

CIRCOLARE N.23



*Ministero
dell'Economia e delle Finanze*

DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO
ISPETTORATO GENERALE DI FINANZA
UFFICIO II
ISPETTORATO GENERALE DEL BILANCIO
ISPETTORATO GENERALE PER GLI ORDINAMENTI DEL PERSONALE
E L'ANALISI DEI COSTI DEL LAVORO PUBBLICO
ISPETTORATO GENERALE PER LA CONTABILITÀ E LA FINANZA PUBBLICA

Allegati: 2 (quadro sinottico e scheda di monitoraggio)

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri –
Segretariato Generale
ROMA

A Tutti i Ministeri
ROMA

e, p. c.:

Al Presidente della Sezione controllo Enti
della Corte dei Conti
via Baiamonti, 25
00195 ROMA

Agli Uffici Centrali del Bilancio presso i
Ministeri
LORO SEDI

Ai Rappresentanti del Ministero
dell'economia e delle finanze nei collegi
dei revisori o sindacali presso gli enti ed
organismi pubblici
LORO SEDI

OGGETTO: Enti ed organismi pubblici - bilancio di previsione per l'esercizio 2022.
Aggiornamento della circolare n. 26 dell'11 novembre 2021. Ulteriori indicazioni.

Con circolare n. 26 dell'11 novembre 2021 sono state fornite, a legislazione vigente, indicazioni per gli enti ed organismi pubblici vigilati da codeste Amministrazioni per la predisposizione del bilancio di previsione 2022.

Posto che con l'emanazione della legge di bilancio 30 dicembre 2021, n. 234 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024")



pubblicata nella Gazzetta Ufficiale Serie Generale n. 310 del 31 dicembre 2021, S.O.) non si rilevano, per gli enti sopra citati, significative novità in relazione agli adempimenti contabili da rispettare per la predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2022, si rende tuttavia necessario fornire alcuni importanti aggiornamenti e chiarimenti in riferimento al trattamento economico del personale e al trattamento economico accessorio, di cui alla scheda tematica A. Inoltre, si ravvisa l'opportunità di riportare, nell'apposita scheda tematica B, alcune precisazioni inerenti alle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche.

Si ritiene, poi, utile segnalare che, al fine di assicurare la trasformazione digitale dei servizi della pubblica amministrazione in conformità al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), l'articolo 27, comma 2-quinquies, del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152, convertito dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, prevede che le amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, nonché la Commissione nazionale per le società e la borsa, a decorrere dall'anno finanziario 2022 e fino al termine di attuazione del predetto PNRR, possono proporre, nell'ambito dei rispettivi bilanci di previsione o con i provvedimenti di assestamento dei bilanci stessi, variazioni compensative, in termini di competenza e di cassa, tra gli stanziamenti previsti, nell'ambito delle proprie dotazioni finanziarie, per gli investimenti relativi alle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in attrezzature, quali i server e altri impianti informatici (conto capitale), e quelli relativi all'acquisizione di servizi cloud infrastrutturali (parte corrente).

Ciò stante, per garantire l'efficacia e l'efficienza dei processi di spesa nella fornitura di servizi digitali previsti per la realizzazione degli obiettivi del PNRR, le amministrazioni pubbliche interessate sono tenute a individuare, per il periodo di attuazione dei progetti del PNRR, le risorse da destinare all'acquisizione di servizi cloud infrastrutturali e, nell'ottica di una corretta attività di previsione e classificazione delle entrate e delle uscite, ad effettuare le eventuali conseguenti compensazioni tra gli stanziamenti in conto capitale e quelli di parte corrente, nell'ambito delle proprie dotazioni finanziarie, adeguando i rispettivi bilanci di previsione ovvero mediante assestamento di bilancio. In proposito, si raccomanda alle amministrazioni pubbliche, in coerenza con il principio di assicurare un'adeguata programmazione pluriennale delle spese, **di adottare un unico provvedimento di variazione degli stanziamenti previsti che tenga conto delle esigenze per l'intero periodo di validità dei relativi progetti PNRR**, al fine di allocare opportunamente le necessarie risorse finanziarie. La vigilanza sulla corretta applicazione della disposizione di cui trattasi è effettuata, per le amministrazioni centrali dello Stato, dagli uffici centrali del bilancio e, per le amministrazioni pubbliche diverse dalle amministrazioni centrali dello Stato, dai collegi di revisione dei conti o



sindacali presso gli enti e organismi pubblici, nell'ambito dei compiti loro attribuiti dall'articolo 20 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123. In particolare, i collegi di revisione dei conti o sindacali avranno cura di verificare il rispetto della norma in parola in sede di predisposizione della relazione, ove prevista, alle variazioni di bilancio.

