurement* militare.

Nei primi quattro programmi sono incluse le attività di addestramento, mantenimento in efficienza e impiego operativo delle forze militari cui si riferiscono. Il programma relativo alla pianificazione generale riguarda, invece, le attività dello Stato Maggiore della Difesa (SMD) e degli organismi dell'area di vertice, laddove quello di approntamento e impiego dei Comandi e degli Enti interforze dell'Area tecnico-operativa è correlato ai compiti e alle funzioni del Capo di Stato Maggiore della Difesa, ampliati dalla legislazione recente⁹⁶.

L'ultimo programma (programma 10), che come anticipato fa attualmente capo alla Direzione generale armamenti, inerisce alle attività di: pianificazione generale, direzione e coordinamento di vertice dell'area tecnico-industriale; promozione e coordinamento della ricerca tecnologica nel settore della difesa; ammodernamento, rinnovamento e sostegno delle capacità dello strumento militare; formazione, aggiornamento, specializzazione e qualificazione del personale dell'area interforze tecnico-industriale; approvvigionamenti

⁹⁶ Cfr. art. 1, comma 1011, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023), che ha modificato l'art. 26 C.O.M., prevedendo che il Capo di Stato Maggiore della Difesa, tra l'altro, “*provvede, per le esigenze dei comandi direttamente dipendenti e degli enti interforze di cui all'articolo 93 del regolamento, all'impiego operativo e alla diretta amministrazione dei correlati fondi del settore funzionamento volti ad assicurare l'efficienza dei mezzi, dei materiali e delle infrastrutture, anche avvalendosi delle competenti direzioni generali, nei limiti degli stanziamenti approvati dal Ministro*”.



comuni e sostegno logistico e supporto territoriale delle Forze armate e dell'area tecnico-industriale; gestione e assistenza del personale dell'area interforze tecnico-industriale.

Nella prospettiva, cui sopra si è fatto cenno, del “bilancio integrato della difesa”, occorre considerare, in primo luogo, che il Fondo per le missioni internazionali di cui all’art. 4 della l. n. 145/2016, allocato nel capitolo 3006 dello stato di previsione del MEF, ha registrato una variazione in diminuzione di circa 150 milioni di euro tra il 2025 e il 2026.

In ambito MIMIT, viene in rilievo, all’interno della missione 11, “Competitività e sviluppo delle imprese”, il programma 14, “Interventi in materia di difesa nazionale”, finanziato per il 2006 con circa 3 miliardi. Questi importi, tutti afferenti a spese di investimento, sono allocati sui capitoli 7419 (ammodernamento della flotta navale), 7420 (programmi ad alta valenza tecnologica in ambito difesa e sicurezza nazionale), 7421 (settore aeronautico ed aerospazio in ambito difesa e sicurezza nazionale), 7485 (programmi FREMM e relative dotazioni operative).



Capitolo III

I FLUSSI FINANZIARI TRA ITALIA E UNIONE EUROPEA: ANDAMENTI, RISULTATI E CRITICITA'

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

Sommario: 1. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2025 tra il nostro Paese e l'Unione Europea, nel perdurante contesto di crisi internazionale; 2. I settori di impiego delle risorse; 2.1. La Politica di coesione economica e sociale: lo stato di avanzamento della programmazione 2021/2027; 2.2. I risultati del periodo di programmazione 2014/2020; 2.3. La politica agricola comune; 3. Le rettifiche finanziarie; 3.1. Procedure di rettifica relative ai programmi 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027. Aggiornamento su indagini in ambito FEASR, riduzioni o recuperi di finanziamenti; 3.2. I recuperi e le rettifiche riguardanti programmi finanziati da Fondi dell'UE; 4. Le irregolarità e le frodi segnalate nel 2025. I dati emergenti. 4.1 Le attività di contrasto alle irregolarità e frodi; 5. Osservazioni conclusive.

1. I flussi finanziari registrati nell'esercizio 2025 tra il nostro Paese e l'Unione Europea, nel perdurante contesto di crisi internazionale

Nelle Relazioni di questa Procura Generale afferenti agli esercizi 2023 e 2024 si è posto in evidenza il significativo impatto che i molteplici gravi fattori di tensione a livello internazionale, intervenuti a partire dall'invasione russa dell'Ucraina nel febbraio 2022, hanno determinato sui rapporti finanziari tra il nostro Paese e l'Unione Europea: tale incidenza si riscontra anche con riferimento all'annualità 2025, in cui – pur registrandosi una crescita dei versamenti effettuati dall'Italia rispetto all'anno precedente – risulta parimenti un saldo positivo a fronte degli accrediti unionali, pari a circa 24 miliardi di euro, che consolida ulteriormente la nostra posizione quale “beneficiario netto”, avendo ricevuto maggiori risorse di quelle versate al bilancio eurounitario.

Prima di esaminare in dettaglio l'andamento di tali flussi finanziari deve rilevarsi che in data 16 luglio 2025 la Commissione europea ha presentato la proposta di bilancio eurounitario per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034, delineando un modello connotato da una struttura più semplice, articolata in sole tre rubriche di “spese operative”.

1. *Europe's social model and quality of life*, in cui rientrano i fondi per coesione, agricoltura, sicurezza interna, per il clima, nonché il rimborso delle passività contratte per finanziare NGEU;



2. *Competitiveness, prosperity and security*, nella quale è allocato il nuovo Fondo per la competitività (incluso lo Strumento InvestEU), che sarà integrato con il nuovo *Horizon Europe*. In questa rubrica rientrano anche i programmi Erasmus, *Connecting Europe Facility*, *Union Civil Protection Mechanism+* (UCPM+) e AgoraEU;

3. *Global Europe*, che va ad accorpare gli attuali fondi per le azioni esterne e la cooperazione allo sviluppo.

Ad esse si aggiunge la rubrica *Administration* afferente alle spese amministrative per il funzionamento delle Istituzioni UE.

Nell'ambito della nuova configurazione del bilancio si registra, anche, una significativa rielaborazione dei c.d. strumenti speciali, tra i quali permarrebbe, come unico strumento <tematico>, quello destinato ai fondi per l'Ucraina.

In termini generali si tratta di una proposta che delinea la riprogettazione del bilancio eurounitario, volta a migliorare in modo significativo la capacità dell'Unione Europea di attuare le politiche fondamentali e affrontare, al contempo, le nuove priorità e le sfide economico-sociali emergenti.

Come noto, la decisione sul futuro bilancio a lungo termine dell'UE e sul sistema delle entrate deve essere discussa dagli Stati membri in sede di Consiglio, poiché l'adozione del regolamento QFP richiede l'unanimità, previa l'approvazione del Parlamento europeo. È, dunque, necessario attendere che si completi l'*iter* di valutazione e approvazione del nuovo progetto, per poter valutare quale sarà, in concreto, l'assetto degli strumenti finanziari unionali e quali saranno i meccanismi di funzionamento degli stessi.

Ciò detto, restando nell'attuale Quadro Finanziario Pluriennale 2021-2027 - che è disciplinato dalla Decisione del Consiglio n. 2053 del 14 dicembre 2020 - alla data del 31 dicembre 2025, l'Italia ha versato a titolo di contribuzione un importo complessivo pari a 19,93 miliardi di euro (17,63 nel 2024) ed ha ricevuto risorse pari a 44,39 miliardi di euro (37,29 nel 2024).

In detto contesto, può osservarsi – da un lato - che gli accrediti risultano cresciuti in misura maggiore dei versamenti e – dall'altro – che v'è stato un rilevante incremento, nell'ambito delle risorse unionali, delle dotazioni finanziarie imputabili allo strumento di sostegno straordinario del *Recovery and Resilience Facility* - RRF, pari al complessivo importo di 31,07 miliardi di euro, (20,2 miliardi di euro nel 2024): tale ultimo dato rende vieppiù evidente come – in condizioni ordinarie (ovverosia in assenza di tale strumento) - il saldo



accreditati/versamenti risulterebbe negativo per circa 7 miliardi di euro, delineandosi la preesistente condizione dell'Italia quale contributore netto dell'Unione (cioè, a maggior ragione, ove si scomputassero anche i contributi addizionali a valere sul programma REACT-EU).

Venendo all'esame delle voci che compongono i versamenti dello Stato italiano, si rileva come, anche nel 2025, l'importo maggiore sia costituito dal Reddito nazionale lordo (la c.d. "Quarta Risorsa"), nei termini di cui al prospetto comparativo che segue.

Tabella 1

Versamenti dell'Italia all'UE <i>(importi in milioni di euro)</i>		
Tipologia di Risorsa	Anno 2024	Anno 2025
Risorse Proprie Tradizionali	2.249,53	2.452,84
Risorsa I.V.A.	3.164,08	3.441,77
Risorse complementari RNL	11.361,49	13.198,53
Risorsa Plastica	795,37	778,15
Contributo assistenza macrofinanziaria Ucraina	69,23	67,55
Totale Versamenti	17.639,7	19.938,84

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

Dai dati emerge, in primo luogo, un'inversione di tendenza rispetto al biennio precedente, registrandosi valori in crescita sia delle Risorse proprie, che dell'IVA, oltre che di quelle afferenti al citato RNL, le quali portano ad un risultato complessivamente superiore rispetto al 2024, pur se, invece, la Risorsa plastica e il contributo all'Ucraina presentano un lieve decremento⁹⁷.

⁹⁷ Brevemente si richiamano le caratteristiche proprie di tali risorse. "Le Risorse Proprie Tradizionali sono l'unica risorsa genuina europea, derivante dal gettito dei dazi doganali riscossi sulle importazioni extra UE. Gli Stati membri, agenti della riscossione per conto dell'UE, hanno diritto a trattenere una percentuale di spese di riscossione pari al 25 per cento. I contributi nel settore dello Zucchero sono stati abrogati e per l'Italia non si sono registrati versamenti straordinari per debiti pregressi. La Risorsa IVA è determinata applicando un'aliquota uniforme di prelievo pari allo 0,30 per cento sulle basi imponibili armonizzate di ciascuno Stato membro. La base imponibile da prendere in considerazione non può superare il 50 per cento del RNL del medesimo Stato membro (c.d. capping della base imponibile). La Risorsa RNL, detta anche risorsa complementare, è utilizzata per finanziare le spese del Bilancio UE che non sono state coperte attraverso le altre Risorse Proprie o entrate diverse. Essa è commisurata alla quota parte dei RNL nazionali sul RNL comunitario e consiste in un vero e proprio esborso di fondi aggiuntivi da parte degli Stati membri. Tale risorsa contribuisce in misura predominante (oltre il 65 per cento) al finanziamento del Bilancio UE. La Risorsa Plastica è un contributo nazionale sugli imballaggi di plastica non riciclati, allo scopo di favorire la transizione ecologica. Prevede che per ogni chilogrammo di



In ordine a tali variazioni, dall'Allegato 4 al Rendiconto del Ministero dell'economia e delle finanze per il 2025, è possibile trarre che – per le risorse proprie - v'è stato un aumento della contribuzione del 9,04 per cento, generato dall'incremento del gettito dei dazi correlato alla crescita degli scambi commerciali. Per la Risorsa IVA, il risultato migliorativo rispetto al 2024 – pari all'8,78 per cento - è riconducibile sia all'aumento della base imponibile su cui si calcola la contribuzione al bilancio UE, sia ad un conguaglio negativo per l'Italia per la revisione delle basi imponibili degli anni precedenti versato nel 2025, superiore alla stessa tipologia di conguaglio registrato nel 2024. Con riferimento alla Risorsa RNL, l'incremento di oltre 1,84 miliardi di euro (16,17 per cento) si presenta connesso essenzialmente al maggior volume di spesa da finanziare nel bilancio 2025 rispetto all'anno precedente.

La dimensione della Risorsa Plastica, come detto, in lieve decremento (-2,17 per cento), risulta correlata principalmente ad una base imponibile minore su cui la risorsa è stata calcolata⁹⁸.

Per quel che concerne la distribuzione dei finanziamenti unionali tra i diversi programmi di sostegno, la tabella che segue offre una rappresentazione dell'allocazione delle pertinenti risorse.

Tabella 2

Accrediti risorse dall'UE all'Italia - importi in milioni di euro			
Fonte finanziaria	anno 2023	anno 2024	anno 2025
Fondo Europeo Agricolo di Garanzia - FEAGA	4.257,65	4.074,91	4.204,66
Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale - FEASR	1.789,87	1.816,98	2.223,65
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FESR	3.569,04 (React EU 1.379,72)	5.700,82 (React EU 1.558,39)	3.253,12 (React EU 1.219,42)
Fondo Europeo Marittimo per la Pesca - FEAMP	44,20	126,45 <i>Dato riferito a FEP/FEAMP/FEAMPA</i>	61,34 <i>Dato riferito a FEP/FEAMP/FEAMPA</i>
Fondo Sociale Europeo - FSE	3.442,69 (React EU 2.659,59)	3.828,27 (React EU 2.524,74)	1.794,15 (React EU 1.645,60)
Fondo <i>Youth Employment Initiative</i> (Fondo per l'occupazione giovanile) - YEI	46,41	37,13	0,00
Strumento di preadesione - IPA / IPAI	16,66	16,71	0,00
Fondo Europeo Indigenti - FEAD	197,21 (React EU 31,92)	152,61 (React EU 112,23)	0,00
Fondo Sicurezza Interna - ISF	9,81	45,94	4,26

imballaggi di plastica non riciclati venga applicata un prelievo pari a 80 centesimi di euro a carico dei singoli Stati membri." (cfr. All. 4 al Conto consuntivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze per l'anno finanziario 2025 - TITOLO I – Il Bilancio dell'Unione europea - enfasi aggiunta).

⁹⁸ Dati attinti dall'Allegato n. 4 al Conto consuntivo del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno finanziario 2025 - TITOLO II - Partecipazione dell'Italia al Bilancio dell'Unione europea per l'esercizio 2025.



Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione - FAMI	49,22	112,98	33,08
Strumento Europeo di Vicinato - ENI	20,50	2,00	0,00
Altri contributi comunitari	384,69	660,80	572,53
Fondo Sociale Europeo Plus - FSE +	165,72	119,60	1.067,07
Fondo Europeo Affari Marittimi Pesca ed Acquacoltura - FEAMPA	2,59	<i>Cfr. dato conglobato FEP/FEAMP/FEAMPA</i>	<i>Cfr. dato conglobato FEP/FEAMP/FEAMPA</i>
Just Transition Fund - JTF	5,15	308,88	16,03
Integrated Border Management Fund - BMVI	15,75	29,06	50,15
INTR	51,75	42,16	40,31
NDICI	4,3	4,54	4,69
Totale Generale Accrediti	14.073,21	17.079,84	13.325,04
<i>Recovery and Resilience Facility - RRF</i>	35.046,59	20.207,72	31.068,25
Totale Generale Accrediti con RRF	49.119,80	37.287,55	44.393,29

Fonte: dati MEF – RGS- Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l’Unione Europea.

Come sopra evidenziato, per il 2025, la dimensione degli accrediti all’Italia ammonta a 44,39 miliardi di euro: di questi circa il 70 per cento è costituito dai fondi corrisposti dall’Unione europea a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nel cui ambito 23,4 miliardi di euro sono conferiti a titolo di prestiti e 7,6 miliardi di euro in forma di sovvenzioni. Risultano, altresì, liquidati circa 27,26 milioni di euro, a titolo di eccedenza della gestione della liquidità riferita all’esercizio 2024.

Nell’annualità in esame, dunque, la maggiore consistenza delle risorse complessivamente erogate dall’Unione Europea presenta, rispetto al 2024, una più rilevante incidenza delle risorse relative al dispositivo RRF (dal 54 per cento al 70 per cento), riproponendosi valori riscontrati nel 2023: si noti, inoltre, che gli accrediti <ordinari> per il 2025 sono inferiori a quelli registrati nel biennio precedente.

Risultano, invece, in decremento le dotazioni addizionali erogate a valere sullo strumento REACT – EU – specificamente indirizzato a contrastare gli effetti negativi della crisi pandemica sull’economia, sull’occupazione e sui sistemi sociali - che si attestano a 2,86 miliardi di euro, dei quali 1,21 miliardi di euro destinati al programma del Fondo europeo di sviluppo regionale – FESR e 1,64 miliardi di euro al Fondo sociale europeo - FSE.

Nel merito, al netto dell’incidenza dei finanziamenti legati al PNRR, i flussi registrati nel 2024 mostrano significative variazioni in relazione ad alcuni Fondi.

Mentre, infatti, il Fondo europeo agricolo di garanzia – FEAGA e il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale – FEASR presentano una consistenza sostanzialmente stabile,



con una lieve crescita, si registrano importanti riduzioni delle risorse assegnate ai seguenti fondi:

- Fondo sociale europeo – FSE da 3,8 a 1,79 miliardi di euro;
- Fondo europeo di sviluppo regionale - FESR, che passa da una dotazione di 5,7 miliardi di euro nel 2024 a 3,25 miliardi;
- JTF – *Just Transition Fund*, che riceve 16,03 milioni di euro a fronte dei precedenti 308,88;
- Fondo europeo marittimo per la pesca – FEAMP (unitamente agli altri Fondi FEP/FEAMPA), per il quale si registra quasi un dimezzamento delle dotazioni assegnate, da 126,45 a 61,34 milioni di euro;
- Fondo asilo, migrazione e integrazione - FAMI, che presenta un decremento molto rilevante, attestandosi a 33,08 milioni di euro, dato inferiore anche a quello del 2023.

Risulta, invece, in significativo aumento lo stanziamento destinato al Fondo sociale europeo Plus – FSE+, che supera il miliardo di euro (1,06 miliardi), a fronte di una dotazione per il 2024 di poco più di 119 milioni di euro.

Tale consistente dimensionamento appare riconducibile alla circostanza che gli stanziamenti relativi ad alcuni Fondi presenti nell'annualità 2024 - in particolare il Fondo *Youth Employment Initiative* (Fondo per l'occupazione giovanile) – YEI e il Fondo europeo indigenti – FEAD - sono confluiti nel Fondo sociale europeo-FSE+, unitamente, altresì, a quelli concernenti il Programma europeo per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI)⁹⁹.

Sono stati oggetto di diversa <aggregazione> anche gli accrediti relativi allo Strumento di preadesione - IPA/IPAIII che, in parte, sono confluiti (4,84 milioni di euro) nella voce "INTR" - Fondi Interreg. e, in parte (euro 4,01 milioni di euro), in quella "Altri contributi".

Per quanto concerne i finanziamenti introdotti nel 2023 destinati da un lato - al programma INTR – *Interreg Europe* e – dall'altro - allo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale NDCI (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe*), si rilevano assegnazioni di risorse sostanzialmente stabili, rispetto all'annualità 2024.

Registra, infine, una rilevante contrazione la dotazione finanziaria unionale assegnata al Fondo sicurezza interna (ISF), cui sono attribuiti 4,26 milioni di euro, a fronte degli oltre 45

⁹⁹ Fonte: Nota di riscontro IGRUE n. 147000 del 27 maggio 2026.



milioni assegnati nel 2024, con un dato che si presenta anche notevolmente inferiore all'assegnazione del 2023.

Sul punto giova evidenziare, tuttavia, che l'Italia, in relazione alle finalità di tale fondo, ha adottato uno specifico Programma Nazionale per il periodo 2021 – 2027, approvato dalla Commissione europea con Decisione C(2022) 8116 dell'8 novembre 2022, avente quale obiettivi primari la prevenzione e contrasto dei fenomeni criminali: per esso è stata prevista una dotazione finanziaria complessiva di euro 166.706.426,90, di cui euro 83.452.183,45 a carico del bilancio dell'Unione europea e il restante 50 per cento di cofinanziamento nazionale. La minor consistenza dell'accredito di quest'anno appare, dunque, coerente con la progressiva erogazione della quota di risorse a carico del bilancio eurounitario¹⁰⁰.

2. I settori di impiego delle risorse

2.1. La Politica di coesione economica e sociale: lo stato di avanzamento della programmazione 2021/2027

Al 31 dicembre 2025 il totale delle risorse programmate a valere sui fondi europei della politica di coesione 2021-2027 ammonta complessivamente a 73,93 miliardi di euro, di cui 43,53 relativi al Fondo FESR; 28,2 al Fondo FSE+; 1,21 al Fondo JTF e 981,69 milioni di euro al FEAMPA. Il ciclo di programmazione in esame consta di 48 Programmi nazionali e regionali cofinanziati dal FESR, FSE+, JTF e 10 Programmi di cooperazione territoriale europea con Autorità di gestione italiana: per questi ultimi sono previsti finanziamenti per 1,32 miliardi di euro (Fondi FESR - IPA III - CBC – NDICI).

¹⁰⁰ Appare utile ricordare che il programma unionale reca tre obiettivi specifici: 1) migliorare e agevolare lo scambio di informazioni tra gli Stati, gli organismi dell'Unione europea e, quando necessario, i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali; 2) migliorare e intensificare la cooperazione transfrontaliera, comprese le operazioni congiunte all'interno e tra gli Stati membri, per contrastare il terrorismo, i reati gravi e la criminalità organizzata di stampo internazionale; 3) sostenere il rafforzamento degli Stati membri nelle azioni di prevenzione e lotta alla criminalità, al terrorismo e alla radicalizzazione, e nella gestione dei rischi e delle crisi in tema di sicurezza, attraverso una maggiore cooperazione tra le autorità pubbliche, la società civile, i partner privati e gli Stati. Le pertinenti risorse si presentano così distribuite:

- Obiettivo 1 <scambio informazioni>, la dotazione assegnata è pari ad € 56.746.343,20, di cui € 28.373.171,60 di quota eurounitaria (quella nazionale è di uguale entità);

- Obiettivo 2 <cooperazione transfrontaliera>, l'assegnazione di risorse ammonta ad €17.247.425,00, di cui € 8.722.682,50 di provenienza comunitaria ed € 8.524.742,50 come quota nazionale;

- Obiettivo 3 <prevenzione e lotta alla criminalità>, i fondi assegnati sono pari ad € 83.265.241,72, di cui € 41.632.620,86 di quota unionale (quella nazionale è del medesimo importo).

È previsto altresì uno stanziamento dedicato alle attività di <assistenza tecnica>, per un importo di € 9.447.416,98, suddiviso in pari quota tra contribuzione unionale e risorse nazionali.



Nel prospetto che segue sono riportate le quote di finanziamento rispettivamente a carico del bilancio eurounitario e di quello nazionale, con esclusione delle risorse destinate alla cooperazione.

Tabella 3

Risorse - Programmazione 2021-2027 (in Milioni di euro)			
Fondo	Valore dei programmi	di cui contributo UE	di cui contributo nazionale
FESR	43.530,11	26.341,32	17.188,79
FSE+	28.209,92	14.808,62	13.401,30
JTF	1.211,28	1.029,59	181,69
FEAMPA	981,69	518,22	463,47
Totale	73.933,00	42.697,75	31.235,25

Fonte: elaborazione PG su dati IGRUE (dati al 31/12/2025).

Venendo all'esame dello stato di attuazione di tali programmi al 31 dicembre 2025, dai dati forniti dall'IGRUE - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione Europea, emerge un avanzamento complessivo degli impegni pari al 38,38 per cento e della spesa sostenuta dai beneficiari pari al 14,66 per cento.

In particolare, disaggregando i risultati annuali conseguiti, emerge che:

- per i Programmi Nazionali gestiti dalle Amministrazioni centrali – il livello degli impegni è del 43,89 per cento, mentre la spesa si attesta al 14,20 per cento;

- per i Programmi Regionali - nelle Regioni più sviluppate si registra un avanzamento maggiore sia in termini di impegni (50,85 per cento delle risorse programmate), che di spesa sostenuta dai beneficiari (20,99 per cento delle risorse programmate), a fronte di una situazione nelle Regioni in transizione di impegni pari al 38,66 per cento e spesa al 14,12 per cento e, nelle Regioni meno sviluppate di risultati, rispettivamente, al 23,28 per cento e 10,91 per cento.

Per quel che concerne i Programmi della cooperazione territoriale europea con l'Autorità di gestione italiana, si rileva un apprezzabile incremento degli impegni pari al 51,32 per cento, mentre sul versante dei pagamenti il dato è pari solo al 9,07 per cento¹⁰¹, con una spesa certificata di poco superiore a 83 milioni di euro¹⁰².

¹⁰¹ Fonte: Dati IGRUE.

¹⁰² Fonte: Nota di riscontro del Dipartimento per le politiche di coesione prot. 0009521 del 6 maggio 2026, Tab. 3.



La tabella seguente illustra l'andamento aggregato di tutti i programmi in discussione, distinti per Fondo e per categoria di regione.

Tabella 4

ATTUAZIONE - PROGRAMMAZIONE 2021-2027 FESR, FSE+, JTF e FEAMPA - dati al 31/12/2025						
Categoria di Regione/Tipologia di programmi	Fondo	Programmato 2021/2027	Impegni dei progetti	Pagamenti dei progetti	Impegni/Programmato (per cento)	Pagamenti/Programmato (per cento)
Programmi Nazionali	FEAMPA	981,69	431,01	157,86	43,91%	16,08%
	FESR	10.861,59	4.112,69	1.576,51	37,86%	14,51%
	FSE+	12.923,97	6.787,35	1.928,57	52,52%	14,92%
	JTF	1.211,28	69,94	25,62	5,77%	2,11%
	Totale	25.978,53	11.400,99	3.688,56	43,89%	14,20%
PR Regioni Meno Sviluppate	FESR	20.743,82	4.196,57	1.880,69	20,23%	9,07%
	FSE+	5.527,31	1.919,48	984,71	34,73%	17,82%
	Totale	26.271,12	6.116,05	2.865,40	23,28%	10,91%
PR Regioni in Transizione	FESR	1.790,40	699,85	205,60	39,09%	11,48%
	FSE+	992,41	376,04	187,39	37,89%	18,88%
	Totale	2.782,81	1.075,88	393,00	38,66%	14,12%
PR Regioni Più Sviluppate	FESR	10.134,31	5.201,92	1.991,80	51,33%	19,65%
	FSE+	8.766,23	4.409,04	1.975,62	50,30%	22,54%
	Totale	18.900,54	9.610,96	3.967,42	50,85%	20,99%
Cooperazione Territoriale	FESR - IPA III - CBC - NDICI	1.326,85	680,93	120,34	51,32%	9,07%
	Totale	1.326,85	680,93	120,34	51,32%	9,07%
Totale		75.259,86	28.884,82	11.034,72	38,38%	14,66%

Fonte: elaborazione PG su dati IGRUE (dati al 31/12/2025).

Con riguardo, infine, allo stato di avanzamento degli strumenti AMIF/BMVI/ISF, risultano impegni pari al 39,39 per cento e pagamenti pari al 10,73 per cento. Alla luce della consistente incidenza delle risorse assegnate alle Regioni, si presenta di interesse il prospetto che segue – acquisito dal Dipartimento per le politiche di coesione¹⁰³ - in cui sono rappresentate la distribuzione, in dettaglio, delle stesse, nonché la dimensione della spesa certificata, nazionale ed unionale, al 31 dicembre 2025, afferente ai Fondi FESR e FSE+, che assorbono la parte più rilevante dei finanziamenti in discussione.

¹⁰³ Cfr. Nota di riscontro istruttorio prot. DPCOE – 0009521 – P – 06/05/2026.



Tabella 5

Dotazione e spesa certificata – Programmazione 2021-2027						
PO	Tipo	Fondo	Risorse programmate Totali	Risorse programmate Comunitarie	Spesa pubblica certificata al 31.12.2025	Spesa UE certificata al 31.12.2025
Programmazione nazionale			24.996.836.283	14.763.528.317	3.268.270.173	1.732.888.226
Capacità per la coesione	PN	FESR-FSE+	1.267.433.334	617.200.000	168.942.238	86.295.415
Cultura	PN	FESR	648.333.333	389.000.000	95.874.257	57.524.554
Giovani, donne e lavoro	PN	FSE+	5.088.668.334	2.682.534.000	791.428.334	372.060.824
Giusta Transizione	PN	JTF	1.211.280.659	1.029.588.558	21.828.247	18.554.010
Inclusione	PN	FESR-FSE+	4.079.865.834	2.143.613.000	577.874.520	219.240.490
Metro	PN	FESR-FSE+	2.498.387.829	1.590.000.000	379.015.718	244.053.025
Ricerca, innovazione e competitività	PN	FESR	5.561.584.807	3.723.000.000	929.319.109	583.827.713
Salute	PN	FESR-FSE+	625.000.000	375.000.000	85.991.633	51.594.980
Scuola	PN	FESR-FSE+	3.780.988.034	2.013.592.759	182.580.792	69.634.188
Sicurezza per la legalità	PN	FESR	235.294.119	200.000.000	35.415.325	30.103.026
Programmazione regionale			47.954.478.316	27.416.005.502	5.626.625.291	2.930.373.933
Abruzzo	PR	FESR	681.053.590	272.421.436	60.638.256	24.084.737
Abruzzo	PR	FSE+	406.591.455	162.636.582	33.993.893	13.597.557
Basilicata	PR	FESR-FSE+	983.046.287	688.132.401	133.677.610	93.574.327
Calabria	PR	FESR-FSE+	3.059.745.270	2.221.155.204	275.380.087	201.766.061
Campania	PR	FESR	5.534.632.276	3.874.242.592	363.893.177	253.767.829
Campania	PR	FSE+	1.438.496.089	1.006.947.262	225.902.846	158.131.992
Emilia-Romagna	PR	FESR	1.024.214.640	409.685.856	162.645.287	56.759.727
Emilia-Romagna	PR	FSE+	1.024.214.643	409.685.857	185.353.290	74.141.316
Friuli V. Giulia	PR	FESR	365.562.813	146.225.125	78.632.328	31.452.931
Friuli V. Giulia	PR	FSE+	373.066.495	149.226.598	87.039.210	34.815.684
Lazio	PR	FESR	1.817.286.580	726.914.632	192.541.186	71.798.126
Lazio	PR	FSE+	1.602.548.250	641.019.300	244.646.277	97.858.511
Liguria	PR	FESR	652.518.528	261.007.411	143.890.951	57.556.380
Liguria	PR	FSE+	435.012.353	174.004.941	94.417.746	37.767.098
Lombardia	PR	FESR	2.000.000.000	800.000.000	269.620.190	109.831.049
Lombardia	PR	FSE+	1.507.356.985	602.942.794	226.672.908	90.669.163
Marche	PR	FESR	585.685.326	292.842.663	82.704.824	41.352.412
Marche	PR	FSE+	296.126.142	148.063.071	50.625.904	25.312.952
Molise	PR	FESR-FSE+	383.321.040	281.741.990	38.741.389	27.118.972
PA Bolzano	PR	FESR	246.567.353	98.626.941	36.639.342	14.655.737
PA Bolzano	PR	FSE+	150.000.000	60.000.000	20.595.073	8.238.029
PA Trento	PR	FESR	181.028.550	72.411.420	25.421.456	10.168.582
PA Trento	PR	FSE+	159.637.445	63.854.978	22.556.164	9.022.465



Piemonte	PR	FESR	1.494.515.588	597.806.235	304.409.050	117.514.949
Piemonte	PR	FSE+	1.317.917.248	527.166.899	277.832.307	111.132.923
Puglia	PR	FESR- FSE+	5.577.271.655	3.792.544.726	485.542.912	317.637.270
Sardegna	PR	FESR	1.581.038.727	1.106.727.109	156.244.451	107.096.769
Sardegna	PR	FSE+	744.018.224	520.812.757	116.519.204	81.563.443
Sicilia	PR	FESR	5.721.421.166	4.101.265.211	373.489.571	248.085.540
Sicilia	PR	FSE+	1.248.133.501	1.060.913.473	137.211.300	106.598.183
Toscana	PR	FESR	1.228.836.115	491.534.446	99.982.803	46.581.810
Toscana	PR	FSE+	1.083.631.598	433.452.639	159.750.018	63.900.007
Umbria	PR	FESR	523.662.810	209.465.124	42.067.342	19.706.937
Umbria	PR	FSE+	289.692.900	115.877.160	42.596.385	17.038.554
Valle d'Aosta	PR	FESR	92.489.293	36.995.717	12.841.162	5.312.151
Valle d'Aosta	PR	FSE+	81.560.363	32.624.145	12.262.069	4.904.828
Veneto	PR	FESR	1.031.288.510	412.515.404	180.724.951	72.289.980
Veneto	PR	FSE+	1.031.288.508	412.515.403	168.922.377	67.568.951
Totale			72.951.314.599	42.179.533.819	8.894.895.464	4.663.262.159

Fonte: nota di riscontro istruttorio prot. DPCOE – 0009521 – P – 06/05/2026

L'insieme dei dati rappresentati evidenzia il conseguimento di risultati migliorativi per tutti programmi esaminati, rispetto a quanto rilevato nel 2024, con il rispetto del *target* N+3EU della pertinente spesa certificata: nondimeno, non può valutarsi positivamente il fatto che – a due anni dalla chiusura del periodo di programmazione – solo le Regioni più sviluppate abbiano superato il 50% degli impegni sulle risorse stanziare e il 20% dei pagamenti, mentre i programmi nazionali, quelli regionali per le regioni in transizione e meno sviluppate, nonché gli strumenti specifici AMIF/BMVI/ISF si posizionino, talora significativamente, al di sotto di tali valori. Ed infatti il dato della spesa certificata relativa ai programmi FSE+ e FESR risulta piuttosto limitato.

Va rinnovato, quindi, il richiamo ad un attento monitoraggio dell'andamento delle attività di realizzazione, per favorire ogni intervento utile e tempestivo al fine di assicurare un'adeguata capacità di impegno e di spesa delle risorse disponibili.

2.2. I risultati del periodo di programmazione 2014/2020

Per quanto concerne lo stato di avanzamento della Programmazione 2014/2020, deve rammentarsi che l'art. 14 del Reg. (UE) 2024/795 del 29 febbraio 2024 (c.d. Regolamento STEP), ha introdotto alcune rilevanti modifiche al Reg. (UE) 1303/2013, incidenti – in



particolare – sulla tempistica e sulle modalità di chiusura dei relativi interventi, tra l’altro prevedendo la facoltà, per le Amministrazioni titolari dei programmi, di presentare il pacchetto di affidabilità entro il 15 febbraio 2026, con una deroga temporale nella presentazione della documentazione informativa¹⁰⁴.

In detto contesto regolatorio particolarmente articolato, la gestione, al 31 dicembre 2025, dei Fondi resi disponibili per il periodo di programmazione in esame – pari a complessivi 93,38 miliardi di euro¹⁰⁵- registra un livello di avanzamento dei progetti finanziati con i fondi FESR e FSE, che assorbono la porzione più rilevante delle risorse (65,39 miliardi di euro), pari al 107,9 per cento, in termini di impegni giuridicamente vincolanti e al 95,38 per cento in termini di spesa sostenuta dai beneficiari. Più in dettaglio, i risultati di settore si presentano come segue:

- nei Programmi operativi nazionali (PON) gestiti dalle amministrazioni centrali, è stato raggiunto un livello di impegni pari al 107,52 per cento e dell’96,59 cento, in relazione ai pagamenti. Entrambi i dati sono migliori rispetto al 2024, con una significativa crescita dei pagamenti di oltre dieci punti percentuali;

- nei Programmi operativi gestiti dalle amministrazioni regionali, come rilevato anche per il 2024, i livelli di avanzamento più elevati sia sul fronte degli impegni che dei pagamenti sono stati conseguiti dalle regioni meno sviluppate nella misura, rispettivamente, del 124,62 per cento e del 100,13 per cento. Le Regioni più sviluppate, invece, hanno registrato, rispetto all’annualità precedente, un’ulteriore flessione su entrambi i fronti, con impegni pari al 90,89 per cento e pagamenti pari all’88,95 per cento. Nelle regioni in transizione i dati sono

¹⁰⁴ Nella Relazione dello scorso anno si sono segnalate le principali modifiche introdotte:

a) la possibilità di applicare un tasso di cofinanziamento del 100 per cento alle spese dichiarate nelle domande di pagamento riguardanti l'intero periodo contabile (dal 1°luglio 2023 al 30 giugno 2024) per uno o più assi prioritari di un programma finanziato dal FESR o dal FSE, senza la necessità di una decisione della Commissione che approvi tale modifica.

b) la possibilità di applicare, in chiusura dei programmi, una percentuale di flessibilità fino al 15 per cento per ciascuna priorità stabilita, per fondo e per categoria di regioni all’interno dei singoli programmi integrativi nazionali o regionali;

c) la previsione nel 2025 di un tetto massimo non superiore all’1 per cento relativo ai pagamenti intermedi, diversi dalle risorse REACT-EU, eseguiti dalla Commissione europea a titolo di rimborso degli importi dichiarati per i singoli programmi operativi;

d) la proroga del termine fino al 31 luglio 2025 per la trasmissione della domanda di pagamento finale dell’ultimo periodo contabile e di conseguenza lo slittamento entro il 15 febbraio 2026 quale termine ultimo sulla presentazione dei documenti di chiusura dei programmi operativi.

¹⁰⁵ Rispetto al richiamato ammontare complessivo, 27 miliardi di euro sono destinati al FEASR e 980,13 milioni di euro al FEAMP. Dati forniti da MEF –Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l’Unione europea.



peggiorativi sugli impegni (dal 94,04 per cento al 91,1 per cento), risultando pressoché stabili i pagamenti (dal 79,7 per cento all'80,12 per cento);

- per quanto riguarda i Programmi di cooperazione territoriale, sono stati realizzati risultati migliorativi rispetto al 2024 sul fronte dei pagamenti, che raggiungono l'87,53 per cento (dall'84,14), mentre si presentano quasi invariati gli impegni, attestati all'89,93 (dal 91,3 per cento).

Nella tabella che segue è rappresentato il dato percentuale comparativo dell'andamento della gestione dei diversi programmi.

Tabella 6

Programmazione 2014-2020						
	impegni/programmato (%)			pagamenti/programmato (%)		
	2023	2024	2025	2023	2024	2025
PON	100,62	106,04	107,52	65,7	83,07	96,59
POR Regioni meno sviluppate	111,1	124,14	124,62	77,47	94,98	100,13
POR Regioni in transizione	93,9	94,04	91,1	75,61	79,74	80,12
POR Regioni più sviluppate	100,52	97,26	90,89	90,01	92,63	88,95
Cooperazione Territoriale	90,3	91,03	89,93	76,93	84,14	87,53

Fonte: elaborazione PG su dati IGRUE nota istruttoria 12/05/2026

I risultati appena richiamati delineano una situazione per il 2025 non del tutto omogenea, rispetto a quella rilevata nel 2024.

In particolare, sul versante degli impegni si è registrata un'ulteriore crescita per i programmi nazionali e per quelli regionali gestiti dalle regioni meno sviluppate, mentre si è determinato un decremento apprezzabile per i POR nelle regioni più sviluppate: nei POR delle regioni in transizione e nei programmi di cooperazione territoriale le percentuali sono rimaste quasi invariate.

In relazione ai pagamenti, l'unico dato in controtendenza è quello delle regioni più sviluppate, peggiorativo rispetto all'annualità precedente, mentre per gli altri programmi si rilevano risultati in crescita, anche apprezzabile (PON e POR regioni meno sviluppate).



Le risultanze descritte si traducono in una omologa progressione nell'impiego dei finanziamenti, in relazione al quale il Dipartimento per politiche di coesione riferisce che, in chiusura d'anno, la spesa pubblica certificata per i fondi FESR/FSE alla Commissione europea è stata pari a 60,69 miliardi di euro (54,5 nel 2024).

Per quanto attiene al settore degli interventi di Cooperazione territoriale europea, rispetto all'esercizio 2024, tutti i programmi risultano chiusi al 31 dicembre 2025: la spesa pubblica certificata si è attestata a 869,38 milioni di euro, di cui 859,77 milioni in quota UE.

Con riguardo, infine, alle risorse a valere sui fondi FEASR e FEAMPA, in chiusura di 2025 si registra – nel primo caso - una spesa certificata complessiva pari a 26,88 miliardi di euro rispetto allo stanziamento programmato di poco superiore a 27 miliardi, con ciò risultando significativamente cresciuto il livello dei pagamenti; mentre, per il secondo fondo, si è già riferito, nella Relazione di questo Ufficio sul Rendiconto 2024, dell'avvenuta certificazione di spese corrispondenti all'intero stanziamento previsto (980,13 milioni di euro).

Nel quadro delle politiche di coesione si iscrive anche lo strumento straordinario denominato SAFE - *Supporting Affordable Energy* (Regolamento UE 2023/435¹⁰⁶) destinato al sostegno specifico di programmi nazionali e regionali volti a superare condizioni di dipendenza energetica da Paesi terzi. Come rilevato nelle Relazioni di questo Ufficio afferenti alle annualità 2023 e 2024, le risorse per tale strumento sono state attinte dalla riprogrammazione (nel limite massimo del 10 per cento) di quelle assegnate per il periodo 2014/2020 a valere sui Fondi FESR e FSE (comprese le dotazioni REACT-EU).

Sono stati predisposti, nell'ambito di tale strumento, 7 Programmi nazionali e 8 Programmi regionali: poiché i pertinenti oneri finanziari sono interamente a carico dei richiamati fondi unionali, giova rammentare che la quota di cofinanziamento nazionale non più necessaria è stata portata in riduzione dalla dotazione finanziaria complessiva dei programmi in essi rientranti.

¹⁰⁶ Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento e del Consiglio del 27 febbraio 2023 che modifica il Regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al Piano *REPowerEU* nei Piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE.



Quanto ai primi (PON), hanno riguardato i seguenti settori: 1) Cultura e Sviluppo; 2) Città Metropolitane; 3) Legalità; 4) Scuola – Competenze e ambienti per l'apprendimento; 5) Infrastrutture e Reti; 6) Inclusione; 7) Iniziativa Occupazione Giovani.

Quanto ai secondi (POR), hanno aderito le seguenti regioni: Marche (FESR); Basilicata (FSE); Calabria (FESR/FSE); Campania (FESR); Liguria (FSE); Liguria (FESR); Molise (FESR/FSE); Sicilia FESR.

Alla data del 31 dicembre 2025, la spesa UE certificata ammonta a 1,45 miliardi di euro, a fronte di risorse programmate per 1,47 miliardi, emergendo l'impiego quasi integrale dello stanziamento previsto. I pagamenti relativi ai Programmi nazionali sono stati pari a 673,26 milioni di euro, mentre quelli regionali si sono attestati a 781,21 milioni¹⁰⁷.

2.3. La politica agricola comune

L'esame dei risultati afferenti all'attuazione del Piano strategico della PAC si caratterizza per la coesistenza degli interventi afferenti al periodo di programmazione 2014/2020, il cui termine di ultimazione dei pagamenti è venuto a scadenza il 31 dicembre 2025, con quelli avviati a valere sul successivo ciclo di programmazione 2023/2027.

Inoltre, come noto, nella politica agricola comune rientrano programmi operanti in settori produttivi significativamente diversi, il cui andamento richiede una trattazione distinta.

Partendo dal settore dei contributi a valere sul fondo FEAGA - la cui dotazione complessiva per il periodo di programmazione 2023/2027 è di 20,76 miliardi di euro - al 31 dicembre 2025 risultano accreditati, complessivamente, 9,73 miliardi di euro¹⁰⁸. Nell'annualità in esame, in particolare, a fronte di una spesa programmata di 4,09 miliardi di euro, si sono registrati pagamenti per 3,99 miliardi di euro, raggiungendo un risultato prossimo al totale impiego degli stanziamenti previsti¹⁰⁹.

¹⁰⁷ Cfr. Nota integrativa di riscontro del Dipartimento per le politiche di coesione, DPCOE 0011005 del 27 maggio 2026.

¹⁰⁸ Cfr. nota cit. Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea.

¹⁰⁹ Cfr. Nota MASAF - Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale prot. 211030 del 5/05/2026. Cfr. In termini anche nota di riscontro AGEA prot.00009931 del 5 maggio 2026.



In relazione alla gestione degli interventi finanziati con il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), per il 2025, l'Italia ha certificato una spesa totale sostenuta pari a 1,8 miliardi di euro di <quota UE>, rispettando il *target* richiesto per evitare il disimpegno automatico delle risorse stanziato per tale periodo di programmazione. Il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, ha riferito, al riguardo, che – considerando anche le risorse nazionali – nel triennio 2023-2025 sono stati erogati ai beneficiari oltre 4 miliardi di euro¹¹⁰.

Con riferimento alla chiusura del periodo di programmazione 2014/2022, l'Amministrazione riferisce che, al 31 dicembre 2025, risultano spese complessive pari a 26,88 miliardi di euro, con una quota di cofinanziamento UE di 14,68 miliardi, corrispondente ad una percentuale di utilizzo delle risorse, rispetto a quanto programmato, pari al 99,43 per cento.

Questi risultati segnano un'ulteriore progressione positiva a fronte dei dati registrati in chiusura del 2024, peraltro, coerente con il definitivo esaurimento del periodo di programmazione. Nel prospetto, che segue, è rappresentato il quadro analitico dei pagamenti effettuati all'atto della chiusura della programmazione in esame.

Tabella 7

OP	PSR	Dotazione Spesa Pubblica A	Dotazione Quota UE B	Pagamenti effettuati al 31/12/2025 nel rispetto dei massimali di misura del PSR Spesa Pubblica D	Pagamenti effettuati al 31/12/2025 nel rispetto dei massimali di misura del PSR Quota UE E	Percentuale di utilizzo della dotazione sulla base delle spese sostenute nel rispetto dei massimali di misura (Quota UE) F=E/B
AGEA	Lazio	1.070.543.943,17	497.831.583,15	1.070.309.792,68	497.789.532,20	99,99
	Abruzzo	603.856.472,63	318.561.358,64	603.499.945,17	318.409.579,51	99,95
	Campania	2.283.547.316,22	1.473.470.148,61	2.282.373.430,09	1.472.415.709,43	99,93
	Marche	847.706.872,74	394.368.346,12	847.209.859,81	394.067.945,45	99,92
	Sicilia	2.768.871.176,75	1.792.683.750,65	2.767.260.791,14	1.791.176.814,18	99,92
	Puglia	2.039.503.454,15	1.328.099.465,34	2.037.214.682,62	1.326.047.413,27	99,85
	Liguria	389.192.823,58	185.780.826,15	388.539.458,03	185.281.112,73	99,73
	Umbria	1.146.671.903,90	534.715.696,72	1.144.539.613,46	532.991.249,83	99,68
	Friuli-Venezia Giulia	398.600.188,17	179.847.357,08	397.089.628,22	179.195.858,88	99,64
	Molise	281.848.163,64	140.821.641,76	280.326.773,74	140.074.633,35	99,47
	Programma nazionale	2.832.009.576,17	1.287.130.515,77	2.805.515.137,94	1.275.207.824,07	99,07
	Rete rurale nazionale	130.037.984,27	67.671.767,00	128.473.400,76	66.857.557,74	98,80
	Valle d'Aosta	182.247.090,84	81.668.763,79	178.886.809,00	80.020.407,32	97,98
	Basilicata	842.877.310,04	552.987.093,89	816.915.925,39	529.651.599,42	95,78

¹¹⁰ Cfr: Nota MASAF citata.



Totale - AGEA		15.817.514.276,27	8.835.638.314,67	15.748.155.248,05	8.789.187.237,38	97,47
AVEPA	Veneto	1.561.234.938,73	702.140.733,89	1.561.234.935,20	702.140.732,37	100,00
ARTEA	Toscana	1.241.072.014,52	582.576.819,58	1.240.701.803,71	582.379.819,94	99,97
ARCEA	Calabria	1.386.319.633,90	903.253.687,41	1.384.493.233,67	901.679.641,30	99,83
ARPEA	Piemonte	1.404.843.831,81	656.818.361,73	1.403.131.252,43	655.341.573,15	99,78
AGREA	Emilia-Romagna	1.560.723.106,86	713.039.800,69	1.557.847.175,31	711.416.426,51	99,77
ARGEA	Sardegna	1.645.523.474,06	862.421.030,30	1.638.830.127,24	857.510.850,60	99,43
APPAG	Trento	389.161.174,64	179.599.730,73	387.386.361,29	178.337.585,70	99,30
OPPAB	Bolzano	486.239.828,38	218.907.027,76	480.947.389,46	216.297.876,24	98,81
OP LOMBARDIA	Lombardia	1.514.293.549,96	695.355.655,72	1.477.790.596,04	673.962.927,38	96,92
TOTALE ORGANISMI PAGATORI		27.006.925.829,13	14.349.751.162,48	26.880.518.122,40	14.268.254.670,57	99,43

Fonte: MASAF - Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale

Nel corso del 2025, inoltre, il Ministero ha riferito che - con il supporto istruttorio dell'AGEA - sono state erogate le risorse addizionali messe a disposizione dall'Unione europea (Regolamento di esecuzione (UE) 2024/2675) in favore dei settori agricoli colpiti da problemi specifici che hanno inciso sulla redditività dei produttori, pari a 37,4 milioni di euro, unitamente ad un cofinanziamento nazionale fino al 200 per cento. La misura - c.d. riserva di crisi - è stata indirizzata al sostegno degli agricoltori colpiti - da un lato - dalle straordinarie condizioni di siccità, registratesi nel meridione e nelle isole e - dall'altro - dai fenomeni alluvionali occorsi nelle Regioni centrali¹¹¹.

In particolare - con il decreto MASAF 11 marzo 2025¹¹² - sono stati regolati i controlli e l'esecuzione dei pagamenti relativi alle domande di contributo ammesse, da eseguire entro il 30 aprile 2025, per la quota UE e, entro il 31 luglio 2025, per la quota nazionale.

Alla prima scadenza, a fronte di 71.161 domande, pari ad una richiesta di finanziamento di importo complessivo di euro 109.263.226,46, l'istruttoria risultava completata per 70.805 aziende, con il relativo pagamento per un importo complessivo di euro 107.720.059,87 (di cui euro 35.903.097,73 a carico del finanziamento UE ed euro 71.816.962,14 a carico del cofinanziamento nazionale).

Al 31 luglio 2025, risultano esser state positivamente valutate ulteriori 96 domande e, quindi, disposta l'erogazione di risorse pari a euro 819.388,93, gravanti interamente sui Fondi nazionali.

¹¹¹ Cfr. Nota di riscontro del MASAF n. prot. 0261544 dell'1/06/2026.

¹¹² Il provvedimento ha modificato/integrato il precedente decreto MASAF n. 675528 del 23 dicembre 2024.



Complessivamente – riferisce il Ministero - il numero delle domande accolte ammonta a 70.901, in relazione alle quali sono stati erogati euro 108.539.448,80.

Per quel che concerne il settore della pesca – rammentato che in detto ambito si registra una parziale sovrapposizione dei periodi di programmazione 2014/2022 (FEAMP) e 2021/2027 (FEAMPA) – al 31 dicembre 2025, il Programma operativo nazionale - PON del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura - FEAMPA¹¹³ ha registrato risultati significativamente migliorativi rispetto alle annualità precedenti, raggiungendo impegni per 440,9 milioni di euro (244,5 milioni di euro nel 2024), di cui 239,4 milioni in quota UE (140 milioni di euro nel 2024), con la selezione di 6.578 operazioni (la dotazione finanziaria complessiva per il periodo 2021/2027 ammonta a 987,3 milioni di euro¹¹⁴). Anche la spesa realizzata è cresciuta in misura rilevante, attestandosi a 159,3 milioni di euro (34,6 milioni nel 2024) di cui 89,7 milioni di euro in quota UE (18,2 milioni nel 2024). La specifica voce <Assistenza Tecnica> ha parimenti raggiunto risultati incrementali, con impegni complessivi pari a 43,4 milioni di euro e pagamenti per 19,3 milioni di euro¹¹⁵.

Con riguardo, invece, all’andamento della programmazione FEAMP per il periodo 2014/2022 ¹¹⁶, in data 21 luglio 2025, è stata inviata ai Servizi della Commissione della domanda di pagamento finale, secondo la previsione del succitato art. 14 par. 3 del Reg. (UE) 2024/795, ed è stato successivamente disposto, il 13 febbraio 2026, l’invio dei “conti finali”, riepilogativi delle posizioni creditorie finali dell’Italia e degli altri documenti afferenti al Pacchetto di affidabilità.

Alla chiusura del periodo in esame (31 dicembre 2025), si rileva l’ulteriore crescita degli impegni complessivi che, inclusa l’Assistenza tecnica, raggiungono 958,09 milioni di euro (di

¹¹³ Si ricorda che tale Fondo è stato istituito con il Regolamento UE 2021/1139 del 7 luglio 2021, quale nuovo strumento finanziario di sostegno del settore pesca e acquacoltura per il periodo di programmazione 2021-2027.

¹¹⁴ Con il d.m. n. 69969 del 14 febbraio 2022 è stato effettuato il riparto della quota unionale (pari a 518,2 milioni), disponendo l’affidamento del 55,07 per cento delle risorse agli Organismi intermedi (285,41 milioni), mentre la restante parte (44,93 per cento) è stata affidata all’Autorità di gestione (232,81 milioni).

¹¹⁵ Cfr. Nota MASAF cit. Rispetto ai dati aggregati, la distribuzione delle attività tra Autorità di gestione e Organismi pagatori è la seguente: l’importo impegnato dall’Autorità sulle procedure già selezionate è di circa 248,2 milioni di euro di cui in quota UE 143 milioni di euro, per 4858 operazioni (pari al 61,43 per cento della propria dotazione). L’importo totale impegnato, invece, dagli Organismi intermedi è pari a poco più di 192,7 milioni di euro, di cui in quota UE 96,3 milioni per 1900 operazioni selezionate (pari al 33 per cento della propria dotazione). Per quanto riguarda i pagamenti, l’Autorità di gestione ne ha effettuati per 106,7 milioni di euro, di cui circa 63,5 in quota UE, mentre gli Organismi intermedi per poco più di 52,5 milioni di euro, di cui 26,2 milioni di euro in quota UE.

¹¹⁶ Si ricorda che tale Fondo costituisce lo strumento finanziario di sostegno europolitano per i settori della pesca e dell’acquacoltura per il periodo 2014/2020, che è stato introdotto con il Regolamento (UE) 508/2014.



cui 522,7 milioni in quota UE), mentre i pagamenti effettuati risultano attestati a 943,1 milioni di euro (di cui circa 513,2 milioni in quota UE)¹¹⁷.

Nel prospetto che segue sono rappresentati tali risultati, in relazione alle diverse <priorità> previste dal Programma.

Tabella 8

Stato di attuazione del PO FEAMP al 31.12.2025

Priorità	Impegni totali al 31.12.2025	Pagamenti totali al 31.12.2025	Pagamenti totali/Impegni totali %
1 - Promuovere una pesca sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	300.193.425	295.997.465	98,6
2 - Favorire un'acquacoltura sostenibile sotto il profilo ambientale, efficiente in termini di risorse, innovativa, competitiva e basata sulle conoscenze	118.613.296	117.005.284	98,6
3 - Promuovere l'attuazione della PCP	124.270.369	117.125.435	94,3
4 - Aumentare l'occupazione e la coesione territoriale	78.042.537	77.527.640	99,3
5 - Favorire la commercializzazione e la trasformazione	279.023.802	277.462.914	99,4
6 - Favorire l'attuazione della PMI	1.395.913	1.395.913	100,0
Assistenza Tecnica	56.557.317	56.603.120	100,1
TOTALE	958.096.659	943.117.771	98,4

Fonte: MASAF - Dipartimento della politica agricola comune e dello sviluppo rurale

3. Le rettifiche finanziarie

Al fine di escludere le spese irregolari¹¹⁸ dal finanziamento dell'UE, sia gli Stati membri che la Commissione¹¹⁹ sono tenuti, ove necessario, ad effettuare rettifiche finanziarie che consistono in una soppressione totale o parziale del contributo pubblico per un'operazione o programma operativo. Le rettifiche finanziarie perseguono vari obiettivi: escludere dal finanziamento UE le spese in violazione delle regole; assicurare l'efficienza nell'impiego delle risorse e salvaguardare il bilancio dell'Unione da frodi e irregolarità.

Il sistema si muove su due binari paralleli, a seconda di quale autorità rilevi l'errore o la frode. Così, si possono presentare:

1. rettifiche effettuate dagli Stati membri (livello nazionale): le autorità nazionali individuano le irregolarità tramite i soggetti erogatori e i controlli di secondo livello. Se

¹¹⁷ Dati forniti da MASAF - Dipartimento per la sovranità alimentare e ippica (DG della pesca marittima e dell'acquacoltura).

¹¹⁸ Ai sensi dell'art. 2, paragrafo 36, per " irregolarità " si intende qualsiasi violazione del diritto dell'Unione o nazionale relativa alla sua applicazione, derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico coinvolto nell'attuazione dei fondi SIE che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio dell'UE mediante l'imputazione di spese indebite.

¹¹⁹ Cfr. art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.



lo Stato rileva l'errore autonomamente, può riutilizzare i Fondi per altri progetti regolari all'interno dello stesso Programma operando una sostituzione (salvo eccezioni specifiche);

1. rettifiche effettuate dalla Commissione europea (livello comunitario): se lo Stato membro fallisce nel rilevare l'irregolarità e questa viene scoperta successivamente dagli audit della Commissione o della Corte dei conti europea, le autorità europee applicano la rettifica direttamente. In questo caso si perde il diritto al riutilizzo.

Le rettifiche finanziarie decise dalla Commissione (ripetizione), pertanto, vengono chiamate “rettifiche finanziarie nette” in quanto comportano una perdita di risorse per lo Stato membro che non può riutilizzare i fondi per altri progetti.

Nella politica di coesione, le rettifiche sono disciplinate dal Regolamento recante Disposizioni Comuni (RDC). Nello specifico, tali procedure sono regolate dagli articoli (artt.) 143 e 144 del Regolamento (UE) n. 1303/2013 per il ciclo di programmazione 2014 - 2020, e dagli articoli 103 e 104 del Regolamento (UE) n. 2021/1060 per il ciclo 2021 - 2027, i quali pongono in capo agli Stati membri l'obbligo di prevenire, correggere, segnalare le irregolarità e recuperare gli importi indebitamente versati.

Le autorità nazionali dispongono di due scelte:

- il ritiro, che consiste nel ritirare le spese irregolari dal programma non appena vengono rilevate, detraendole dalla successiva domanda di pagamento intermedio, mettendo pertanto a disposizione di altre operazioni il finanziamento dell'UE;

- il recupero, che consiste nel lasciare le spese nel programma in attesa del risultato della procedura di recupero della sovvenzione indebitamente versata dai beneficiari e nel detrarre le spese dalla successiva domanda di pagamento intermedio solo in seguito all'effettivo recupero.

Nella *gestione concorrente*, lo Stato membro avvia le procedure di riscossione nazionali contro il beneficiario privato o pubblico. Nella *gestione diretta* (es. Fondi Horizon, gestiti da Bruxelles) è la Commissione UE che accerta l'irregolarità tramite i propri servizi e/o l'OLAF ed emette, direttamente, un ordine di recupero (*recovery order*), con valore di titolo esecutivo nei confronti del beneficiario.



3.1. Procedure di rettifica relative ai programmi 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027.

Aggiornamento su indagini in ambito FEASR, riduzioni o recuperi di finanziamenti

Nell'ambito del complesso quadro normativo, la maggiore incidenza delle rettifiche finanziarie continua ad essere rappresentata dalla politica agricola comune (FEAGA e FEASR), ancorché, nel corso degli anni, siano stati interessati anche gli altri Fondi.

Si indica, di seguito, lo stato di avanzamento delle indagini già aperte e delle quali si è riferito negli anni precedenti:

Le indagini *RDO/2019/001* (Sicilia, in relazione ai casi di irregolarità 2010/16, 2010/37 e 2010/51) e *RDO/2019/002* (Sicilia e Basilicata, in relazione ai casi di irregolarità 2006/91, 2006/92, 2009/12, 2009/93, 2009/188, 2009/215, 2008/47 e 2008/48) sono state chiuse con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 30 aprile 2024 C (2024) 3538. Le rispettive correzioni finanziarie sono state pari a euro 80.127,05 e a euro 298.159,41.

Con riferimento alle tre successive indagini a valere sul fondo FEOGA, Sezione Orientamento, relative a programmi operativi delle Regioni Sicilia, Puglia e Calabria, si rappresenta quanto segue.

- L'indagine *RDO/2022/001* è stata chiusa con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 2 luglio 2025 C (2025) 4280, con una correzione finanziaria pari a euro 1.207.587,19;

- Le indagini *RDO/2022/003* e *RDO/2022/004* sono state chiuse con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 2 marzo 2026 C (2026) 1306, con correzioni finanziarie quantificate, rispettivamente, in euro 1.050.566,38 ed euro 275.748,41.

L'indagine *FV/2020/005/IT*, avente per oggetto le organizzazioni di produttori ortofrutticoli e i relativi programmi operativi di settore, è stata definita con Decisione di esecuzione della Commissione europea del 19 novembre 2025 C (2025) 7762. La rettifica finanziaria applicata è stata pari a euro 28.671.192,22.

L'indagine *RDI/2023/805* è stata formalmente archiviata, in data 11 giugno 2025, senza alcuna correzione finanziaria a carico dell'Italia.



Risultano, invece, tuttora aperte e non concluse, le procedure di rettifica in materia di fondi FEASR relative alle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020, per le quali gli importi non sono ancora definiti. Nello specifico:

- *RD3/2024/003*: a seguito della riunione bilaterale, tenutasi il 4 febbraio 2026, è attualmente in corso lo scambio delle informazioni supplementari richieste dai servizi della Direzione generale dell'Agricoltura e dello sviluppo rurale (DG AGRI);

- *RD3/2025/004*: l'istruttoria è ancora in fase iniziale e non ha ancora originato provvedimenti definitivi.

In merito alle dieci procedure di correzione finanziaria, di cui all'art. 144 del Reg. (UE) n. 1303/2013 (Rettifica della Commissione europea), per la illegittima limitazione del subappalto, prevista come tetto fisso e astratto dalla normativa nazionale sugli appalti pubblici, in violazione delle Direttive dell'UE (come riconosciuto dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con le storiche sentenze *Vitali* C-63/18 e *Tedeschi* C-402/18 e dalla Commissione Europea), la situazione, come rappresentata analiticamente dall'IGRUE, è la seguente.

Nel 2024 si erano concluse sei delle dieci procedure di correzione finanziaria avviate dalla Commissione europea, ai sensi dell'art. 144 del Reg. (UE) n. 1303/2013. In particolare, nel mese di gennaio 2024, la Commissione ha formalmente comunicato, alle Autorità dei programmi coinvolti, l'accettazione della quantificazione delle irregolarità in materia di subappalto, invitando le stesse Autorità a procedere all'attuazione delle rettifiche finanziarie applicabili individuate durante il periodo di programmazione, fino al periodo contabile 2021-2022, a confermare formalmente la loro effettiva implementazione e ad indicare la domanda di pagamento in cui sono state apportate tali rettifiche. La Commissione ha considerato conclusa la procedura di rettifica finanziaria al ricevimento di tale comunicazione formale.

Nel 2025, si sono concluse due delle quattro procedure di correzione finanziaria ancora aperte nel 2024, relative al PON Legalità e al POR Lazio FESR. In particolare, la Commissione ha considerato concluse le procedure di rettifica finanziaria al momento del ricevimento della comunicazione formale attestante l'effettiva implementazione delle misure correttive e l'indicazione della domanda di pagamento in cui tali rettifiche sono state applicate.

La procedura relativa al POR Lazio FSE si è invece conclusa nel mese di febbraio 2026.



Per quanto riguarda, infine, la procedura POR Molise FESR/FSE, la Commissione europea è in procinto di trasmettere la lettera di chiusura.

Da ultimo, si segnala anche la pendenza, *ex artt.* 144 e 145 del Regolamento UE n. 1303/2013, di una procedura di rettifica finanziaria a carico della Regione Basilicata, avviata dai servizi della CE con nota Ares (2025) 7461415 del 9 settembre 2025, per operazioni effettuate a valere sul FSE POR Basilicata 2014-2020 (CCI 2014/IT05SFOP016) – *Audit* di conformità EPM (2014-2024) – Missione di *Audit* n. DAC114IT1045¹²⁰.

3.2. I recuperi e le rettifiche riguardanti programmi finanziati da Fondi dell'UE

Con riferimento alla chiusura della programmazione 2014/2020, l'IGRUE rappresenta, suddivisi per Programma operativo e per Fondo, gli importi ritirati e recuperati trasmessi dalle Amministrazioni titolari che si sono avvalse della facoltà prevista dall'art. 14 del Reg. (UE) 2024/795 (c.d. Regolamento STEP). Tale norma, ha concesso la deroga di presentare l'ultimo pacchetto di affidabilità e i documenti di chiusura definitiva di quel ciclo entro il 15 febbraio 2026.

Per tale ciclo (2014/2020), in merito alle procedure di ritiro, il totale degli importi ammonta ad euro 137.265.653 per il Fondo FESR e ad euro 58.430.797 per il Fondo FSE. In merito alle procedure di recupero, il totale complessivo è pari ad euro 30.627 per il Fondo FESR e ad euro 12.996 per il Fondo FSE.

Per quanto riguarda, invece, la nuova programmazione 2021/2027, i cui regolari pacchetti annuali di affidabilità sono disciplinati dall'art. 98, par. 1 del Reg. (UE) n. 2021/1060, alla scadenza del primo trimestre 2026, il quadro è il seguente:

- *Programmazione nazionale*: non risultano, ad oggi, ritiri o recuperi.
- *Programmazione regionale*: in merito alle procedure di ritiro, dall'analisi dei dati emerge che il totale complessivo ammonta a euro 1.987.928,56 per il fondo FESR e a euro

¹²⁰ L'obiettivo principale dell'audit era esaminare le procedure e il lavoro dell'Autorità di audit dei programmi FESR e FSE della Basilicata, compresa la riesecuzione di un campione degli audit delle operazioni effettuati dall'Autorità di audit per l'esercizio contabile 2019-2020. In proposito, i servizi della Commissione, stante la rilevazione di talune irregolarità che dimostrerebbero una grave carenza nel funzionamento efficace dei sistemi di gestione e di controllo, hanno proposto di applicare una rettifica finanziaria mediante riduzione del sostegno del FSE al programma operativo. Successivamente, l'Autorità di *audit* Basilicata, con nota n. 15057 del 26 gennaio 2026, ha esposto le proprie controdeduzioni con le quali ha inteso non accettare le conclusioni provvisorie dei Servizi della CE. All'attualità, ai fini delle conclusioni in merito all'applicazione della rettifica finanziaria, si è in attesa di conoscere i termini temporali dell'audizione (a breve), alla quale lo Stato membro, a norma dell'art. 145.4, deve essere convocato dalla Commissione.



373.846,39 per il fondo FSE+ (per un totale parziale di euro 816.257 relativi al primo invio, poi aggiornato). Non risultano al momento importi recuperati.

Si specifica, altresì, che, sul totale dei 48 Programmi complessivi del ciclo 2021/2027, sono stati formalmente presentati 41 pacchetti di affidabilità annuali. Tutti i suddetti conti e documenti sono tuttora in fase di esame e validazione da parte dei servizi della Commissione europea.

In merito alle attività di recupero delle somme nei confronti delle Amministrazioni regionali o locali per procedure di rettifica o riduzione dei finanziamenti, l'IGRUE ha fornito aggiornamenti, nel corso del 2025, relativi alla programmazione 1994/1999. In particolare, a seguito della Decisione C (2024) 8135 finale del 15 novembre 2024, la Commissione europea ha emesso la nota di addebito n. 2518011355 dell'8 ottobre 2025. Il conseguente versamento operato dalle Autorità italiane ha permesso il recupero di complessivi euro 3.029.635,39, riferiti a 20 casi OLAF.

Per quanto riguarda il Fondo FEAMP, il MASAF – Dipartimento della sovranità alimentare e dell'ippica - ha segnalato che, con riferimento al periodo di programmazione 2014-2020, dai dati acquisiti dal sistema informativo SIPA (Sistema italiano della pesca e acquacoltura), per l'annualità 2025, risultano degli importi certificati successivamente ritirati e/o recuperati, come di seguito indicati:

- Quota FEAMP: euro 2.031.021 mentre nel 2024 erano pari a euro 148.268;
- Quota nazionale (Fondo di rotazione): euro 620.544, a fronte di euro 103.788, per il 2024;
- Quota regionale: euro 2.100, mentre nel 2024 era pari a euro 44.480.

Per il FEAMPA, relativo al periodo di programmazione 2021-2027, non si registrano ritiri e/o recuperi.

Quanto alle attività di recupero di somme legate a procedure di rettifica o riduzione di finanziamento, non risultano attivate azioni giudiziarie nei confronti delle Amministrazioni regionali (Organismi intermedi), poiché i recuperi avvengono già tramite compensazione. Quando l'Unione europea eroga i rimborsi all'Italia, il MASAF trattiene direttamente le somme contestate a valere sulle successive domande di pagamento rimborsate dalla Commissione europea.



In relazione alle spese sostenute dagli organismi pagatori, riconosciute dagli Stati membri e dichiarate a titolo del FEAGA o del FEASR, ma escluse dal finanziamento dell'Unione, sono intervenute le rilevanti Decisioni della Commissione, come da seguente prospetto.

Tabella 9

DECISIONI APPLICATE NELL'ANNO SOLARE 2025			
Numero decisione	Importo Totale	Ricorso al Tribunale UE	Settori FEAGA/FEASR interessati
Decisione n. 76 n. 2025/1147 del 11.06.25, notificata con C (2025)3622	2.794.198	No	Ristrutturazione e riconversione vigneti ARTEA. Liquidazione conti es. finanziario 2021- organismo pagatore AGEA.
Decisione n. 77 n. 2025/2334 del 19.11.25, notificata con C (2025)7762	211.281.474	No	Programmi operativi OP AGEA/ARTEA/AGREA/AVEPA/OPLO;condizionalità ARCEA liquidazione conti 2023 ARTEA;liquidazione conti 2020' OP AGEA; riconoscimento e gestione debiti op AGEA; gestione debiti 2020 ARCEA.
Totale anno 2025	214.075.077		

Fonte: nota AGEA

Per quanto riguarda la Decisione di esecuzione (UE) 2025/1147 della Commissione dell'11 giugno 2025, come riferito dall'AGEA, in qualità di Organismo di coordinamento e pagatore, essa comprende due indagini; la prima, *VIN/2023/002*, ha riguardato progetti relativi alla ristrutturazione e alla riconversione dei vigneti, per un importo di euro 755.474. Tenuto conto di quanto rilevato durante l'*audit* e delle ulteriori informazioni acquisite, la DG AGRI non ha avuto la sufficiente garanzia che le Autorità italiane avessero effettuato i controlli necessari per accertare se la domanda di diversa collocazione dei vigneti soddisfacesse i requisiti di cui all'art. 46, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1308/2013 e all'art. 30 del Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1150. Ad avviso della stessa DG AGRI, infatti, è stato rilevato il rischio che le spese tecniche e di progettazione integrassero costi non ammissibili, incidendo sull'esercizio finanziario 2023. L'applicazione, da parte delle Autorità italiane, del controllo essenziale "esecuzione di controlli amministrativi, comprese verifiche incrociate, su tutte le domande di aiuto e di pagamento" è risultata carente.

La seconda indagine, *CEB/2023/054*, invece, ha riguardato la liquidazione dei conti per l'esercizio finanziario 2021, per un importo di euro 2.038.724. Per tale esercizio, l'organismo di certificazione e la DG AGRI hanno individuato rischi finanziari per il FEAGA e il FEASR, connessi all'inosservanza dei termini per l'emissione degli ordini di recupero. La DG AGRI ha valutato come un rischio accertato per i Fondi il fatto che, a seguito della prima segnalazione



di irregolarità, la sospensione cautelativa dei pagamenti futuri e la relativa notifica ai beneficiari fossero avvenute in ritardo. Infatti, come dichiarato dalle stesse Autorità italiane, le richieste di restituzione per taluni dossier sono state inviate oltre il termine dei 12/18 mesi; di conseguenza, ai debitori non è stato notificato il recupero delle somme indebite nei tempi dovuti. Tali ritardi hanno compromesso l'efficacia delle procedure di riscossione, traducendosi in un rischio concreto per i Fondi, amplificato dall'applicazione tardiva della cosiddetta "regola del 50/50".

Per quanto riguarda la Decisione di esecuzione (UE) 2025/2334 della Commissione, del 19 novembre 2025, non è stata proposta impugnativa, in quanto l'Avvocatura dello Stato ha ritenuto che non sussistessero elementi idonei a sostenere, con ragionevoli probabilità di successo, un contenzioso di fronte al Tribunale di primo grado dell'Unione europea. La Decisione 2025/2334 ha investito sette indagini, sulle quali si ritiene opportuno qui riferire, in considerazione dei rilevanti importi.

L'indagine *FV/2020/005/IT* ha riguardato i Programmi operativi per un importo di euro 28.671.192. I Servizi dell'UE hanno riscontrato debolezze nell'esecuzione dei controlli amministrativi, con riferimento alla solidità delle stime per gli investimenti inferiori a euro 20.000. Infatti, secondo i Servizi della Commissione europea, l'Organismo pagatore AGEA non ha fornito prove conclusive sui controlli relativi ad alcune Regioni, sulla coerenza e la qualità tecnica del programma, proponendo una rettifica forfettaria del 5 per cento, riscontrando, altresì, carenze sulla definizione di talune opzioni semplificate di costo (costi standard). In tal senso, le Autorità italiane, già nel corso della fase del contraddittorio, hanno affidato, per il tramite del MASAF, lo studio di tali calcoli all'ente di ricerca ISMEA. A seguito del completamento di tali studi, le Autorità italiane hanno proceduto con un ricalcolo puntuale del rischio relativamente ai programmi operativi 2018, 2019 e 2020. I Servizi della Commissione Europea hanno riscontrato voci di costo, non ammissibili nell'elenco delle azioni, ritenute tali nell'ambito dei PO nel settore dell'ortofrutta.

Per l'indagine *INT/2022/003/IT*, relativa al Programma destinato alle scuole per un importo di euro 2.651.551, l'AGEA evidenzia che i Servizi dell'UE avevano rilevato carenze nei controlli e monitoraggi per valutare la ragionevolezza sui costi per le attività aggiuntive intraprese dagli aggiudicatari, per accertare l'ammissibilità dell'aiuto. Gli elementi più importanti sono la rettifica dovuta al mancato rispetto dei limiti e dei vari massimali e l'inammissibilità dei costi di trasporto e di distribuzione. Su questo punto, le audizioni non



hanno consentito, all'organo di conciliazione, di individuare eventuali possibilità di conciliare le posizioni delle parti.

L'indagine *XC/2022/002/IT*, per un importo di euro 1.744.067 metteva in evidenza, secondo l'UE, il mancato rispetto del controllo essenziale denominato "portata e qualità dei controlli in loco", per gli aiuti, soggetti ai requisiti di condizionalità, versati, per gli anni di domanda 2020, 2021 e 2022, ai beneficiari che detengono bovini, ovini e/o caprini. Le Autorità italiane hanno stabilito la sussistenza del rischio, ma non hanno fornito un calcolo del rischio per i Fondi e, pertanto, la DG AGRI ha applicato, ai sensi dell'art. 12, paragrafo 7, lettera a), del Regolamento delegato (UE) n. 907/2014 e secondo gli Orientamenti relativi al calcolo delle rettifiche finanziarie nel quadro delle procedure di verifica di conformità e di liquidazione finanziaria dei conti (C (2015) 3675 dell'8 giugno 2015), una rettifica forfettaria del 10 per cento.

Per l'indagine *CEB/2024/056/IT*, che riguarda la "liquidazione dei conti 2023", per un importo di euro 190.333, la DG AGRI ha ritenuto che l'assenza di procedure adeguate a garantire un seguito tempestivo ai recuperi abbia rappresentato un'inosservanza del controllo essenziale "procedure e controlli atti a garantire che gli importi indebitamente versati siano tempestivamente individuati, recuperati e rimborsati ai Fondi". La DG AGRI ha accertato, quindi, che le carenze individuate generassero un rischio per i Fondi.

Per l'indagine *CEB/2021/055/IT*, che riguarda la "liquidazione dei conti 2020", per un importo di euro 8.833.850, la DG AGRI ha tenuto conto della posizione dell'Organo di conciliazione e dell'assenza di nuove informazioni da parte delle Autorità italiane, dopo l'audizione di conciliazione del 2024. La DG AGRI ha, pertanto, proposto una rettifica forfettaria del 10 per cento, per ovviare alla carenza del controllo essenziale "attuazione di procedure atte a garantire che sia dato seguito al recupero di un credito entro un anno dal verificarsi dell'ultimo evento o dell'ultima azione rilevante a norma della procedura nazionale di recupero applicabile". Inoltre, la DG AGRI ha ribadito che i ritardi, nel dare seguito alle procedure di recupero, rivelano una mancanza di diligenza imputabile alle autorità amministrative o a un altro organismo ufficiale dello Stato membro e che, di conseguenza, la Commissione può applicare una rettifica finanziaria a norma dell'art. 54, paragrafo 5, del Regolamento (UE) n. 1306/2013.

Nell'ambito dell'indagine *PAY/2019/001/IT*, relativa al "riconoscimento e gestione dei debiti", per un totale di 166.434.808 euro, la DG AGRI ha considerato sia le conclusioni



dell'Organo di conciliazione sia le informazioni fornite dalle Autorità italiane. Le richieste di conciliazione riguardavano i punti 1.1 "Delega" e "Monitoraggio" sugli organismi delegati, 1.2.2.1 "Iscrizione nel registro dei debitori" e 1.2.3.1 "Casi irrecuperabili" della lettera di notifica della rettifica.

Per il punto 1.1, l'AGEA ha fornito nuove informazioni sui controlli delegati, ma queste non sono state confermate dall'organismo di certificazione. La DG AGRI ha, quindi, basato la sua valutazione sui dati verificati dall'organismo di certificazione, che evidenziavano ritardi e un numero insufficiente di controlli di supervisione. In assenza di controlli adeguati, la DG AGRI ha applicato una rettifica forfettaria del 2 per cento sulla spesa totale degli esercizi finanziari interessati. Il rischio per i Fondi è stato quantificato in 8.982.435 euro per il 2018, 62.965.096 euro per il 2019 e 62.457.310 euro per il 2020.

Per la registrazione del debito, l'Organo di conciliazione ha condiviso la posizione della DG AGRI, secondo cui la sospensione dei pagamenti futuri da parte dell'organismo pagatore non equivale a un ordine di recupero.

Relativamente ai "casi irrecuperabili", l'organo di conciliazione ha riconosciuto che DG AGRI e le Autorità italiane avevano opinioni divergenti sulle disposizioni regolamentari UE. La DG AGRI ha confermato la propria posizione, indicando un rischio per i Fondi di 19.537.905 euro, per la registrazione del debito e di 3.713.395 euro, per i casi irrecuperabili.

A conclusione, in relazione all'indagine *PAY/2020/001/IT*, con riguardo alla gestione dei debiti per l'esercizio finanziario 2020, per un importo di euro 2.755.672, risulta, come riportato da AGEA, la posizione, della DG AGRI, di conferma delle carenze individuate nel funzionamento dei tre controlli essenziali, come di seguito specificate:

KC1. "Procedure e controlli atti a garantire che gli importi indebitamente versati siano tempestivamente individuati, recuperati e rimborsati ai Fondi";

KC2. "Procedure e controlli atti a garantire l'esattezza delle registrazioni contabili e dei dati relativi alla gestione dei debiti";

KC3. "Procedure e controlli atti a garantire la completezza del registro dei debitori e delle tabelle di cui agli allegati II e III del regolamento (UE) n. 908/2014".