Per quanto concerne il bilancio di previsione 2022, è utile ribadire che per le aziende sanitarie, le aziende ospedaliere e le aziende ospedaliero-universitarie, gli Istituti di Ricovero e Cura a Carattere Scientifico (IRCCS) le istruzioni per la redazione dei bilanci di previsione per l'esercizio 2022 rientrano tra le specifiche competenze delle regioni e province autonome di appartenenza, nel rispetto del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Relativamente alle Istituzioni scolastiche e alle Istituzioni per l'alta formazione artistica, musicale e coreutica quali unità locali, rispettivamente, del Ministero dell'Istruzione e del Ministero dell'Università e della Ricerca si rappresenta che saranno gli stessi Ministeri vigilanti a stabilire le modalità attraverso le quali sarà assicurato il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento della spesa, dandone comunicazione a questa Amministrazione. Per quanto concerne invece gli istituti e i musei dotati di autonomia speciale del Ministero della Cultura, di cui all'art. 33 commi 2 e 3 del D.P.C.M. n. 169/2019 - per i quali valgono le disposizioni di cui all'art. 1, comma 804, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - si richiama il contenuto già fornito con circolare RGS n. 14 del 29 aprile 2019, ribadendo la necessità che il Ministero della cultura dia puntuali indicazioni affinché i predetti organismi adottino, sia in fase previsionale che gestionale, comportamenti coerenti con la finalità di assicurare il contenimento delle spese, con particolare riferimento a quelle non direttamente correlate alla realizzazione della "mission" istituzionale, operando comunque un'oculata riduzione degli stanziamenti complessivi per spese diverse da quelle obbligatorie ed inderogabili.

Con riferimento alle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, appare utile evidenziare che l'art. 1, comma 25-bis, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, convertito con modificazioni dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, nell'introdurre modifiche all'art. 4 bis della legge 29 dicembre 1993, n. 580, ha disposto il superamento del regime della gratuità per gli organi dei predetti enti che hanno già completato gli accorpamenti o che non sono tenuti dalla legge ad accorparsi. Con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, saranno stabiliti i criteri per il trattamento economico relativo agli incarichi degli organi delle camere di commercio in questione, nei limiti delle risorse disponibili in base alla legislazione vigente, senza la possibilità di innalzamento del diritto annuale di cui all'articolo 18 della citata legge n. 580/1993. La citata



novella legislativa ha sancito altresì che, con il medesimo decreto interministeriale, per gli enti camerali che hanno ancora in corso gli accorpamenti, è prorogato il divieto di erogare compensi fino al 1° gennaio dell'anno successivo al completamento degli stessi. Infine, allo scopo di prevedere nell'aggiornamento del preventivo economico gli oneri relativi al menzionato trattamento economico degli organi, il citato art. 1, comma 25-bis, ha previsto la proroga al 30 settembre 2022 del termine fissato dall'articolo 15, comma 1, della legge 29 dicembre 1993, n. 580.

Ferma restando la disciplina speciale che regola taluni enti, organismi e società, restano confermate le indicazioni fornite in passato in merito all'ambito applicativo soggettivo delle misure di contenimento della spesa pubblica, non mancando di rappresentare la disponibilità di questo Ministero a dare, ove richiesto, adeguato supporto a codeste Amministrazioni vigilanti.

Per una puntuale acquisizione di notizie circa le vigenti misure di contenimento, si fa rinvio a quanto rappresentato nell'allegato quadro sinottico (Allegato 1) mentre, per gli aspetti prettamente descrittivi ed interpretativi delle norme stesse, si suggerisce di prendere visione anche delle precedenti circolari emanate in materia¹.

Al riguardo, con riferimento all'evoluzione del quadro epidemiologico relativo alla pandemia da COVID-SARS 19, si ritiene utile evidenziare che le interpretazioni fornite e le deroghe ed eccezioni già individuate con le ultime circolari RGS n. 9 del 21 aprile 2020, n. 26 del 14 dicembre 2020, n. 11 del 9 aprile 2021 e n. 26 dell'11 novembre 2021, sono da ritenersi confermate per il corrente esercizio finanziario 2022. Si raccomanda, a tal fine, ai collegi di revisione e sindacali di porre la necessaria attenzione alla verifica dei presupposti e all'inerenza delle spese di cui trattasi.

Inoltre, in considerazione dei nuovi scenari politici internazionali determinati dal conflitto russo-ucraino - per effetto del quale la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha deliberato, in data 28 febbraio, la "Dichiarazione dello stato di emergenza in relazione all'esigenza di assicurare soccorso ed assistenza alla popolazione ucraina sul territorio nazionale in conseguenza della grave crisi internazionale in atto" - e dei mutamenti del contesto economico che stanno investendo il sistema produttivo dei beni e dei servizi in Italia e in Europa, con particolare riferimento al settore

¹ Si fa riferimento, in particolare, alle Circolari n. 2 del 22 gennaio 2010, n. 40 del 23 dicembre 2010, n. 12 del 15 aprile 2011, n. 33 del 28 dicembre 2011, n. 28 del 7 settembre 2012, n. 30 del 22 ottobre 2012, n. 2 del 5 febbraio 2013, n. 35 del 22 agosto 2013, n. 8 del 2 febbraio 2015, n. 32 del 23 dicembre 2015, n. 12 del 23 marzo 2016, n. 26 del 7 dicembre 2016, n. 18 del 13 aprile 2017, n. 33 del 20 dicembre 2017, n.14 del 23 marzo 2018, n. 31 del 29 novembre 2018, n. 14 del 29 aprile 2019, n. 34 del 19 dicembre 2019, n. 9 del 21 aprile 2020, n. 26 del 14 dicembre 2020, n. 11 del 9 aprile 2021 e, da ultimo, alla Circolare n. 26 dell'11 novembre 2021. Le Circolari indicate sono reperibili sul sito internet della Ragioneria Generale dello Stato al seguente indirizzo:

<https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/archivio/index.html?tipologia=Circolari>



dell'approvvigionamento energetico, si ravvisa l'opportunità di fornire, in via emergenziale, specifiche indicazioni in merito al rispetto dei vincoli di spesa, per l'anno 2022, con riferimento alle spese energetiche.