Le carenze individuate nel funzionamento di questi tre controlli essenziali generavano, secondo la Commissione, un rischio per i Fondi relativamente ai debiti segnalati nell'esercizio finanziario 2020.



4. Le irregolarità e le frodi segnalate nel 2025. I dati emergenti

La tutela dei propri interessi finanziari costituisce un interesse prioritario per le Istituzioni dell'Unione europea (artt. 317 e 325 TFUE) per la realizzazione delle politiche comunitarie, ma anche per gli Stati membri al fine di evitare lesioni al principio di legalità, nonché distorsioni economiche e sociali. Le irregolarità conseguono alla violazione di disposizioni di diritto comunitario, nonché anche di norme nazionali che consentono, alla regolamentazione comunitaria, di dispiegare la sua piena efficacia.

Giova rammentare che – per quanto attiene al settore agricolo – i Regolamenti (UE) n. 2015/1971 e n. 2015/1975, ora sostituiti dai Regolamenti (UE) n. 205/2024 e n. 206/2024, prevedono la comunicazione, alla Commissione europea, delle informazioni sulle irregolarità, di importo unitario superiore a euro 10.000, riguardanti il FEAGA ed il FEASR.

Il monitoraggio delle irregolarità avviene trimestralmente tramite il sistema informativo IMS (*Irregularities Management System*)¹²¹, predisposto dall'Ufficio europeo per la lotta antifrode-OLAF. Nell'esercizio in esame, gli Organismi pagatori italiani hanno comunicato all'OLAF, mediante il portale IMS, complessivamente n. 200 casi irregolari.

Di tali segnalazioni, 191 hanno riguardato irregolarità di carattere non fraudolento, per un corrispettivo finanziario di euro 22.869.819 e 9 hanno comunicato sospette frodi per un corrispettivo finanziario di euro 1.158.473¹²².

I numeri delle irregolarità sono in deciso aumento rispetto ai 118 casi del 2024 e ai 155 casi del 2023. Il relativo corrispettivo finanziario delle fattispecie rilevate nel 2025, pari ad euro 24.028.292, è risultato in lieve diminuzione rispetto al dato riscontrato nel 2024 (pari a un importo di euro 25.051.667), ma comunque superiore rispetto a quello rilevato nel 2023, ammontante ad euro 16.501.467.

Tra i casi segnalati nel 2025, 170 hanno riguardato il FESR; 27 casi il FSE; 3 casi hanno riguardato il FEOGA/Sez.O (2 casi nel 2024).

Sotto il profilo procedurale, per 191 fattispecie rilevate nel 2025 (a fronte delle 111 del 2024) sono state attivate procedure amministrative, mentre per i restanti 9 casi (rispetto ai 7 del 2024) sono stati avviati procedimenti giudiziari.

¹²¹ La banca dati IMS si fonda sul sistema disciplinato dai Regolamenti (CE) n. 1681/94 (modificato dal reg. (CE) n. 2035/05) e (CE) n. 1848/06, in tema di fondi strutturali, i quali pongono a carico dei Paesi membri, tramite caricamento al sistema, un obbligo di comunicazione all'OLAF dei casi di irregolarità o di frode, in applicazione del principio di leale cooperazione, sancito dall'art. 4, paragrafo 3, del Trattato sull'Unione europea (TUE).

¹²² Dati forniti dalla Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per gli affari europei.



Tabella 10

**SEGNALAZIONI DI IRREGOLARITA'/FRODE INVIATE AD OLAF
(dati distinti per fondo ed annualità)**

AUTORITA'	2024				2025			
	FESR	SE	FEOGA	totale	FESR	SE	FEOGA	totale
Dip. Pol. Coesione e per il sud ex Agenzia per la Coesione Territoriale	1		0	2	0		0	1
Abruzzo	0		0	0	8		0	9
Basilicata	0		0	1	0		0	0
Calabria	13		1	34	42	1	0	63
Campania	9		0	9	12		0	13
Emilia-Romagna	1		0	3	2		0	2
Lazio	2		0	2	1		0	1
Liguria	0		0	0	1		0	1
Lombardia	11		0	11	10		0	10
Marche	2		0	2	5		0	6
Molise	0		0	0	0		3	3
Ministero delle imprese e del Made in Italy	8		0	8	7		0	7
Ministero dell'Università e Ricerca	0		0	0	0		0	0
Ministero dell'istruzione e del Merito	4		0	5	0		0	2
Ministero della Cultura	0		0	0	21		0	21
Piemonte	1		0	2	2		0	2
Prov.Autonoma TN	0		0	0	2		0	2
Puglia	10		0	12	31		0	31
Sardegna	2		0	6	4		0	4
Sicilia	0		1	1	0		0	0
Toscana	14		0	19	9		0	9
Valle D'Aosta	0		0	0	0		0	0
Veneto	1		0	1	13		0	13
Totale complessivo	79	7	2	118	170	7	3	200

Fonte: elaborazione PG su dati PCM - Dipartimento per gli Affari Europei.

Più nel dettaglio, all'interno delle irregolarità e frodi rilevate tramite l'interrogazione della banca dati IMS, effettuata dal Dipartimento per gli affari europei, sui fondi SIE, si rileva che 20,93 milioni di euro (18,83 milioni di euro nel 2024) sono relativi al FESR, 2,97 milioni di euro (5,76 milioni di euro nel 2024), sono relativi al FSE e per il FEOGA-O, 0,13 milioni di euro (0,45 milioni di euro nel 2024).

Nel prospetto seguente è rappresentata, relativamente al FESR, FSE e FEOGA, la dimensione finanziaria delle segnalazioni per l'anno 2025, poste a confronto con l'anno precedente, unitamente al dato riguardante le singole Amministrazioni coinvolte.



Tabella 11

Autorità	2024	2025
Dip.Pol. Coesione e per il sud - ex Agenzia per la Coesione Territoriale	196.413,80	16.435,43
Abruzzo	0	270.155,55
Basilicata	217.897,98	0
Calabria	14.499.482,86	12.669.086,68
Campania	347.371,12	3.295.787,82
Emilia-Romagna	738.257,94	88.814,34
Friuli-Venezia Giulia	0	0
Lazio	41.975,35	13.218,34
Liguria	0	50.440,57
Lombardia	533.058,95	400.912,42
Marche	65.167,04	354.899,14
Molise	0	0
Ministero della Cultura	0	1.887.388,60
Ministero dell'Istruzione e del Merito	165.600,87	86.958,69
Ministero dell'Università e della Ricerca	0	0
Ministero delle Imprese e del Made in Italy	669.966,86	1.584.403,94
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti	0	0
Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste	0	131.513,57
Piemonte	41.102,05	169.571,51
Puglia	5.993.147,74	1.040.658,11
Provincia Autonoma di Bolzano	0	0
Provincia Autonoma di Trento	0	26.877,80
Sardegna	479.073,45	1.313.201,00
Sicilia	261.652,53	0
Toscana	756.476,19	229.005,52
Umbria	0	0
Valle d'Aosta	0	0
Veneto	45.022,23	398.963,26
Totale	25.051.666,96	24.028.292,29

Fonte: elaborazione PG su dati PCM - Dipartimento per gli Affari Europei



Con uno sguardo all'importo complessivo di irregolarità e frodi, si registra una diminuzione generale degli importi in relazione alle fattispecie segnalate, per circa 1 milione di euro, come si evince dalla tabella sopra riportata.

Nonostante il calo globale, alcune specifiche amministrazioni hanno registrato incrementi significativi. In particolar modo si segnalano, tra le amministrazioni con maggiore aumento, gli importi relativi alla Regione Campania per circa 3,3 milioni di euro, al Ministero della cultura, per circa 1,9 milioni di euro, al Ministero delle imprese e del made in Italy, per un importo di circa 1,6 milioni di euro e la Regione Sardegna, per un importo di 1,3 milioni di euro.

Anche nel 2025 sono state avviate procedure di “decertificazione” dei progetti interessati da irregolarità, determinandone l'esclusione diretta dal finanziamento europeo. Tali operazioni hanno interessato un importo pari a euro 21,22 milioni (rispetto ai 18,23 milioni del 2024), corrispondente a circa l'88 per cento dell'ammontare complessivo delle irregolarità segnalate.

Si ricorda che questa procedura consente di considerare “chiusi” i relativi casi ai fini unionali, fatti salvi i profili di indebita percezione o utilizzazione a carico dei beneficiari, con i conseguenti effetti penali, contabili e amministrativi.

Nel prospetto che segue è rappresentato il quadro completo delle fattispecie irregolari che hanno originato le misure di decertificazione.

Tabella 12

QUADRO SINOTTICO DECERTIFICAZIONI 2025.						
Autorità	Importo coinvolto quota irr. UE	Importo pagato quota irr. UE	Importo decertificato quota irr. UE	Importo recuperato quota irr. UE	Importo da recuperare quota irr. UE 2025	Importo da recuperare quota irr. UE 2024
Dip.to per le Politiche di Coesione e per il Sud PON Governance 14/20	16.435,43	16.435,43	16.435,43	0,00	16.435,43	196.413,80
Ministero Agricoltura, Sovr.tà Alim.re e Foreste	131.513,57	88.549,82	0,00	0,00	88.549,82	0,00
Ministero della Cultura	1.887.388,60	1.887.388,60	1.887.388,60	40.213,70	1.847.174,90	0,00
Ministero delle Imprese e del Made in Italy	1.584.403,94	1.584.403,94	1.201.063,63	1.152.871,89(**)	431.532,05	669.966,86
Ministero dell'Istruzione e del Merito	86.958,69	78.384,47	78.384,47	78.384,47	0,00	165.600,87
Abruzzo	270.155,55	270.155,55	109.357,03	59.457,77	210.697,78	0,00
Basilicata	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	217.897,98
Calabria	12.669.086,68	12.669.086,68	12.101.539,91	320.119,01	12.348.967,67	14.482.361,48
Campania	3.295.787,82	3.295.787,82	3.295.787,82	0,00 (*)	0,00	328.686,92
Emilia-Romagna	88.814,34	88.814,34	0,00	0,00	88.814,34	0,00
Lazio	13.218,34	13.218,34	13.218,34	13.218,34	0,00	0,00
Liguria	50.440,57	50.440,57	50.440,57	0,00	50.440,57	0,00



Lombardia	400.912,42	400.912,42	389.593,23	85.353,02	315.559,40	328.509,64
Marche	354.899,14	354.899,14	336.383,15	18.515,99	336.383,15	67.167,04
Piemonte	169.571,51	169.571,51	169.571,51	0,00	169.571,51	41.102,05
Provincia Aut.na Trento	26.877,80	26.877,80	12.875,24	12.875,24	14.002,56	0,00
Puglia	1.040.658,11	1.040.658,11	1.040.658,11	0,00	1.040.658,11	5.993.147,47
Sardegna	1.313.201,00	790.691,12	67.351,20	0,00	790.691,12	174.284,91
Sicilia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	261.652,53
Toscana	229.005,52	229.005,52	67.645,41	0,00	229.005,52	357.728,09
Veneto	398.963,26	301.165,86	257.569,43	220.128,36(***)	81.037,50	45.022,23
Totale complessivo	24.028.292,29	23.055.281,18	21.095.263,08	2.001.137,79	18.018.099,58	23.329.541,87

Fonte: elaborazione PG su dati PCM - Dipartimento per gli Affari Europei

(*) non dovrà essere effettuato alcun recupero in quanto l'importo coinvolto è stato riportato su fondi nazionali, per altro progetto per compensazione ed altro non è stato erogato al beneficiario;

(**) recupero avvenuto a mezzo compensazione.

(***) con riferimento ad 1 caso il recupero è avvenuto tramite compensazione.

Dal punto di vista quantitativo, appaiono rilevanti i dati della Regione Calabria, con oltre 12 milioni di euro decertificati (a fronte dei 14 milioni di euro del 2024), i quali risultano oggetto di analoghe procedure di recupero a livello nazionale.

Nello stesso settore, con riguardo ai fondi per l'agricoltura, le irregolarità registrate interessano complessivamente 298 casi (291 nel 2024). L'importo di spesa complessivo si attesta a euro 51.388.780 (euro 30.877.795 nel 2024), a fronte di un ammontare irregolare effettivo pari a euro 16.686.858 (euro 24.330.459 nel 2024).

Tali fattispecie risultano così ripartite:

- irregolarità non fraudolente: 288 casi (268 nel 2024), per un valore di spesa complessivo pari a euro 50.266.347 (euro 22.880.310 nel 2024);
- casi accertati come fraudolenti: 10 casi (23 nel 2024), per un importo segnalato di euro 1.122.433 (euro 1.450.149 nel 2024).

4.1. Le attività di contrasto alle irregolarità e frodi

Il perseguimento dell'illecita erogazione e percezione delle risorse pubbliche cofinanziate da fondi europei costituisce diretta applicazione dell'art. 325 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE) e dei principi di assimilazione, cooperazione ed effettività della tutela. In base a tali principi, gli Stati membri devono adottare, per contrastare le frodi che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure strutturali impiegate per tutelare i propri interessi finanziari nazionali.

Nell'ambito della gestione concorrente, ai sensi dell'art. 63 del Regolamento (UE, Euratom) n. 2018/1046 (cosiddetto Regolamento finanziario), la responsabilità primaria per la



prevenzione, l'individuazione e la rettifica di irregolarità e frodi è attribuita agli Stati membri, tenuti a realizzare solidi Sistemi di Gestione e Controllo (SiGeCo) per garantire la sana gestione finanziaria, la trasparenza e la non discriminazione.

Con il d.lgs. n. 9 del 2021¹²³ la normativa nazionale è stata adeguata al Regolamento (UE) 2017/1939, istitutivo della Procura europea (EPPO - *European Public Prosecutor's Office*), organismo indipendente incaricato di indagare, perseguire e portare in giudizio i reati che ledono il bilancio dell'Unione, quali frodi, corruzione e riciclaggio. L'EPPO persegue tali condotte in tutti gli Stati membri aderenti, secondo i criteri disciplinati dalla "Direttiva PIF" (Direttiva UE 2017/1371). La Procura è articolata su un livello centrale a Lussemburgo e un livello decentrato, composto da una rete di magistrati nazionali (Procuratori europei delegati).

La collaborazione con l'EPPO è proseguita sulla base degli accordi di lavoro sottoscritti con il Procuratore generale presso la Corte dei conti il 13 settembre 2021, integrati sul piano operativo dalla successiva nota dell'11 maggio 2022 (prot. n. 629). A tal proposito, lo stesso Regolamento istitutivo (UE) 2017/1939 prevede l'obbligo per le Istituzioni, gli organi e le Autorità competenti degli Stati membri, di comunicare, senza indebito ritardo, all'EPPO¹²⁴, qualsiasi condotta criminosa in relazione alla quale la Procura potrebbe esercitare la propria competenza.

Infine, l'indirizzo di coordinamento della Procura Generale n. 6 del 6 dicembre 2024 ha ulteriormente specificato le modalità di trasmissione degli atti di citazione e delle sentenze emesse dagli uffici della Corte dei conti verso le Autorità di gestione, ai fini del tempestivo inserimento nel sistema informativo IMS (*Irregularities Management System*).

La collaborazione con l'EPPO risulta particolarmente utile, atteso che gli altri organi dell'UE, quali l'OLAF (l'Ufficio europeo per la lotta antifrode), EUROJUST (l'Agenzia

¹²³ Cfr. d.lgs 2 febbraio 2021, n. 9, recante "Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea «EPPO»".

¹²⁴ Il Regolamento che istituisce l'EPPO è stato adottato nel quadro della procedura della cooperazione rafforzata il 12 ottobre 2017 ed è entrato in vigore il 20 novembre 2017. Attualmente gli Stati partecipanti sono 22. L'EPPO persegue in tutta Europa i reati a danno degli interessi finanziari dell'UE, disciplinati dalla "Direttiva PIF" del 2017 (Direttiva (UE) 2017/1371). La Procura europea è articolata a livello centrale e decentrato, operando attraverso una rete di magistrati nazionali sotto la supervisione dell'Ufficio di Lussemburgo. L'Istituzione conta attualmente 166 procuratori delegati europei e lo scorso anno ha visto formalizzare l'adesione, rispettivamente il 20 marzo e il 19 luglio, della Polonia e della Svezia nonché il rafforzamento della cooperazione con le Autorità dei Paesi candidati all'adesione all'Unione europea.



dell'Unione per la cooperazione giudiziaria penale) ed EUROPOL (l'Ufficio europeo di polizia) non dispongono delle facoltà di condurre indagini e di esercitare azioni penali¹²⁵.

Nel 2025¹²⁶ è proseguito l'incremento dell'attività della Procura europea (EPPO), che ha aperto 2.030 nuovi casi, registrando un aumento del 35 per cento rispetto al 2024. A fine esercizio, le indagini attive totali si sono attestate a 3.602 casi, per un valore complessivo dei danni stimati superiore a euro 67,27 miliardi (quasi il triplo rispetto ai 24,8 miliardi del 2024). I casi di frode nelle spese, relativi a fondi, sussidi o aiuti dell'Unione, rappresentano il 68 per cento delle indagini attive, ossia 2.450 procedimenti.

L'EPPO si è confermata un punto di riferimento centrale per le segnalazioni di reato: nel 2025 ne ha ricevute e istruite 6.966 (+6 per cento sul 2024), alimentate principalmente da denunce di privati (4.629) e da comunicazioni delle Autorità nazionali (2.107).

Sul piano dell'attività giudiziaria, il tasso di condanna si è attestato intorno al 95 per cento, con una crescita dei rinvii a giudizio del 34 per cento rispetto all'anno precedente (275 rinvii totali). Su richiesta della Procura, i giudici competenti hanno disposto ordini di congelamento patrimoniale per euro 1,13 miliardi, con un valore effettivo di beni bloccati nel corso dell'anno pari a euro 288,93 milioni.

L'Italia si conferma tra i principali fronti operativi dell'EPPO: al 31 dicembre, le inchieste attive nel Paese erano 991, per un danno potenziale stimato in euro 28,71 miliardi.

Le frodi più rilevanti intercettate sul territorio nazionale si concentrano principalmente su due assi: le frodi sulla spesa non legate ad appalti (*non-procurement*) e quelle sul gettito fiscale, in particolare, le frodi IVA e doganali, quest'ultima voce ampiamente diffusa anche negli altri Stati membri.

5. Osservazioni conclusive

Il quadro politico-economico nazionale ed internazionale in cui si inseriscono i rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione Europea si presenta, anche nel 2025, contrassegnato da perdurante complessità.

¹²⁵ Le indagini di competenza dell'EPPO sono quelle che riguardano un ambito che supera l'interesse nazionale al recupero dei fondi, implicando la necessità di coordinamento transnazionale e coinvolgendo gli interessi finanziari dell'Unione, nonché al suo presunto ammontare (superiore a euro 100.000) ovvero ai riflessi che il caso può generare, per il coinvolgimento di funzionari, agenti dell'Unione o membri delle istituzioni dell'Unione ovvero ancora per la dimensione transfrontaliera delle condotte.

¹²⁶ I dati sull'attività delle Procure europee sono tratti dal Rapporto annuale della Procura europea relativo all'attività svolta nel 2025.



Nel descritto contesto, lo sviluppo futuro di tali rapporti è destinato ad essere fondamentalmente inciso dal processo di approvazione del nuovo bilancio eurounitario, avviato dalla Commissione europea con la presentazione, in data 16 luglio 2025, della pertinente proposta per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034. Il modello ivi rappresentato si presenta, infatti, innovativo e connotato da una struttura più semplice, articolata in sole tre rubriche di “spese operative”, cui si aggiunge quella destinata alle spese di funzionamento degli organi unionali; è altresì prevista una significativa rielaborazione dei c.d. strumenti speciali, tra i quali permarrrebbe, come unico strumento <tematico>, quello destinato ai fondi per l’Ucraina.

All’esito dell’*iter* di esame e approvazione del nuovo documento finanziario sarà possibile valutare quale sarà l’assetto degli strumenti finanziari unionali e quali saranno i meccanismi di funzionamento degli stessi.

Nell’attuale quadro di programmazione pluriennale, deve notarsi che lo strumento eurounitario di sostegno “*Recovery and Resilience Facility* - RRF, rappresenta ancora il fattore determinante della posizione del nostro Paese quale “beneficiario netto”, avendo ricevuto maggiori risorse rispetto a quelle riversate nelle casse unionali: l’Italia, infatti, ha versato a titolo di contribuzione un importo complessivo pari a 19,93 miliardi di euro (17,63 nel 2024) ed ha ricevuto risorse pari a 44,39 miliardi di euro (37,29 nel 2024).

Sul piano quantitativo va sottolineato come, nell’annualità in esame, vi sia stato un rilevante incremento, nell’ambito delle risorse unionali, proprio delle dotazioni finanziarie imputabili al richiamato programma straordinario, che hanno raggiunto l’importo di 31,08 miliardi di euro, pari al 70 per cento: a fronte di tale dato, si noti che gli accrediti <ordinari>, per il 2025, sono risultati, invece, inferiori a quelli registrati nel biennio precedente.

In questi termini, si presenta viepiù evidente come – in condizioni ordinarie (ovverosia in assenza di tale ausilio finanziario *extra ordinem*) - il saldo accrediti/versamenti risulterebbe negativo per circa 10 miliardi di euro, delineandosi la preesistente condizione dell’Italia quale contributore netto dell’Unione (ciò, a maggior ragione, ove si scomputassero anche i contributi addizionali a valere sul programma REACT-EU).

La composizione dei versamenti dello Stato italiano, presenta un’inversione di tendenza rispetto al biennio precedente, in quanto risultano in aumento sia le Risorse proprie che la Risorsa IVA, nonché quella parametrata al Reddito nazionale lordo - RNL (c.d. Quarta Risorsa),



che conferma, altresì, la sua primaria incidenza in termini dimensionali: la Risorsa plastica e il contributo all'Ucraina presentano, invece, un lieve decremento.

Per quel che concerne lo stato di avanzamento dei programmi nazionali finanziati con i fondi strutturali – la cui dotazione destinata all'Italia, nel ciclo di programmazione 2021/2027, ammonta a complessivi 74,9 miliardi di euro – deve osservarsi che, anche nel 2025, pur potendosi rilevare risultati in crescita rispetto al 2024, nondimeno la consistenza degli impegni assunti e dei pagamenti effettuati non può dirsi soddisfacente.

Per i fondi FESR/FES+/JTF/FEAMPA i programmi nazionali hanno raggiunto un livello di impegni del 43,89 per cento, mentre la spesa si è attestata al 14,20 per cento; mentre i Programmi regionali - nelle Regioni più sviluppate - hanno registrato un avanzamento maggiore sia in termini di impegni (50,85 per cento delle risorse programmate), che di spesa (20,99 per cento delle risorse programmate), a fronte di una situazione nelle Regioni in transizione di impegni pari al 38,66 per cento e spesa al 14,12 per cento e, nelle Regioni meno sviluppate di risultati, rispettivamente, al 23,28 per cento e 10,91 per cento.

Per quel che concerne i Programmi della cooperazione territoriale europea con Autorità di gestione italiana si sono registrati impegni pari al 51,32 per cento, mentre sul versante dei pagamenti il dato è pari solo al 9,07 per cento e, in relazione alla dotazione finanziaria destinata agli strumenti AMIF/BMVI/ISF, gli impegni si sono attestati al 27,6 per cento e i pagamenti al 5,1 per cento.

I dati non appaiono positivi nel loro complesso atteso che, pur emergendo un andamento incrementale – a due anni dalla chiusura del periodo di programmazione – solo le Regioni più sviluppate hanno superato il 50 per cento degli impegni sulle risorse stanziare e il 20 per cento dei pagamenti, mentre i Programmi nazionali, quelli regionali per le regioni in transizione e meno sviluppate, nonché gli strumenti specifici AMIF/BMVI/ISF si posizionano al di sotto di tali valori.

Con riferimento al precedente periodo 2014/2020, al 31 dicembre 2025, si riscontra un ulteriore avanzamento dei progetti finanziati con i Fondi FESR e FSE, che assorbono la porzione più rilevante delle risorse previste (65,39 miliardi di euro), risultando impegni pari al 107,9 per cento, e pagamenti pari al 95,38 per cento.

Rispetto ai risultati del 2024, i dati di settore presentano più marcate asimmetrie: sul versante degli impegni si è registrata un'ulteriore crescita per i Programmi nazionali e per quelli regionali gestiti dalle Regioni meno sviluppate, mentre si è determinato un decremento



apprezzabile per i POR nelle Regioni più sviluppate; nei POR delle Regioni in transizione e nei Programmi di cooperazione territoriale, invece, le percentuali sono rimaste quasi invariate. Sul fronte dei pagamenti, va rilevato il dato in controtendenza delle Regioni più sviluppate, peggiorativo rispetto all'annualità precedente, mentre per gli altri Programmi si rilevano risultati in crescita, anche apprezzabile (PON e POR regioni meno sviluppate). Il quadro descritto, comunque migliorativo nel complesso, trova riscontro nella dimensione della spesa certificata nell'anno per i Fondi FESR/FSE, che è stata pari a 60,69 miliardi di euro (54,5 nel 2024). Per quel che concerne gli Interventi di cooperazione territoriale europea, tutti i Programmi risultano chiusi al 31 dicembre 2025: la spesa pubblica certificata si è attestata a 869,38 milioni di euro, di cui 859,77 milioni in quota UE.

Con riguardo alle misure rientranti nella Politica agricola comune – rammentato che, anche per l'annualità 2025, si è determinata la concorrenza di assegnazioni finanziarie riferite a diversi periodi di programmazione (2014/2022 e 2021/2027) - si è registrata, per il periodo 2014/2022, in relazione ai Programmi di sviluppo regionale – PSR, un'ulteriore progressione positiva a fronte dei dati registrati in chiusura del 2024, coerente con il definitivo esaurimento dell'arco temporale di riferimento. In particolare, al 31 dicembre 2025, risultano spese complessive pari a 26,88 miliardi di euro, con una quota di cofinanziamento UE di 14,68 miliardi, corrispondente ad una percentuale di utilizzo delle risorse, rispetto a quanto programmato, pari al 99,43 per cento.

In relazione al periodo di programmazione 2021/2027, nella gestione degli interventi finanziati con il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), l'Italia ha certificato, per il 2025, una spesa totale pari a 1,8 miliardi di euro in <quota UE>, rispettando il *target* richiesto per evitare il disimpegno automatico delle risorse stanziare. Il Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste ha riferito, al riguardo, che – considerando anche le risorse nazionali – nel triennio 2023-2025 sono stati erogati ai beneficiari oltre 4 miliardi di euro. Anche con riferimento all'impiego dei finanziamenti a valere sul fondo FEAGA, a fronte di una spesa programmata di 4,09 miliardi di euro, sono stati effettuati pagamenti per 3,99 miliardi di euro, raggiungendo un risultato prossimo al totale impiego degli stanziamenti previsti.

Infine, in relazione al settore della pesca, con riferimento al ciclo di programmazione 2023/2027 (FEAMPA), l'annualità in esame ha registrato una significativa progressione sia nel volume degli impegni assunti che delle somme pagate rispetto a quanto rilevato nel 2024: gli



impegni hanno raggiunto i 440,9 milioni di euro (244,5 milioni nel 2024) e i pagamenti 159,3 milioni di euro (34,6 milioni nel 2024).

Con riguardo al precedente periodo di programmazione (FEAMP 2014/2022), sono stati inviati i documenti di chiusura, in data 21 luglio 2025, la Domanda di pagamento finale e, il 13 febbraio 2026, i “Conti finali” riepilogativi delle posizioni creditorie dell’Italia e gli altri documenti afferenti al Pacchetto di affidabilità (art. 14 par. 3 del Reg. (UE) 2024/795). Al 31 dicembre 2025, si è riscontrata l’ulteriore crescita degli impegni complessivi che, inclusa l’Assistenza tecnica, hanno raggiunto 958,09 milioni di euro e dei pagamenti effettuati, attestati a 943,1 milioni di euro.

L’analisi dei risultati attuativi dei diversi programmi di sostegno eurounitario evidenzia, anche per il 2025, una situazione di persistenti asimmetrie, con riguardo alla capacità di impegno e di spesa delle risorse previste nel ciclo di programmazione 2021/2027, laddove, invece, la chiusura del ciclo programmatorio precedente segnala risultati positivi, avendo beneficiato, peraltro, di un’estensione temporale importante. In questo contesto resta indefettibile e prioritario l’impegno delle amministrazioni referenti e dei soggetti attuatori nell’attività di controllo sullo stato di avanzamento degli interventi, non solo per evitare il disimpegno dei finanziamenti attribuiti ma anche per assicurarne il corretto impiego; un’attenta opera di monitoraggio e verifica, inoltre, concorre anche all’individuazione di eventuali fenomeni patologici e al promovimento di idonee iniziative di contrasto.

A tale riguardo, il perseguimento dell’illecita erogazione e percezione delle risorse pubbliche si è confermato nell’anno in esame asse prioritario dell’azione di vigilanza su irregolarità e frodi nell’utilizzo dei Fondi UE, in adempimento del mandato costituzionale e dei vincoli stringenti imposti dagli articoli 317 e 325 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE).

Il dato relativo alle rettifiche finanziarie definitive inflitte dalla Commissione europea per carenze nei controlli essenziali evidenzia criticità strutturali rilevanti. Nel corso dell’anno solare 2025, la DG AGRI ha applicato, come riportato, due pesanti sanzioni finanziarie a carico dello Stato italiano, di ammontare complessivo, pari a euro 214.075.077, per un importo, quindi, molto significativo.

La decisione delle Autorità italiane di non proporre ricorso dinanzi al Tribunale dell’UE contro tali provvedimenti rende definitive queste sanzioni, quali perdite per le finanze nazionali.



Appare rilevante sottolineare che la dilazione dei tempi amministrativi nell'emissione delle richieste di restituzione agli illegittimi beneficiari abbia contribuito alla perdita definitiva dei Fondi.

Inoltre, l'esternalizzazione o la delega delle funzioni ispettive a enti terzi o locali non deve sollevare l'amministrazione titolare dall'obbligo di una vigilanza stringente. Appare potenzialmente utile rafforzare i controlli di secondo livello; le verifiche incrociate devono essere rafforzate e tracciate digitalmente, anche al fine di una piena implementazione degli efficaci strumenti di controllo informatico che il rapido sviluppo tecnologico rende ora disponibili, anche in chiave preventiva.

I dati sulle procedure di ritiro da parte delle Autorità nazionali e recupero dai beneficiari mostrano come vi sia una netta prevalenza dei ritiri che consentono di salvaguardare il *target* di assorbimento nazionale ed evitano la perdita definitiva del finanziamento. I recuperi risultano, invece, confinati ad ipotesi ed importi marginali.

Sotto il profilo degli obblighi di trasparenza, recependo il dettato della nuova disciplina unionale recata dai Regolamenti (UE) 2024/205 e 2024/206 (succeduti ai regolamenti del 2015), gli Organismi pagatori italiani hanno censito e trasmesso all'OLAF, tramite il portale IMS, complessivamente 200 casi irregolari di importo unitario superiore a euro 10.000.

Il netto incremento quantitativo dei casi rilevati nel 2025 (+69 per cento rispetto al 2024) non ha generato un parallelo aumento del danno finanziario complessivo, il quale ha registrato, anzi, una contrazione di circa 1 milione di euro. Tale fenomeno indica una progressiva riduzione dell'importo medio per singola irregolarità; tale evoluzione può rappresentare la spia che sistemi di *audit* interno degli Organismi pagatori stanno affinando la capacità di intercettare anche anomalie parziali e ridotte, prima che le stesse inficino l'intero valore dei progetti finanziati.

Sotto il profilo della qualificazione giuridica, la netta prevalenza delle irregolarità non fraudolente (191 casi, per euro 22.869.819) rispetto alle sospette frodi (9 casi, per euro 1.158.473) confina la componente dolosa tra le fattispecie scoperte a una quota inferiore al 5 per cento del totale, derubricando la stragrande maggioranza degli eventi ad errori formali, ritardi documentali o incomprensioni applicative da parte dei beneficiari.

Sotto il profilo dei rapporti con gli Organismi sovranazionali, l'esercizio in esame ha registrato un ulteriore consolidamento delle sinergie operative con la Procura europea (EPPO), la cui attività investigativa è cresciuta anche sul territorio nazionale.



Il tempestivo fluire delle segnalazioni qualificate ha alimentato l'azione penale dell'EPPO; inoltre, la ricezione dei provvedimenti giudiziari ha permesso alle Amministrazioni e agli Organismi pagatori di attivare tempestivamente i meccanismi interni di autotutela contabile, contribuendo a ridurre il rischio di pregiudizio definitivo a carico delle finanze pubbliche nazionali.

Al 31 dicembre 2025, le inchieste attive nel nostro Paese erano 991, per un danno potenziale complessivo stimato nell'iperbolica cifra di 28,71 miliardi di euro. Tale dato, se da un lato conferma la centralità del territorio italiano nell'allocazione dei fondi europei (*in primis* le risorse del PNRR), dall'altro testimonia la rilevanza di fenomeni patologici nell'impiego delle risorse; anche nel 2025 l'Italia si conferma al primo posto in assoluto nell'Unione europea per numero di frodi e valore economico dei danni stimati. L'Italia da sola genera quasi la metà del danno economico complessivo contestato da EPPO in tutta l'Unione.

L'esercizio 2025 ha constatato un sistema unionale e nazionale con rilevazioni statistiche in crescita sul piano repressivo e giudiziario, ma che richiede ulteriore attenzione sulla tempestività amministrativa e sull'effettività dei recuperi. Si avverte la necessità di trasformare la rilevante mole di dati e segnalazioni in azioni di ritiro e recupero, rapide e definitive, salvaguardando l'integrità delle risorse pubbliche e l'onorabilità istituzionale del Paese nel contesto dell'Unione Europea.



CAPITOLO IV

DIRITTO ALLA SALUTE E SPESA SANITARIA

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

Sommario: 1. Premessa; 2. La spesa sanitaria; 3. Gli obiettivi strategici del Ministero della salute per il 2025; 4. I livelli essenziali delle prestazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente; 5. L'assistenza sanitaria di prossimità: lo stato di attuazione al 31 dicembre 2025; 6. La crisi del personale sanitario e il fenomeno dei medici "a gettone". L'appalto di servizi medici e infermieristici. Soluzioni organizzative alternative; 6.1 Le misure volte a fronteggiare il problema della carenza degli organici; 6.2 Soluzioni organizzative alternative. L'appalto di servizi medici e infermieristici (c.d. medici e infermieri "a gettone"); 7. L'effettività del diritto alla salute e i tempi di erogazione delle prestazioni: la gestione delle liste d'attesa; 8. Conclusioni.

1. Premessa

Come è noto, la Consulta ha di recente affermato il principio secondo cui è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione¹²⁷, in tal modo superando la precedente visione che relegava il diritto alla salute in una dimensione cedevole o servente rispetto alle esigenze di bilancio, sostanzialmente concependolo quale "diritto finanziariamente condizionato" (*cf.* sent. n. 248/2011 Corte cost., in linea con la precedente sent. n. 445/1990).

Con la sentenza n. 195/2024, i Giudici costituzionali hanno, infatti, sostenuto che alle spese destinate a fornire prestazioni inerenti ai diritti sociali, alle politiche sociali e alla famiglia, nonché alla tutela della salute, deve essere riconosciuta una "preferenza qualitativa", essendo "spese costituzionalmente necessarie". Sono due i concetti di fondo enucleabili: a) da un lato, l'esistenza di incompressibili diritti fondamentali, b) dall'altro, la priorità, in caso di tagli alla spesa pubblica, di interessare altre disponibilità "indistinte", prima di toccare le risorse destinate alla tutela di diritti incompressibili¹²⁸.

I flussi finanziari costituiscono, pertanto, il valore strumentale e non più orientativo dell'agire statale, nel rispetto di quella gerarchia assiologica che pervade, secondo una parte

¹²⁷ Corte cost., sent. n. 195/2024 che richiama sent. n. 275/2016.

¹²⁸ Sulla difficile individuazione nei bilanci pubblici delle spese e delle disponibilità indistinte, *cf.* C. Forte e M. Pieroni "La sentenza n. 195 del 2024 della Corte costituzionale: commento a prima lettura", in "Federalismi", 2025.



della dottrina, l'intero assetto costituzionale e nel cui alveo è possibile rinvenire un "nucleo" fondamentale di norme o, meglio, di valori, non soggetto a limitazioni o compressioni, neppure a mezzo di revisione costituzionale, scivolandosi altrimenti in un sovvertimento dell'ordine costituzionalmente stabilito.

La tutela della salute, quindi, quale diritto fondamentale dell'individuo e interesse della collettività espressamente previsto dall'art. 32 della Cost., caratterizzato dai principi costituzionali di universalità, solidarietà ed equità, non può prescindere dalla centralità del Servizio sanitario nazionale (SSN), dall'attuazione dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), dal rafforzamento dell'assistenza territoriale, dalla valorizzazione dei professionisti sanitari e dagli strumenti offerti dalla digitalizzazione, attraverso le potenzialità informative del fascicolo sanitario elettronico e lo sviluppo dei servizi di telemedicina.

Inoltre, il programmato ingresso dell'intelligenza artificiale (IA) nel campo assistenziale costituisce senza dubbio un evento epocale, perché la protezione e l'effettività della salute devono svolgersi entro adeguate, spesso strette, tempistiche. Le tante applicazioni già sperimentate in ambito sanitario, nonché i modelli IA potranno verosimilmente contribuire, con il loro uso responsabile, a ridurre i tempi di attesa nella prestazione del servizio, abbattendo i ritardi dell'assistenza, anche nella sua funzione preventiva.

2. La spesa sanitaria

La spesa sanitaria si compone di due macrocategorie: spesa pubblica e spesa privata, che include quella intermediata da fondi sanitari e da polizze assicurative, nonché la spesa *out-of-pocket*, direttamente sostenuta dai cittadini.

Secondo i dati ISTAT-SHA¹²⁹, la spesa sanitaria pubblica ha subito un incremento significativo dal 2020 al 2022, grazie alle risorse investite per fronteggiare la pandemia COVID-19, passando da euro 114.691 milioni del 2019 a euro 130.364 milioni nel 2022.

La spesa sanitaria privata *out-of-pocket*, d'altro canto, ha registrato in 10 anni un incremento medio annuo dell'1,6 per cento, corrispondente ad un aumento totale di euro 5.326 milioni, con un'impennata significativa nel 2023 (+10,3 per cento), pari a + euro 3.806 milioni rispetto al 2022. Questo dato svela la crisi dell'offerta sanitaria che ha investito il SSN a seguito

¹²⁹ Fonte: Sistema dei conti della sanità (ISTAT-SHA). Tale sistema consente di raffrontare i dati con la spesa sanitaria *out-of-pocket* e intermediata.



del periodo pandemico, nel corso del quale, come si vedrà, è divenuta più complessa la gestione delle liste di attesa.

Nel 2025 la spesa sanitaria ammonta a 141,54 miliardi di euro, con una crescita del 2,5 per cento rispetto ai 138 miliardi dell'anno precedente e con una previsione di incremento progressivo fino ai 159,44 miliardi di euro nel 2029¹³⁰. Va, tuttavia, rilevato che il registrato incremento tra il 2024 e il 2025 è inferiore rispetto alle previsioni per il 2025, contenute nel Documento programmatico di finanza pubblica (DPFP), di ottobre 2025, che stimava una spesa sanitaria di poco più di 144 miliardi.

Il Documento di finanza pubblica 2026 (DFP) certifica, per l'anno 2025, un rapporto spesa sanitaria/PIL pari al 6,3 per cento, invariata rispetto al 2024. Le analisi sul Documento di finanza pubblica 2026 non rilevano alcuna inversione di tendenza rispetto al *trend* di tale rapporto, che rimane fermo al 6,4 per cento del Pil fino al 2029. Di contro, a fronte di una crescita media annua del Pil nominale del 2,6 per cento, per il triennio 2027-2029, il DFP 2026 stima un incremento della spesa sanitaria del 2,37 per cento.