Più precisamente, in ragione del rilevante rialzo dei prezzi applicato dai gestori dei servizi energetici, ferma restando la necessità di garantire la realizzazione di tutte le iniziative necessarie ad assicurare il contenimento delle suddette spese, **si ritiene di poter consentire, agli enti ed organismi pubblici rientranti nell'ambito di applicazione definito dalla legge, art. 1, commi 590 e ss., della legge n. 160/2019, di escludere, per l'anno 2022, dal limite di spesa per acquisto di beni e servizi individuato dall'art. 1, comma 591, della citata legge n. 160/2019, gli oneri sostenuti per i consumi energetici, quali per esempio energia elettrica, gas, carburanti, combustibili, ecc..**

Conseguentemente, ai fini della determinazione del valore della spesa sostenibile per i beni e servizi, nel rispetto dei limiti consentiti, le voci di spesa relative ai suddetti consumi energetici, per l'esercizio 2022, non concorrono alla determinazione della base di riferimento della media dei costi per l'acquisizione di beni e servizi sostenuti nel triennio 2016-2018.

La determinazione delle spese di cui trattasi e la loro inerenza ai fabbisogni energetici è demandata alla responsabilità degli amministratori ed alla verifica da parte dell'organo interno di controllo, il quale, in occasione della predisposizione della relazione di competenza sul rendiconto 2022, avrà cura di asseverare le componenti di spesa escluse dalla base di computo.

Con la presente circolare, infine, in ragione dei compiti di vigilanza sull'andamento della spesa pubblica posti in capo a questo Dicastero dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196, viene riproposta la scheda relativa al monitoraggio dei versamenti da effettuare ai capitoli dell'entrata al bilancio dello Stato (Allegato 2) che, opportunamente verificata dall'organo interno di controllo, dovrà essere trasmessa - entro il 31 maggio 2022 - a cura del rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze in seno ai collegi sindacali e di revisione all'indirizzo di posta elettronica del competente Ufficio di questa Amministrazione specificato nella menzionata scheda di monitoraggio. In merito, si segnala che con circolare RGS n. 9 del 21 aprile 2020, il cui contenuto è da ritenersi confermato, sono state fornite specifiche indicazioni relativamente alla compilazione della succitata Scheda.

Appare utile evidenziare, da ultimo, che l'adeguamento delle impostazioni previsionali 2022 alle predette indicazioni potrà essere assicurato con apposita variazione di bilancio o rimodulazione del budget e costituirà oggetto di valutazione ai fini dell'approvazione da parte delle Amministrazioni vigilanti, tenuto conto anche del parere espresso dai Collegi dei revisori o sindacali.



In particolare, i rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze nei predetti Collegi vigileranno sull'osservanza, da parte degli enti, delle direttive fornite, segnalando eventuali inadempimenti ai competenti uffici di questo Ministero.

Si confida nella fattiva collaborazione di tutte le Amministrazioni quale elemento essenziale affinché gli enti ed organismi di rispettiva competenza osservino gli indirizzi impartiti, finalizzati al consolidamento del processo di razionalizzazione della spesa pubblica.

IL MINISTRO



Indice delle Schede

Scheda tematica A

Trattamento economico del personale e trattamento economico accessoriopag. 5

Scheda tematica B

Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubblichepag. 13



Trattamento economico del personale

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (Legge di Bilancio 2022) in materia di personale c.d. contrattualizzato ha introdotto le seguenti innovazioni:

- l'articolo 1, comma 609, relativamente al triennio contrattuale 2022-2024, ha stanziato 310 milioni di euro per l'anno 2022 e 500 milioni di euro a decorrere dall'anno 2023, comprensivi degli oneri riflessi, a copertura dei costi della contrattazione collettiva nazionale e per i miglioramenti economici del personale statale in regime di diritto pubblico. A valere sulle predette risorse, nelle more della definizione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e dei provvedimenti negoziali relativi al triennio 2022-2024, si dà inoltre luogo, in deroga alle procedure previste dai rispettivi ordinamenti, all'erogazione dell'anticipazione di cui all'articolo 47-*bis*, comma 2, del decreto legislativo n.165/2001 (IVC 2022) nella misura percentuale, rispetto agli stipendi tabellari, dello 0,30 per cento dal 1° aprile 2022 al 30 giugno 2022, e dello 0,5 per cento a decorrere dal 1° luglio 2022. Tali disposizioni, in base al comma 610, si applicano anche al personale contrattualizzato delle amministrazioni non statali per le quali, in applicazione della normativa vigente, gli oneri contrattuali restano a carico dei rispettivi bilanci;

- l'articolo 1, comma 612 - al fine di definire, nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale, i nuovi ordinamenti professionali del personale in regime privatistico appartenente alle amministrazioni statali per il quale era stata prevista dal CCNL 2016-2018 l'istituzione delle commissioni paritetiche sui sistemi di classificazione professionale - ha integrato, a decorrere dall'anno 2022 e nel limite di una spesa complessiva non superiore allo 0,55 per cento del monte salari 2018, le risorse relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro 2019-2021 per il personale non dirigente. Per il corrispondente personale dipendente da amministrazioni, istituzioni ed enti pubblici diversi dall'amministrazione statale, il predetto comma 612 ha previsto che per le stesse finalità si provvede mediante integrazione, a carico dei rispettivi bilanci, delle risorse per i rinnovi contrattuali relativi al triennio 2019-2021 nei limiti della medesima percentuale dello 0,55 per cento del monte salari 2018.

Tali modifiche, nelle more della definizione dei relativi CCNL, rendono necessario l'aggiornamento delle previsioni di bilancio anche per quanto concerne i correlati accantonamenti.



Con riferimento all'IVC 2022, si fa presente che la stessa si aggiunge a quella in godimento dal 2019 che continua, pertanto, ad essere corrisposta fino al suo assorbimento nello stipendio secondo le modalità che saranno definite nei CCNL 2019-2021. In relazione a quanto illustrato, gli enti dovranno pertanto provvedere nell'anno 2022 ad incrementare, con apposite variazioni di bilancio, i capitoli stipendiali per gli importi corrispondenti all'erogazione dell'IVC 2022 da calcolarsi come indicato nel citato articolo 1, comma 609, della predetta Legge di Bilancio per l'anno 2022.

Per quanto riguarda il personale non contrattualizzato, si segnala che la percentuale di incremento definita dall'Istat, da recepire nell'apposito DPCM relativo all'adeguamento retributivo a decorrere dal 2021, ai sensi dell'articolo 24, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, in corso di definizione, è pari allo 0,91 per cento (cfr. nota ISTAT del 31 marzo 2021).

Inoltre, in attesa della comunicazione ISTAT riferita all'adeguamento retributivo a decorrere dall'anno 2022, si stima nella misura dello 0,45 per cento l'accantonamento da effettuare per i relativi oneri.

Si fa presente infine che, in materia di limite retributivo, l'articolo 1, comma 68, della Legge di Bilancio per l'anno 2022 ha previsto che, a decorrere dall'anno 2022, per il personale di cui all'articolo 1, comma 471, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, il limite retributivo di cui all'articolo 13, comma 1, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, è rideterminato sulla base della percentuale stabilita ai sensi del citato articolo 24, comma 2, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 ossia mediante l'apposito DPCM ivi previsto da emanarsi entro il 30 aprile di ogni anno con cui viene rideterminata annualmente la retribuzione fissa dei docenti e ricercatori universitari e del restante personale non contrattualizzato di diritto pubblico, in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati, come calcolati dall'ISTAT ai sensi del comma 1 del medesimo articolo. Pertanto, l'aggiornamento del predetto limite potrà avvenire annualmente, a partire dall'anno 2022 e con decorrenza 1° gennaio di ciascun anno, solo successivamente all'entrata in vigore del richiamato DPCM. Conseguentemente, per l'anno 2022 tale aggiornamento avverrà a seguito del DPCM, da emanare entro aprile 2022, con cui verrà recepita la percentuale di adeguamento da riconoscere alle predette categorie in regime di diritto pubblico a decorrere dall'anno 2022, calcolata dall'ISTAT in relazione agli incrementi medi conseguiti nell'anno 2021 dai dipendenti pubblici contrattualizzati.



Con riferimento alle **Università**, fermo restando il rinvio al quadro sinottico di cui alla circolare 11 novembre 2021, n. 26, si segnalano le importanti modifiche introdotte dalla legge n. 234/2021 (Legge di Bilancio 2022).

In particolare, l'articolo 1, comma 297, lettera a) prevede l'incremento del fondo per il finanziamento ordinario delle università, di cui all'articolo 5, comma 1, lettera a), della legge 24 dicembre 1993, n. 537, di 250 milioni di euro per l'anno 2022, di 515 milioni di euro per l'anno 2023, di 765 milioni di euro per l'anno 2024, di 815 milioni di euro per l'anno 2025 e di 865 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2026, per le seguenti finalità: quanto a 75 milioni di euro per l'anno 2022, 300 milioni di euro per l'anno 2023, 640 milioni di euro per l'anno 2024, 690 milioni di euro per l'anno 2025 e 740 milioni di euro a decorrere dall'anno 2026 destinati all'assunzione di professori universitari, di ricercatori di cui all'articolo 24, comma 3, lettera b), della legge 30 dicembre 2010, n. 240, e di personale tecnico-amministrativo delle università, in deroga alle vigenti facoltà assunzionali, al fine di favorire il graduale raggiungimento degli *standard* europei in ordine al rapporto tra il numero dei docenti e del personale tecnico-amministrativo delle università e quello degli studenti.