Tra le voci che registrano l'incremento più consistente rispetto ai valori del 2025, si evidenzia la spesa per consumi intermedi (più 3,7 per cento) e quella per i redditi da lavoro dipendente (più 2,9 per cento), tenuto conto degli incrementi retributivi a regime derivanti dai rinnovi contrattuali e dei maggiori costi in termini di nuove assunzioni, nonché di altri miglioramenti economici.

Nel 2026 si prevede una spesa sanitaria di 148,52 miliardi (-1,41 miliardi rispetto alla previsione contenuta nel DPFP, ovvero 149,93 miliardi). Le previsioni 2027-2029 vedono crescere la spesa sanitaria a un tasso medio annuo del 2,4 per cento¹³¹. Tali previsioni incorporano gli oneri a regime per i miglioramenti economici connessi al futuro rinnovo delle procedure negoziali del personale dipendente e convenzionato con il SSN relative al triennio 2025-2027, nonché i costi per il rinnovo delle intese negoziali riferite al triennio 2028-2030. Nel DFP si precisa, altresì, che le previsioni concernenti il triennio 2027-2029 includono gli oneri per la stabilizzazione degli interventi sulla spesa corrente legati alla Missione 6 (Salute) del PNRR e alla riforma dell'assistenza territoriale (d.m. 77 del 2022). Tale previsione dovrà,

¹³⁰ Fonte: Documento di finanza pubblica 2026, Analisi e tendenze di finanza pubblica, MEF (2026).

¹³¹ Fonte: Documento di finanza pubblica 2026, Analisi e tendenze di finanza pubblica, cit.



tuttavia, tenere conto dello stanziamento per il fondo sanitario nazionale del 2026, pari a 143,1 miliardi, con rilevanti effetti sui bilanci delle Regioni.

3. Gli obiettivi strategici del Ministero della salute per il 2025

L' "investimento" per la tutela del bene salute, da considerarsi, oramai, non più solo un costo, è una misura che il Ministero ritiene fondamentale per affrontare la sfida richiesta, *"mobilitando e razionalizzando le risorse dedicate disponibili, nel rispetto dei vincoli legati alla tenuta economica e sociale del paese"*¹³². Ciò al dichiarato fine di accrescere il valore del Sistema sanitario nazionale (SSN), per svilupparne le potenzialità intrinseche, tanto in termini di efficienza che di resilienza e inclusività, per la costruzione di una sanità del futuro, più accessibile ed equa.

Il rilancio del SSN, assunto nella sua centralità ordinamentale, passa per la messa a disposizione, ove necessario, di maggiori risorse finanziarie, umane, digitali, strumentali, strutturali e tecnologiche, tra le quali spicca, in via di sperimentazione, l'intelligenza artificiale (IA).

Nell'indirizzo ministeriale, carattere prioritario continua a rivestire la composizione di quelle criticità che compromettono l'accessibilità e la fruibilità delle prestazioni sanitarie, al fine di garantire l'erogazione dei servizi entro tempi appropriati, in relazione a patologie e specifiche necessità di cura.

Per il 2025, il Ministero ha previsto la realizzazione di un programma straordinario per la riduzione delle liste di attesa, basato su specifiche e ben strutturate misure, tra le quali una delle più rilevanti, in attuazione di recenti interventi normativi, è indubbiamente quella costituita dalla *"piattaforma nazionale delle liste di attesa e dell'organismo di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria"*, quale strumento che negli ultimi anni ha contribuito ad innovare la medicina dell'emergenza e dell'urgenza.

Per il superamento delle asimmetrie e delle frammentazioni, oltreché per la creazione di un assetto più omogeneo su tutto il territorio nazionale, l'Atto di indirizzo ben mette in luce come sia già in atto un percorso di rafforzamento dell'assistenza sanitaria in grado di affermare una più equa proporzionalità dell'intervento nei tre macro-livelli in cui essa si articola (prevenzione, assistenza territoriale, assistenza ospedaliera), evidenziandosi come siffatta opera

¹³² Cfr. Atto di indirizzo per l'anno 2025 del Ministro della salute, pubblicato il 31 gennaio 2025.



di potenziamento si renda necessaria anche a fronte delle dinamiche demografiche che segnano il progressivo invecchiamento della popolazione e del moltiplicarsi dell'incidenza di malattie croniche.

In tale prospettiva, secondo il Ministero, occorre muoversi in un'ottica sempre più lontana dal c.d. “ospedalocentrismo”, valorizzando l'attività e le competenze professionali dei medici di base, nonché quelle dei medici del Ruolo Unico di Assistenza Primaria (MMG – PLS e Continuità Assistenziale), allo scopo di assicurare un'assistenza sanitaria sempre più vicina ai cittadini e con il diretto obiettivo di “decongestionare i Pronto soccorso”: ciò in conformità alla direzione indicata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che prevede la realizzazione di due strumenti di immediata importanza strategica per l'assistenza territoriale di prossimità: le *case della comunità* e l'*ospedale di comunità*.

Il rafforzamento della sanità di prossimità – coerentemente con il principio di sussidiarietà che informa di sé la disciplina costituzionale – dovrà essere anche garantito, sempre secondo i programmi del Ministro, attraverso “i servizi offerti nelle farmacie”, che, quali presidi diffusi capillarmente sul territorio nazionale, dovranno sempre più farsi carico dei bisogni della salute ed essere di supporto al sistema sanitario, specie per i soggetti che versano in condizioni di cronicità e fragilità o che necessitano di prestazioni sanitarie a media o bassa intensità clinica tali, quindi, da non richiedere ricoveri ospedalieri.

Nell'offerta sanitaria 2025, una parte importante è riconosciuta alla c.d. “sanità digitale”, nel cui ambito riveste un ruolo centrale il *fascicolo sanitario elettronico*. Con le sue informazioni sempre più complete e strutturate, esso dovrà nel breve periodo diventare uno strumento funzionale al consolidamento dell'*ecosistema dei dati sanitari* (EDS), nell'asserito intento di garantire i fabbisogni sanitari e di innalzare i livelli di qualità e accessibilità delle cure, anche grazie al supporto dell'*Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali*, nella veste di *Agenzia nazionale per la sanità digitale*.

Un importante tassello della positiva “economia circolare” è anche quello costituito dalla telemedicina, quale attività integrata con avanzati sistemi digitali, avente tra i suoi effetti più tangibili il miglioramento dell'assistenza domiciliare mediante l'interazione a distanza tra il medico e l'assistito.

Con riferimento alle indicazioni del PNRR relative all'incremento del numero di persone di età superiore a 65 anni da trattare in assistenza domiciliare, anche grazie alle possibilità fornite dalla telemedicina, il disegno ministeriale evidenzia, in proposito, come tale iniziativa



possa utilmente essere sviluppata attraverso il ricorso a progetti regionali e con il finanziamento di iniziative di ricerca a ciò rivolti.

L'Atto di indirizzo non trascura, tuttavia, un dato importante, ovvero quello secondo cui *“la leva essenziale per migliorare il livello qualitativo della sanità pubblica”*¹³³ resta, pur sempre il capitale umano, ritenuto elemento imprescindibile e insostituibile (da qualsivoglia innovazione tecnologica) per la creazione di un contesto operativo di efficiente e resiliente supporto nelle sfide future della tutela della salute pubblica. La valorizzazione del personale sanitario ne è l'immediata conseguenza. Al riguardo, si prevede da un lato un percorso migliorativo delle condizioni di lavoro, del trattamento economico, della formazione e dell'aggiornamento, nonché dei livelli assunzionali; dall'altro vengono individuate specifiche misure volte alla modifica della metodologia per la determinazione dei fabbisogni e al superamento del tetto di spesa per l'immissione di nuove risorse umane nel SSN.

Nel contempo, con riferimento all'attività formativa rivolta ai professionisti sanitari, viene rimarcata l'importanza del PNRR, laddove promuove lo sviluppo delle loro competenze digitali e manageriali con particolare riguardo alle infezioni ospedaliere.

Viene, altresì, annunciata l'adozione di misure volte a reprimere gli episodi di violenza a danno dei sanitari e a garantire l'ordine e la sicurezza negli ospedali, per mezzo di meccanismi di filtri in accesso dei visitatori e rafforzamento dei già presenti servizi di videosorveglianza.

A garantire il coordinamento dei professionisti e dei servizi nei diversi *setting* assistenziali (attività territoriali, sanitarie e sociosanitarie, ospedaliere e dialogo con la rete dell'emergenza-urgenza) sono, invece, le centrali operative territoriali (COT), chiamate ad accompagnare l'assistito nella sua presa in carico e nella sua attività di cura e prevenzione delle patologie.

In attuazione del PNRR, tra gli obiettivi ministeriali vi è anche il percorso di miglioramento del patrimonio sanitario pubblico, con la ristrutturazione e l'ammodernamento del quadro fisico e tecnologico degli edifici sanitari, dei programmi pluriennali di investimento in materia di edilizia sanitaria, anche mediante la promozione di strumenti normativi che facilitino la programmazione e la realizzazione delle opere da parte delle Regioni.

Parallelamente, l'azione amministrativa deve mirare all'accrescimento del patrimonio digitale e tecnologico delle strutture sanitarie pubbliche e dei modelli organizzativi, per adeguarsi ai migliori standard di sicurezza internazionali, nell'ottica della digitalizzazione

¹³³ Atto di indirizzo per l'anno 2025 del Ministro della salute, cit.



dell'offerta sanitaria indicata dal Programma strategico per il 2030 "*Percorso per il decennio digitale*": ciò al dichiarato fine di limitare gli sprechi e le inefficienze, nonché per garantire l'ottimizzazione del rapporto costo-qualità dei servizi offerti e per la riduzione delle differenze territoriali.

Sempre con riferimento al PNRR, è previsto il rafforzamento della digitalizzazione di 280 strutture sanitarie sedi di Dipartimenti di emergenza e accettazione (DEA) di I e II livello; della ricerca biomedica del SSN, con il finanziamento dei progetti di ricerca su malattie rare e altamente invalidanti; dell'infrastruttura tecnologica e degli strumenti per la raccolta, l'elaborazione, l'analisi dei dati e la simulazione. Si evidenzia, in proposito, come tale ultimo intervento sia strettamente connesso a quello della implementazione del fascicolo sanitario elettronico, dovendosi realizzare con l'incremento delle tipologie di documenti digitalizzati e con la formazione specialistica per l'aggiornamento digitale dei medici di base, comprendendo, al suo interno, la reingegnerizzazione del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) a livello locale, grazie al completamento del patrimonio informativo con i nuovi flussi informativi nazionali adottati dalle Regioni.

Nell'Atto di indirizzo si illustrano anche i contenuti del Piano nazionale complementare (PNC), concepito, quest'ultimo, per la realizzazione di ulteriori investimenti articolati nell'ambito dei seguenti programmi "*Salute, ambiente, biodiversità e clima*", "*Verso un nuovo ospedale sicuro e sostenibile*" ed "*Ecosistema innovativo della salute*". Gli interventi previsti riguarderanno, in particolare, il rafforzamento complessivo delle strutture e dei servizi del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (SNPA), nonché del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS); lo sviluppo e il potenziamento di specifici programmi operativi pilota per la definizione di modelli di intervento integrato salute-ambiente-clima in due siti contaminati ritenuti di interesse nazionale; la formazione di livello universitario e il programma nazionale di formazione continua in "*salute-ambiente-clima*"; la piattaforma di rete digitale nazionale SNPA-SNPS. Con riferimento al programma "*Ecosistema innovativo della salute*", si prevede un'attività di monitoraggio sullo stato di attuazione dei presupposti accordi e convenzioni, nonché la rendicontazione e la verifica dello stato di avanzamento del Programma, anche in rapporto alla conseguente erogazione della relativa quota di finanziamento.

L'attenzione è posta, altresì, sulle risposte sistemiche alle tematiche di salute concernenti la cronicità, le malattie rare, le cure palliative e la terapia del dolore, il contrasto all'antibiotico



resistenza, la prevenzione vaccinale, le emergenze sanitarie, la prevenzione ed il contrasto di neoplasie.

Infine, per meglio cogliere quanto prospettato anche nel medio-lungo termine dal Ministero della salute in sede di definizione del proprio indirizzo per il 2025, merita un cenno la proposta della politica sanitaria del prossimo triennio che andrà ad incidere sulle seguenti macroaree: benessere del cittadino, con particolare riguardo alla popolazione a rischio; innovazione della ricerca sanitaria, tra l'altro, mediante il potenziamento del sistema delle reti e la promozione del trasferimento tecnologico; sorveglianza epidemiologica e della prevenzione e contrasto alle emergenze sanitarie; Livelli essenziali di assistenza (LEA), mirando a ridurre le disuguaglianze tra le Regioni nella loro erogazione; valorizzazione dei professionisti sanitari; innovazione tecnologica; politiche delle sperimentazioni cliniche; rafforzamento del sistema delle farmacie; accesso ai servizi sanitari e sanità digitale; efficientamento della struttura ministeriale, anche tenuto conto delle modifiche intervenute; organizzazione di campagne informative primariamente volte alla prevenzione delle patologie; promozione del benessere animale e della tutela della sicurezza degli alimenti in un'ottica *One Health*, promozione di corretti stili di vita, anche mediante politiche che mirano all'invecchiamento attivo e a prevenire e sostenere le fragilità; sviluppo di movimenti internazionali per la creazione di uno spazio europeo per la salute, dove l'Italia avrebbe un ruolo propulsivo.

Secondo i programmi ministeriali, continuerà l'attuazione delle previsioni contenute dal *Programma nazionale equità nella salute 2021-2027*, approvato dalla Commissione Europea con Decisione C (2022) 8051 del 4 novembre 2022 e sostenuto da risorse del Fondo sociale europeo Plus (FSE+) e dal Fondo Europeo per lo sviluppo regionale (FESR). Oggetto di monitoraggio è l'attuazione degli specifici Piani operativi predisposti dagli organismi intermedi, individuati nelle sette Regioni destinatarie (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia), e dall'Istituto nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti ed il contrasto delle malattie della povertà (INMP), che riferiscono le progettualità a quattro aree di intervento (povertà sanitaria; salute mentale; il genere al centro della cura; maggiore copertura degli *screening* oncologici) a valere sulle risorse ad essi assegnate tramite apposito riparto.



4. I livelli essenziali delle prestazioni nella giurisprudenza costituzionale più recente

L'universale accessibilità che caratterizza il nostro sistema sanitario- quale più alta espressione di un ordinamento costituzionale assiologicamente fondato- trova l'esplicita sintesi del proprio assetto nei Livelli essenziali di assistenza (LEA).

Il d.lgs. n. 502 del 1992 delinea la fisionomia di tale centrale strumento, modellato sul "rispetto dei principi della dignità della persona umana, della centralità della persona umana, della umanizzazione della cura, della soddisfazione dei bisogni complessivi del malato, del bisogno di salute, dell'equità nell'accesso all'assistenza, della qualità delle cure e della loro appropriatezza riguardo alle specifiche esigenze, nonché dell'economicità nell'impiego delle risorse" (art. 1, comma 2, come modificato dal d.lgs. n. 229 del 1999), e preordinato a determinare tipologie, modalità di erogazione e standard qualitativi delle prestazioni e dei servizi sanitari ai quali ogni individuo ha paritariamente diritto di accedere.

È stato affermato che i LEA sostanziano l'ordinamento costituzionale¹³⁴ in condizioni di eguaglianza, rappresentando il presidio di un nucleo di garanzie costituzionali incompressibili, come chiarito dal Giudice delle leggi. Sono proprio i livelli essenziali di assistenza a fare da valvola regolatrice del sistema, quale barriera alle limitazioni del diritto alla tutela della salute.

Per dirla con le parole dei Giudici costituzionali, l'erogazione dei LEA costituisce l'evidente "limite intrinseco a qualsiasi riduzione di spesa" (Corte cost., sent. n. 62/2020).

La Consulta identifica, altresì, quale «spesa costituzionalmente necessaria» il finanziamento dei LEA, funzionale a garantire il «fondamentale» diritto alla salute di cui all'art. 32 della Carta costituzionale¹³⁵.

Dallo speculare punto d'osservazione, i LEA rappresentano la chiave per accordare tale diritto con il complessivo equilibrio finanziario del sistema sanitario¹³⁶.

Corollario di una siffatta impostazione, è quello secondo cui l'effettività delle prestazioni (parametro più volte valorizzato dalla giurisprudenza costituzionale) sia elevata a misura fondamentale, in assenza della quale lo Stato sociale mancherebbe la sua missione.

L'equità dell'apprestata tutela, anche intesa come abbattimento degli ostacoli di ordine economico e/o geografico, può allora concretarsi secondo la logica sottesa alla fissazione

¹³⁴ R. Balduzzi, *Livelli essenziali e risorse disponibili: un nodo costituzionale?* in *Scritti in onore di Angelo Mattioni*, 2011, p. 57 ss. e ID., *Diritto alla salute e sistemi sanitari alla prova della pandemia. Le "lezioni" di alcuni Piani nazionali di ripresa e resilienza*, in DPCE online, 1/2023, p. 5.

¹³⁵ Corte cost. sentt. nn. 169/2017 e 195/2024.

¹³⁶ Corte cost., sent. n. 161/2022.



costituzionale del principio di eguaglianza. Solo grazie alla previsione del principio di eguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.), oltre che a quello inteso in senso formale (comma 1), si rende effettivo il contenuto di quest'ultimo, rimuovendo ogni ostacolo al suo compiersi.

Oltre alla diligente selezione delle prestazioni e all'effettiva garanzia delle stesse, secondo il Giudice delle leggi, è ugualmente necessario curarne efficientemente l'erogazione.

Il legislatore individua nella Regione l'ente più vicino ai cittadini, quello chiamato con priorità a dare effettività alla tutela del diritto alla salute: trattasi, come detto, di un'opera multilivello, retta dai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 117 Cost., "federalisticamente" riformato nel 2001. La stessa norma, pur attribuendo formalmente allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di LEA (art. 117, comma 2, lett. m), lascia spazio alle Intese tra il livello centrale e quello periferico (regionale) per la concreta definizione dello strumento in argomento¹³⁷.

La trasversale portata di tali interventi è immediatamente percepibile nell'impianto disegnato con la riforma del Titolo V della Costituzione, che, al comma 3 dell'art. 117, produce un *unicum*: la potestà legislativa concorrente, in seno alla quale trova tutela il diritto alla salute. Si tratta, come noto, di settori dove l'azione statale si limita a dettare norme di principio (un tempo "leggi cornice" o "leggi quadro"), nell'ambito e nel rispetto delle quali s'inserisce la disciplina di dettaglio di matrice regionale.

Paradigmatico risulta il raccordo tra i diversi livelli dell'agire pubblico, nel segno del suo "più ampio decentramento" predicato dall'art. 5 Cost. Nel quadro così delineato, i LEA impongono «una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra lo Stato e le Regioni, "in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.»¹³⁸.

In attuazione della disciplina appena tracciata è intervenuto il decreto 25 novembre 2024, n. 272, del Ministero della salute, adottato di concerto con il MEF, a modifica del d.m. 23 giugno 2023 "decreto Tariffe", assicurando l'erogazione dei "nuovi LEA". L'ultimo aggiornamento risaliva al dPCM del 12 gennaio 2017.

¹³⁷ Corte cost., sentt. nn. 88/2003 e 134/2006, sull'imprevedibilità dell'Intesa tra lo Stato e le Regioni in materia di LEA.

¹³⁸ Corte cost., sent. n. 169/2017.



Il tanto atteso aggiornamento del Nomenclatore delle prestazioni (di specialistica ambulatoriale e di quello dell'assistenza protesica), fermi rispettivamente al 1996 e al 1999, nonostante il suo travagliato e non ancora concluso *iter*, offre una risposta alle nuove esigenze dei pazienti e mira all'adeguamento del sistema sanitario ai progressi tecnologici.

La rubrica del predetto art. 1 del d.lgs. 5021992 "*Tutela del diritto alla salute, programmazione sanitaria e definizione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza*" è emblematica al riguardo: il terreno sul quale deve giocarsi la sfida della tanto agognata effettività del diritto alla salute è proprio quello dell'uniformità, da realizzarsi in attuazione degli interventi programmatici volti all'eliminazione delle difformità territoriali dell'assistenza, principale obiettivo del medesimo decreto.

Si osserva, così, che sono 1.113 (su 3.171) le tariffe LEA aggiornate, relative a prestazioni di specialistica ambulatoriale e protesica, in misura pari al 35 per cento del totale. Oltre agli aggiornamenti, trovano tutela, per la prima volta, molte patologie: le più rilevanti misure annoverate nei "nuovi LEA" si rinvergono tra le visite specialistiche, gli screening oncologici, le cure per malattie croniche e rare, nell'ottica di una sempre migliore prevenzione.

Tra le novità, spicca l'inclusione di nuove patologie di forte rilevanza sociale e sanitaria, come l'endometriosi, la celiachia ed i disturbi del comportamento alimentare (DCA), oltre a delicate ed importantissime pratiche, quali la procreazione medicalmente assistita (PMA). Ed ancora, si prevedono, da un lato, il potenziamento della diagnostica per immagini e nuovi screening neonatali, mentre, dall'altro, viene introdotta la consulenza genetica finalizzata alle verifiche di sospetti diagnostici e risultano aggiornate le prestazioni di radioterapia.

Quanto all'innovazione tecnologica, figurano nuovi strumenti: ausili di comunicazione e informatici per persone con disabilità grave (comunicatori oculari e tastiere specifiche); apparecchi acustici digitali; arti artificiali avanzati e sistemi di riconoscimento vocale e di puntamento con lo sguardo; attrezzature domotiche.

Lo scorso 22 settembre 2025, a seguito dell'impugnazione del decreto da parte di Associazioni di categoria che ritengono le nuove quote inadeguate a coprire i costi delle prestazioni, il TAR Lazio ne ha dichiarato l'annullamento, pur preoccupandosi di assicurare continuità al sistema, mantenendo per un anno invariate le tariffe in vigore. Da ultimo, il decreto d.l. n. 200 del 2026 (decreto c.d. Milleproroghe), convertito in legge n. 26 del 2026, ha differito l'applicazione del d.m. 25 novembre 2024, al più tardi, al 31 dicembre 2026.



Il monitoraggio è affidato al Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza, istituito dall'articolo 9 dell'Intesa in Conferenza Stato-Regioni del 23 marzo 2005, che si avvale del cosiddetto "Sistema di garanzia".

Tale impianto, introdotto nel 2000 contestualmente all'ingresso nel nostro ordinamento del "federalismo fiscale" (d.lgs. n. 56 del 2000) e reso operativo con d.m. 12 dicembre 2001, è stato da ultimo aggiornato dal d.m. 12 marzo 2019, recante il "Nuovo sistema di garanzia", (NSG), in vigore dal 1° gennaio 2020.

Sono 88 gli indicatori distribuiti sulle tre macroaree dell'assistenza sanitaria che riproducono i relativi macro-livelli "della prevenzione collettiva e sanità pubblica", "dell'assistenza distrettuale" e "dell'assistenza ospedaliera", mentre concorre alla strutturazione del meccanismo un sottoinsieme di indicatori, denominato CORE, atto a cogliere, sinteticamente, l'erogazione dei LEA sul territorio nazionale.

La garanzia di erogazione dei LEA s'intende raggiunta qualora si registri, entro ciascun macro-livello, un punteggio ricompreso in un intervallo "di garanzia dell'assistenza", essendo esclusa la compensazione tra macro-livelli, a differenza di quanto avveniva con la previgente "griglia LEA". Oltre alla verifica del rispetto dei valori soglia per le garanzie LEA, il Nuovo sistema di garanzia (NSG) consente di stabilire un confronto tra il nostro ed altri sistemi sanitari, con il riconoscimento, inoltre, di forme di penalità e premialità, rapportate ai risultati complessivamente raggiunti dal singolo soggetto erogatore.

Gli esiti di una valutazione così articolata, con riferimento all'anno 2023, sono stati pubblicati nell'Agosto del 2025.

Dall'analisi compiuta, risulta che nessuna Regione o Provincia Autonoma registra punteggi inferiori alla soglia in tutte le tre macroaree di valutazione.

Per quanto riguarda i singoli dati, a riportare un punteggio sottosoglia in una o più macroaree sono le Regioni della Valle D'Aosta (Distrettuale e Ospedaliera), dell'Abruzzo e della Sicilia (Prevenzione e Distrettuale), della Provincia autonoma di Bolzano, della Liguria e del Molise (Prevenzione), della Basilicata e della Calabria (Distrettuale), mentre le Regioni Piemonte, Lombardia, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Friuli- Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Puglia e Sardegna si attestano sopra la soglia in tutte le macroaree. Le Regioni e Province autonome che raggiungono un punteggio di sufficienza complessivo sono, pertanto, soltanto 13, come nel 2022.



Nella Relazione annuale sul monitoraggio dei LEA, a cura dell'Ufficio 6 della ex Direzione generale della programmazione sanitaria - Dipartimento della programmazione, dei dispositivi medici, del farmaco e delle politiche in favore del Servizio sanitario nazionale del Ministero della salute- vengono illustrati i risultati completi di tutti gli indicatori NSG. Nel 2023 risultano adempienti 13 Regioni: Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Marche, Provincia autonoma di Trento, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Umbria e Veneto. Risultano inadempienti le altre 8 Regioni: Basilicata, Calabria, Liguria, Molise e Provincia autonoma di Bolzano con un punteggio insufficiente in una sola area; Abruzzo, Sicilia e Valle d'Aosta con un punteggio insufficiente in due aree. Prevenzione e ambito distrettuale contano il maggior numero di inadempienze (n. 5 Regioni); nell'area ospedaliera è inadempiente solo una Regione.

Sulla base delle suddette evidenze, la Fondazione GIMBE ha stilato una classifica di Regioni e Province autonome che evidenzia l'entità di un oggettivo divario Nord-Sud: alle prime 10 posizioni si trovano 6 Regioni del Nord, 3 del Centro e 1 del Sud, mentre nelle ultime 7, eccezion fatta per la Valle d'Aosta, si collocano Regioni del Mezzogiorno¹³⁹.

Non è impedita alle Regioni più virtuose l'offerta *“di livelli di tutela più elevati, ossia ulteriori, rispetto a quelli da esso stabiliti, purché le risorse a ciò destinate ricevano una evidenziazione distinta rispetto a quelle afferenti ai Lea”*¹⁴⁰.

Fino a qualche tempo fa, l'equilibrio di bilancio e l'appropriata, efficace ed efficiente erogazione dei LEA, costituivano l'obbligatorio presupposto per l'erogazione di livelli ulteriori di assistenza sanitaria o *“extra LEA”*: l'offerta di maggiori forme di tutela da parte delle Regioni sottoposte ai Piani di rientro era ritenuta incompatibile con le ragioni di finanza pubblica per evitare il rischio di aggravare una situazione già compromessa.

In seguito, alcune pronunce della Corte costituzionale hanno manifestato un primo segnale di apertura, riconoscendo a favore delle Regioni che operano in disavanzo la possibilità di introdurre i c.d. extra LEA. In particolare, tra le righe della sentenza n. 176/2023 sembra potersi cogliere un segnale di tale cambiamento, con un'attenuazione del suddetto divieto per le Regioni in Piano di rientro, *“qualora, nella erogazione degli extra LEA, la spesa sanitaria, a saldo, resti invariata e qualora vi siano comprovate esigenze di tutela della salute”*.

¹³⁹ Fondazione GIMBE, 8° Rapporto GIMBE sul Servizio Sanitario Nazionale, 2025.

¹⁴⁰ Corte cost., sent. n. 190/2022.



Con la successiva sentenza n. 122/2025, la Consulta, pur non sconfessando l'astratta configurabilità di livelli di tutela più elevati, ossia ulteriori (extra-LEA), rispetto a quelli stabiliti (LEA), ha, tuttavia, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 26 della legge della Regione Puglia 13 novembre 2024, n. 28, per avere erogato nuovi livelli di assistenza sanitaria, anticipando il regime di efficacia e applicabilità del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017, in violazione del modello multilivello (statale e regionale) descritto. Nella stessa occasione, la Corte costituzionale ha rammentato la centralità ordinamentale del principio di leale collaborazione, in ossequio del quale, non solo le Regioni non possono violare i principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato, essendo altresì essenziale che quest'ultimo si adoperi a dare pronta attuazione alle disposizioni LEA, nonché a procedere puntualmente al loro periodico aggiornamento, considerato che la obsolescenza delle prestazioni previste incide negativamente sul diritto alla salute, che deve essere tutelato in maniera adeguata alle conoscenze scientifiche e tecnologiche e garantito in condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale, senza discriminazione alcuna tra Regioni (il richiamo è alla precedente Corte cost., sent. n. 242/2022).

Tra i più recenti arresti, spicca quello cui sono pervenuti i Giudici costituzionali con la sentenza n. 26/2026 (nel giudizio proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri sulla legittimità costituzionale dell'art. 6, l.r. siciliana n. 26 del 2025), che rappresenta un approdo fondamentale nel riconoscimento dell'assistenza sanitaria "extra-essenziale". Viene espresso il principio secondo cui le Regioni possono derogare alle ordinarie procedure, purché utilizzino *"risorse proprie autonome e non espressamente sottratte, nemmeno per effetto del piano di rientro, alla loro disponibilità quanto alla relativa destinazione"*: ciò in coerenza con le prerogative di autonomia finanziaria loro riconosciuta dall' art. 119 della nostra Carta fondamentale. A specificazione della dettata regola soccorre la stessa configurazione del diritto alla salute come diritto fondamentale che *"precisato nel perimetro del suo concreto godimento attraverso la determinazione dei LEA, richiede quale necessaria condizione per la sua attuazione un finanziamento sufficiente e adeguato a garantire l'effettività delle prestazioni sanitarie incluse nel relativo elenco"*¹⁴¹. Sono, dunque, ammessi livelli tariffari superiori, purché l'eventuale incremento sia finanziato con risorse regionali proprie e non incida sul finanziamento statale del Servizio sanitario nazionale.

¹⁴¹ Corte cost., sent. n. 26/2026.



D'altro canto, le tariffe nazionali non rappresentano necessariamente il limite massimo alla remunerazione delle prestazioni sanitarie. È innegabile come la soluzione non possa che risiedere nella concezione degli stessi livelli essenziali di assistenza, unici strumenti idonei a rilevare e misurare l'effettività del diritto alla salute, nel doveroso equilibrio finanziario del sistema sanitario. La chiara lettera dell'art. 1 del d.lgs. n. 502 del 1992, è illuminante in tal senso: centrale è la "persona", nella sua "dignità umana".

Non è solo il sistema sanitario a giocare la propria credibilità nel definire e garantire i LEA, ma l'intero ordinamento.

5. L'assistenza sanitaria di prossimità: lo stato di attuazione al 31 dicembre 2025

“La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento”.

L'intelaiatura normativa dell'art. 5 Cost. racchiude, quindi, dogmaticamente il modello italiano dell'assistenza sanitaria in prossimità, baluardo delle garanzie erette dai Livelli essenziali di assistenza.

Il raggiungimento dei soggetti posti ai margini della società, giustifica l'adozione di misure orientate a una maggiore fruibilità dei percorsi assistenziali, in ossequio al principio di eguaglianza posto a fondamento del nostro assetto ordinamentale, nell'orizzonte della effettiva tutela del diritto alla salute e del pieno compimento del programma costituzionale.

Si tratta di politiche d'inclusività, ove lo Stato interviene a “rimuovere” attivamente le disuguaglianze (ex art. 3, comma 2, Cost.).

È stato autorevolmente osservato come la “prossimità sanitaria” rimandi “*all'idea di movimento: un “andare verso” i territori e le comunità che può essere inteso nella triplice accezione di posizione, postura e partecipazione¹⁴²*”, quella stessa partecipazione imprescindibile per il godimento delle libertà *nello e dallo* Stato.

L'esigenza di sostenibilità economica del Sistema sanitario italiano, universalisticamente concepito, ha imposto la rimodulazione dell'approccio assistenziale, superando l'erogazione delle singole prestazioni specialistiche (spesso emergenziali), con l'introduzione di “*soluzioni*

¹⁴² E. Eugenia, G. Baglio, S. Geraci, “*Marginalità sociale e prossimità sanitaria*”, Bollettino Epidemiologico Nazionale, Istituto superiore di sanità, 2023, Volume 4 (4).



di gestione prospettico-predittiva, integrata ed olistica del percorso diagnostico-terapeutico degli individui, ridisegnando i processi di erogazione delle cure all'interno dei territori o presso il domicilio del paziente in modo da anticiparne i bisogni sanitari attraverso un'analisi dell'evoluzione del suo stato di salute ¹⁴³”.

È questa la direzione indicata dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), alla Missione 6 “Salute- destinataria di circa l’8 per cento delle risorse- cui ha fatto seguito la riforma dell’Assistenza sanitaria territoriale, introdotta dal d.m. 23 maggio 2022, n. 77. La riorganizzazione dei percorsi assistenziali, incentrata sulla digitalizzazione e sull’apporto di strutture e servizi periferici (*Casa della Comunità, Ospedale di Comunità, Centrali Operative Territoriali, Centrale operativa 116117 -Numero Europeo Armonizzato sempre attivo per le cure mediche non urgenti, Infermiere di Famiglia e Comunità, Unità di continuità assistenziale, Assistenza domiciliare, Rete delle cure palliative, Consultorio Familiare, Farmacie dei Servizi, Fascicolo Sanitario Elettronico e Telemedicina*), di nuova istituzione o disciplina, quale parte integrante della cosiddetta “sanità di prossimità”, è finalizzata a costituire una rete capillarmente diffusa sul territorio e di facile accesso per fornire alla collettività pronta assistenza diagnostica, infermieristica e preventiva con misurato impiego di risorse, primo punto d’incontro tra il cittadino e lo Stato secondo un paradigma uniforme su tutto il territorio nazionale.

Criterio orientativo è quello della gradualità, con misure “filtro” rispondenti a livelli crescenti di fabbisogno sanitario del paziente, al fine di evitare il sovraccarico degli ambienti ospedalieri.

In passato, tale compito era assolto dai medici di base e dai pediatri, oltreché dai medici della continuità assistenziale (le “guardie mediche”), con modalità che hanno evidenziato, nel tempo, profili di criticità, soprattutto in costanza di pandemia. Per tale motivo si è avvertita la necessità di far ricorso a nuove tecnologie e a presidi sanitari più vicini ai cittadini, alcuni dei quali già parzialmente operativi, come le “farmacie dei servizi”. Queste ultime, infatti, sperimentate già dal 2009, hanno visto ampliare la propria offerta con l’erogazione di nuovi servizi quali elettrocardiogramma, spirometria e misurazione della pressione, in vista di una loro progressiva trasformazione in “piccoli ambulatori” a supporto del sistema sanitario locale

¹⁴³ Cfr. 20° Rapporto Sanità - Manutenzione o Trasformazione: l’intervento pubblico in Sanità al bivio, Centro per la Ricerca Economica Applicata in Sanità (C.R.E.A.), 2024, p. 437.



e della popolazione: in farmacia si possono ora monitorare malattie croniche, effettuare vaccinazioni e tamponi, accedere alla telemedicina, ritirare analisi o scegliere il proprio medico.

Nel solco della “multisetorialità” tracciato in ambito sovranazionale (come avvenuto con l’approccio globale *Health Impact Assessment*, il modello *One Health* o la strategia europea *Salute in tutte le politiche*), vengono, poi, incentivate “interferenze” funzionali tra salute e lavoro, dimensione abitativa o istruzione.

L’allineamento agli standard qualitativi dei migliori Paesi europei prevede l’integrazione tra le forme assistenziali territoriali, ospedaliere e specialistiche, la continuità di cure per chi vive condizioni di cronicità, fragilità o disabilità (potendo contare, altresì, sul privato sociale), un nuovo assetto istituzionale per la prevenzione sanitaria in ambito ambientale e climatico.

Il contatto governato-governante può e deve aversi anche per il tramite dell’incoraggiata opera dei corpi intermedi, nell’armonia di una sussidiarietà circolare¹⁴⁴ come ricostruita.

I più aggiornati dati riferiti ai risultati conseguiti testimoniano tanto le importanti conquiste quanto le perduranti difficoltà che la riforma incontra nella sua attuazione.

Ottimi e incoraggianti segnali pervengono dalle Centrali operative territoriali (COT), strutture di coordinamento e supporto nella presa in carico dei pazienti: attive in tutte le Regioni, al 31 dicembre 2025, ne sono pienamente funzionanti 625 su 657, come indicato nel Report Agenas, di sintesi del monitoraggio del d.m. n. 77 del 2022 riferito al secondo semestre 2025¹⁴⁵.

La stessa fonte dichiara superati gli obiettivi dell’assistenza domiciliare, potendo contare 1.598.184 assistiti, a fronte di un *target* europeo fissato a 1.487.590.

Nella Deliberazione 7 maggio 2026/G sullo stato di attuazione degli interventi di PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2025, la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato della Corte dei conti promuove le *Unità di cure palliative domiciliari (UCPDOM)*, ancorché i dati differiscano notevolmente sul territorio: dal 100 per cento di copertura in cui è presente almeno un erogatore (pubblico o privato), per Basilicata, Emilia-Romagna e Umbria, a una copertura del 33 per cento in Molise¹⁴⁶.

Positivamente apprezzata è stata anche l’implementazione della telemedicina, quale attività innovativa complementare all’assistenza territoriale e di prossimità nella erogazione di

¹⁴⁴ S. Zamagni, *Dell’origine e del fondamento del principio di sussidiarietà circolare*, in AICCON, *Short paper* 23/2022.

¹⁴⁵ Vedi, *Report nazionale di sintesi dei risultati del monitoraggio d.m. 77/2022. Il semestre 2025*, Agenas, 2026.

¹⁴⁶ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Stato di attuazione interventi di PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2025, delib. 7 maggio 2026, n. 46/2026/G



servizi e prestazioni a distanza, abilitata dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (dispositivi digitali, *internet*, *software*, reti di telecomunicazione), con l'ausilio della quale sono stati assistiti 467.479 pazienti. C'è chi la vuole includerla tra i LEA, arrivando a parlare di LEA digitali (LEAD), quale presidio per assicurare in maniera eguale su tutto il territorio nazionale l'erogazione di prestazioni necessarie a garantire il diritto alla salute, sulla scorta dell'equiparazione sostanziale fra prestazione sanitaria erogata in via convenzionale e assistenza fornita tramite telemedicina ad opera del d.m. n. 77, anche sotto il profilo tariffario¹⁴⁷.

Sebbene il quadro scaturente dalla Relazione dei magistrati contabili sullo stato di avanzamento del PNRR (e del PNC) sia generalmente in linea con gli obiettivi europei al IV trimestre 2025, si evidenziano *deficit* in ordine all'ammodernamento tecnologico e digitale ospedaliero.

Occorre, altresì, rimarcare che gli investimenti in Case della comunità, negli Ospedali di comunità, nelle Centrali operative, ecc., di cui alla Missione 6 del PNRR, concentrano risorse rilevanti in aree esposte a rischi di irregolarità, conflitti di interesse, doppio finanziamento, spese non ammissibili, carenze documentali, frodi negli appalti e criticità nella fase di realizzazione: è questo il motivo per cui al fine di monitorare eventuali irregolarità nella gestione dei fondi messi a disposizione, il Ministero della salute ha adottato un sistema di Gestione e Controllo (Si.Ge.Co.)¹⁴⁸.

La realizzazione degli interventi concernenti le strutture sanitarie di prossimità territoriale è stata nel complesso valutata in termini positivi dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti. Ciò nondimeno, da un lato è stato rilevato il probabile sottoutilizzo delle risorse, in quanto *“larga parte delle farmacie rurali non ha richiesto il contributo massimo ammissibile”*, e, dall'altra è stata stigmatizzata la necessità di *“accelerare le attività relative ai posti letto e ai Pronto soccorso, intensificando il monitoraggio delle iniziative regionali per individuare e rimuovere gli ostacoli procedurali”*¹⁴⁹.

In sede di audizione sul Documento di finanza pubblica 2026 (DFP), le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno, poi, confermato ritardi strutturali nell'assistenza territoriale, testimoniando l'incompletezza nella realizzazione del progetto riformatore. A fine 2025, solo

¹⁴⁷ A. Coiante, *L'implementazione della telemedicina come elemento strutturale del SSN: dalla frammentarietà all'uniformità. La stabilizzazione post-PNRR e il possibile ruolo dei LEA*, in www.federalismi.it, 2025.

¹⁴⁸ Vedi, *Rapporto 3 /2026. Frodi e Abusi in sanità*, Osservatorio GIMBE, 2026.

¹⁴⁹ Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, Stato di attuazione interventi di PNRR e PNC oggetto di controllo nel 2025, cit.



66 Case della comunità sono a regime riguardo a tutti i servizi obbligatori, inclusa la presenza medica e infermieristica. Su 1.715 programmate, risultano avere almeno un servizio attivo 781 strutture¹⁵⁰. La maggior parte delle Regioni del Sud (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia) è manchevole persino sul livello minimo di attivazione; per l'*optimum* faticano anche Marche, Toscana, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e le Province Autonome di Trento e Bolzano. D'altra parte, il Documento di finanza pubblica 2026 riporta che per la realizzazione delle Case di comunità *“a dicembre 2025, risultavano avviati i cantieri e le forniture per 1.327 interventi, pari a più dell'obiettivo previsto per giugno 2026 (1.038); di essi, circa il 25 per cento degli interventi era stato concluso e il 12 per cento aveva superato la fase di collaudo”*¹⁵¹.

Siffatte strutture sono state pensate, infatti, per fungere da punto di accesso unico all'attività di prevenzione e riabilitazione destinata soprattutto ai più fragili, essendo, inoltre, deputate ad offrire assistenza medica, infermieristica, specialistica e di base, complementare a quella medica, per assicurare la reale, tanto inseguita, continuità assistenziale; senza tralasciare l'impatto sociosanitario nella promozione della cultura della salute (in particolare quella della prevenzione), garantendo attività informativa e d'indirizzamento.

A ostacolare la faticosa operatività del PNRR in ambito sanitario sembra essere, soprattutto, la carenza di personale sanitario. A tal proposito, tra giugno e dicembre 2025, tra le nuove 121 Case della comunità con almeno un servizio attivo, quelle aventi tutti i servizi obbligatori sono 51 (42,2 per cento) e quelle con quota medica e infermieristica appena 20 (16,5 per cento).

Nessuno dei previsti 594 Ospedali di comunità (ODC) – ambienti di ricovero di nuova concezione per la deospedalizzazione delle cure, rivolti a pazienti che non abbisognano di cure intensive – può garantire compiutamente la propria offerta e solo 163 (il 27,4 per cento) hanno attivato almeno un servizio, per un totale di 2.921 posti letto¹⁵². Anche in questo caso si segnala una forte disomogeneità regionale: in testa il Veneto (47), seguono Lombardia (30), Emilia-Romagna (24) e Toscana (17). 8 ODC in Umbria, 1 in Calabria, Campania e Piemonte. Basilicata, Marche, Provincia autonoma di Bolzano e Valle d'Aosta restano, invece, a zero.

¹⁵⁰ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul Documento di finanza pubblica 2026 (aprile 2026).

¹⁵¹ Documento di finanza pubblica 2026, cit.

¹⁵² Report nazionale di sintesi dei risultati del monitoraggio dm 77/2022 II semestre 2025, Agenas, cit.



L'incremento di Ospedali di comunità tra il primo e il secondo semestre 2025 è ancor più ridotto: 10 strutture attivate, per un totale di 205 posti letto.

Come riportato nel DFP, si ricava, altresì, il dato “*dell’attivazione entro giugno 2026, di almeno 307 Ospedali di Comunità rinnovati e tecnologicamente attrezzati, e quello secondo cui a dicembre 2025 risulta l’avvio dei cantieri o delle forniture per 402 interventi, di cui il 18 per cento conclusi e il 10 per cento collaudati*”¹⁵³.

Stando alle elaborazioni della Fondazione GIMBE¹⁵⁴ sul monitoraggio dell’esecuzione del d.m. n 77 del 2022, al 31 dicembre 2025 si è ben lontani da un *patient summary* realmente aggiornato¹⁵⁵. L'Osservatorio continua a registrare “marcate diseguaglianze” territoriali: la media nazionale del 45,5% delle Case di comunità con almeno un servizio operativo è superata da 10 Regioni: in Toscana il 49,7 per cento, 100 per cento in Valle d’Aosta.

Le rimanenti si collocano al di sotto della soglia: dal 38,5 per cento della Provincia autonoma di Trento sino alla Basilicata e alla Provincia autonoma di Bolzano, dove non è attiva alcuna Casa della comunità.

Stenta a trovare diffusione anche il fascicolo sanitario elettronico 2.0, pilastro della riforma del SSN, per la creazione di un ecosistema digitale che consenta la circolazione e l’interoperabilità dei dati sanitari – tra i quali condizioni allergiche, patologie croniche e terapie farmacologiche – “prima pietra” per una vera digitalizzazione dell’assistenza. Esso è alimentato dal 95,2 per cento dei medici di famiglia, ma risulta paradossalmente incompleto in tutte le Regioni, particolarmente al Sud, e giusto il 44 per cento dei cittadini ha dato il consenso all’utilizzo dei dati personali per la sua compilazione. “Modesta” (6,08 per cento) la percentuale di assistiti che presenta un profilo sanitario sintetico indicizzato nel proprio fascicolo sanitario elettronico¹⁵⁶.

Una menzione speciale merita, infine, il disegno di legge recante la delega sulla riorganizzazione e sul potenziamento dell’assistenza territoriale e ospedaliera (AS 1825), che

¹⁵³ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul Documento di Finanza Pubblica 2026 cit.

¹⁵⁴ Fondazione GIMBE, Comunicato stampa, PNRR: *Riforma della sanità territoriale al palo. Case della comunità: a regime solo 66 su 1.715 Ospedali di comunità: nessuno ha tutti i servizi attivi. Fascicolo sanitario elettronico: incompleto in tutte le Regioni e solo il 46 per cento dei cittadini ha dato il consenso. A rischio obiettivi PNRR al prossimo 30 giugno, 31 marzo 2026.*

¹⁵⁵ Fondazione GIMBE, Comunicato stampa, *Pnrr missione salute: al 4° trimestre 2025 raggiunte le 3 scadenze europee per incassare la ix rata, ma poca trasparenza e obiettivi rivisti al ribasso, 17 Febbraio 2026.*

¹⁵⁶ Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, Audizione della Corte dei conti sul Documento di Finanza Pubblica 2026 cit.



prevede una revisione del d.m. n 77 del 2022, al fine di garantire effettività alla centralità della persona, alla prossimità nell'accesso alle cure, alla sicurezza e qualità delle prestazioni sanitarie. Le principali azioni riguardano, conseguentemente, l'integrazione ospedale-territorio; l'innalzamento dei livelli dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria, soprattutto nei confronti di soggetti non autosufficienti; la migliore strutturazione delle cure palliative; l'aggiornamento della disciplina dei servizi di salute mentale; il riordino della disciplina dei medici di medicina generale e dei pediatri di libera scelta.

In definitiva, il più alto potenziale dell'assistenza sanitaria di prossimità sembra risiedere nella sua apparente contraddizione ontologica: la composizione della frammentazione regionale, al fine di valorizzare le specificità e le differenze territoriali.

Si tende al superamento della concezione della persona quale semplice utente destinatario delle prestazioni, riconoscendone, invece, il ruolo attivo e corresponsabile del proprio percorso di salute.

Al contempo, l'organizzazione sanitaria non è solo un apparato tecnico, bensì una componente costitutiva del diritto alla tutela della salute¹⁵⁷. Alcuni autori hanno avuto modo di evidenziare come sin dall'Assemblea costituente fosse stato apprezzato lo stretto nesso *“tra il piano del diritto e quello dell'organizzazione incaricata di assicurarne la tutela”*¹⁵⁸.

Naturalmente, i rischi sono tanti e di non poco momento, come quello di realizzare strutture o servizi incapaci di fornire adeguata ed effettiva protezione al bene salute, ma l'occasione è altrettanto grande: adeguare il Sistema Sanitario Nazionale ai tempi, in una vera interpretazione evolutiva del disegno costituzionale, assicurandone la realizzazione.

6. La crisi del personale sanitario e il fenomeno dei medici “a gettone”. L'appalto di servizi medici e infermieristici. Soluzioni organizzative alternative

Nel settore sanitario, più che in altri, il capitale umano rappresenta una componente strategica ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia del servizio¹⁵⁹, ai quali sono strettamente connesse la conoscenza e le competenze professionali

¹⁵⁷ G.G. Carboni, *Il diritto alla salute e l'eguaglianza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2020, pp. 272-273. e P. Bianchi, *Diritto alla salute e sistemi sanitari. Alcune osservazioni in prospettiva comparatistica*, in C. Colapietro, M. Atripaldi, G. Fares, A. Iannuzzi (a cura di), *I modelli di welfare sanitario tra qualità e sostenibilità. Esperienze a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

¹⁵⁸ R. Balduzzi, *Il diritto alla salute durante e dopo la pandemia*, BioLaw, 2021.

¹⁵⁹ Nel Libro bianco 2008 sui principi del SSN si afferma la necessità di considerare la valorizzazione delle risorse umane e professionali degli operatori quale principio informatore delle politiche legislative e gestionali. Sul punto,



degli operatori. Negli ultimi anni, tuttavia, è emersa una significativa carenza di organico del SSN, riconducibile a molteplici fenomeni.

Da un lato, i pesanti vincoli di spesa, gravanti soprattutto sulle Regioni, e le clausole di invarianza finanziaria hanno portato a un contenimento dei costi, con tagli al *turn over*, blocco delle assunzioni e tagli dei posti letto ospedalieri, che, unitamente alla complessità della normativa concorsuale, risalente al 1997 per la dirigenza e al 2001 per il comparto, ha impedito l'ingresso di nuove risorse.

D'altro lato, si è registrato un atteggiamento di sostanziale sfiducia nella sanità pubblica da parte non solo dei pazienti, ma anche degli stessi operatori sanitari, che rivolgono la domanda di lavoro alle strutture private. La fuga dal settore pubblico è alimentata da molteplici fattori, come l'inadeguatezza delle condizioni economiche e contrattuali, l'utilizzo di tipologie negoziali flessibili e l'insorgenza di nuovi rischi lavorativi.

L'illustrata situazione di carenza di personale si è poi aggravata a seguito del periodo pandemico, nel corso del quale si è resa necessaria l'emanazione di interventi non programmati e coordinati – e dunque disorganici – finalizzati alla pronta risoluzione dell'esigenza di garantire il rispetto dei LEA o di attuare il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Quale diretta conseguenza della necessità di fare fronte al problema, è proliferato il ricorso ai medici a gettone, fenomeno non ancora arrestatosi nonostante la fine dell'emergenza che, anziché risolvere il problema delle risorse umane, ne incrementa la dimensione, rappresentando un altro fattore di abbandono delle strutture pubbliche in favore di soluzioni (apparentemente) più vantaggiose.

Nella precedente Relazione sono state analizzate le cause che hanno portato alla fuga dei medici dalla sanità pubblica e la conseguente implicazione del fenomeno del ricorso ad appalti di servizi sanitari: anzitutto, una disciplina del rapporto di lavoro che non compensa adeguatamente le prestazioni rese e non ne consente lo svolgimento in condizioni lavorative ed economiche ottimali; in secondo luogo, l'ampio ricorso a strumenti temporanei di gestione del personale, come i contratti a termine o di lavoro autonomo, in alcuni casi soggetti a procedure "abbreviate" di stabilizzazione, come avvenuto per i precari Covid, ai sensi dell'art. 1, comma

L. Zappalà, *“Il reclutamento in sanità: dalla “vecchia normalità all'emergenza e ritorno”, in “Il reclutamento nella P.A.: dall'emergenza alla nuova normalità”, v. 2, 2022, p. 311-334.*



268, lett. b), della legge n. 234 del 2021; infine, la crescita di episodi di violenza nei confronti dei medici e degli altri operatori sanitari.

A distanza di un anno dall'analisi del fenomeno, occorre valutare l'efficacia delle iniziative assunte al fine di fronteggiare il problema e individuare gli ulteriori profili di miglioramento.

6.1. Le misure volte a fronteggiare il problema della carenza degli organici

Nell'esercizio 2025, il Ministero della salute ha inaugurato una serie di misure, ulteriori rispetto a quelle già adottate in precedenza¹⁶⁰, volte a fronteggiare la carenza del personale sanitario, sostanziatesi, in particolare, nella erogazione di incentivi economici, nella indizione di procedure di reclutamento, nell'ampliamento della formazione e nella introduzione di presidi contro gli episodi di violenza nei confronti dei sanitari.

Sono stati previsti, anzitutto, incrementi economici per il personale, sia con riferimento al trattamento accessorio, sia relativamente a specifiche indennità. Oltre ai miglioramenti retributivi a regime, riferiti ai rinnovi contrattuali concernenti il triennio 2022-2024 (firmati tra fine 2025 e inizio 2026, con riferimento al comparto ed all'area dirigenziale), sono state avviate le procedure negoziali per il triennio 2025-2027.

Sotto il secondo profilo, nella legge di bilancio 2026, sono stati previsti ulteriori stanziamenti, pari a 450 milioni, per le assunzioni di personale sanitario ed è stata incentivata la permanenza in servizio dei lavoratori, anche se entro il ristretto arco temporale fissato al 31 dicembre 2026¹⁶¹.

¹⁶⁰ Il d.l. 30 aprile 2019, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 25 giugno 2019, n. 60 (cd. Decreto Calabria), ha disciplinato i tetti di spesa per il personale del Servizio sanitario nazionale e ha soppresso la norma che disponeva il blocco automatico del *turn over* nei confronti di quegli enti che non avevano provveduto all'adozione dei provvedimenti necessari per il ripianamento del disavanzo di gestione. Il provvedimento ha, inoltre, consentito agli specializzandi dal secondo anno di essere assunti a tempo determinato nelle strutture pubbliche per sopperire alla carenza di personale. La legge di bilancio 2025 ha poi prorogato fino al 31 dicembre 2027 la possibilità di assunzione dei giovani medici in formazione e ha ampliato le strutture che potranno beneficiare della misura, dal 1° gennaio 2025 al 31 dicembre 2027, includendovi non solo le strutture già inserite nella rete formativa delle Scuole di specializzazione, ma anche le unità operative certificate dai Ministeri competenti.

¹⁶¹ L'art. 4, comma 6-bis, della legge 26 febbraio 2024, di conversione del d.l. n. 215 del 2023 (c.d. decreto Milleproroghe), come modificato dalla legge 27 febbraio 2026, n. 26, di conversione del d.l. n. 200 del 2025 (c.d. Milleproroghe), dispone che *“le Aziende del Servizio sanitario nazionale, fino al 31 dicembre 2026, possono trattenere in servizio, su istanza degli interessati, i dirigenti medici e sanitari dipendenti del Servizio sanitario nazionale, in deroga ai limiti previsti dall'articolo 15-nonies del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, fino al compimento del settantaduesimo anno di età e comunque non oltre la predetta data del 31 dicembre 2026”*.



In attuazione di quanto disposto dall'art. 5 del d.l. n. 73 del 2024, la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, emanata dal Ministero per l'anno 2025, aveva indicato, tra gli obiettivi da perseguire, l'assunzione di iniziative, in collaborazione con Agenas, volte all'adozione di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del Servizio sanitario nazionale, onde consentire l'adozione di meccanismi di flessibilità, ferma restando la programmazione regionale in materia di assunzioni. La disposizione risulta, allo stato, inattuata.

La corretta individuazione del fabbisogno, tuttavia, è uno dei principali strumenti volti a fronteggiare il problema della carenza di personale, essendo essa stessa presupposto per l'indizione delle procedure per il reclutamento.

L'art. 5, comma 2, secondo periodo, del d.l. 7 giugno 2024, n. 73, recante "*Misure urgenti per la riduzione dei tempi delle liste di attesa delle prestazioni sanitarie*", convertito, con modificazioni, nella legge 29 luglio 2024, n. 107, aveva modificato la procedura di approvazione dei Piani triennali del fabbisogno di personale (PTFP) del servizio sanitario regionale, subordinandone l'approvazione alla emanazione di un decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, ai fini del riscontro di congruità finanziaria. La Corte costituzionale, con la sentenza del 21 luglio 2025, n. 114, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma richiamata, per contrasto con l'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., affermando l'autonomia delle Regioni con riguardo alla definizione dei Piani di Fabbisogno del personale. Il Giudice delle leggi, dopo aver descritto il PTFP, introdotto dall'art. 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, come atto di programmazione annuale con una prospettiva triennale, approvato, secondo la disciplina prevista dai relativi ordinamenti, dal competente organo deputato all'esercizio delle funzioni di indirizzo politico-amministrativo delle amministrazioni, ne ha messo in luce la modulabilità e flessibilità in ragione dell'esigenza di gestione delle risorse umane necessarie all'organizzazione e alla garanzia di piena funzionalità dei servizi, coerentemente con l'attività di programmazione generale. Lo strumento è, peraltro, direttamente collegato all'attuazione dei processi di mobilità e di reclutamento del personale, essendo contenuto nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto per le amministrazioni pubbliche con più di 50 dipendenti dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, recante "*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali*



all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia", convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2021, n. 113.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte costituzionale ha affermato che la definizione dei PTFP delle Aziende e degli enti del SSN, trattandosi di atti puntuali e vincolanti rivolti alla concreta programmazione e gestione delle risorse umane, che incidono direttamente sull'attività amministrativa e organizzativa della Regione in ragione delle peculiarità del sistema, debba fondarsi su una complessiva analisi dei compiti istituzionali in termini di obiettivi, competenze, attività esercitate direttamente e professionalità necessarie in termini quantitativi e qualitativi¹⁶².

L'approvazione del Piano, pertanto, non può che essere affidato alla Regione, in quanto, diversamente, si determinerebbe un *vulnus* all'autonomia programmatoria e gestionale della stessa, in violazione dell'art. 117 Cost. L'illustrato arresto del Giudice delle leggi, restituendo alle Regioni la piena competenza in ordine alla determinazione del fabbisogno del personale, potrà consentire alle Aziende del SSN di adottare le più adeguate misure volte a colmare le significative carenze di organico.

Accanto alla intensificazione delle procedure di reclutamento e al rafforzamento della programmazione, un ulteriore profilo sul quale si sono incentrati gli obiettivi del Ministero è quello della formazione, attraverso l'ampliamento dei posti disponibili nei corsi di laurea di medicina e chirurgia e l'introduzione del cd. semestre filtro. Continua, tuttavia, a registrarsi un'alta percentuale di contratti vacanti nelle scuole di specializzazione, soprattutto in alcune specialità meno attrattive.

Sono, infine, allo studio una complessiva riforma delle professioni sanitarie e la modifica delle mansioni e del percorso di formazione del personale infermieristico. Quanto alla prima, oggetto di un disegno di legge (recentemente approvato in Consiglio dei ministri), recante delega in materia di professioni sanitarie e disposizioni relative alla responsabilità professionale degli esercenti le professioni sanitarie (AC 2700), si prevede il potenziamento dei percorsi di formazione sanitaria specialistica e la valorizzazione delle professionalità e delle competenze dei professionisti sanitari, nonché l'istituzione di un Sistema nazionale di certificazione delle

¹⁶² Secondo quanto desumibile dalle Linee guida, definite con il d.m. 8 maggio 2018, per quanto riguarda le Aziende e gli enti del SSN, i PTFP devono essere predisposti in coerenza con i rispettivi atti aziendali, nel rispetto della legislazione vigente in materia di contenimento del costo del personale, essere compatibili con la cornice finanziaria del SSN, essere approvati dalle rispettive Regioni e successivamente adottati in via definitiva dalle Aziende e dagli enti stessi.



competenze e una riforma delle scuole di specializzazione. Con riferimento al personale infermieristico, in data 6 febbraio 2026, è stato approvato il decreto del Ministero dell'Università e della Ricerca per la riforma della laurea specialistica in Scienze infermieristiche ed ostetriche, che si aggiunge all'Accordo del 3 ottobre 2024 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, concernente la revisione del profilo dell'operatore socio-sanitario.

Con riferimento ai rischi lavorativi, infine, al fine di arginare il dilagare di aggressioni, violenze e minacce nei confronti del personale sanitario e socio-sanitario, soprattutto in reparti come il pronto soccorso, con legge 14 agosto 2020, n. 113, recante "*Disposizioni in materia di sicurezza per gli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie nell'esercizio delle loro funzioni*", è stata prevista l'istituzione dell'Osservatorio nazionale sulla sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie (ONSEPS), con specifici compiti di monitoraggio, studio e promozione di iniziative volte a garantire la sicurezza dei professionisti.

Nel primo triennio di attività dell'Osservatorio, sono stati individuati strumenti mirati che consentono alle strutture presso le quali opera il personale sanitario di prevedere, nei propri piani per la sicurezza, misure volte a stipulare specifici protocolli operativi con le forze di polizia per garantire il loro tempestivo intervento. Nel corso del 2023 e del 2024 si sono, inoltre, susseguite ulteriori iniziative normative volte a fornire una severa risposta sanzionatoria a comportamenti aggressivi e violenti nei confronti degli operatori della sanità¹⁶³.

Le valutazioni dell'ONSEPS si fondano su dati raccolti da varie fonti (Centri regionali di gestione del rischio sanitario, *survey* annuali condotte dalle Federazioni degli Ordini professionali, denunce dell'Inail, Croce Rossa Italiana, Ministero dell'interno), non sovrapponibili in quanto orientate a rintracciare il fenomeno secondo le rispettive competenze dei vari attori coinvolti; sicché, nessuna di queste fonti è attualmente in grado di registrare l'intero spettro degli eventi, ma contribuisce a delineare un primo quadro, seppur sommario, della problematica. Le segnalazioni, peraltro, avvengono su base volontaria e con riferimento principale, se non esclusivo, alle strutture pubbliche.

¹⁶³ Sul piano sanzionatorio, sono state introdotte modifiche all'art. 583-*quater* del codice penale (lesioni personali a un pubblico ufficiale in servizio di ordine pubblico in occasione di manifestazioni sportive, nonché a personale esercente una professione sanitaria o socio-sanitaria e a chiunque svolga attività ausiliarie ad essa funzionali) e all'art. 635 c.p., nel quale è stata inserita la fattispecie di danneggiamento di cose destinate al servizio sanitario o socio sanitario; è stato, inoltre, introdotto l'arresto obbligatorio in flagranza (anche cd. "differita") nelle ipotesi dei sopra indicati reati. Il d.l. n. 34 del 2023 ha, inoltre, previsto la possibilità di costituire, con ordinanza del questore, posti fissi di Polizia di Stato presso le strutture sanitarie che siano dotate di un reparto di emergenza-urgenza.



Sul piano della prevenzione, il Ministero ha inserito, tra i parametri del Piano nazionale della prevenzione, l'obbligo di valutazione dello stress lavoro-correlato, mentre nei Piani Regionali è stata promossa l'adozione di buone pratiche condivise o di procedure uniformi, attività di confronto con le strutture di medicina del lavoro e con INAIL, iniziative formative (anche nell'ambito dei programmi ECM) ed educative, campagne di comunicazione, *report* annuali, coinvolgimento delle Associazioni di categoria.

Nel corso del 2025, sono stati portati avanti i lavori per la predisposizione del Piano nazionale della prevenzione (PNP) 2026-2031 e sono stati fissati gli obiettivi per il 2026, in relazione alla messa a punto del sistema di raccolta dei dati, alla diffusione delle buone pratiche, al monitoraggio e alla promozione dell'attività di formazione e alla promozione delle campagne informative¹⁶⁴.

6.2. Soluzioni organizzative alternative. L'appalto di servizi medici e infermieristici (c.d. medici e infermieri "a gettone")

Nella Relazione predisposta da questa Procura generale in vista del giudizio di parificazione per l'esercizio 2024 si era già dato conto del tentativo del legislatore di arginare il diffuso ricorso all'esternalizzazione del personale, da parte delle Aziende sanitarie, attraverso lo strumento dell'appalto di servizi medici e infermieristici (c.d. medici e infermieri "a gettone").

L'art. 10 del d.l. 30 marzo 2023, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 maggio 2023, n. 56, ha, infatti, stabilito che le Aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale, per fronteggiare lo stato di grave carenza di organico del personale sanitario, possono affidare a terzi i servizi medici e infermieristici solo in caso di necessità e urgenza, in un'unica occasione e senza possibilità di proroga, a seguito della verificata impossibilità di utilizzare personale già in servizio, sia dipendente sia in regime di convenzione, di assumere gli idonei collocati in graduatorie concorsuali in vigore, nonché di espletare le procedure di reclutamento del personale medico e infermieristico autorizzate. Così delimitato, lo strumento assume una connotazione eccezionale e residuale, utilizzabile al solo scopo di sopperire alla grave carenza di organico del personale sanitario.

¹⁶⁴ I dati esposti sono tratti dalla Relazione attività anno 2025 dell'Osservatorio nazionale sulla sicurezza degli esercenti le professioni sanitarie e socio-sanitarie, disponibile sul sito www.salute.gov.it.



La disciplina di dettaglio è stata demandata dal comma 3 dell'art. 10 al Ministero della salute, che, con decreto del 17 giugno 2024, ha approvato le Linee guida, recanti le specifiche tecniche, i prezzi di riferimento e gli *standard* di qualità dei sopra indicati affidamenti.

A presidio di una adeguata ponderazione della sussistenza dei richiamati presupposti, le Linee guida pongono, in capo alle stazioni appaltanti, un preciso obbligo motivazionale nella determina a contrarre, mentre l'invito a una preliminare ricognizione dei complessivi bisogni aziendali, in virtù del principio di programmazione degli acquisti, è finalizzato a impedire affidamenti frazionati o non rispondenti all'effettivo fabbisogno della stazione appaltante sotto il profilo del valore e della complessità.

Al fine di garantire adeguati *standard* di qualità e sicurezza delle prestazioni erogate, poi, si pone in capo alle stazioni appaltanti il preciso obbligo di prevedere, nei documenti di gara, l'impegno degli operatori economici affidatari del contratto a svolgere i servizi mediante il ricorso a personale in possesso di specifici requisiti di affidabilità, professionalità e rispetto dell'orario di lavoro. Onde assicurare la piena realizzazione del canone di economicità, infine, le Linee guida richiedono che il criterio di aggiudicazione sia esclusivamente quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa, stabilendo prezzi massimi individuati empiricamente, in ossequio al principio di equità retributiva a parità di prestazioni. L'Autorità nazionale per la vigilanza sui contratti pubblici (Anac) ha, al riguardo, richiamato l'attenzione delle stazioni appaltanti sulla corretta valutazione del costo della manodopera ai fini della definizione del prezzo da porre a base di gara.

A distanza di due anni dalla emanazione della normativa di dettaglio, tuttavia, si riscontra ancora un utilizzo sistematico dei cd. gettonisti, spesso anche al di fuori dei presupposti prescritti dal quadro normativo di riferimento.

Secondo una recente indagine condotta dalla Federazione dei medici internisti ospedalieri (FADOI)¹⁶⁵, il ricorso alle esternalizzazioni avviene ancora nel 54,8 per cento dei Pronto soccorso.

L'Anac ha, inoltre, riscontrato, per l'affidamento di servizi medici e infermieristici, l'utilizzo, da parte delle Aziende sanitarie, di un codice generico diverso, il 79620000-6, classificato "per servizi di fornitura di personale, compreso personale temporaneo"¹⁶⁶, quale

¹⁶⁵ Indagine condotta su un campione rappresentativo di tutte le Regioni, eccetto Basilicata e Valle d'Aosta, presentata in occasione del Congresso nazionale di Rimini dal 23 al 25 maggio 2026, www.fadoi.org.

¹⁶⁶ Delibera Anac n. 60/2025, reperibile sul sito www.anac.it.



strumento di elusione del divieto. Il dato complessivo degli affidamenti contrassegnati dal richiamato codice generico ha difatti registrato un aumento di ben 42,5 milioni di euro dal 2024 al 2025¹⁶⁷.

L'utilizzo improprio dei contratti di affidamento dei servizi medici e infermieristici ha sollecitato raccomandazioni da parte sia dell'Autorità nazionale anticorruzione, sia delle Sezioni di controllo della Corte dei conti.

L'Anac, al riguardo, ha ribadito che l'appalto di servizi in ambito sanitario non può essere utilizzato in via ordinaria per la copertura delle carenze in organico, costituendo piuttosto una *extrema ratio* alla quale fare ricorso un'unica volta e per un periodo brevissimo¹⁶⁸.

La temporaneità della copertura normativa di tale prassi, che era invalsa in un contesto di diffusa carenza di personale e si era aggravata con la crescente domanda di servizi nel periodo dell'emergenza pandemica, si giustifica nella misura in cui l'appalto di servizi medici e infermieristici non si pone del tutto in linea con le regole generali sul reclutamento del personale pubblico (art. 6-bis del d.lgs. n. 165 del 2001), né con quelle che riguardano, in generale, l'acquisto di servizi sul mercato da parte delle pubbliche amministrazioni.

L'Autorità ha invece riscontrato, nell'esercizio dell'attività di vigilanza ispettiva alla stessa intestata, plurime violazioni della normativa sui contratti pubblici: i bandi predisposti dalle Aziende sanitarie contengono numerosi indici che connotano il relativo contratto come somministrazione, anziché come appalto; i requisiti speciali, che dovrebbero essere richiesti a garanzia della qualità del servizio, sono spesso omessi, in favore di requisiti generali, ben più generici, che ampliano la concorrenza includendo operatori economici meno professionali e qualificati; la scelta del contraente avviene spesso con l'affidamento diretto, anche con l'espedito del frazionamento dei contratti¹⁶⁹.

Gli elencati profili di irregolarità non sono stati, peraltro, intercettati dai controlli a campione affidati alle amministrazioni sanitarie sugli affidamenti, svelando, così, la necessità di rafforzarne il sistema.

¹⁶⁷ Un'indagine di stampa ha preso le mosse dai contratti pubblici stipulati dalle Aziende sanitarie dal 2024 al 2026, recanti i codici Cpv (*Common Procurement Vocabulary*) 79625000-1 per i medici e 79624000-4 per gli infermieri, le cui informazioni sono contenute nelle banche dati dell'Autorità Nazionale Anticorruzione. Dall'analisi è emerso che l'importo complessivo di 54,1 milioni di euro, pari al valore dei contratti affidati dal gennaio all'ottobre 2024, prima dell'introduzione delle Linee Guida, ha subito una apparente diminuzione del 30 per cento nel 2025, attestandosi su un ammontare pari a 45,3 milioni di euro.

¹⁶⁸ Anac, Delibera n. 60/2025.

¹⁶⁹ Anac, Deliberazioni nn. 60 e 288/2025.



Le sopra esposte illegittimità incidono direttamente sulla efficienza, efficacia ed economicità del servizio. Al riguardo, le Sezioni di controllo di questa Corte hanno messo in luce il fatto che l'utilizzo dei cd. medici gettonisti, da un lato, non sia risolutivo rispetto al problema della carenza di personale e, anzi, finanche dannoso, avendo l'effetto di procrastinare l'adozione di misure di sistema e di creare vuoti nell'erogazione delle prestazioni di assistenza fra una procedura e l'altra (Corte dei conti, Emilia-Romagna, Sez. contr., n. 86/2025); dall'altro, non efficiente né efficace rispetto all'obiettivo di garantire una adeguata qualità del servizio, vista la mancata previsione nei bandi di requisiti di ordine speciale, e nemmeno economico, per via dei costi elevati (*cf.* Corte conti, Basilicata, Sez. contr., n. 141/2025; Sez. contr. Molise, del. n. 34/2024/PRSS).

L'abuso dello strumento dell'appalto di servizi medici e infermieristici può rilevare, altresì, sotto il profilo della responsabilità amministrativa. Il decreto ministeriale del 17 giugno 2024 ha, invero, precisato che l'espletamento di procedure di evidenza pubblica in violazione delle Linee guida, nonché la stipula dei relativi contratti, sono fonte di responsabilità per danno erariale del dirigente della struttura sanitaria. Presso alcune Procure territoriali sono attualmente pendenti istruttorie aventi a oggetto ipotesi di danno erariale derivante dall'affidamento illegittimo dei servizi in questione, con notevoli ricadute sul bilancio della sanità regionale e sulla qualità delle prestazioni rese.

7. L'effettività del diritto alla salute e i tempi di erogazione delle prestazioni: la gestione delle liste d'attesa

La gestione delle liste di attesa rappresenta, in ogni paese a sviluppo avanzato, un indicatore di effettività del sistema sanitario, sotto il profilo della capacità dello stesso di rispondere ai bisogni di salute dei cittadini.

Gli interventi normativi, che si sono susseguiti sin dagli anni Novanta dello scorso secolo al fine di disciplinare l'accesso equo alle prestazioni del sistema sanitario, indicano che la difficoltà di gestione delle relative richieste trova la propria genesi in molteplici fattori, quali l'aumento della domanda, l'insufficienza dell'offerta, la competenza legislativa multilivello e la carenza di risorse finanziarie.

A fronte di un aumento del numero di prestazioni da erogare, per il mutamento delle condizioni demografiche, il progredire della scienza medica e il dilagare della cosiddetta medicina difensiva, si è invero registrata una non corrispondente disponibilità di risorse umane



e strumentali da parte delle strutture, a causa, anzitutto, della storica carenza di personale, dovuta ai forti tagli alla spesa pubblica; in secondo luogo, della non efficace organizzazione delle strutture, anche in ragione delle divergenze applicative da parte dei soggetti preposti; infine, della scarsità dei finanziamenti, che le Aziende sanitarie locali sono chiamate a utilizzare secondo le direttive organizzative dettate a livello regionale, sulla base di politiche e responsabilità a loro volta definite a livello nazionale, con l'effetto di determinare marcate differenziazioni territoriali.

Nel periodo pandemico e post pandemico, a causa delle prestazioni non rese nel periodo emergenziale, si è registrato un aggravamento del problema – già esistente – dello smaltimento delle liste di attesa, a fronte del quale il legislatore è intervenuto su diversi piani, incentrati, in particolare, sulla riorganizzazione delle modalità di erogazione del servizio, anche attraverso l'ausilio di strutture private convenzionate (art. 1, comma 232, legge n. 213 del 2023); sulla previsione di incentivi di carattere economico, con l'incremento delle tariffe orarie delle prestazioni aggiuntive degli operatori sanitari; sull'introduzione del programma straordinario per la riduzione delle liste di attesa per le prestazioni sanitarie, approvato con d.l. 7 giugno 2024 n. 73, convertito con legge 29 luglio 2024, n. 107, anche in linea con alcuni obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Al fine di incrementare l'effettività del servizio, a fronte del richiamo al principio, già introdotto con il d.lgs. n. 33 del 2013, della piena trasparenza delle agende degli erogatori, sia pubblici sia privati, in ordine alle prenotazioni effettuate e ai relativi posti a disposizione per le singole prestazioni sanitarie, il d.l. n. 73 del 2024 ha introdotto disposizioni che incentivano la cooperazione dell'assistito alla migliore gestione delle liste, attraverso un sistema di conferma o cancellazione delle prenotazioni, possibilmente informatico, presidiato dalla previsione di una sanzione in caso di *no-show*, consistente nel pagamento della quota per la prestazione non fruita.

Il d.l. n. 73 del 2024 ha, poi, delineato un articolato sistema di controlli, ripartiti tra i vari livelli di governo: in ciascuna regione e provincia autonoma è prevista la nomina del Responsabile unico dell'assistenza sanitaria (RUAS); a livello regionale, l'Unità centrale di gestione dell'assistenza sanitaria e dei tempi e delle liste di attesa; a livello nazionale, l'Organismo di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria presso il Ministero della salute, la cui operatività non sembra essere, allo stato, completa. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 25 giugno 2025 sono state, tuttavia, definite, in ossequio ai principi di trasparenza dell'azione amministrativa, nonché di leale collaborazione tra Stato e Regioni, le



modalità e le procedure per l'esercizio dei poteri sostitutivi riconosciuti all'Organismo in relazione ai compiti affidati alle Regioni e al RUAS, in caso di mancata individuazione di quest'ultimo entro il termine prescritto o nel caso di ripetute inadempienze rispetto agli obiettivi di cui al d.l. n. 73 del 2024.

Sempre sul piano dei controlli, si prevede che l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) possa attuare meccanismi di *audit* nei confronti delle Regioni.

Con riferimento al sistema delle responsabilità, è stato ribadito il ruolo centrale dei Direttori generali, tenuti a garantire l'erogazione delle prestazioni richieste anche attraverso il ricorso all'attività libero-professionale intramuraria, alle prestazioni aggiuntive o al sistema privato accreditato, qualora i tempi previsti nel Piano Nazionale di Governo delle liste di attesa non possano essere rispettati. Ai medesimi direttori generali è posto l'obbligo di segnalazione dei soggetti ai quali sia imputabile la mancata erogazione della prestazione nei confronti dell'assistito ai fini dell'esercizio dell'azione disciplinare e di responsabilità erariale.

Quanto al profilo strettamente operativo, il provvedimento ha previsto l'istituzione, presso l'Agenas, di uno strumento centralizzato, denominato Piattaforma nazionale delle liste di attesa, comprendente anche i soggetti privati accreditati, finalizzato a realizzare l'interoperabilità tra piattaforme per le liste di attesa relative a ciascuna regione e provincia autonoma e a uniformare il sistema di monitoraggio attualmente in uso.

Il processo di regolamentazione di dettaglio della disciplina, finalizzato a garantire la piena realizzazione degli obiettivi, è stato affidato alle fonti secondarie, che si sono succedute nel corso del 2025, ma non è ancora del tutto completato.

In attuazione dell'art. 1, comma 4, del d.l. n. 73 del 2024, con decreto del Ministero della salute del 28 ottobre 2024, sono state individuate le modalità di trasmissione alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano dell'analisi dei fabbisogni sanitari e delle prestazioni attese per tipologia, sulla base della classificazione delle patologie croniche presenti nella popolazione italiana.

Con decreto del Ministero della salute del 17 febbraio 2025 sono state, poi, adottate specifiche linee guida per definire i criteri di realizzazione e di funzionamento della Piattaforma nazionale e i criteri di interoperabilità tra la medesima Piattaforma e le Piattaforme regionali.

Il finanziamento per la realizzazione della Piattaforma da parte delle Regioni è stato autorizzato, con decreto del Ministero della salute del 9 dicembre 2025, recante "*Finanziamento per la realizzazione della Piattaforma nazionale delle liste di attesa*", che prevede un contributo



complessivo statale di 27,4 milioni di euro, corrispondente al 95 per cento del fabbisogno totale stimato per la realizzazione dell'infrastruttura, rimettendo il restante 5 per cento a carico delle Regioni, ripartito in una quota fissa di 850.000 euro per ciascuna di esse e una quota variabile calcolata in base alla popolazione residente al 1° gennaio 2023. L'utilizzo delle risorse è subordinato all'approvazione di un programma, nel quale ciascuna regione è chiamata a riportare il fabbisogno complessivo rilevato e l'indicazione degli interventi ritenuti prioritari e oggetto del finanziamento.

Sul piano programmatico, la mancata approvazione del Piano nazionale di Governo delle liste di attesa 2025-2027 (PNLA) ostacola l'adozione delle iniziative più appropriate rispetto alla situazione contingente. Si attendono, inoltre, le norme attuative dell'art. 5, comma 2, relativo alla definizione di una metodologia per la definizione del fabbisogno di personale degli enti del SSN e dell'art. 3, comma 5, avente a oggetto le Linee di indirizzo, a livello nazionale, contenenti le indicazioni tecniche per gestire, da parte del CUP, un nuovo sistema di disdetta delle prenotazioni e ottimizzazione delle agende di prenotazioni.