Con riferimento alle assunzioni di professori universitari, le risorse di cui alla presente lettera sono riservate esclusivamente alle procedure di cui all'articolo 18 della legge 30 dicembre 2010, n. 240, con vincolo, di almeno un quinto, per le chiamate ai sensi del comma 4 del medesimo articolo 18 della legge n. 240 del 2010. Le procedure di cui al secondo periodo sono volte a valutare le competenze dell'aspirante nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione.

La lettera b) prevede poi uno stanziamento 50 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022 finalizzati alla valorizzazione del personale tecnico-amministrativo delle università statali in ragione delle specifiche attività svolte nonché al raggiungimento, da parte delle università, di più elevati obiettivi nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione.

Con il decreto di ripartizione del fondo per il finanziamento ordinario sono individuati i criteri di riparto delle risorse di cui alla presente lettera tra le singole istituzioni, nonché i principi generali per la definizione degli obiettivi e l'attribuzione delle risorse al personale tecnico-amministrativo.

Le singole Università provvedono all'assegnazione delle risorse al personale nel limite massimo *pro capite* del 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo, secondo criteri stabiliti mediante la contrattazione collettiva integrativa nel rispetto di quanto previsto dal decreto di cui al secondo periodo.

Conseguentemente gli Atenei Statali, sulla base dei criteri generali che saranno previsti con il decreto di ripartizione del Fondo di Finanziamento Ordinario, dovranno finalizzare con contratto



integrativo decentrato, le specifiche attività e le modalità di verifica degli obiettivi conseguiti nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione ai fini dell'attribuzione delle risorse al personale tecnico-amministrativo.

I suddetti contratti integrativi dovranno essere comunque sottoposti alle procedure di controllo previste dall'articolo 40-*bis*, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001.

La lettera **c)** destina 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, a titolo di cofinanziamento, per le chiamate di cui all'articolo 1, comma 9, primo periodo, della legge 4 novembre 2005, n. 230.

Infine, le lettere **d)** ed **e)** prevedono rispettivamente risorse aggiuntive destinate alle Scuole superiori ad ordinamento speciale e all'adeguamento delle borse di studio per la frequenza ai corsi di dottorato di studio.

Con riferimento alle Istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica - **AFAM** si segnalano le seguenti disposizioni introdotte la Legge di Bilancio per l'anno 2022.

L'articolo 1, comma 309, prevede che ai fini del riconoscimento delle specifiche attività svolte nonché della valorizzazione delle competenze necessarie al raggiungimento, da parte delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, di più elevati obiettivi nell'ambito della didattica, della ricerca e della terza missione, in favore del personale di tali istituzioni è autorizzata la spesa di 8,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, assegnati con il decreto di ripartizione del fondo per il funzionamento amministrativo e per le attività didattiche delle istituzioni di alta formazione artistica, musicale e coreutica statali.

Le singole istituzioni provvedono all'assegnazione delle risorse al personale in ragione della partecipazione dello stesso ad appositi progetti finalizzati al raggiungimento di più elevati obiettivi nell'ambito della didattica e della ricerca, nel limite massimo *pro capite* del 15 per cento del trattamento tabellare annuo lordo, secondo criteri stabiliti mediante la contrattazione collettiva integrativa nel rispetto di quanto previsto dal decreto di cui al primo periodo.

Con riferimento agli **enti pubblici di ricerca**, la Legge di Bilancio per l'anno 2022, all'articolo 1, comma 310, ha previsto l'incremento del fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca, di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 5 giugno 1998, n. 204, di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 e di 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2025, per le seguenti finalità.



La lettera **a)** prevede che una quota pari a 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022, 2023 e 2024 e a 40 milioni di euro a decorrere dall'anno 2025 verrà ripartita tra gli enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca, ad eccezione del Consiglio nazionale delle ricerche.

A decorrere dall'anno 2022, una quota delle risorse di cui al periodo precedente, pari a euro 2,5 milioni, è destinata alla copertura dei costi connessi alle procedure di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, saranno individuati i criteri di riparto tra gli EPR delle risorse di cui alla lettera a).

La lettera **b)** destina 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022 alla promozione dello sviluppo professionale di ricercatori e tecnologi di ruolo di terzo livello in servizio alla data di entrata in vigore della presente legge. Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, verranno stabiliti i criteri di riparto tra gli enti pubblici di ricerca vigilati dal MUR delle relative risorse.

La medesima lettera **b)** prevede altresì che l'erogazione delle predette risorse è collegata alla preventiva messa ad esaurimento dei profili di ricercatore e tecnologo di terzo livello.

Pertanto, gli enti pubblici di ricerca potranno indire procedure selettive riservate a ricercatori e tecnologi di terzo livello professionale per l'accesso al secondo livello, nei limiti delle risorse assegnate con il decreto di cui al secondo periodo.