L'analisi dei dati e, conseguentemente, delle più opportune iniziative da assumere potrà essere agevolata dalla pubblicazione, da parte di Agenas, di un bollettino trimestrale sui dati e sulle criticità rilevate.

Nonostante l'adozione delle Linee Guida, di fatto l'apporto dei dati da parte delle Regioni alla Piattaforma si era rivelato, sinora, insoddisfacente e lo strumento, in fase di prima applicazione, non forniva un quadro esaustivo della situazione complessiva.

Il 29 maggio 2026 è stata presentata, da Agenas, la nuova Piattaforma, integrata con i dati relativi alle singole Regioni, che entro il 2026 dovrebbe comprendere tutti i CUP regionali.

I numeri per ora disponibili, relativi al primo quadrimestre del 2026 e posti a raffronto con quelli dello stesso periodo del 2025, evidenziano un miglioramento, nella maggior parte delle Regioni, nel rispetto dei tempi per prime visite ed esami diagnostici (rispettivamente, 78,7 per cento e 84,7 per cento), con riferimento, in particolare, alle prestazioni più urgenti; in particolare, 16 Regioni su 21 mostrano buoni risultati per le visite e 15 su 21 per gli esami.

Nell'arco di tempo considerato, tuttavia, risultano effettuate oltre il tempo massimo previsto oltre 1,2 milioni di visite specialistiche e circa 688.500 esami diagnostici come Tac, risonanze ed ecografie, per un totale di poco meno di due milioni. In sei Regioni del Centro-Sud (Basilicata, Campania, Molise, Calabria, Lazio e Puglia), inoltre, si registra un uso molto elevato del codice di priorità "non urgente" per le prime visite, (in Basilicata è pari all'85,5 per



cento e in Campania all'80,1 per cento, rispetto a valori del 7,8 per cento della Toscana e dell'8,2 per cento del Piemonte).

Un'ulteriore criticità riguarda il mancato utilizzo delle prescrizioni (il 50 per cento per le prime visite e il 54 per cento per gli esami), indice inequivocabile della dispersione della domanda verso il settore privato e, indirettamente, della inadeguatezza della risposta del settore pubblico.

Dal quadro complessivamente delineato emergono, infine, difformità procedurali e attuative nelle singole realtà territoriali che rendono difficoltosa la creazione di un dato aggregato.

In definitiva, la Piattaforma non ha ancora potuto mostrare la sua piena utilità, stante la necessità di completare la normativa di dettaglio, di integrare i dati delle Regioni e di uniformare le procedure di gestione.

L'operatività della stessa rappresenta, comunque, un obiettivo necessario, seppur ambizioso. La pubblicazione e la libera accessibilità dei dati da parte dei cittadini introduce, anzitutto, un controllo diffuso sulla gestione delle liste di attesa, sul modello dell'amministrazione aperta; in secondo luogo, individua le criticità e consente di definire nuovi *standard* gestionali; in terzo luogo, responsabilizza gli attori, soprattutto al livello delle Aziende regionali.

Secondo un recente rapporto dell'Osservatorio GIMBE, la PNLA può rappresentare anche un utile strumento di emersione di frodi e abusi, in quanto consente di aumentare la trasparenza, identificare anomalie e valutare le *performance*. È, tuttavia, necessario che tale strumento contenga i necessari indicatori operativi e disaggregati per ciascuna regione, come la percentuale delle prestazioni erogate entro i tempi massimi garantiti, lo stato di saturazione delle agende pubbliche, il ricorso ai privati convenzionati per il recupero delle prestazioni, la distribuzione territoriale dei ritardi e dei volumi¹⁷⁰.

La gestione delle liste di attesa, come emerso dall'analisi, rappresenta, invero, uno dei terreni fertili della corruzione, laddove, a fronte di sistemi in cui il servizio è di scarsa qualità e i tempi di attesa sono lunghi, i professionisti e gli operatori sanitari, soprattutto se sottopagati o pagati in ritardo, possono sollecitare pagamenti informali per integrare retribuzioni inadeguate,

¹⁷⁰ Cfr. Report Osservatorio GIMBE, n. 3/2026, cit.



ovvero i pazienti possono ricorrervi per la necessità di avere un accesso più rapido alle cure, maggiore attenzione o una qualità dell'assistenza percepita come migliore.

I fenomeni corruttivi, così come gli altri casi di cattiva amministrazione emersi in relazione alla gestione delle liste di attesa, possono rilevare non solo sul piano penale, ma anche sotto il profilo della responsabilità amministrativa.

Presso le Procure regionali della Corte dei conti sono attualmente pendenti alcuni fascicoli relativi ai danni derivanti dai disservizi scaturiti dalla dilatazione delle tempistiche delle prestazioni per inefficienze organizzative, nonché dall'alterazione delle agende al fine di sviare i pazienti verso l'attività libero-professionale.

Rispetto all'analisi svolta da questa Procura in relazione all'esercizio 2024, può, dunque, concludersi che il percorso intrapreso, finalizzato, in un primo momento, allo smaltimento delle liste di attesa e, in un secondo momento, alla introduzione di un sistema a regime che consenta una gestione efficiente e coordinata delle stesse, non è ancora concluso. Si segnalano, al riguardo, alcuni elementi che consentono di raggiungere un positivo sviluppo e aspetti che richiedono ulteriore attenzione.

Sotto il primo profilo, di indubbio rilievo è l'utilizzo di sistemi informatici o di intelligenza artificiale quale strumento di ausilio al superamento di alcune delle criticità rilevate, come la riprogrammazione automatica delle agende, al fine di migliorare l'efficienza della gestione delle liste, o la creazione di apposite *app* per la rapida e agevole cancellazione delle visite da parte degli utenti, onde evitare il cd. *no-show*, e persino per la precisione delle prescrizioni, attraverso la lettura del quesito diagnostico tramite sistemi di intelligenza artificiale.

Sotto il secondo profilo, restano ancora problematiche alcune questioni, come quella della carenza di personale necessario a predisporre un'offerta adeguata, nonostante gli incrementi di spesa previsti per le Regioni dall'art. 5 del d.l. n. 78/2024; gli abusi che si traducono in "irregolarità gravi", come agende chiuse e liste di galleggiamento, espediente che consente alle Regioni di inserire i pazienti in liste separate, finché non sia possibile rispettare i tempi di attesa; il limitato coinvolgimento degli operatori privati nella resa delle prestazioni.

Non sembrano essere, inoltre, superate, nell'esercizio 2025, le criticità segnalate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione della Corte dei conti, nella Deliberazione del 13 novembre 2024, come l'impossibilità di delineare un quadro completo della gestione del servizio e del rapporto tra risorse ricevute dalle singole ASL e obiettivi raggiunti,



Al fine di presidiare il corretto funzionamento del sistema, centrale è la verifica dell'efficacia dei sistemi di monitoraggio, che questa Procura aveva già definito, nella precedente Relazione, come numerosi, sovrapponibili, articolati tra i diversi livelli di governo e continuano in alcuni casi a essere parzialmente inattuati.

8. Conclusioni

Quello della crisi del personale sanitario continua a rappresentare uno dei principali problemi del SSN, che si riverbera sulla qualità e sull'efficienza del servizio, con riferimento, ad esempio, ai tempi delle liste di attesa, ma anche sulla economicità dello stesso, come dimostra l'utilizzo indiscriminato dell'appalto di servizi medici e infermieristici.

Sotto il primo profilo, infatti, lo smaltimento delle visite ed esami presuppone necessariamente una maggiore disponibilità di medici e infermieri; sotto il secondo profilo, la necessità di reperire risorse all'esterno comporta un sensibile aggravamento dei costi.

Anche le nuove prospettive di sviluppo del SSN, orientate alla cd. sanità di prossimità, sono ancora fortemente ostacolate dalla carenza di personale medico e infermieristico.

Al riguardo, sebbene la realizzazione degli interventi concernenti le strutture sanitarie di prossimità territoriale sia da valutarsi, nel complesso, in termini positivi, nel 2025 si confermano ancora ritardi strutturali proprio in ragione della difficoltà di reclutare il personale necessario a rendere le strutture realmente operative.

Un personale non adeguatamente compensato sotto il profilo della retribuzione e delle condizioni di lavoro può, inoltre, generare un ulteriore effetto distorsivo, incidente sull'incremento del rischio di fenomeni corruttivi, mentre l'utilizzo di professionisti non qualificati e non adeguatamente selezionati, oltre a peggiorare la qualità del servizio, può aumentare fenomeni di cattiva amministrazione, che si traducono in danni erariali sanzionati sul piano della responsabilità amministrativa.

Il circolo vizioso innescato dalla insufficienza di risorse umane, che alimenta soluzioni alternative poco soddisfacenti per la qualità e l'economicità del servizio, può essere interrotto attraverso una ponderata programmazione dei fabbisogni, che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 114/2025, dovrà trovare la propria composizione a livello regionale.

Le altre iniziative assunte dal legislatore nel corso del 2025, volte a porre rimedio al problema della fuga dalla sanità pubblica e tradottesi nella valorizzazione del personale con



incentivi economici e al miglioramento delle condizioni di lavoro, nonché al rinnovamento della formazione, anche universitaria, non hanno ancora rivelato la loro efficacia, dovendosi, del resto, confrontare con una realtà ormai profondamente radicata di sfiducia nelle prestazioni pubbliche, resa evidente anche dal tendenziale incremento, negli ultimi anni, della spesa sanitaria privata *out-of-pocket*. Non sembra, invece, essere stata adeguatamente vagliata l'ipotesi di un maggiore coinvolgimento delle strutture private accreditate nella gestione del servizio, soprattutto in relazione allo smaltimento delle liste di attesa, pur disponendo le Regioni di strumenti normativi per imporre la dovuta collaborazione.

L'altro profilo di criticità che ancora caratterizza il sistema del SSN riguarda le diseguaglianze territoriali, che rendono difficoltosa anche la creazione di meccanismi di monitoraggio e l'uniformazione delle procedure: basti pensare alla Piattaforma nazionale per la gestione delle liste di attesa, la cui piena operatività è ostacolata proprio dalla non uniforme alimentazione dei dati e dalla non agevole comparabilità tra le procedure; ovvero all'attuazione dei LEA, che evidenzia ancora un obiettivo divario tra i livelli di tutela assicurati dalle Regioni del Nord Italia rispetto a quelle del Centro Sud.

La parzialità dell'offerta delle nuove strutture indebolisce l'intero Sistema, percepito dal cittadino come poco attrattivo e inaffidabile.

Carente si rivela anche il sistema dei controlli, spesso frammentato tra i vari livelli territoriali e non effettivo. Si sottolinea, in particolare, la rilevanza del monitoraggio sui contratti pubblici della sanità, che rappresentano il 25 per cento della spesa complessiva dei contratti pubblici, considerato anche il rischio di fenomeni corruttivi, che coinvolgono, oltre che il personale, come detto, anche i pazienti e il *management*. Al riguardo, proprio in considerazione della rilevanza degli effetti della corruzione sul sistema sanitario, l'Autorità Nazionale Anticorruzione ha recentemente sottoposto a consultazione pubblica il "Catalogo dei rischi corruttivi e delle misure di prevenzione nel settore sanitario", cui le aziende e gli enti del Servizio Sanitario Nazionale possono fare riferimento per la predisposizione della Sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del proprio Piano Integrato di Attività e Organizzazione - PIAO.

Meriterebbe maggiore considerazione l'incremento degli investimenti nei sistemi informatici e di intelligenza artificiale, le cui prime applicazioni hanno già rivelato enormi potenzialità non solo sotto la prospettiva organizzativa, ma anche quella delle cure. Stenta, infatti, a trovare diffusione il fascicolo sanitario elettronico 2.0, pilastro della riforma del SSN,



per la creazione di un ecosistema digitale che consenta la circolazione e l'interoperabilità dei dati sanitari, "prima pietra" per una vera digitalizzazione dell'assistenza. La misura ha incontrato ostacoli di ordine culturale, quali la sfiducia circa la sicurezza dei dati, l'analfabetismo digitale e la (conseguente) poca consapevolezza della sua utilità.

Ogni rallentamento sul fronte della digitalizzazione insiste, peraltro, in pregiudizio della (migliore) tutela del diritto alla salute. Si ricordi che *"l'allineamento con lo Spazio europeo dei dati sanitari (EHDS) e con i requisiti del Fascicolo Sanitario Elettronico garantirà flussi informativi omogenei e sicuri a supporto delle analisi epidemiologiche e delle decisioni strategiche"*¹⁷¹.

Sullo sfondo, resta una spesa sanitaria sostanzialmente stagnante, il cui valore previsionale, in rapporto con il PIL, si mantiene inalterato al 6,3 per cento fino al 2029 e in cui il valore a consuntivo nel 2025 è inferiore di 2,5 miliardi rispetto alla stima contenuta nel Documento programmatico di finanza pubblica. A fronte della scarsa disponibilità di risorse, maggiore deve essere l'attenzione a una gestione più oculata delle stesse, riducendo, ad esempio, il ricorso ai medici a gettone e controllando la spesa per gli appalti.

¹⁷¹ Ministero della salute, Piano nazionale della prevenzione 2026-2031.



Capitolo V

IL “SERVIZIO SCUOLA” FRA PROFILI DI CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI RIFORMA

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

Sommario: 1. Premessa: lineamenti dell’architettura ordinamentale e dinamiche fondamentali di finanziamento del sistema scolastico; 2. Il personale scolastico, tra precariato e livelli retributivi; 3. L’edilizia scolastica e le correlate “emergenze”; 3.1. Manutenzione; 3.2. Sicurezza; 3.3. Efficientamento energetico ed offerta di servizi; 4. Il rapporto tra pubblico e privato: dal progressivo spostamento di risorse ad una prospettiva di “privatizzazione sostanziale”.

1. Premessa: lineamenti dell’architettura ordinamentale e dinamiche fondamentali di finanziamento del sistema scolastico

Il sistema educativo italiano, come noto, è strutturato in cicli progressivi, garantisce istruzione gratuita e obbligatoria per 10 anni ed è caratterizzato da una combinazione di gestione a livello statale e di ente locale, con diversi percorsi dopo i 14 anni per adattarsi alle esigenze degli studenti.

Nel settore dell’istruzione pubblica si apprezza, nel tempo, un perdurare delle medesime dinamiche di tensione che percorrono, sotto diverse forme, gli altri pilastri dello Stato sociale nel nostro Paese (primo fra tutti, la sanità pubblica). Si tratta di fenomeni che, senz’altro, debbono essere ascritti a tendenze non contingenti e dovute all’effetto di molteplici forze di vaste dimensioni, da cui l’ordinamento – e la capacità dei vari livelli di decisione politica e amministrazione di elaborare e condurre a effetto politiche pubbliche – è attraversato. Il ridursi dei margini della possibile manovra di *fiscal policy* e l’aumento dell’onerosità (in termini relativi e assoluti) del mantenimento dell’esistente devono ancora trovare una compiuta elaborazione che possa, a sua volta, favorire soluzioni di lungo periodo. Ciò conduce l’osservatore a constatazioni che, di anno in anno, pongono l’accento su profili di attenzione simili e ingravescenti. Innanzitutto, pare consolidarsi la tendenza al definanziamento, come detto solo in parte attribuibile a scelte allocative più o meno discrezionali e, in realtà, riconducibile a cause di struttura. Secondo il rapporto *Investing in Education 2025*, curato dalla Commissione europea, l’Italia destina all’istruzione solo il 7,3 per cento della spesa pubblica



totale, a fronte di una media europea del 9,6 per cento (dati del 2023)¹⁷². A comprova delle affermazioni fin qui fatte, i dati emergenti dalla medesima analisi mostrano come ci si trovi di fronte a una inerzialità più che risalente nel tempo: la spesa per studente rispetto alla spesa pubblica totale pro capite tra il 2000 e il 2023 è passata dal 49 per cento al 37 per cento, con una riduzione del 12 per cento. Rispetto al PIL, sempre nel 2023 la spesa pubblica per l'istruzione in Italia è stata pari al 3,9 per cento, contro una media europea del 4,7 per cento, ponendo il nostro Paese al terzultimo posto in Europa.

Come rilevato da EUROSTAT e confermato dalle pertinenti analisi dell'OCSE, tuttavia, questo dato, insoddisfacente in termini assoluti, se esaminato in modo dinamico non è – complessivamente – in controtendenza rispetto ai principali Paesi europei. Difatti, secondo i dati resi pubblici nel 2025 dall'Istituto europeo di statistica e relativi al 2022, la media UE della spesa pubblica per l'istruzione in rapporto al PIL è stata del 4,6 per cento in discesa costante dal 2020, con un decremento su base annua, tra il 2021 e il 2022, dello 0,3 per cento¹⁷³. Secondo l'OCSE, l'investimento pubblico nell'istruzione nei Paesi UE è, peraltro, leggermente sotto la media OCSE (anche qui si tratta di dati relativi al 2022, anno di più recente osservazione), 4,6 per cento del PIL contro una media che oscilla fra il 4,7 per cento e il 4,9 per cento¹⁷⁴.

Se si guarda ad un diverso indicatore – l'allocazione di risorse per l'istruzione nel bilancio pubblico – il divario appare ancora più marcato: limitandosi alla sola Italia, l'istruzione assorbe (si ricordi che lo studio prende a riferimento dati del 2022) il 6,7 per cento della spesa, a fronte di una media OCSE del 10,1 per cento. Ancora una volta, la discesa appare evidenziata dal confronto diacronico: il dato di partenza del 2015 era il 7,1 per cento per l'Italia; anche in questo caso, non si tratta di un fenomeno limitato al nostro Paese (seppur in termini assoluti più marcato), perché la stessa media OCSE nello stesso intervallo di anni (2015-2022) è passata dal 10,9 per cento al già citato 10,1 per cento.

Non è semplice interpretare questi andamenti, che possono essere correlati alla combinazione di molteplici fattori: nel Rapporto *Education at a Glance 2025*, l'OCSE sottolinea, ad esempio, l'incidenza, nel decremento del finanziamento pubblico per l'istruzione,

¹⁷² Commissione europea: Direzione generale dell'Istruzione, della gioventù, dello sport e della cultura, *Investing in education 2025*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2025, <https://data.europa.eu/doi/10.2766/3311714>.

¹⁷³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Educational_expenditure_statistics.

¹⁷⁴ OECD (2025), *Education at a Glance 2025: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/1c0d9c79-en>.



del mutamento nelle scelte allocative dei Governi verso altri settori di intervento. Ma vi sono anche cause meno apparenti e più profonde: in particolare, i sistemi educativi faticano a tenere il passo in un contesto in cui l'invecchiamento della popolazione si combina con la forte carenza di alcune specifiche competenze legate alla transizione verso un'economia sempre più digitalizzata e tecnologica. Sicché, parte del defianziamento può essere letto semplicemente come la conseguenza di una minore domanda d'istruzione primaria, connessa alla denatalità (è una delle conclusioni tratte dal rapporto OCSE più volte citato), ma allo stesso tempo vi sono anche tensioni legate alla necessità di rinnovare i percorsi d'istruzione terziaria rendendoli più flessibili e in grado non solo di seguire le richieste del mercato del lavoro, ma anche di consegnare competenze e conoscenze non soggette ad obsolescenza e non irrilevanti rispetto ai cambiamenti in atto. Alcuni dati, cionondimeno, sono incoraggianti: ad esempio, cresce la percentuale di soggetti che completano i cicli di istruzione terziaria, che ha raggiunto (anche qui, dati del 2022) il 48 per cento nei Paesi OCSE; secondo i dati EUROSTAT resi pubblici nel 2025, diminuisce il numero dei NEET (*not in education, employment or training*), anche in Italia: nel 2024 si è scesi al 15,2 per cento nella fascia dei giovani fra i 15 e i 29 anni di età, mentre il dato del 2023 era più alto di circa un punto percentuale (16,1 per cento). Purtroppo, l'Italia si attesta, però, ancora al penultimo posto in Europa, seconda solo alla Romania, mentre rimane molto lontano l'obiettivo europeo fissato per il 2030, ossia quello del raggiungimento di una percentuale di NEET, sul campione, inferiore al 10 per cento.

Investire adeguatamente nella qualità complessiva dell'istruzione, in sintesi, rappresenta una sfida crescente per i Paesi avanzati, e fra questi per l'Italia. Occorre evitare il rischio di una sempre maggiore disconnessione fra i sistemi educativi e una realtà in rapidissimo e continuo cambiamento. La scuola, auspicabilmente, dovrebbe poter tornare ad essere motore di crescita e presidio di coesione ed inclusione sociale, che non si declina, oggi, come messo in luce dagli studi e dalle pubblicazioni fin qui citati, soltanto (né, forse, in prima battuta) in termini di ampliamento dell'accesso, ma si misura anche (e soprattutto) sui tassi di completamento dei cicli, come anche, più in generale, sulla creazione di percorsi virtuosi di integrazione con il mondo del lavoro (che non possono limitarsi a una, peraltro in partenza fallimentare, subordinazione della scuola alle richieste del mercato: occorre, invece, come detto, una formazione che metta in grado i giovani di governare il cambiamento, accrescendo la capacità di trasferimento tecnologico e la promozione di percorsi che privilegino competenze più elevate e a livelli maggiori di raggiungimento di una qualche forma di qualificazione superiore, come



messo in luce dall'OCSE). L'Italia ha, in questo senso, molto da fare: sempre secondo il Rapporto *Education at a Glance 2025*, a differenza della maggior parte dei suoi partner dell'area UE e dell'OCSE, l'Italia spende meno per i cicli terziari che per quelli primari e secondari. Una simile composizione della spesa andrebbe analizzata da vicino, poiché potrebbe rivelare l'esistenza di inerzialità da contrastare. Quel che è certo è che si segnala una minore enfasi su ricerca e sviluppo rispetto alla media dei paesi OCSE. Non si tratta di differenze da poco: la spesa pubblica pro capite per studente nei cicli terziari in Italia è pari a 8992 dollari, mentre la media OCSE arriva a ben 15102 dollari.

È necessario, quindi, uno sforzo di ripensamento e di rafforzamento (che, ovviamente, non dimentichi i primi cicli di istruzione) che potrebbe condurre, generando, peraltro, percorsi virtuosi, ad arginare fenomeni di sempre maggiore allarme sociale, come la diffusione della violenza giovanile, che prospera, come messo in luce dagli studi di settore, nella percezione di generalizzata stagnazione dell'ambiente educativo, nell'assenza di adeguati stimoli di crescita e nella percezione diffusa di una distanza incolmabile fra l'offerta scolastica e la persona dello studente nella sua integralità. Un indicatore di tale fenomeno direttamente connesso alla scuola è la misura del bullismo: secondo una specifica indagine dell'ISTAT (*Bambini e ragazzi: comportamenti, atteggiamenti e progetti futuri*) presentata nel 2025 e condotta su dati del 2023, ben il 68,5 per cento dei ragazzi fra gli 11 e i 19 anni dichiara di esser stato vittima di almeno un episodio di comportamento offensivo, non rispettoso o violento, anche online, nei 12 mesi precedenti al termine della rilevazione, mentre ben il 21 per cento dichiara che questi comportamenti si situavano sopra la soglia del bullismo, avvenendo, cioè, con una certa frequenza e continuità¹⁷⁵.

Rispetto a queste dinamiche di sistema rimane ancora piuttosto complessa l'analisi completa e, quindi, la valutazione, dell'effetto concreto, generato sul sistema, dall'immissione in esso delle significative risorse legate alle progettualità del PNRR.

L'*istruzione* e la *ricerca*, per quel che qui interessa, rappresentano infatti i due pilastri principali della Missione 4 del PNRR italiano, che prevede un investimento totale di 31,64

¹⁷⁵https://www.istat.it/wp-content/uploads/2025/06/Stat-today_Bullismo-e-cyberbullismo-nei-rapporti-tra-i-ragazzi.pdf.



miliardi di euro (comprensivi del PNC)¹⁷⁶, pari a circa il 16 per cento dell'importo totale del PNRR, da suddividere tra le sue due componenti. L'obiettivo finale è quello di *«rafforzare le condizioni per lo sviluppo di una economia ad alta intensità di conoscenza, di competitività e di resilienza, partendo dal riconoscimento delle criticità del nostro sistema di istruzione, formazione e ricerca»*. Nel suo complesso, la Missione presenta sette ambiti di intervento e 35 misure tra investimenti e riforme.

Il rafforzamento e il miglioramento dell'istruzione sono gli obiettivi principali della prima componente della Missione 4 (M4C1), formata da quattro ambiti generali di intervento e con finanziamenti che ammontano complessivamente a 19,44 miliardi di euro. Gli assi fondamentali delle misure previste in questa componente hanno come finalità il miglioramento qualitativo e l'ampliamento quantitativo dei servizi di istruzione e formazione, il miglioramento dei processi di reclutamento e di formazione degli insegnanti, l'ampliamento delle competenze e il potenziamento delle infrastrutture scolastiche e, infine, la riforma e l'ampliamento dei dottorati di ricerca. Si tratta di progettualità, come si vede, inserite in un contesto teleologico che appare pienamente allineato rispetto alle esigenze del sistema per come delineate dai principali osservatori internazionali e sovranazionali, secondo quanto si è detto poc'anzi.

La seconda componente della Missione 4 è, invece, articolata intorno alle finalità del rafforzamento della ricerca e del potenziamento del trasferimento di conoscenze all'impresa, per un totale di risorse pari a 12,2 miliardi di euro.

Occorrerà, quando saranno disponibili i set di dati completi che consentiranno di tenere pienamente conto anche del completamento delle progettualità – e quindi dell'esaurirsi della spesa – relative al PNRR, esaminare in modo approfondito il verificarsi o meno di inversioni di tendenza significative nelle traiettorie tracciate dagli indicatori rilevanti per l'analisi e la valutazione della spesa pubblica per l'istruzione.

2. Il personale scolastico, tra precariato e livelli retributivi

La principale componente della spesa pubblica per l'istruzione in Italia è ancora rappresentata dalle retribuzioni del personale scolastico. L'analisi qualitativa e comparata del dato non restituisce elementi di valutazione particolarmente brillanti. In particolare, i salari nel

¹⁷⁶ Cfr. Corte dei conti – Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato – del. n. 46/2026/G del 7 maggio 2026, pp. 29 ss.



settore, rispetto a quelli della media OCSE e dei principali partner europei, appaiono singolarmente poco competitivi: ciò è particolarmente evidente ove si pongano le remunerazioni dei docenti in relazione a quelle dei lavoratori con livelli di istruzione e competenze simili (ad esempio, i salari degli insegnanti di scuola primaria sono del 33 per cento inferiori rispetto a quelli della media complessiva degli impiegati con qualifiche di istruzione terziarie, con contratti *full-time* e *full-year* (cfr. il già citato Rapporto *Education at a Glance 2025*). Anche la crescita in termini reali dei salari degli insegnanti segna il passo rispetto alla media OCSE. Questa ha mostrato un incremento, dal 2015 al 2024, del 14,6 per cento; in Italia, nel 2024 si segnala, addirittura, una diminuzione del 4,4 per cento.

Il quadro della situazione del personale docente e non docente è reso ancor più preoccupante dal perdurare delle problematiche legate al precariato, che nella scuola pubblica non accenna a diminuire: ogni anno vengono assegnate, infatti, un numero indeterminato di supplenze, fenomeno che, senza una più precisa programmazione ad inizio anno scolastico, può alterare, anche in futuro, il livello di sostenibilità finanziaria del settore.

Significative saranno, nel prossimo futuro, le ricadute anche finanziarie di alcune importanti decisioni e procedure, non solo (anche se in primo luogo) giudiziarie, che sono recentemente intervenute a segnare gli ultimi punti di svolta – e di disequilibrio – in una vicenda ormai annosa, che origina dal perdurare di una frizione tra il nostro ordinamento e le regole eurounitarie.

In prima battuta, va ricordata la recente decisione della Corte di giustizia in relazione al ricorso per inadempimento presentato dalla Commissione UE contro l'Italia in relazione alla vigente disciplina di assunzione a tempo determinato del personale amministrativo, tecnico e ausiliario delle istituzioni scolastiche statali (c.d. "personale ATA").

Con sent. 13 maggio 2026, in C-155/25 (Commissione c. Italia; assenza di misure volte a prevenire il ricorso abusivo ai CTD), la decima Sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che, non avendo previsto misure volte a prevenire l'utilizzo abusivo di una successione di contratti a tempo determinato in relazione al personale amministrativo, tecnico e ausiliario supplente, impiegato presso le istituzioni scolastiche statali, la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi su di essa incombenti, in virtù della clausola 5 dell'Accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, concluso il 18 marzo 1999 (allegato della direttiva 1999/70/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, relativa all'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato). La citata clausola impone agli Stati membri, al punto 1,



l'adozione effettiva e vincolante di almeno una delle misure colà elencate, in assenza di norme equivalenti nell'ordinamento dello Stato membro. Le suddette misure riguardano, rispettivamente, la previsione di ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, l'introduzione di una durata massima totale di questi contratti o rapporti di lavoro successivi e, infine, l'imposizione di un numero massimo di rinnovi.

In particolare, la Corte ha stigmatizzato l'assenza di limiti alla durata massima o al numero massimo dei contratti temporanei del personale ATA. Dall'altro lato, sempre secondo la Corte, la stessa previsione per le procedure di assunzione a tempo indeterminato di un requisito di un servizio biennale minimo sembra favorire il ricorso strutturale a questi contratti a tempo determinato. Né, d'altro canto, lo svolgimento dei concorsi è di per sé idoneo a prevenire gli abusi derivanti dal ricorso reiterato ai contratti a tempo determinato, stante il carattere "sporadico" e "non prevedibile" delle procedure assunzionali ordinarie.

Non differenti appaiono le traiettorie, nazionali e sovranazionali, in materia di personale docente precario.

Nel corso del 2025 si è consolidato l'orientamento della giurisprudenza di legittimità (delineatosi in modo assai nitido a partire dal 2022) in materia di personale docente di religione precario.

In particolare, è da segnalare Cass., sez. lav., n. 30779 del 23 novembre 2025. Secondo i Giudici della cassazione, non costituisce misura idonea a sanare l'illecito conseguente alla reiterazione abusiva di contratti a termine di supplenza la procedura straordinaria e riservata di immissione in ruolo prevista dall'art. 1-bis, comma 2, del d.l. n. 126 del 2019, convertito con modificazioni in legge n. 159 del 2019, come modificato dall'art. 47, comma 9, del d.l. n. 36 del 2022 e dall'art. 20, comma 6, del d.l. n. 75 del 2023, attuata con d.m. n. 9 del 2024, in quanto "*non caratterizzata da automatismo ma consistente in una verifica selettiva*". Hanno invece portata riparatoria idonea a cancellare l'illecito le procedure caratterizzate da forme di "*blanda selezione, per tali intendendosi quelle che, fermo l'automatismo dell'immissione in ruolo, prevedono mere regole di priorità tra i candidati in ragione dei tempi, comunque da circoscrivere in un periodo contenuto, necessari per l'attribuzione del posto, senza che l'immissione in ruolo sia condizionata da una valutazione di merito del candidato*". Non sono sufficienti a configurare una misura sanante la qualificazione formale della procedura come straordinaria, la dichiarata finalità di superare il precariato, la riserva ai soli lavoratori precari o



la previsione di una sola prova rispetto a procedure ordinarie più articolate. Riveste interesse anche il principio di diritto enunciato in tema di prescrizione del diritto al risarcimento del danno eurounitario da illegittima reiterazione di contratti a termine: l'esordio prescrizione (il cui termine è decennale) decorre dall'ultimo dei contratti sulla cui abusiva reiterazione l'azione si basa. Non trova, inoltre, applicazione la riduzione alla metà del limite massimo dell'indennità prevista dall'art. 28, comma 2, del d.lgs. n. 81 del 2015 quando la stabilizzazione non avviene mediante il mero utilizzo di graduatorie ma su base selettiva e valutativa.

Evidente appare la potenziale portata finanziaria degli arresti appena sunteggiati con riferimento alle possibili vie di contenzioso che essi confermano o aprono per i lavoratori precari del comparto scuola, soprattutto con riferimento alle richieste di stabilizzazione e di risarcimento del danno derivante dall'abuso dei contratti a termine.

Foriera di possibili conseguenze di portata generale è, infine, la procedura di infrazione (INFR 2024/2277) avviata il 12 febbraio 2025 dalla Commissione nei confronti dell'Italia con lettera di costituzione in mora per il non completo allineamento della normativa nazionale alla Direttiva sul lavoro a tempo determinato (Direttiva 1999/70/CE del Consiglio). Secondo la normativa italiana, i docenti a tempo determinato non hanno diritto a una progressione salariale incrementale basata sui precedenti periodi di servizio, a differenza dei docenti a tempo indeterminato. La Commissione, tuttavia, ha ritenuto che queste condizioni di lavoro si configurino come discriminatorie e violative, pertanto, del diritto dell'UE.

3. L'edilizia scolastica e le correlate "emergenze"

Il Titolo II della spesa del Ministero dell'istruzione e del merito reca una diminuzione rispetto all'esercizio precedente (-17,7 per cento) dovuta, in particolare, al decremento delle risorse destinate al Programma *edilizia scolastica e sicurezza nelle scuole*.

Nonostante, infatti, tra le priorità politiche del Ministero contenute nell'Atto di indirizzo politico-istituzionale per il 2025, adottato con d.m. 4 febbraio 2025, n. 20, - Atto che fissa annualmente i principali obiettivi strategici per il sistema scolastico italiano, in attuazione della Nota integrativa alla legge di bilancio 2025-2027 -, rimanga quella relativa alla prosecuzione ed al completamento degli interventi volti al rinnovamento, alla riqualificazione e alla messa in sicurezza del patrimonio edilizio scolastico, i dati contenuti nel XXV Rapporto *Ecosistema scuola 2025* di Legambiente, con riferimento alla situazione attuale dell'edilizia scolastica, non appaiono incoraggianti.



L'aggiornamento dei dati presenti nell'*Anagrafe nazionale dell'edilizia scolastica*, peraltro, dovrebbe essere garantito in modo "automatico", almeno annualmente, sia al fine di far conoscere, in modo trasparente ed accessibile a tutti, lo stato di "salute" degli edifici scolastici, sia perché ciò rappresenterebbe uno strumento indispensabile di programmazione degli interventi. Giova ricordare che il più recente aggiornamento dei dati riguarda metà luglio 2025, momento in cui sono stati pubblicati quelli relativi all'annualità 2023-2024, e i primi di agosto 2025, data cui risale la pubblicazione di quelli relativi all'annualità 2024-2025.

3.1. Manutenzione

Con riguardo alla priorità 6, individuata, nell'Atto di indirizzo, al fine di "supportare il processo di riqualificazione del patrimonio edilizio scolastico", alcuni dati mostrano la rilevanza di tale obiettivo ministeriale. Così, si osserva che, fino al 2024, solo il 47 per cento degli edifici disponeva del certificato di agibilità, il 31,2 per cento aveva beneficiato di indagini diagnostiche sui solai negli ultimi 5 anni ed il 10,9 per cento aveva ricevuto interventi di messa in sicurezza sui solai.

In calo, altresì, gli stanziamenti per la manutenzione *straordinaria*, con una media nazionale di 39.648 euro per edificio, mentre la media dei fondi destinati alla manutenzione *ordinaria*, dal 2009 al 2024, è stata tra 5.000 e i 13.000 euro per edificio; essa, pur essenziale per la gestione quotidiana degli edifici, resta insufficientemente finanziata e diseguale sul terreno nazionale, con una media di 8.338 euro spesi per edificio.

Il Nord si conferma l'area con maggiore capacità di programmazione e spesa, mentre nel Sud e nelle Isole si palesa una minore propensione a trasformare le risorse disponibili in interventi concreti.

3.2. Sicurezza

Secondo il Report Legambiente, che raccoglie i dati di 97 comuni capoluogo su 112 relativi a 7.063 edifici scolastici, tra scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado, fino al 2024 solo il 47 per cento degli edifici disponeva del certificato di agibilità, il 45 per cento del collaudo statico, meno del 15 per cento degli edifici in zona sismica era stato adeguato alla normativa antisismica; il 54,8 per cento degli edifici non aveva attuato la verifica di vulnerabilità sismica.



Preoccupazioni continua a destare il dato relativo alla sicurezza dei solai, il cui crollo rappresenta ancora oggi la principale causa di incidenti nelle scuole italiane. Solo il 31,2 per cento degli edifici scolastici ha beneficiato di indagini diagnostiche sui solai negli ultimi cinque anni; gli interventi di messa in sicurezza, ancora più limitati, si attestano intorno al 10,9 per cento degli edifici, a livello nazionale.

Resta inoltre sempre alto il “rischio amianto”.

Con riferimento specifico allo stato di avanzamento del Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, dai dati forniti dal XXIII rapporto *dell'Osservatorio civico sicurezza a scuola* si apprende che, complessivamente, gli interventi di edilizia scolastica che comprendono le scuole nuove, gli asili nidi e le scuole per l'infanzia, gli interventi di messa in sicurezza ed efficientamento energetico, le mense e le palestre, attualmente in corso o conclusi, finanziati dai fondi del PNRR e censiti dalla piattaforma *Italia Domani*, risultano essere 8.763.

Con il “Decreto scuola”, del 5 settembre 2025, il Consiglio dei ministri ha varato *misure urgenti in materia di edilizia scolastica* per garantire il completamento degli interventi previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza entro la scadenza. L'articolo 6 del provvedimento ha modificato la normativa vigente per consentire un utilizzo più flessibile delle risorse residue PNRR a disposizione del Ministero. La norma si è resa necessaria per rispettare *target* e *milestone* previsti dal Piano, che prevedono la riqualificazione di almeno 2.784.000 metri quadrati di edifici pubblici adibiti a uso scolastico entro il giugno 2026. Il decreto ha riconosciuto, inoltre, ai Comuni e alle Province impegnati nell'attuazione degli interventi PNRR, la possibilità di utilizzare le risorse anche per eventuali spese di trasporto degli studenti e per arredi didattici, con l'obiettivo di “rendere fruibili e funzionanti gli edifici” e di rendere “effettivamente funzionali” le strutture scolastiche all'esito dei lavori.

Nel 2025, il tema della sicurezza scolastica in Italia ha trovato evidenza con la legge 17 febbraio 2025 n. 21, ad oggetto l'integrazione dell'educazione alla sicurezza nel lavoro, materia inserita nei programmi scolastici, e con il d.l. 31 ottobre 2025, n. 159 (convertito in legge 29 dicembre 2025 n. 198), che ha introdotto risorse aggiuntive a favore dell'Inail, per la cultura della sicurezza e vietato mansioni a rischio nei Percorsi per le competenze trasversali e l'orientamento (PCTO, ex alternanza scuola lavoro), obbligatori per gli studenti del triennio delle superiori. Le scuole diventano principali enti formatori con l'Accordo Stato-Regioni del 17 aprile 2025 (in vigore da maggio 2025), che ha disciplinato la formazione obbligatoria per docenti e personale ATA, classificando le scuole a rischio medio.



3.3. Efficiamento energetico ed offerta di servizi

La priorità n. 4 dell'Atto di indirizzo si propone il raggiungimento di un obiettivo ambizioso, quello di *“garantire a tutte le studentesse e a tutti gli studenti il diritto allo studio, promuovere l'inclusione scolastica dei più fragili e l'integrazione degli studenti stranieri, contrastare la dispersione scolastica e i divari territoriali negli apprendimenti, favorire l'accesso precoce al sistema integrato 0-6”*.

L'inclusione scolastica in Italia mira alla continuità didattica e al rafforzamento del supporto per gli alunni con disabilità. Le novità principali includono la possibilità di confermare i docenti di sostegno a tempo determinato, l'incremento delle risorse per l'assistenza all'autonomia ed alla comunicazione, e una maggiore formazione del personale. Con particolare riferimento al primo profilo, il d.m. n. 32 del 2025 permette la richiesta di conferma dell'insegnante di sostegno a tempo determinato che ha seguito l'alunno l'anno precedente, in omaggio al principio di continuità didattica.