Gli enti pubblici di ricerca possono utilizzare, entro il limite di 10 milioni di euro, ripartiti con le modalità di cui al secondo periodo, anche le procedure selettive riservate a ricercatori e tecnologi di ruolo di terzo livello professionale per l'accesso al secondo livello avviate tra il 1° gennaio 2019 e la data di entrata in vigore delle disposizioni relative alla messa ad esaurimento dei profili di ricercatore e tecnologo di terzo livello.

Infine, la lettera **c)** prevede lo stanziamento di 20 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022 per la valorizzazione del personale tecnico-amministrativo degli enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca in ragione delle specifiche attività svolte nonché del raggiungimento di più elevati obiettivi nell'ambito della ricerca pubblica.

Gli enti pubblici di ricerca provvedono all'assegnazione delle risorse al personale in ragione della partecipazione dello stesso ad appositi progetti finalizzati al raggiungimento di più elevati obiettivi nell'ambito della ricerca pubblica, nel limite massimo *pro capite* del 15 per cento del trattamento



tabellare annuo lordo, secondo criteri stabiliti mediante la contrattazione collettiva integrativa nel rispetto di quanto previsto dal decreto del Ministro di cui al secondo periodo.

Conseguentemente gli Enti Pubblici di Ricerca vigilati, sulla base dei principi generali per la definizione degli obiettivi che saranno previsti con il citato decreto ministeriale dovranno finalizzare con contratto integrativo decentrato che definisca le specifiche attività e le modalità di verifica degli obiettivi conseguiti nell'ambito ricerca pubblica ai fini dell'attribuzione delle risorse al personale tecnico-amministrativo.

I suddetti contratti integrativi dovranno essere comunque sottoposti alle procedure di controllo previste dall'articolo 40-*bis*, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165/2001.

Si segnala, altresì, che la Legge di Bilancio per l'anno 2022, all'articolo 1, commi da 315 a 325, ha previsto un piano di riorganizzazione e rilancio del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR). Il piano di riorganizzazione e rilancio assume la funzione di piano triennale di attività ai fini dell'applicazione della normativa vigente.

Per le predette finalità, con decreto del Ministro dell'università e della ricerca, sentito il Ministro dell'economia e delle finanze, è istituito un comitato strategico per il rilancio dell'ente, composto da cinque esperti, italiani o stranieri, di elevata qualificazione scientifica e professionale, con una comprovata conoscenza del sistema della ricerca in Italia e all'estero e con pluriennale esperienza, anche gestionale, in enti o organizzazioni complesse, dei quali due sono individuati dal Ministro dell'università e della ricerca tra otto nominativi proposti dal presidente del CNR, due sono individuati dal Ministro dell'università e della ricerca tra otto nominativi proposti dal Comitato di selezione dei presidenti e dei componenti dei consigli di amministrazione degli enti di ricerca di designazione governativa, di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 31 dicembre 2009, n. 213, e uno è nominato d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il predetto piano sarà predisposto con il coinvolgimento della rete scientifica e dell'amministrazione e con l'ausilio di esperti, allo scopo di valutare la consistenza economica e patrimoniale, lo stato dell'organizzazione, la consistenza dell'organico e il piano di fabbisogno, nonché la documentazione relativa alla programmazione, alla rendicontazione scientifica e alla programmazione economica e finanziaria.

Il piano di cui al comma 315 dovrà concludersi entro tre anni dalla sua approvazione e la sua attuazione è sottoposta al monitoraggio, almeno semestrale, da parte del Ministero dell'università e della ricerca.



Per le finalità indicate, l'articolo 1, comma 322, della Legge di Bilancio per l'anno 2022 ha previsto un apposito finanziamento, in quota parte subordinato all'adozione del predetto piano entro i termini preposti dalla norma.

Trattamento economico accessorio

In materia di trattamento economico accessorio l'articolo 1, comma 604, della legge 30 dicembre 2021 n. 234 (Legge di Bilancio 2022), al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui all'articolo 3, comma 2, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, ha previsto che le risorse destinate ai trattamenti accessori del personale dipendente dalle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono essere incrementate, rispetto a quelle destinate a tali finalità nell'anno 2021, con modalità e criteri stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019-2021 o dai provvedimenti di determinazione o autorizzazione dei medesimi trattamenti, nei limiti, per le amministrazioni statali, di una spesa complessiva, al lordo degli oneri contributivi ai fini previdenziali e dell'IRAP, di 110,6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2022, corrispondente allo 0,22 per cento del monte salari 2018. L'eventuale incremento delle predette risorse per le amministrazioni non statali è a valere sui propri bilanci nei limiti della medesima percentuale e con i criteri stabiliti dalla predetta contrattazione collettiva nazionale relativa al triennio 2019 – 2021.



Le partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche

Il decreto legislativo 19 agosto 2017, n. 175, recante “Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica” (di seguito “TUSP”) ha introdotto una disciplina di carattere organico e sistematico in materia di società a partecipazione pubblica e rappresenta oggi il principale riferimento normativo per le amministrazioni che decidano di gestire i propri servizi pubblici avvalendosi di organismi societari.

Il legislatore, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa pubblica, il buon andamento dell’azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, ha introdotto norme volte, in buona sostanza, a scoraggiare il ricorso generalizzato allo strumento societario, imponendo precise condizioni il cui mancato rispetto può comportare per la pubblica amministrazione socia l’obbligo di dismettere la partecipazione anche attraverso il ricorso alla liquidazione della società, o, in alternativa, a porre in essere interventi di razionalizzazione per mezzo di operazioni di concentrazione, fusione, scissione societaria, secondo quanto previsto dagli articoli 20 e 24 del TUSP.

La pubblica amministrazione interessata a gestire i propri servizi attraverso il ricorso ad una società dovrà, pertanto, verificare il rispetto dei vincoli e la sussistenza dei requisiti previsti dalla legislazione richiamata per non incorrere nei suddetti obblighi di razionalizzazione.

Altre questioni di rilievo, nella formulazione della scelta da parte della pubblica amministrazione, attengono alla individuazione del tipo di società e all’entità della quota di partecipazione al capitale.

Tipologie di società consentite

Con riguardo ai tipi di società, all’articolo 3 del TUSP sono riportate le tipologie di società a cui le amministrazioni pubbliche possono partecipare. Tale elencazione include le società, anche consortili, costituite in forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata, anche in forma cooperativa.

La disposizione va applicata anche alla luce della previsione dell’articolo 2, comma 1, lettera l), che, fornendo la nozione di società, contribuisce a meglio delimitare l’ambito di applicazione del TUSP. La norma stabilisce, in particolare, che per società devono intendersi: “gli organismi di cui ai titoli V e



VI, capo I, del libro V del codice civile, anche aventi come oggetto sociale lo svolgimento di attività consortili, ai sensi dell'articolo 2615-ter del codice civile”.

Attività ammesse

Le pubbliche amministrazioni interessate all'uso del veicolo societario sono tenute a verificare la compatibilità delle finalità che si intendono perseguire con i vincoli di scopo e di attività in tal senso previsti.

In proposito, occorre fare riferimento all'articolo 4 del TUSP, rubricato “Finalità perseguibili mediante l'acquisizione e la gestione di partecipazioni pubbliche”, che fissa il divieto per le amministrazioni pubbliche di costituire, direttamente o indirettamente, società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali. Le medesime pubbliche amministrazioni non possono, inoltre, acquisire o mantenere partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

In concreto, la disposizione, oltre a sancire un “vincolo di scopo pubblico” (comma 1), affianca allo stesso un ulteriore “vincolo di attività” (comma 2) ammettendo soltanto le società che svolgono esclusivamente le attività indicate alle lettere a), b), c), d), e).

Più precisamente, ai sensi della richiamata norma, rientrano fra le attività ammesse:

a) produzione di un servizio di interesse generale, ivi inclusa la realizzazione e la gestione delle reti e degli impianti funzionali ai servizi medesimi;

b) progettazione e realizzazione di un'opera pubblica sulla base di un accordo di programma fra amministrazioni pubbliche, ai sensi dell'articolo 193 del decreto legislativo n. 50/2016;

c) realizzazione e gestione di un'opera pubblica ovvero organizzazione e gestione di un servizio d'interesse generale attraverso un contratto di partenariato di cui all'articolo 180 del decreto legislativo n. 50 del 2016, con un imprenditore selezionato con le modalità di cui all'articolo 17, commi 1 e 2;

d) autoproduzione di beni o servizi strumentali all'ente o agli enti pubblici partecipanti o allo svolgimento delle loro funzioni, nel rispetto delle condizioni stabilite dalle direttive europee in materia di contratti pubblici e della relativa disciplina nazionale di recepimento;

e) servizi di committenza, ivi incluse le attività di committenza ausiliarie, apprestati a supporto di enti senza scopo di lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'articolo 3, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 50/2016.



Inoltre, occorre tenere presente che il suddetto articolo 4 - che ha sostanzialmente ripreso quanto già disposto in precedenza dall'articolo 3, comma 27, della legge n. 244/2007 - estende la valutazione di stretta conformità alle finalità istituzionali dell'ente socio anche alle partecipazioni societarie indirette.

Ad ogni modo, in deroga a quanto previsto dal comma 1 del citato articolo 4, il successivo comma 3 stabilisce che, al solo fine di ottimizzare e valorizzare l'utilizzo di beni immobili facenti parte del proprio patrimonio, le amministrazioni pubbliche possono acquisire partecipazioni in società aventi per oggetto sociale esclusivo la valorizzazione del patrimonio delle amministrazioni stesse, tramite il conferimento di beni immobili allo scopo di realizzare un investimento secondo criteri propri di un qualsiasi operatore di mercato.

Restano, poi, ferme le ulteriori ipotesi derogatorie ed eccezionali, previste espressamente dal legislatore nei successivi commi del menzionato articolo 4, alla cui lettura delle stesse si fa rinvio.

Vincoli di scopo e di attività

In ordine alla verifica dei requisiti previsti dal menzionato articolo 4 del TUSP e, dunque, del c.d. "vincolo di scopo" e del c.d. "vincolo di attività", ai fini del mantenimento di una partecipazione pubblica ovvero per la costituzione di una nuova società, le pubbliche amministrazioni dovranno valutare attentamente la sussistenza delle condizioni prescritte, rilevando, in concreto, che la valutazione della stretta indispensabilità del servizio ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali rientra nella sfera decisionale dell'amministrazione partecipante, la quale deve analiticamente motivare in merito alle ragioni ed alle finalità che giustificano la scelta adottata.