Nonostante l'attenzione crescente al ruolo svolto dall'istituzione scolastica a livello locale, continuano a sussistere forti disuguaglianze territoriali, con divari strutturali e funzionali che penalizzano soprattutto il Sud e le Isole. Gli interventi per l'efficiamento energetico, ad esempio, riguardano solo il 16 per cento degli edifici; l'adozione di impianti da fonti rinnovabili si attesta intorno al 21 per cento.

Dati non particolarmente incoraggianti riguardano anche i *servizi scolastici*: il tempo pieno è attivo nel 38 per cento delle classi, ma solo nel 16,8 per cento nelle Isole. Il servizio mensa è presente nel 73,7 per cento degli edifici, ma scende al 38,8 per cento nelle Isole, nonostante gli ingenti stanziamenti destinati ai Comuni per l'anno 2025 (104 milioni di euro). Le strutture sportive sono disponibili solo nel 50 per cento delle scuole ma meno della metà è accessibile in orario extrascolastico nel Mezzogiorno.

4. Il rapporto tra pubblico e privato: dal progressivo spostamento di risorse ad una prospettiva di “privatizzazione sostanziale”

Nell'ultima legge di bilancio il Governo evidenziava un aumento di risorse riservate alla scuola pubblica italiana di 875 milioni rispetto al 2025, passando da 57 miliardi e 46 milioni a 57 miliardi e 921 milioni. In termini percentuali si tratta di un aumento dell'1,5 per cento, anche se, tuttavia, bisogna considerare il dato relativo all'inflazione, che, secondo le stime del



Governo riportate nel Documento programmatico di finanza pubblica, è previsto aumentare all'1,7 per cento.

È previsto, inoltre, che ulteriori tagli lineari programmati sulle scuole statali proseguano fino al 2028, per circa 250 milioni di euro. Al contrario, i finanziamenti alle scuole paritarie sono aumentati di 86 milioni (da 800 a 886 milioni di euro nel 2026).

Va, inoltre, osservato che, recentemente, il Ministero ha presentato, uno studio volto all'introduzione del partenariato pubblico privato in ambito scolastico. La proposta prevede l'affidamento ad un soggetto privato della gestione di tutti i servizi della scuola per un periodo di 20 anni, con un contributo del soggetto pubblico minoritario. L'idea del *project financing* scaturisce dal dato secondo cui, nei Paesi OECD, la media di investimenti privati nel settore sarebbe pari al 2 per cento, mentre in Italia si attesterebbe allo 0,5 per cento, scaturendo da ciò l'opportunità di un coinvolgimento dei privati nel finanziamento della scuola pubblica, mettendo in contatto le esigenze della scuola con le esigenze del privato. Al tempo stesso, è evidente l'impulso dato recentemente al collegamento tra scuola e impresa, tra scuola e mondo del lavoro, con la cd. "riforma del 4+2", intervenuta nell'ambito dell'istruzione tecnico-professionale.

Non sono mancate critiche a tale proposta. È stata, infatti, percepita come un potenziale rischio per la scuola pubblica e per il diritto all'istruzione, quale diritto costituzionalmente garantito, temendo una gestione privatistica del sistema scolastico.

In sintesi, la strategia della maggiore "osmosi" tra aule scolastiche e mondo imprenditoriale, prospettata come una necessità di modernizzazione dal Governo, viene interpretata come un rischio di "smantellamento" dello stato sociale in ambiti, quali, appunto, quello della scuola o della sanità, che coinvolgono diritti costituzionali, con la funzione non di produrre profitto, ma di garantire l'effettiva uguaglianza tra i cittadini.

Il dibattito, dunque, continua, quanto mai acceso, tra la necessità di modernizzazione dell'apparato-scuola tramite fondi privati e la salvaguardia del carattere pubblico e inclusivo del sistema scolastico nazionale nel suo complesso.



Capitolo VI

OLTRE LA RESPONSABILITÀ: IL RUOLO DELLE GARANZIE A PRESIDIO DELL'ERARIO

(V.P.G. Attilio Beccia – V.P.G. Luigi D'Angelo)

Sommario: 1. Premessa; 2. Le garanzie assicurative nella responsabilità amministrativo-contabile: dalla legge Gelli-Bianco alla legge n.1 del 2026, tra prevenzione del danno e tutela dell'azione amministrativa; 3. Contratti pubblici e copertura assicurativa della responsabilità erariale, 4. Le garanzie a carico degli agenti contabili nella normativa generale di contabilità di stato e i controversi rapporti con l'obbligo assicurativo di cui alla legge n. 1 del 2026; 5. Le coperture assicurative vietate dall'ordinamento amministrativo contabile e i relativi confini applicativi: presidi di tutela impugnatoria, risarcitoria e sanzionatoria.

1. Premessa

Il capitolo si propone di offrire, in forma necessariamente sintetica, una ricostruzione dei rapporti tra il complesso sistema normativo della responsabilità amministrativo-contabile e l'insieme degli strumenti di garanzia che, con diverse modalità e finalità, concorrono alla neutralizzazione dei danni erariali. L'analisi prende le mosse dal diverso atteggiarsi dell'autonomia negoziale quando questa incontra non solo i tradizionali limiti imperativi posti dalla disciplina generale in materia contrattuale, ma, altresì, quelli propri delle due tradizionali forme di responsabilità erariale: amministrativa e contabile. In tale prospettiva, si osserva innanzitutto che, nei casi in cui l'autonomia negoziale può, in linea di principio, esplicarsi liberamente – come, ad esempio, nei contratti di assicurazione volontaria stipulati da dirigenti e funzionari pubblici per coprire, con oneri a proprio carico, eventuali condanne della Corte dei conti, a titolo di colpa anche grave – i vincoli di diritto sostanziale e processuale risultano tendenzialmente assenti. Ciò in quanto la copertura assicurativa opera esclusivamente nei rapporti interni tra assicurato e assicuratore, senza alcun coinvolgimento diretto dell'Erario.

Diverso è, invece, il quadro nelle ipotesi in cui le garanzie, in particolare, quelle di natura assicurativa, siano poste a presidio diretto degli interessi finanziari pubblici. In tali fattispecie, l'autonomia contrattuale risulta progressivamente compressa dalla presenza di norme imperative e inderogabili. Rientrano in questo ambito:

- le coperture assicurative obbligatorie per danni erariali a carico dei medici, previste dalla c.d. legge Gelli-Bianco;



- il regime generale dell'assicurazione obbligatoria per i gestori di risorse pubbliche disciplinato dalla c.d. legge Foti (legge n. 1 del 2026), con i relativi riflessi processuali;
- con specifico riguardo alla responsabilità propria degli agenti contabili, il complesso rapporto tra l'assicurazione prevista dalla legge n. 1 del 2026, la tradizionale cauzione obbligatoria nonché la garanzia "impropria" della ritenuta stipendiale di cui all'art. 73 del r.d. n. 2440 del 1923.

Il quadro è integrato dalle disposizioni che, in deroga al divieto generale sancito dall'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007, ammettono forme di garanzia assicurativa con oneri a carico della pubblica amministrazione. Si tratta, in particolare, della copertura obbligatoria in materia di contratti pubblici introdotta dall'art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023. Non sembra costituire una deroga al predetto divieto generale la previsione di una copertura facoltativa, prevista a carico degli enti locali, per i rischi da responsabilità conseguenti all'espletamento del mandato dei propri amministratori *ex art.* 86, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000. Secondo la giurisprudenza contabile, infatti, gli amministratori locali possono essere assicurati esclusivamente con riferimento alla responsabilità civile verso i terzi, trattandosi in realtà di una responsabilità indiretta propria della pubblica amministrazione, con facoltà di rivalsa nei casi di dolo o colpa grave degli intestatari della rappresentanza organica (*cf.* Corte dei conti, Sez. giur. Veneto, 8 luglio 2008, n. 756; v. anche Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, 10 maggio 2002, n. 942).

L'autonomia negoziale risulta, infine, del tutto esclusa nell'ipotesi prevista dal citato art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007, che sancisce la nullità dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni – con oneri finanziari a proprio carico – finalizzati alla copertura dei rischi derivanti da responsabilità amministrativo-contabili per danni arrecati allo Stato o ad altri enti pubblici. In tali casi, oltre alla nullità del contratto, è previsto anche un regime di responsabilità risarcitoria e sanzionatoria a carico dei soggetti stipulanti e dei beneficiari delle polizze. Il lavoro si conclude con la disamina di un recente arresto della Corte di cassazione che, nell'affermare i limiti di assicurabilità della responsabilità amministrativa di un dirigente pubblico nei casi di conseguimento di un profitto illecito derivante da comportamenti *contra ius*, ha concorso a ribadire la funzione non solo risarcitoria ma altresì di deterrenza delle responsabilità amministrativo-contabili.



2. Le garanzie assicurative nella responsabilità amministrativo-contabile: dalla legge Gelli-Bianco alla legge n. 1 del 2026 tra prevenzione del danno e tutela dell'azione amministrativa

La legge n. 24 del 2017, c.d. Gelli-Bianco ha riformato la responsabilità sanitaria in Italia e ha previsto norme specifiche anche per quanto attiene al sistema assicurativo. Essa ha introdotto un modello che distingue tra la responsabilità della struttura ospedaliera e quella del sanitario. In tale contesto, le garanzie assicurative assumono una funzione differenziata: da un lato, la copertura obbligatoria delle strutture sanitarie per la responsabilità civile verso terzi; dall'altro, l'obbligo per i sanitari di stipulare polizze per condotte connotate da colpa grave, finalizzate principalmente a garantire l'efficacia delle azioni di rivalsa e, nei casi di strutture pubbliche, della responsabilità amministrativa.

Per quanto attiene all'assicurazione del sanitario "strutturato", essa non è posta a tutela diretta del danneggiato, ma si colloca "a valle" del sistema, operando rispetto alle azioni di rivalsa della struttura o di responsabilità erariale. Ciò implica che la copertura assicurativa non elimina la responsabilità amministrativa, ma incide sulla sua effettività economica (ossia sull'incidenza patrimoniale concreta della condanna in capo al responsabile, in quanto la presenza della copertura assicurativa comporta che l'onere risarcitorio sia, in tutto o in parte, trasferito sull'assicuratore, attenuando l'esborso direttamente gravante sul soggetto agente).

La giurisprudenza costituzionale ha fornito chiarimenti in merito a tale assetto, evidenziando come il sistema assicurativo sanitario sia complesso e al suo interno differenziato. In particolare, la Corte costituzionale, con un recente intervento, ha distinto e fatto chiarezza tra le diverse tipologie di copertura previste dalla legge Gelli-Bianco. Ne deriva che la funzione dell'assicurazione, nel sistema della responsabilità amministrativa, non può essere ricondotta a un modello unitario, ma deve essere letta alla luce delle diverse posizioni soggettive che vengono in rilievo¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Cfr. Sent. Corte cost. n. 182 del 2023, "La struttura sanitaria che abbia risarcito il danno provocato dal medico può, d'altro canto, esercitare azione di rivalsa nei confronti di quest'ultimo, ma solo entro precisi limiti. La rivalsa è ammessa, infatti, unicamente in caso di dolo o colpa grave e per un importo non superiore, nel caso di colpa grave, al triplo del valore maggiore del reddito professionale conseguito nell'anno di inizio della condotta causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo (art. 9, commi 1 e 6). Limiti analoghi sono previsti anche in relazione alla responsabilità amministrativa azionata dal pubblico ministero presso la Corte dei conti, nel caso di medico che operi nell'ambito di una struttura sanitaria pubblica (art. 9, comma 5) ...omissis... È su questa trama che si innestano gli obblighi assicurativi previsti dall'art. 10 della legge n. 24 del 2017. La disposizione prende in considerazione distintamente tre categorie di soggetti: a) le strutture sanitarie; b) i medici liberi professionisti; c) i medici "strutturati". Quanto alle prime, è fatto obbligo alle strutture sanitarie pubbliche e private di munirsi di polizze assicurative, o di adottare «altre analoghe misure», a copertura di due classi di



Questo quadro normativo - che ha interessato i sanitari - è stato seguito, a distanza di quasi 10 anni, dalla recente riforma introdotta dalla legge n. 1 del 2026 che ha segnato un ulteriore passaggio evolutivo in tema di limiti alla responsabilità, introducendo anche norme in tema di coperture assicurative.

In tale contesto è necessario, dunque, un confronto tra i due regimi normativi, al fine di comprendere quali possano essere i rapporti tra gli stessi. Nel presente capitolo ci si limiterà ad esaminare gli aspetti processuali legati all'operatività delle garanzie assicurative. Una delle novità della Riforma, di cui alla legge n. 1 del 2026, infatti, è stata quella di introdurre il litisconsorzio necessario dell'impresa di assicurazione nei giudizi per danni patrimoniali. In alcune recenti ordinanze della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per l'Abruzzo¹⁷⁸, il giudice, applicando la nuova disciplina, ha riconosciuto l'impresa di assicurazione quale litisconsorte necessario e, per l'effetto, ha ordinato l'integrazione del contraddittorio anche nei giudizi in corso.

Appare di interesse, in particolare, l'ordinanza n. 4/2026 che è stata emanata nell'ambito di un giudizio per responsabilità sanitaria. Il Giudice, come appena sopra accennato, ha disposto l'integrazione del contraddittorio, *“mediante la chiamata in causa quali litisconsorti necessari*

rischi. Esse debbono assicurarsi, anzitutto, per la responsabilità civile verso terzi e prestatori d'opera, anche per i danni causati dal personale: in altre parole, per la responsabilità civile derivante, sia da fatto proprio (ad esempio, carenze organizzative), sia da fatto altrui di cui esse debbano rispondere (condotte dei prestatori d'opera) (art. 10, comma 1, primo e secondo periodo). Le strutture sanitarie hanno, però, anche l'obbligo di coprire con polizze assicurative la responsabilità civile del personale medico di cui esse si avvalgono, per l'ipotesi in cui questo sia chiamato a rispondere in proprio del danno, a titolo di illecito aquiliano (art. 10, comma 1, terzo periodo, in relazione all'art. 7, comma 3). Dunque, mentre il primo tipo di rischio forma oggetto di un'assicurazione per conto proprio, rispetto al secondo si è al cospetto di una assicurazione per conto altrui, secondo lo schema dell'art. 1891 cod. civ., nella quale la struttura sanitaria assume la veste di contraente e il medico quella di assicurato. La logica di tale regime è intuibile: nel caso del medico "strutturato", si vuole che i costi dell'assicurazione - anche per quanto attiene alla responsabilità extracontrattuale del medesimo verso il paziente - restino a carico della struttura sanitaria. Per converso, rispetto ai medici che operino come liberi professionisti la legge lascia fermo l'obbligo di assicurazione, a tutela del cliente, già stabilito da disposizioni previgenti (art. 10, comma 2). I medici liberi professionisti debbono, dunque, assicurarsi autonomamente: si tratta, infatti, di soggetti che governano personalmente e in modo autonomo il rischio, non essendo inseriti in una organizzazione complessa eterodiretta. Rimane da dire della categoria dei medici "strutturati". Costoro non hanno alcun obbligo di assicurazione della propria responsabilità civile verso i pazienti: tale responsabilità deve essere, infatti, coperta - come si è visto - dall'assicurazione (o analoga misura) imposta alla struttura sanitaria per cui operano. L'obbligo assicurativo dei medici "strutturati" è di diverso ordine. Essi debbono stipulare, cioè, «con oneri a proprio carico», una polizza di assicurazione per colpa grave «[a]l fine di garantire efficacia» all'azione di rivalsa o di responsabilità amministrativa promossa nei loro confronti, rispettivamente, dalla struttura sanitaria di appartenenza o dal pubblico ministero presso la Corte dei conti, nonché' all'azione di rivalsa accordata all'assicuratore che, convenuto con azione diretta dal danneggiato, abbia dovuto risarcire un danno del quale non avrebbe dovuto rispondere in base alle clausole contrattuali, stante l'inopponibilità delle stesse all'attore ai sensi dell'art. 12, comma 2, della stessa legge n. 24 del 2017 (art. 10, comma 3, in relazione agli artt. 9 e 12, comma 3)».

¹⁷⁸ Vedi Sez. giur. Abruzzo, ordinanze n. 2, 3 e 4 del 2026.



dei soggetti assicuratori contrattualmente obbligati per i fatti per cui è causa". Su questo specifico punto si può fare una riflessione che prende le mosse dai rapporti tra la legge c.d. Gelli Bianco e la nuova normativa c.d. Foti: in particolare, ove si ritenga che la legge Gelli-Bianco sia disciplina speciale rispetto alla novella intervenuta nel gennaio 2026, appare difficile considerare - per i fatti commessi sotto la vigenza della legge n. 24 del 2017 - l'ipotesi del litisconsorzio necessario con riguardo alla compagnia di assicurazione, proprio perché la legge Gelli (che prevede l'azione di rivalsa della procura e della struttura sanitaria) non delinea, invece, il litisconsorzio necessario.

3. Contratti pubblici e copertura assicurativa della responsabilità erariale

Nel settore dei contratti pubblici, il d.lgs. n. 36 del 2023 ha introdotto una disciplina innovativa in materia di coperture assicurative, strettamente connessa, da un lato, al principio della fiducia e, dall'altro, alla valorizzazione delle professionalità interne della PA. In particolare, con l'art. 2, comma 4, del Codice dei contratti pubblici, il legislatore ha introdotto una previsione che "*spinge le amministrazioni a proteggere i funzionari con l'assicurazione*"¹⁷⁹, è previsto, infatti, che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottino azioni volte alla copertura assicurativa dei rischi gravanti sul personale, al fine di *promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione*¹⁸⁰.

Il legislatore ha previsto delle ipotesi di obbligatorio della copertura assicurativa, ciò in un'ottica di garanzia dell'effettività dell'azione amministrativa e della tutela degli interessi pubblici coinvolti.

Questa disciplina recata dal Codice dei contratti pubblici si discosta da quella tradizionale. La copertura assicurativa, infatti, nella recente normativa, non è configurata come un beneficio individuale per il singolo dipendente, ma come uno strumento organizzativo dell'amministrazione, volto a gestire il rischio derivante dall'esercizio di attività tecniche altamente complesse (quali quelle dei progettisti interni e dei verificatori). In questa prospettiva,

¹⁷⁹ S. Cimini e A. Giordano (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209)*, pagg. 29-30, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2025.

¹⁸⁰ Cfr. art. 2, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2023: *Per promuovere la fiducia nell'azione legittima, trasparente e corretta dell'amministrazione, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti adottano azioni per la copertura assicurativa dei rischi per il personale, nonché per riqualificare le stazioni appaltanti e per rafforzare e dare valore alle capacità professionali dei dipendenti, compresi i piani di formazione di cui all'articolo 15, comma 7.*



la stipula del contratto persegue un “*interesse proprio e in concreto*” dell’ente¹⁸¹, consistente nella possibilità di valorizzare le professionalità interne, evitare costi di esternalizzazione e proteggere il bilancio pubblico dagli effetti di eventuali responsabilità derivanti da errori tecnici.

La qualificazione in termini di interesse “*proprio*” anche dell’amministrazione consente di comprendere il rapporto tra la disciplina codicistica e quella generale recata dall’art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007¹⁸² che vieta alle amministrazioni di stipulare polizze assicurative a tutela dei propri amministratori per responsabilità amministrativo-contabile. Si tratta di un generale divieto, la cui violazione è sanzionata con la nullità dei contratti assicurativi. Premesso il rinvio all’apposita disamina del tema a chiusura del capitolo, è doveroso sin d’ora chiarire che la norma prevede, altresì, una specifica sanzione patrimoniale sia a carico dell’amministratore che disponga o proroghi tali coperture sia a carico del beneficiario dell’assicurazione¹⁸³. Ciò in considerazione del fatto che una PA, intanto, può assicurare il concretizzarsi di rischi, in quanto questi rientrano nella propria responsabilità

¹⁸¹ Cfr. Sezione delle Autonomie, Deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG, “Ambito applicativo dell’obbligo di copertura assicurativa dei progettisti e verificatori ai sensi del d.lgs. 36 del 2023”, depositata il 17 ottobre 2025: “*Venendo allora alle coperture assicurative che devono assistere tali specifici profili professionali, se, dunque, è data facoltà all’amministrazione di ricorrere, entro precisi limiti, a soggetti interni per lo svolgimento di determinate attività, altrimenti conferibili a professionisti terzi all’amministrazione, è evidente che le stesse ragioni di tutela dell’amministrazione che obbligano i professionisti esterni ad essere muniti di adeguate polizze assicurative ai sensi dell’articolo 5 del d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137 - funzionali ad evitare che danni derivanti da loro errori si ripercuotano sui bilanci dell’ente - si imporranno, ove a svolgere dette mansioni siano i dipendenti dell’amministrazione stessa. Ne consegue, pertanto, un interesse proprio e in concreto dell’amministrazione (id est, economico individuale dell’operazione negoziale) a stipulare contratti assicurativi, prodromici non solo ad incentivare i dipendenti interni allo svolgimento di tali attività nel rispetto del già evocato principio di fiducia di cui al nuovo Codice dei contratti, ma anche a tutelarsi nell’ipotesi di danni che direttamente o indirettamente potrebbero determinarsi quale conseguenza di errori professionali dei propri dipendenti. Un interesse proprio ed in concreto, dunque, che conferma la validità e l’efficacia del contratto de quo*”.

¹⁸² Cfr. art. 3, comma 59, legge n. 244 del 2007. “*È nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall’espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l’amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l’ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo*”.

¹⁸³ Cfr. S. Cimini e A. Giordano (a cura di), *Commentario al Codice dei contratti pubblici aggiornato al Correttivo (d.lgs. 31 dicembre 2024, n. 209) cit.*, in cui si riporta “*si tratta di una norma imperativa recante un esplicito divieto di assicurazione*”.



patrimoniale. L'assicurazione per danni per i quali l'ente non è chiamato a rispondere sarebbe priva di giustificazione causale e, dunque, causativa di danno erariale¹⁸⁴.

Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, sebbene la norma riferisca tale divieto letteralmente agli "amministratori", essa ha portata generale ed è riferibile a tutti i dipendenti pubblici¹⁸⁵, rispondendo all'esigenza, come sopra accennato, di evitare oneri privi di causa e, allo stesso tempo, di preservare il principio della responsabilità personale del funzionario, prevenendo fenomeni di deresponsabilizzazione¹⁸⁶.

Il coordinamento tra le due discipline (quella di recente introduzione con il Codice dei contratti pubblici, e quella recata dall' art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007) ha fatto sorgere un contrasto interpretativo, nella giurisprudenza contabile, tra ricostruzioni restrittive¹⁸⁷ e impostazioni più inclini a valorizzare la portata innovativa del Codice¹⁸⁸.

Più in particolare, è emerso un filone giurisprudenziale¹⁸⁹ secondo cui il nuovo Codice dei contratti pubblici avrebbe introdotto una disciplina derogatoria rispetto al divieto di

¹⁸⁴ Cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Lombardia, deliberazione n. 665/2011, richiamata da Sez. contr. Toscana, deliberazione n. 118/2025/QMIG.

¹⁸⁵ Cfr. Corte dei conti, Sez. contr. Emilia-Romagna, deliberazione n. 3/2009/PAR "Quanto alla estensibilità della norma anche al caso di contratti stipulati per la tutela assicurativa di responsabili di settore o di altri dipendenti, coinvolti nell'attività amministrativa pubblica, va detto che il divieto ivi sancito, anche se nella sua espressione letterale adotta il termine amministratori, è da ritenere riferito a tutti i pubblici dipendenti?"; vedi anche il parere UPPA n. 23/08 della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Non, tuttavia, può sottacersi, in senso contrario, che la predetta interpretazione estensiva si porrebbe in contrasto, con specifico riguardo ai profili sanzionatori della fattispecie, con il principio di stretta legalità sancito dall'art. 23 Cost.

¹⁸⁶ Cfr. G. Schiavone, *Il d.lgs. n. 36/2023 introduce un regime derogatorio al generale divieto per le amministrazioni di assicurare i proprio dipendenti per responsabilità amministrative-contabili*, in IA ItaliaAppalti, del 26 novembre 2025.

¹⁸⁷ Cfr. Sez. contr. Piemonte n. 89/2023/PAR, ...omissis... "le polizze assicurative in questione non riguardano la copertura di rischi di danno connessi alla responsabilità amministrativo-contabile del personale pubblico", poiché "rispetto a quest'ultima fattispecie vale "il divieto posto dall'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) che, oltre a sancire la nullità 'del contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile', introduce una sanzione pecuniaria in caso di violazione della predetta norma". Dunque, ad avviso del Collegio Piemontese la norma impedirebbe la stipula di assicurazione contro il pregiudizio recato alla stessa PA a cui appartiene il dipendente – contro il danno erariale – e ciò deriverebbe "ancor prima che dalla necessità di evitare alla p.a. un danno erariale dipendente dalla sopportazione dei costi dei premi assicurativi, dal rischio della cosiddetta deresponsabilizzazione del personale pubblico e della classe politica dell'ente, tutelata nelle proprie illegittime o irragionevoli scelte gestionali dalla copertura delle polizze assicurative". Dunque, la Sezione piemontese delimita il campo delle polizze assicurative previste dal Codice dei contratti pubblici per i progettisti e per i verificatori dipendenti dell'ente pubblico appaltante solo alla responsabilità civile verso terzi.

¹⁸⁸ In tale contesto si collocano anche alcuni interventi dell'ANAC. Si veda, ad es., il parere n. 34-bis/2024, in tema di copertura assicurativa dei dipendenti coinvolti nelle attività di cui all'allegato I.10 del Codice.

¹⁸⁹ Cfr. Sez. contr. Lombardia n. 241/2024/PAR...omissis... "Pur condividendo la ricostruzione storica della normativa in materia, questo Collegio ritiene di doversi discostare dalle conclusioni testé evidenziate, così come da quelle rese in un precedente della Sezione (Sez. reg. contr. Lombardia n. 665/2011/PAR, ma anche più recentemente da Sez. reg. contr. Emilia Romagna, n. 108/2024/PAR), in ordine al fatto che l'apparato normativo



assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile di cui all'art. 3, comma 59, legge n. 244 del 2007, consentendo la copertura assicurativa anche dei danni arrecati all'amministrazione, in coerenza con il principio della fiducia di cui all'art. 2 cit. Tale ricostruzione si è confrontata con quella più restrittiva secondo la quale le norme introdotte con il Codice del 2023 avrebbero riguardo all'assicurazione per danni cagionati a terzi e non quella contro il danno erariale causato dal dipendente all'amministrazione nell'esercizio della propria attività professionale (cfr. Sez. contr. Lombardia n. 241/2024/PAR).

Il contrasto è stato composto dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti¹⁹⁰, la quale ha affermato che la disciplina del d.lgs. n. 36 del 2023 integra una norma speciale sopravvenuta, idonea a derogare, entro limiti rigorosi, al divieto generale di cui alla legge n. 244 del 2007. La Sezione ha precisato che tale deroga opera esclusivamente con riferimento alle attività tecniche, espressamente tipizzate dal Codice dei contratti pubblici, indicate nell'allegato I.10, con particolare riguardo alle figure del progettista e del verificatore. In questo ambito, la copertura assicurativa può estendersi ai danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale anche nelle ipotesi di colpa grave, restando in ogni caso esclusi i fatti dolosi ai sensi dell'art. 1900 c.c. La soluzione interpretativa adottata trova, quindi, fondamento nella peculiarità delle funzioni svolte da tali dipendenti, ai quali l'amministrazione affida incarichi tecnici, altamente specialistici, ulteriori rispetto alle ordinarie mansioni d'ufficio. Sebbene rese *ratione officii*, tali prestazioni presentano un contenuto professionale qualificato, assimilabile a quello richiesto ai professionisti esterni, giustificando, in tal modo, la previsione di specifiche

in commento non riguarderebbe anche - e sicuramente in via principale - l'assicurazione contro il danno erariale causato dal dipendente all'amministrazione nell'esercizio della propria attività professionale, bensì esclusivamente generiche ipotesi di "sinistro" cagionato a terzi. Si tratta, in definitiva, di una normativa derogatoria del divieto di assicurazione stabilito dall'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Depongono in tal senso le chiare norme di legge che - proprio per il caso dei progettisti e dei verificatori - fanno esplicito e testuale riferimento alla sola assicurazione sulla responsabilità professionale e non tout court a quella per responsabilità civile (intesa come generale responsabilità da fonte obbligatoria e pure prevista, come si vedrà subito, per altre specifiche fattispecie individuate nell'ambito del Codice dei contratti pubblici) ...".

¹⁹⁰ Cfr. Deliberazione n. 19/SEZAUT/2025/QMIG. "Thema decidendum è, dunque, se le disposizioni normative previste dal novellato Codice dei contratti, con riferimento alla fattispecie in esame, possano ritenersi derogatorie del divieto di assicurazione ex articolo 3, comma 59, l. n. 244/2007. La Sezione ritiene, nei rigorosi limiti che si diranno, di esprimersi favorevolmente in tal senso, per le ragioni che seguono". ... "Fermo restando il generale divieto di assicurazione della responsabilità amministrativo-contabile, l'obbligo di copertura assicurativa dei dipendenti, previsto dal Codice dei contratti pubblici, costituisce norma speciale sopravvenuta rispetto all'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007. Di conseguenza, tale divieto non si applica alla copertura dei danni derivanti dall'esercizio dell'attività professionale del progettista e del verificatore dipendenti pubblici, nello svolgimento delle funzioni di cui all'allegato I.10, del d.lgs. n. 36 del 2023, indipendentemente dal grado di colpa, ferma restando l'esclusione dei danni derivanti da fatti dolosi (art. 1900 c.c.). La deroga non si estende, tuttavia, ad altre forme di copertura assicurativa del dipendente non espressamente previste dalla legge".



coperture assicurative che sono funzionali tanto alla valorizzazione delle professionalità interne quanto alla tutela dell'amministrazione dai rischi derivanti da errori professionali.

Resta, tuttavia fermo, come accennato, il carattere eccezionale e circoscritto della deroga, che non può essere estesa oltre i casi espressamente previsti, né tradursi in una generalizzata assicurazione della responsabilità amministrativa del dipendente.

Questo quadro normativo è stato ulteriormente arricchito dalle recenti innovazioni introdotte dalla c.d. "Riforma Foti" del 2026 (legge 7 gennaio 2026, n. 1) che, come accennato, ha inciso sul tema della copertura assicurativa degli agenti pubblici. In particolare, è stato introdotto un obbligo generalizzato¹⁹¹ di assicurazione per tutti i soggetti incaricati della gestione di risorse pubbliche, i quali sono tenuti a stipulare, anteriormente all'assunzione dell'incarico, una polizza (il cui costo grava, dunque, sugli stessi) per la copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave¹⁹². Su questo primo aspetto legato all'individuazione di chi siano i soggetti gravati dall'obbligo assicurativo, si può segnalare che i primi commenti della dottrina sono nel senso che la formulazione della norma "*Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche ... è tenuto a stipulare ...*" appare generica e, come tale, potrebbe, in astratto, ricomprendere al suo interno moltissime figure, sia soggetti estranei all'ente pubblico che funzionari pubblici, i quali, proprio al fine di non dover sopportare il costo della polizza, potrebbero non accettare tali incarichi. È stata proposta, dunque, una interpretazione letterale secondo la quale potrebbe ritenersi che la norma trovi "*più limitata applicazione ai soli privati che ricevono "un incarico" di gestione delle risorse pubbliche che li sottopone a giurisdizione contabile (ovvia e scontata per i dipendenti), come testualmente recita il novello art. 1, co. 4-bis, l. n. 20, anche perché i dipendenti pubblici già godono di diversi e concorrenti ulteriori tutele (tetto alla condanna)*"¹⁹³.

¹⁹¹ Cfr. art. 1, legge n. 20 del 1994, rubricato "Azione di responsabilità", al comma 4 bis dispone che "*Chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti è tenuto a stipulare, prima dell'assunzione dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati dallo stesso all'amministrazione per colpa grave. Nei procedimenti per i danni patrimoniali, l'impresa di assicurazione è litisconsorte necessario*". Si stabilisce un obbligo assoluto per il giudice contabile: nei casi di danno cagionato con colpa grave, esclusi dolo e illecito arricchimento, questi deve limitare l'addebito al 30 per cento del pregiudizio accertato.

¹⁹² "*La ratio dell'intervento, come evidenziato nella Relazione illustrativa, è orientata a garantire il pieno ristoro della lesione patrimoniale subita dall'ente pubblico indipendentemente dalle condizioni economiche del responsabile, frequentemente incapiente rispetto ai danni di rilevante entità*" in "Il regime delle assicurazioni" di Livia Lorenzoni, in Fascicolo Speciale "La riforma delle Corte dei conti - legge n. 1/2026" del 15 aprile 2026.

¹⁹³ Cfr. *Prime problematiche e riflessioni critiche sulla legge Foti 7 gennaio 2026 n. 1*, di V. Tenore, su LexItalia.it del 21 gennaio 2026.



Ulteriore previsione, che pare opportuno qui segnalare, è quella secondo cui l'impresa di assicurazione assume la qualità di litisconsorte necessario nei giudizi per danno erariale. L'assicuratore diviene, in tal modo, parte integrante del sistema. Si tratta, come messo in luce nella Relazione illustrativa dell'originario disegno di legge, di una scelta volta a garantire il risarcimento del danno patrimoniale che la PA ha subito, prescindendo dalle condizioni economiche del soggetto danneggiante¹⁹⁴. Anche su quest'ultimo aspetto può essere utile richiamare quanto osservato da parte di autorevole dottrina, laddove si patrocina una interpretazione restrittiva dell'orbito normativo in tema di assicurazione della responsabilità. In particolare, poiché la previsione sul litisconsorzio è inserita nel comma che riguarda unicamente i casi di assicurazione obbligatoria, solo in questo caso si potrebbe ritenere applicabile la regola dell'estensione del contraddittorio all'assicuratore. Detta regola non sarebbe, invece, estensibile ai casi in cui siano operanti assicurazioni facoltative, eventualmente stipulate dai dipendenti convenuti in giudizio¹⁹⁵. Su questo ultimo aspetto si richiama una recentissima ordinanza della Sezione giurisdizionale della Campania¹⁹⁶, la quale ha, invece, autorizzato la chiamata in causa delle compagnie assicurative anche in presenza di polizze facoltative.

Merita, poi, una riflessione il rapporto tra copertura assicurativa e potere riduttivo, come ridefinito dalla riforma del 2026. La nuova disciplina ha, infatti, introdotto un limite quantitativo alla condanna per danno erariale, prevedendo che il risarcimento non possa

¹⁹⁴ Cfr. E. De Carlo *Le implicazioni della previsione di copertura assicurativa per i soggetti incaricati della gestione di risorse pubbliche*. In La posta del sindaco, www.lapostadelsindaco.it, del 13 gennaio 2026.

¹⁹⁵ Cfr. V. Tenore, cit. in nota 17.

¹⁹⁶ Ordinanza n. 46/2026, depositata il 27 maggio 2026. "... l'attore erariale precisava che, in ordine al litisconsorzio necessario delle compagnie assicurative, essendosi nel caso in esame in presenza di soggetti che in via facoltativa hanno sottoscritto la polizza professionale, continuerebbe ad operare il divieto di chiamata iussu iudicis dell'art. 83 del c.g.c., in quanto la novella normativa farebbe riferimento alla differente ipotesi di obbligo assicurativo ex lege ...omissis... Considerato: - che la presenza delle compagnie di assicurazione come litisconsorti necessari deve ritenersi effetto conseguente delle polizze assicurative obbligatorie che dovranno essere stipulate in adempimento della previsione contenuta nel nuovo art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20/1994; essa quindi non può trovare applicazione nei giudizi pendenti (sicché risulterebbe comunque non rilevante che l'art. 1, comma 19 quinquies, del Disegno di legge n. 1812, inserito in sede di conversione del Decreto legge 31.12.2025 n. 200 - c.d. milleproroghe - ed in corso di imminente approvazione, differisca l'applicabilità dell'obbligo di assicurazione al 1° gennaio 2027); - che, nondimeno, tenuto conto che il richiamo posto dall'art. 6, comma 1, cit. può essere inteso - nella direttiva del legislatore della riforma, di rendere indispensabile la partecipazione delle compagnie assicuratrici dei convenuti nei giudizi contabili - nel senso di ritenere già possibile anche nei giudizi pendenti, e pertanto in deroga al divieto di cui all'art. 83 c.g.c., la presenza delle compagnie di assicurazione che abbiano stipulato in precedenza con gli odierni convenuti polizze di responsabilità per il danno derivante da responsabilità amministrativo-contabile, così come richiesto nelle memorie di cui sopra; ... - che deve essere, pertanto, autorizzata la chiamata in causa delle Società di assicurazione, ...; ... la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Campania, ...- autorizza le parti convenute, che ne abbiano fatto richiesta, a procedere alla chiamata in causa delle compagnie assicuratrici ...omissis..."



eccedere il 30 per cento del danno accertato, nei limiti ulteriormente parametrati alla retribuzione del soggetto agente¹⁹⁷. Si dispone, in tal modo, un obbligo assoluto per il giudice contabile: nel caso di danno cagionato con colpa grave, egli deve limitare l'addebito al 30 per cento del pregiudizio accertato. Oltre a ciò, viene introdotto il c.d. doppio tetto in quanto l'importo risarcibile non può superare il doppio della retribuzione lorda che il responsabile ha percepito nell'anno in cui è stata posta in essere la condotta lesiva o il doppio del corrispettivo e dell'indennità legata alle funzioni svolte¹⁹⁸.

Si possono avanzare delle ipotesi su come la giurisprudenza contabile interpreterà il coordinamento tra il limite risarcitorio e la presenza di coperture assicurative.

È possibile immaginare che si potrà giungere a diverse soluzioni: la prima, più orientata alla tutela dell'Erario, potrebbe portare a concludere nel senso che il limite del 30 per cento operi esclusivamente sul piano della responsabilità personale del dipendente, senza incidere sull'obbligazione dell'assicuratore. In tale prospettiva, l'assicurazione potrebbe, ad esempio, coprire una quota significativamente più ampia del danno, con la conseguenza che una parte rilevante del pregiudizio (il 70 per cento) verrebbe, di fatto, trasferita sull'assicuratore. La polizza assumerebbe così una marcata funzione pro-erariale, consentendo all'amministrazione di recuperare integralmente il danno. Una seconda soluzione, invece, potrebbe essere quella secondo la quale il limite del 30 per cento è tetto massimo complessivo del danno risarcibile. In questa prospettiva, il potere riduttivo del giudice perimetrerebbe definitivamente l'entità del danno, sicché anche l'obbligazione dell'assicuratore dovrebbe ritenersi contenuta entro tale limite. La polizza, pertanto, opererebbe soltanto entro il perimetro del danno riconosciuto, senza possibilità di ampliamento¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Cfr. art. 1 della legge n. 20 del 1994, già richiamato sopra, che, al comma 8, prevede che *"Salvi i casi di danno cagionato con dolo o di illecito arricchimento, la Corte dei conti esercita il potere di riduzione ponendo a carico del responsabile, in quanto conseguenza immediata e diretta della sua condotta, il danno o il valore perduto per un importo non superiore al 30 per cento del pregiudizio accertato e, comunque, non superiore al doppio della retribuzione lorda conseguita nell'anno di inizio della condotta lesiva causa dell'evento o nell'anno immediatamente precedente o successivo, ovvero non superiore al doppio del corrispettivo o dell'indennità percepiti per il servizio reso all'amministrazione o per la funzione o l'ufficio svolti, che hanno causato il pregiudizio"*.

¹⁹⁸ E. Piscino, *"La riforma della responsabilità erariale e delle funzioni della Corte dei conti: profili critici e proposte ermeneutiche. Uno sguardo d'insieme sulla riforma della Corte dei conti"*, Management pubblico n. 1/2026.

¹⁹⁹ Cfr. L. Lorenzoni, *Il regime delle assicurazioni*, cit., nota 16, *"Oltretutto, il nuovo comma 1-octies dell'art. 1 L. 20/1994 (introdotto dalla stessa L. 1/2026) ha limitato la condanna per colpa grave a un importo non superiore al 30 per cento del danno accertato e comunque non superiore al doppio della retribuzione lorda. Questo limite risulta fondamentale per la sostenibilità del sistema assicurativo. Le due annualità del trattamento economico assumono, in questo contesto, la funzione di parametro oggettivo per la determinazione del massimale della"*



In tale ultima prospettiva, la previsione del tetto massimo risarcibile non sarebbe neutra rispetto al sistema assicurativo, ma risponderebbe anche all'esigenza di contenere l'esposizione economica delle compagnie e di garantire la sostenibilità del mercato assicurativo.

Diversamente, ove l'assicuratore fosse chiamato a sopportare quote elevate del danno (come, ad es. il 70% del danno), il maggiore rischio assunto si tradurrebbe in un incremento dei premi di polizza, con effetti economici indiretti sugli stessi dipendenti pubblici assicurati.

Il tema verrà ripreso, sotto altri aspetti, nell'ultimo paragrafo del capitolo.

Pare opportuno, in conclusione, al fine di completezza, richiamare anche la previsione dell'art. 86, comma 5, del d.lgs. 267 del 2000²⁰⁰, che consente agli enti locali di assicurare i propri amministratori contro i rischi connessi all'espletamento del loro mandato. La norma citata non definisce espressamente il tipo di responsabilità assicurabile a cui fa riferimento (se civile o amministrativo-erariale), ma l'estensione della polizza *ex art. 86 TUEL* alla responsabilità erariale pare essere esclusa dalla giurisprudenza contabile. L'ente locale può, infatti, farsi carico esclusivamente dei "rischi propri" legati alla responsabilità civile verso terzi. L'impiego di risorse pubbliche per coprire il danno erariale si tradurrebbe, infatti, in una contraddizione logica, risolvendosi in un annullamento della funzione sanzionatoria e di prevenzione, propria di questo tipo di responsabilità²⁰¹. L'insieme delle disposizioni richiamate

copertura assicurativa, con l'effetto di mantenere, di regola, premi assicurativi contenuti. Infine, per quanto riguarda la disposizione che prevede l'obbligo di stipulare una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati da colpa grave, appare necessario un chiarimento da parte del Governo, in merito ai possibili effetti di minore entrata derivanti dalla disposizione. Infatti, l'introduzione del predetto obbligo appare suscettibile di determinare a carico del soggetto interessato un nuovo onere, relativo alla corresponsione del premio di assicurazione che, essendo obbligatorio e direttamente collegato allo svolgimento dell'attività lavorativa, dovrebbe risultare fiscalmente deducibile per i lavoratori autonomi ai sensi dell'articolo 54, comma 1, del TUIR". Peraltro, il riferimento alle due annualità come parametro di massimale può rappresentare un meccanismo di standardizzazione idoneo a contenere il costo dei premi e a rendere maggiormente prevedibile e misurabile il rischio da assicurare".

²⁰⁰ Vedi, art. 86, comma 5 del TUEL secondo cui "Gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato".

²⁰¹ Cfr. E. Annicchiarico, *Copertura assicurativa della responsabilità patrimoniale degli amministratori e dei dipendenti pubblici*, nota a sentenza della Corte dei conti, Sez. giur. Lombardia, n. 942/2002, in *Azienditalia – Il Personale*, n. 8-9, 1 settembre 2005, pag. 453, in cui si legge che "Il Collegio giudicante ritiene assolutamente estranea al sistema l'assunzione da parte del Comune dell'onere della tutela assicurativa dei propri Amministratori e dipendenti, con riferimento alla responsabilità amministrativo – contabile per danno erariale, a cagione della sua contrarietà ai fondamentali principi di cui agli articoli 3, 28 e 97 della Costituzione, tenendosi anche conto della peculiare natura di tale forma di responsabilità in relazione alla sua funzione di deterrenza che ne costituisce contenuto essenziale affianco a quello risarcitorio: non è chi non veda come una tale funzione non possa e non debba essere eliminata od affievolita, per di più poi utilizzando risorse pubbliche la cui destinazione a tale scopo va ritenuta illecita e produttiva di danno per l'Erario dal momento che si realizza una traslazione del rischio dal soggetto imputabile e riconosciuto colpevole all'Ente divenutone creditore".



consente di cogliere un'evoluzione del sistema: accanto al divieto generale, emergono progressive aperture che riconoscono la legittimità di forme di copertura assicurativa in presenza di un interesse pubblico qualificato. Ne emerge un modello nel quale la responsabilità del funzionario pubblico non è più soltanto considerata in una ottica repressiva, ma diviene uno strumento di gestione del rischio amministrativo, in qualche modo andando oltre sé stessa, appunto "*oltre la responsabilità*".

4. Le garanzie a carico degli agenti contabili nella normativa generale di contabilità di Stato e i controversi rapporti con l'obbligo assicurativo di cui alla legge n. 1 del 2026

L'assetto dei rapporti tra autonomia negoziale e disciplina imperativa di legge presenta varie peculiarità anche con riferimento al sistema delle garanzie patrimoniali a presidio della gestione di risorse pubbliche nelle ipotesi di responsabilità propria degli agenti contabili produttiva di un ammanco.

Come già sopra rappresentato, la legge Foti ha introdotto, tra le altre novità, un obbligo assicurativo generalizzato a carico di "*chiunque assuma un incarico che comporti la gestione di risorse pubbliche dalla quale discenda la sua sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti*" (art. 1, comma 4 bis, legge n. 20 del 1994). Tale previsione, però, con riguardo alla figura generale dell'agente contabile, s'inserisce in un quadro normativo molto risalente, ma tuttora vigente, incentrato sul tradizionale istituto della cauzione. La figura in questione, disciplinata dall'art. 73 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, pone all'interprete una serie di questioni esegetiche che riguardano sia l'ambito soggettivo di applicazione del nuovo obbligo assicurativo sia i rapporti con il preesistente statuto delle garanzie erariali.

In premessa si rammenta che l'art. 73, r.d. n. 2440/1923 opera una netta distinzione tra agenti contabili interni ed agenti contabili esterni all'amministrazione.

Quanto ai primi, ossia i funzionari e gli agenti appartenenti ai ruoli delle amministrazioni dello Stato (o di altre pubbliche amministrazioni a seguito delle molteplici estensioni regolate dalle normative di settore) che, per il servizio loro affidato, abbiano la gestione di pubblico denaro o di qualunque altro valore o materia, la norma esclude, in linea di principio, l'obbligo di prestare cauzione.

La *ratio* di un tale esonero risiede, come noto, nella tendenziale stabilità del rapporto di lavoro pubblico che lega l'agente contabile interno all'amministrazione di appartenenza e nella



conseguente possibilità di assoggettare a ritenuta gli stipendi e gli altri emolumenti goduti dal contabile nell'ipotesi in cui venga accertato, anche solo in via amministrativa, una responsabilità per danno all'Erario. Questa forma di garanzia patrimoniale – espressamente contemplata dal secondo comma dell'art. 73 cit. – è stata tradizionalmente ritenuta idonea a tutelare il patrimonio pubblico garantendo alla P.A. uno strumento, con funzione di garanzia “impropria”, di recupero del credito erariale.

Diverso, invece, è il regime giuridico previsto per gli agenti contabili esterni, ovvero per quei soggetti - persone fisiche, giuridiche e soggetti collettivi non personificati - estranei alla compagine organizzativa dell'amministrazione, ai quali sia affidata, di regola temporaneamente, la gestione di risorse pubbliche in virtù di un rapporto di servizio. Per questi soggetti, l'ultimo comma dell'art. 73 r.d. n. 2440/1923 mantiene fermo l'obbligo della cauzione.

Questo tipo di garanzia – dalla natura giuridica multiforme²⁰² (fideiussione, contratto autonomo di garanzia, pegno irregolare, assicurazione, ecc.) - trova il proprio fondamento nella necessità di assicurare all'Erario una copertura patrimoniale preventiva che supplisca proprio all'assenza di una misura cautelativa come la ritenuta stipendiale (a titolo esemplificativo, basti pensare ai concessionari privati della riscossione, ai ricevitori del gioco del lotto, ai rivenditori di tabacchi, i quali sono tenuti, di regola in forza di concessioni-contratto, a depositare somme vincolate a copertura dell'eventuale omesso riversamento delle somme riscosse a titolo di proventi erariali).

È in questo quadro consolidato che si innesta la novità introdotta dalla Riforma Foti.

Il nuovo art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20 del 1994 prevede che chiunque assuma un incarico comportante la gestione di risorse pubbliche, dalla quale discenda la sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti, sia tenuto a stipulare, prima dell'assunzione

²⁰² Istituto da intendersi in senso lato ed in chiave evolutiva, tenuto conto della perdurante vigenza della norma, potenzialmente inclusiva di diversi istituti come il pegno irregolare, l'ipoteca, la fideiussione bancaria, l'assicurazione a copertura di inadempimenti ad obblighi di servizio e conseguenti danni. Le forme con le quali può prestarsi cauzione sono sancite dall'art. 197, r.d. n. 827/1924: la disposizione ha a sua volta rimesso a decreti ministeriali la relativa configurazione. L'art. 199 del medesimo regolamento per la verità ha previsto una tipizzazione della cauzione per “categorie”, indicando i certificati nominativi di debiti dello Stato o garantiti dallo Stato, le ipoteche sopra beni immobili, e, sempre previa previsione con provvedimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze, le “obbligazioni formali rilasciate a favore dello Stato da speciali istituti di credito di notoria solidità, e che abbiano assicurato con materiale garanzia i mezzi per corrispondere agli impegni che assumono col rilascio delle dette obbligazioni”. L'art. 149 c.g.c., ai commi 2 e 4, in tema di giudizi di conto, fa un espresso seppur generico riferimento all'istituto in questione, nel primo caso per disporre la liberazione della cauzione in caso di discarico giudiziale del contabile, e nel secondo prevedendo l'alienazione della stessa, in linea con quanto già prescritto dagli artt. 619 e 637 r.d. n. 827/1924.



dell'incarico, una polizza assicurativa a copertura dei danni patrimoniali cagionati all'amministrazione per colpa grave. La disposizione introduce, altresì, un connesso effetto processuale di carattere necessario in quanto l'impresa assicuratrice viene chiamata a partecipare al giudizio in qualità di litisconsorte necessario. Si tratta, dunque, di un'incisiva compressione dell'autonomia negoziale sia in ordine all'obbligo di stipulazione sia in ordine all'introduzione, sul piano processuale, di un litisconsorzio necessario. L'onere finanziario costituito dal premio è posto a carico del gestore delle risorse pubbliche a copertura del rischio di lesione ingiusta degli interessi erariali. Il rapporto tra assicurato e compagnia assicuratrice sembra trovare fonte in un contratto "a favore di un terzo", nella specie, la pubblica amministrazione portatrice degli interessi erariali.

Occorre tuttavia segnalare che il decreto-legge 31 dicembre 2025, n. 200, convertito con modificazioni nella legge 27 febbraio 2026, n. 26, ha differito al 1° gennaio 2027 l'entrata in vigore del predetto comma 4-bis, procrastinando l'applicabilità concreta dell'obbligo assicurativo nell'attesa di rispondere ai diversi dubbi ermeneutici che la norma sta suscitando.

Il primo e più rilevante di tali interrogativi riguarda certamente la perimetrazione soggettiva di operatività dell'obbligo assicurativo e, in particolare, se esso si riferisca ai soli agenti contabili esterni ovvero ricomprenda anche quelli interni.

Una prima lettura, fondata sul mero dato letterale della disposizione, indurrebbe a concludere nel senso di una sua applicabilità generalizzata: gli agenti contabili, maneggiando denaro, valori o beni di pertinenza pubblica, rientrano pacificamente tra i soggetti "*incaricati di gestire risorse pubbliche*" e, come tali, sarebbero tenuti ad attivare una polizza assicurativa a copertura degli eventuali danni erariali. Questa interpretazione, tuttavia, deve confrontarsi con il dato sistematico offerto proprio dall'art. 73 r.d. n. 2440 del 1923, il quale – come si è detto – esclude espressamente l'obbligo di cauzione per i contabili interni, stabilendo, al contrario, la relativa obbligatorietà per i soli soggetti esterni all'amministrazione.

Si potrebbe sostenere, in primo luogo, che la parte introduttiva del comma 4-bis si riferisca soltanto ai soggetti privati esterni all'amministrazione, incaricati di gestire pubbliche risorse: solo per questi, infatti, possono porsi questioni concernenti la sussistenza del rapporto di servizio quale presupposto per il radicamento della giurisdizione contabile e ciò in quanto i dipendenti della PA (ivi inclusi gli agenti contabili interni) non necessitano di un'espressa specificazione legislativa in tal senso, discendendo la loro sottoposizione alla giurisdizione della Corte dei conti direttamente dalla titolarità di un rapporto di pubblico impiego (ivi



compresi i funzionari “onorari” comunque avvinti da un rapporto d’immedesimazione organica con la PA: si pensi alla figura del sindaco nella qualità di diretto gestore di un pacchetto azionario facente capo all’ente locale di appartenenza)²⁰³. Questa lettura risulta, altresì, coerente con il disposto dell’ultimo comma dell’art. 73 r.d. n. 2440 del 1923, il cui ambito applicativo – quello relativo all’obbligo di cauzione – è tradizionalmente circoscritto ai soli contabili esterni.

Ad una prima lettura, quindi, sembrerebbe che il nuovo obbligo assicurativo introdotto dalla legge Foti si sovrapponga funzionalmente al preesistente obbligo di cauzione gravante sui contabili esterni, senza modificare la situazione giuridica dei contabili interni, per i quali si continuerebbe ad applicare il solo meccanismo della ritenuta stipendiale.

Qualora, invece, si volesse accedere alla tesi dell’applicabilità del comma 4-bis anche ai contabili interni, la disposizione in questione assumerebbe necessariamente carattere eccezionale e derogatorio rispetto alla regola generale di esonero dalla cauzione sancita dal primo comma dell’art. 73 r.d. cit., rientrando nelle eccezioni che la norma medesima fa salve proprio nell’*incipit* della disposizione (“*Salvo le eccezioni che potranno essere stabilite da leggi e regolamenti*”).

Tuttavia, non può negarsi come tale prospettiva potrebbe determinare un’ingiustificata disparità di trattamento tra i contabili interni citati in un giudizio di responsabilità amministrativa (per i quali opererebbe il neo-introdotto obbligo assicurativo) e quelli convenuti in un giudizio di conto (per i quali continuerebbe a valere la regola generale dell’esenzione da cauzione).

Sempre in quest’ultima ottica, si potrebbe, inoltre, discutere in merito alla possibilità giuridica di un cumulo tra la garanzia assicurativa e la ritenuta sugli stipendi a fronte dell’accertamento di una responsabilità contabile per ammanco.

Il secondo nodo interpretativo di rilievo concerne i rapporti tra il nuovo obbligo assicurativo e il tradizionale sistema di garanzia cauzionale, ovvero se i due istituti siano destinati a coesistere o meno.

Per i contabili esterni, in particolare, nella prospettiva di un’interpretazione cumulativa, graverebbero sia il preesistente obbligo di cauzione ex art. 73 ultimo comma, del r.d. n. 2440 del 1923, sia il nuovo obbligo di stipulare una polizza assicurativa, fondato sull’art.1, comma 4-*bis*, della legge n. 20 del 1994, come introdotto dalla legge n. 1 del 2026. Una lettura del

²⁰³ Cfr. sentenza Corte dei conti, Sez. giur. Bolzano, n. 3/2025.



genere non è priva di implicazioni pratiche, dovendosi determinare se i due istituti assolvano a funzioni diverse e complementari, ovvero se la polizza assicurativa introdotta dalla Riforma si configuri (o meno) come una mera duplicazione della misura cauzionale, con conseguente abrogazione tacita, per incompatibilità sopravvenuta, del tradizionale obbligo di cauzione nei confronti di questa categoria di soggetti.

A favore della seconda ipotesi militano considerazioni di sistema: l'istituto della cauzione è tradizionalmente inteso in senso lato ed evolutivo, includendo al suo interno, come anticipato, forme diverse di garanzia, sicché la polizza assicurativa introdotta dalla Riforma Foti potrebbe ragionevolmente essere ricondotta all'interno del *genus* della cauzione, con la conseguenza che la legge più recente avrebbe "concentrato", in chiave riduttiva, nel contratto di assicurazione l'originario istituto multiforme di garanzia.

Non può tuttavia escludersi un'ulteriore soluzione ermeneutica che ammetta una coesistenza tra le due forme di garanzia: in tale prospettiva, certamente di maggior tutela per l'Erario, l'escussione infruttuosa di una garanzia legittimerebbe l'attivazione dell'altra, al fine di assicurare una piena soddisfazione degli interessi finanziari pubblici.

Una questione di peculiare interesse si pone, inoltre, con riferimento alla posizione dei c.d. contabili di fatto, ossia di quei soggetti che, pur privi di una formale investitura nell'incarico, esercitano funzioni di maneggio, custodia o gestione di denaro o beni pubblici.

L'art. 74 del r.d. n. 2440 del 1923 estende la giurisdizione contabile anche a coloro che si ingeriscono negli incarichi attribuiti agli agenti formalmente nominati e la giurisprudenza consolidata ha chiarito che la qualifica di agente contabile di fatto si attribuisce a chiunque abbia concretamente svolto attività tipiche di gestione di risorse pubbliche, indipendentemente dall'esistenza di un rapporto organico con l'amministrazione. Ebbene, tali soggetti risulterebbero paradossalmente esclusi dal nuovo obbligo assicurativo introdotto dal comma 4-*bis*, e ciò in quanto privi di una formale assunzione di incarico, requisito espressamente richiesto dalla norma.

Quindi, da un lato i contabili di fatto esterni sarebbero chiamati a rendicontare la gestione di beni o denaro pubblico senza fornire alcuna garanzia per l'Erario, dall'altro per i contabili di fatto interni dovrebbe operare quanto meno la ritenuta sugli stipendi. La lacuna normativa apre altresì scenari di un possibile utilizzo strumentale e arbitrario della qualifica di fatto da parte di coloro che, dopo aver prestato una cauzione, contestino la regolarità del proprio atto di nomina



(con ulteriori dubbi in merito all’Autorità giurisdizionale chiamata a sindacare la legittimità del provvedimento di nomina) e ciò al fine di sottrarsi alla garanzia già prestata.

Sul piano processuale, il comma 4-bis introduce, come sopra già accennato, l’effetto del litisconsorzio necessario con l’assicuratore, il quale deve essere citato o intervenire in giudizio affinché la condanna possa avere effetti nei confronti del garante. Questo effetto processuale troverebbe una conferma nell’art. 149, comma 4, c.g.c. che prevede, nell’ambito del giudizio di conto, la possibilità di disporre l’alienazione della cauzione prestata da terzi, purché citati o intervenuti in giudizio.

Ulteriori profili di criticità emergono ove si consideri l’impatto della presunzione di colpa (o, secondo altra tesi, dell’inversione dell’onere della prova) sancita dall’art. 194 del r.d. n. 827 del 1924 sul mercato assicurativo.

Il regime probatorio proprio della responsabilità contabile – che aggrava la posizione processuale dell’agente rispetto alla responsabilità amministrativa, ponendo su di esso l’onere di dimostrare che la mancata restituzione delle somme o dei beni ricevuti sia dovuta a causa a lui non imputabile – potrebbe incidere negativamente sul rapporto rischio/premio e per tale ragione indurre il mercato assicurativo ad imporre condizioni di polizza ben più onerose a carico degli agenti contabili rispetto agli altri soggetti incaricati di gestire risorse pubbliche.

Il fenomeno potrebbe tradursi in un effetto pratico opposto a quello perseguito dalla riforma: anziché alleggerire il peso della responsabilità erariale e favorire l’assunzione di incarichi gestionali, il nuovo obbligo assicurativo potrebbe rivelarsi un ulteriore elemento di deterrenza, specie per i contabili esterni, i quali si troverebbero a sostenere sia il costo della polizza assicurativa sia, eventualmente, l’obbligo di prestare cauzione.

5. Le coperture assicurative vietate dall’ordinamento amministrativo-contabile e i relativi confini applicativi: presidi di tutela impugnatoria, risarcitoria e sanzionatoria

L’articolata disamina dei rapporti tra il sistema delle responsabilità amministrativo-contabili, regolato da norme imperative poste a presidio dei valori fondamentali della contabilità pubblica (tutela degli equilibri di bilancio, quest’ultimo inteso come bene pubblico ex art. 81 Cost., imparzialità e buon andamento dell’azione organizzativa ed amministrativa della PA ex art. 97 Cost.) ed il complesso sistema delle garanzie deve concludersi con un *focus*



sulla disciplina di cui all'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008)²⁰⁴.

Come già sopra esposto, la disposizione in discorso sancisce testualmente che: *“è nullo il contratto di assicurazione con il quale un ente pubblico assicuri propri amministratori per i rischi derivanti dall'espletamento dei compiti istituzionali connessi con la carica e riguardanti la responsabilità per danni cagionati allo Stato o ad enti pubblici e la responsabilità contabile. I contratti di assicurazione in corso alla data di entrata in vigore della presente legge cessano di avere efficacia alla data del 30 giugno 2008. In caso di violazione della presente disposizione, l'amministratore che pone in essere o che proroga il contratto di assicurazione e il beneficiario della copertura assicurativa sono tenuti al rimborso, a titolo di danno erariale, di una somma pari a dieci volte l'ammontare dei premi complessivamente stabiliti nel contratto medesimo”*. Tale previsione si inserisce in un quadro normativo caratterizzato da un incisivo intervento legislativo volto a limitare rigorosamente l'autonomia negoziale delle parti (la pubblica amministrazione e la compagnia di assicurazione), impedendo loro di stipulare validamente contratti diretti a traslare sull'ente pubblico le conseguenze economiche della responsabilità personale degli amministratori, al precipuo fine di garantire il rispetto di quelle norme imperative poste a specifico presidio delle finanze pubbliche (i suindicati artt. 81 e 97 Cost.), nonché di evitare fenomeni di deresponsabilizzazione nella gestione delle risorse collettive, eludendo il principio – consacrato nell'art. 28 Cost. - di personalità delle responsabilità erariali dei funzionari e dei dipendenti pubblici.

Per meglio comprendere la genesi del divieto in questione appare opportuno riportare una breve analisi retrospettiva del trattamento regolatorio della medesima fattispecie nel periodo antecedente all'entrata in vigore della disposizione.

²⁰⁴ Particolarmente significativa sul tema, ancorché non recente, è la sentenza della Corte dei conti, Sez. I d'appello, n. 303 del 24 luglio 2018: *“In tema di responsabilità amministrativa, ai sensi dell'art. 3, comma 59, della legge n. 244/2007, la stipula o la proroga di polizze assicurative da parte di enti pubblici a favore di amministratori e dipendenti per la copertura della responsabilità amministrativo-contabile integra una fattispecie di responsabilità sanzionatoria autonoma, connotata da natura di illecito di pericolo presunto, che si perfeziona con la mera violazione del divieto legale, indipendentemente dalla sussistenza di un danno erariale effettivo. Ne consegue che l'irrogazione della sanzione – determinata in misura pari a dieci volte l'ammontare dei premi stabiliti – presuppone esclusivamente l'accertamento della condotta vietata e dell'elemento soggettivo del dolo o della colpa grave, essendo irrilevante sia l'eventuale inefficacia o nullità del contratto, sia la restituzione dei premi, sia la concreta verifica di un pregiudizio economico. La responsabilità ha carattere personale e ciascun soggetto che abbia posto in essere o concorso nella proroga del contratto ovvero che ne sia consapevole beneficiario è tenuto all'integrale pagamento della sanzione, senza necessità di litisconsorzio con altri concorrenti”*.



La prassi anteriore alla legge finanziaria 2008 consentiva la stipula da parte dello Stato e degli enti pubblici di polizze assicurative a favore dei propri amministratori e dipendenti per coprire anche la responsabilità amministrativa e contabile, con esclusione dei soli atti dolosi in forza degli artt. 1900 e 1917 c.c. Tali polizze coprivano le somme che l'amministratore e/o il dipendente fosse stato condannato a risarcire alla pubblica amministrazione. Questi contratti spesso includevano anche la copertura dell'azione civile di rivalsa esercitata dall'ente stesso dopo aver risarcito il terzo danneggiato, in un sistema composito in cui la responsabilità personale del dipendente, limitata al dolo o alla colpa grave, conviveva con la responsabilità civile indiretta dell'amministrazione *ex art. 28 Cost.*

Tuttavia, già prima del 2008, la giurisprudenza contabile²⁰⁵ aveva espresso forti perplessità in ordine all'ammissibilità di tali polizze quando il premio fosse stato pagato dall'ente pubblico, ritenendole contrarie all'ordine pubblico, in quanto comportanti una sostanziale deresponsabilizzazione dei funzionari, in contrasto con il principio di responsabilità personale sancito dall'art. 28 Cost. Di conseguenza, tali contratti venivano qualificati come nulli per illiceità della causa e il pagamento dei premi rappresentava esso stesso danno erariale in quanto privo di utilità per l'amministrazione e diretto a soddisfare un interesse privato dell'amministratore o del dipendente assicurato.

Tali orientamenti sono stati recepiti espressamente dal legislatore con l'art. 3, comma 59, della legge n. 244 del 2007.

La fattispecie normativa è strutturata in regole di validità e in regole di comportamento²⁰⁶.

Sotto il primo profilo, il contratto è affetto da nullità declinabile certamente nella forma "testuale", ma parimenti inquadrabile come nullità per illiceità della causa e per violazione di norme imperative ai sensi dell'art. 1418, commi 1, 3 e 4, c.c. Tale forma d'invalidità insanabile²⁰⁷ opera automaticamente e impedisce al contratto di produrre effetti giuridici, con

²⁰⁵ S. Landini, *Danno erariale, responsabilità sanitaria e assicurazioni*, in www.dirittoesalute.org, 2020, 3 e ss., in cui si dà conto della panoramica giurisprudenziale anteriore alla formale introduzione del divieto.

²⁰⁶ Cfr. M.C. Razzano, *Il danno erariale tra regole di condotta e regole di validità*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2025, pagg. 80 e ss.

Nel saggio il rapporto tra nullità contrattuale e responsabilità amministrativa viene ricostruito in chiave unitaria, muovendo dal principio che, nell'azione della pubblica amministrazione, vincolata all'art. 97 Cost. (legalità, buon andamento, imparzialità) e agli artt. 81, 97 e 119 Cost. (equilibrio di bilancio e sostenibilità del debito), le norme di contabilità pubblica e di coordinamento finanziario, anche di derivazione euro-unitaria, non operano solo come regole di condotta ma si trasformano in regole di validità, cosicché la loro violazione determina nullità del contratto e al contempo costituisce presupposto dell'illecito erariale.

²⁰⁷ Nullità che, in forza del principio di concentrazione delle tutele ai sensi dell'art. 3 c.g.c., potrebbe in ipotesi farsi valere innanzi alla stessa Corte dei conti.



la conseguenza che qualunque accordo stipulato in violazione del divieto deve considerarsi privo di efficacia, mentre eventuali pagamenti effettuati a titolo di premio devono essere restituiti dalla compagnia assicurativa alla pubblica amministrazione in quanto indebiti. Si tratta ovviamente di questione meramente civilistica, ma l'eventuale recupero, anche solo parziale, del premio versato comporta, al fine di scongiurare indebite locupletazioni per l'Erario, una declaratoria di cessazione della materia del contendere nel parallelo giudizio di responsabilità amministrativa intentato, in chiave risarcitoria, per il reintegro del medesimo bene della vita.

La norma ha previsto altresì la cessazione dell'efficacia (escludendo implicitamente la configurabilità della controversa figura della nullità sopravvenuta) dei contratti in corso al 30 giugno 2008, sollevando ulteriori questioni applicative. Di particolare rilievo è il dibattito sorto in merito all'applicabilità delle clausole c.d. *claims made*²⁰⁸, tipiche delle polizze di responsabilità civile, che comportano la copertura solo dei sinistri denunciati nel periodo di efficacia dell'assicurazione e quindi, nel caso di cessazione *ex lege*, che limiterebbero la copertura ai sinistri denunciati entro il termine ivi previsto.

Altra questione controversa attiene alla possibilità di una sopravvivenza parziale delle polizze per le parti relative a rischi diversi da quelli vietati, secondo il principio della nullità parziale *ex art. 1419 c.c.*

I precitati valori costituzionali, tutti condensabili nei principi di legalità delle spese pubbliche, equilibri di bilancio, buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa inducono a considerare come recessive quelle tesi dottrinarie volte ad escludere la possibilità di un recupero dei premi pagati, attraverso l'applicazione dell'istituto della restituzione dell'indebitato (art. 2033 c.c.) da parte dell'ente pubblico che ha stipulato polizze nulle in violazione del divieto. Sul punto, se da un lato non pare dubitabile la presenza di un profilo d'immoralità che permea la causa di un simile contratto - stipulato con dispendio di denaro pubblico per coprire interessi privati, ovvero l'interesse dell'amministratore o dipendente pubblico ad essere tenuto indenne dalle proprie responsabilità, con conseguente applicabilità dell'art. 2035 in tema d'irripetibilità delle prestazioni contrarie al buon costume -, dall'altro,

²⁰⁸ Si segnala, da ultimo, l'ordinanza della Corte di cassazione, Sez. III, n. 15973 del 24 maggio 2026, con la quale è stata rimessa in seduta pubblica, attesa la possibile relativa valenza nomofilattica, la questione della nullità parziale, ai sensi dell'art. 1419, comma 2, c.c., della clausola *claims made* contenuta nella polizza assicurativa, nella parte in cui la retroattività viene limitata a due anni, in contrasto con il modello legale previsto dall'art. 11 della legge n. 24 del 2017. La disposizione in questione prevede, infatti, un periodo di retroattività decennale per le polizze di responsabilità civile a favore delle strutture sanitarie disciplinate dal regime "a richiesta fatta".



non può omettersi la circostanza dirimente che, a differenza delle classiche ipotesi privatistiche (accordi corruttivi aventi ad oggetto, ad esempio, aggiudicazioni di appalti pubblici in cambio di tangenti), il denaro indebitamente erogato ha indubbiamente natura erariale. Ne consegue, pertanto, un obbligo di ripetizione delle somme non dovute, attesa l'indisponibilità del numerario pubblico al di fuori delle previsioni normative attributive di poteri e competenze agli organi della PA.

Sotto il secondo profilo, ossia quello delle regole di comportamento, la norma sembra aver introdotto una sanzione pecuniaria in relazione ai comportamenti di concorso nella stipula o nella proroga del negozio di assicurazione (sulla scorta del principio di tassatività in materia sanzionatoria ex art. 23 Cost. sembra doversi escludere la diversa ipotesi del rinnovo del contratto), consistente nell'obbligo per l'amministratore stipulante e per il beneficiario di rimborsare una somma pari a dieci volte i premi versati: sanzione per la verità dalla natura incerta (la norma utilizza l'ambigua dizione di "*rimborso, a titolo di danno erariale*") ma non può negarsi l'evidente connotazione punitiva, dato che prescinde dalla prova di un danno effettivo.

La disposizione, inoltre, non ha escluso la configurabilità di una concorrente ed autonoma responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio, per un danno erariale quantificabile nell'ammontare dei premi indebitamente coperti con denaro pubblico.

Nel relativo giudizio, l'amministrazione danneggiata potrebbe spiegare intervento adesivo dipendente ex art. 85 c.g.c. In teoria, potrebbe ammettersi anche un analogo intervento da parte della compagnia di assicurazione al fine di sostenere le ragioni del pubblico ministero: in questa prospettiva, infatti, l'impresa potrebbe coltivare un interesse alla condanna erariale dell'amministratore pubblico e del beneficiario della polizza al fine di evitare l'esecuzione dell'obbligo di restituire il premio incamerato.

La distinzione tra le due forme di responsabilità, sanzionatoria e risarcitoria, appare ormai netta secondo la giurisprudenza contabile. La prima, infatti, è orientata alla tutela di beni-valori generali della finanza pubblica (equilibri di bilancio, coordinamento finanziario, unità economica della Repubblica) e si configura come un illecito di pericolo con funzione prevalentemente deterrente, mentre la seconda è legata al danno patrimoniale effettivo e ha funzione reintegratoria. Da questa differenza derivano regimi giuridici diversi quanto a prescrizione, trasmissibilità agli eredi, potere riduttivo, regola dei vantaggi, concorso di persone e, soprattutto, rito applicabile.



Come già accennato, il divieto in esame, integrando una responsabilità sanzionatoria, va soggetto al principio di stretta legalità *ex art. 23 Cost.*

Sotto il profilo soggettivo, inoltre, la condotta di chi stipula/proroga una polizza assicurativa per sollevare sé stesso o altri amministratori e dipendenti dalla responsabilità amministrativo-contabile per danno erariale non può che dirsi connotata quantomeno dal requisito della colpa grave, operando, se concretamente accertata, come “prova contraria” alla presunzione di buona fede degli organi politici di cui all'art.1, comma 1-ter, della legge n. 20 del 1994, come introdotta dalla legge n. 1 del 2026.

Esulano dal relativo ambito applicativo – e sono dunque lecite, consentendo un maggior dispiegarsi dell'autonomia negoziale della PA - le polizze che coprono i rischi patrimoniali a carico della stessa amministrazione: si pensi ai danni derivanti da condotte illecite dei dipendenti tenute con colpa lieve. In tali casi, l'ente pubblico risponde civilmente, ai sensi degli artt. 1228 e 2049 c.c., verso i terzi danneggiati senza possibilità di rivalsa, in quanto i dipendenti rispondono personalmente solo per dolo o colpa grave secondo quanto disposto dagli artt. 22 e 23 d.P.R. n. 3 del 1957: la ricorrenza di una colpa lieve esclude il rimedio della rivalsa, ma il rischio assicurato è a tutela della PA, non dell'amministratore o del dipendente.

Si afferma così una distinzione fondamentale tra l'assicurazione a copertura del rischio di una responsabilità erariale del dipendente (vietata se a carico dell'ente) e l'assicurazione del rischio patrimoniale per responsabilità civile dell'ente per fatto proprio (si pensi ai danni derivanti da colpe di apparato) o dei suoi operatori (ammissibile).

Parimenti lecite sono le figure contrattuali che includono l'assicurazione del credito della pubblica amministrazione per il rischio di infruttuosa rivalsa verso il dipendente responsabile e la surrogazione dell'assicuratore nel diritto di rivalsa, trattandosi di configurazioni negoziali che non violano il divieto legislativo in esame perché non trasferiscono il rischio della responsabilità amministrativo-contabile sull'Erario, ma coprono solo le conseguenze economiche negative per l'ente pubblico nell'ipotesi di comprovata inefficacia del rimedio recuperatorio posto in essere verso l'amministratore o il dipendente autore dell'illecito.

Resta, invece, fermo il divieto generale di assicurazione nelle ipotesi di dolo dell'operatore pubblico, mentre quanto alla colpa grave la copertura è ammessa solo se stipulata dall'amministratore e con onere finanziario gravante direttamente sul medesimo o sul



dipendente, ancorché permane il dubbio circa la relativa assicurabilità alla luce della consustanziale natura punitiva e di deterrenza del danno erariale²⁰⁹.

A quest'ultimo proposito, l'obbligo assicurativo sancito dall'art. 1, comma 4-bis, della legge n. 20 del 1994, introdotto con la legge n. 1 del 2026 se da un lato non interferisce con il divieto di cui all'art. 3, comma 59, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, in quanto gli oneri finanziari del servizio sono posti a carico del soggetto incaricato di gestire risorse pubbliche²¹⁰, dall'altro lato impone, proprio al fine di evitare il rischio del c.d. *moral hazard*, ossia una deresponsabilizzazione dei pubblici operatori, che la copertura abbia ad oggetto non la quota (massima) del 30 per cento del danno erariale accertato e imputabile a loro carico, bensì la diversa quota, quantificabile fino al 70 per cento del medesimo danno che, diversamente, resterebbe a carico della fiscalità generale. Come già sopra evidenziato, la soluzione del problema è controversa e rimessa all'evoluzione del diritto vivente.

Un recente arresto della Suprema Corte di cassazione²¹¹ ha riconosciuto un limite all'autonomia negoziale anche in tema di assicurazione volontaria della responsabilità erariale.

Secondo i giudici della nomofilachia, il c.d. principio indennitario impedisce che il contratto assicurativo possa avere l'effetto di garantire all'assicurato la conservazione di proventi illeciti o di corrispettivi percepiti per prestazioni non rese.

La pronuncia ha chiarito che le somme dovute dal soggetto condannato dalla Corte dei conti – indipendentemente dalla loro qualificazione come “risarcimento” o “restituzione” – non possono essere poste a carico dell'assicuratore quando rappresentano la restituzione di un profitto illecito o comunque il risultato di una condotta *contra ius*, perché ciò determinerebbe una violazione diretta della funzione dell'assicurazione contro i danni ex artt. 1904 e 1905 c.c., la quale non può mai trasformarsi in uno strumento di neutralizzazione delle conseguenze economiche dell'illecito.

Il cuore della decisione risiede nell'affermazione secondo cui non è assicurabile il profitto illecito, principio che trova fondamento non solo nell'art. 1900 c.c. (che esclude l'assicurabilità del dolo) ma soprattutto nella struttura stessa del contratto di assicurazione, il quale presuppone

²⁰⁹ Cfr. Sentenza Corte cost. n. 371/98.

²¹⁰ Configurando un'ipotesi speciale di contratto a favore di terzo (la PA di appartenenza o altre PA) ex art. 1891 c.c.

²¹¹ Cfr. sentenza Cass. civ. sez. III, n. 33949 del 24 dicembre 2025: nella fattispecie, il direttore generale di azienda sanitaria che aveva assunto contemporaneamente l'incarico di presidente del C.d.A di una struttura sanitaria convenzionata, veniva condannato dal giudice contabile al risarcimento del danno erariale per aver reso una prestazione lavorativa inferiore a quella dovuta a causa del conflitto di interessi derivante dal doppio incarico.



un rischio lecito, futuro e incerto e mira unicamente a reintegrare una perdita patrimoniale, non a conservare o redistribuire un arricchimento ingiusto.

Sotto il profilo sistematico, la sentenza ha altresì confermato, sia pur implicitamente e indirettamente, la natura della responsabilità amministrativa come strumento non solo risarcitorio ma anche preventivo e dissuasivo, che verrebbe radicalmente compromessa se fosse consentito un generalizzato intervento dell'assicuratore a copertura delle condanne contabili.

In altri termini, la Cassazione ha evitato che anche l'assicurazione volontaria e con premio a carico del dirigente pubblico diventi un fattore di deresponsabilizzazione, preservando la funzione di controllo sull'uso delle risorse pubbliche tipica della giurisdizione contabile.



CONCLUSIONI

Il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2025 – conto elaborato secondo la struttura per missioni e programmi e corredato, per ciascuna Amministrazione, delle Note integrative e delle tabelle relative alle risultanze economiche – è stato trasmesso dal Ministro dell'Economia e delle Finanze con nota prot. n. 25424 del 27/05/2026, acquisita dalle Sezioni Riunite in data 27/05/2026 (prot. N. 1359).

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2025 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria, il Procuratore generale

CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

- del Conto del bilancio e dei conti allegati;
- del Conto del Patrimonio.

Eventuali future evenienze irregolari, intervenute prima del giudizio di parificazione, saranno oggetto di successiva richiesta di declaratoria di irregolarità.

Roma, 17 giugno 2026



IL PROCURATORE GENERALE

Pio Silvestri

CORTE DEI CONTI - UFFICIO GRAFICA E RIPRODUZIONE - ROMA