Le due disposizioni (comma 1 e comma 2 dell'articolo 4) individuano, in sostanza, i limiti che incontrano le partecipazioni societarie delle pubbliche amministrazioni, imponendo – quale vincolo generale – lo stretto nesso strumentale fra le attività esercitate dalla società e le finalità istituzionali del socio pubblico e – quali limiti specifici – quelli individuati nell'elenco di cui al comma 2.

La scelta da parte di una pubblica amministrazione di partecipare in società che operano in un settore che non può definirsi «strettamente necessario» al perseguimento dei suoi fini istituzionali o allo svolgimento delle sue funzioni può comportare effetti potenzialmente lesivi della tutela della concorrenza, atteso che le norme che disciplinano restrittivamente le società pubbliche strumentali sono, tra l'altro, "dirette ad evitare che soggetti dotati di privilegi svolgano attività economica al di fuori



dei casi nei quali ciò è imprescindibile per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali”². Tale scelta, pertanto, si porrebbe in contrasto con una norma dettata nell’esercizio, al contempo, della competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile e di quella concorrente del coordinamento della finanza pubblica, oltre che per dare attuazione al principio del buon andamento della pubblica amministrazione.

Ciò che rileva, in ordine alla sussumibilità della partecipazione tra quelle consentite ex articolo 4 del TUSP, è, quindi, la dimostrazione di un effettivo rapporto di strumentalità di un operatore di mercato, quale l’organismo societario, rispetto ai fini di interesse pubblico devoluti alla cura dell’amministrazione partecipante.

La ricorrenza di un siffatto rapporto di strumentalità non dipende dal solo oggetto sociale, ma anche dalle modalità con le quali il socio pubblico è in grado di esercitare i propri diritti di azionista, condizionando la strategia societaria.

Nel caso in cui l’amministrazione pubblica decida, in particolare, di acquisire una partecipazione in una società privata già operativa, sussiste in capo all’amministrazione medesima l’obbligo di motivazione analitica ed evidenza delle ragioni di pubblico interesse sottese alla propria determinazione, dovendosi comunque segnalare che l’ordinamento prevede la possibilità di gestire un servizio, oltre che a mezzo di società di capitali, anche “in economia”, oltre alla possibilità di affidare a terzi mediante gare a evidenza pubblica se previsto.

Ciò detto, appare utile soffermarsi sulla individuazione delle “attività di produzione di servizi di interesse generale” di cui alla lettera a) del richiamato articolo 4, comma 2, dovendosi considerare sufficientemente delineati gli ambiti di applicazione dei casi riconducibili alle lettere b), c), d) ed e), del medesimo comma 2.

Per la definizione di tali servizi, occorre rinviare all’articolo 2, comma 1, del TUSP, che fa riferimento (alla lettera h) ai “servizi di interesse generale” e (alla lettera i) ai “servizi di interesse economico generale”.

In particolare, il legislatore definisce servizi di interesse generale “le attività di produzione e fornitura di beni o servizi che non sarebbero svolte dal mercato senza un intervento pubblico o sarebbero svolte a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che le amministrazioni pubbliche, nell’ambito delle rispettive competenze, assumono come necessarie per assicurare la soddisfazione dei bisogni della collettività di

² Corte Costituzionale, sentenza n. 86 del 2022



riferimento, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale, ivi inclusi i servizi di interesse economico generale”, mentre i servizi di interesse economico generale sono definiti come “i servizi di interesse generale erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato”.

Ne consegue che i servizi di interesse economico generale sono definiti come servizi di interesse generale, laddove siano erogati, o siano suscettibili di essere erogati, dietro corrispettivo economico su un mercato. In definitiva, i “servizi di interesse economico generale” (c.d. SIEG) potrebbero definirsi come una specie del *genus* “servizi di interesse generale” (c.d. SIG), identificabili in quei servizi che sono resi in un mercato di tipo concorrenziale, ove operano sia soggetti pubblici sia soggetti privati nei limiti sopra individuati.

L'amministrazione interessata dovrà, pertanto, inquadrare in tali categorie i servizi erogati da parte della società partecipata, affinché la partecipazione posseduta – ed eventualmente da mantenere – risulti in linea con le condizioni poste dal legislatore, valutando ogni aspetto, ivi comprese le concrete finalità perseguite dall'amministrazione stessa nonché la concreta attività che la società dovrà svolgere in considerazione della caratterizzazione delle finalità di interesse generale tipica delle pubbliche amministrazioni.

Entità della partecipazione

L'amministrazione, nel valutare se costituire una società pubblica, acquisire una partecipazione o, più semplicemente, mantenerne il possesso, dovrà tenere conto non solo dell'oggetto sociale della partecipata, ma anche dell'entità della partecipazione, che deve essere tale da consentire al socio pubblico di orientare l'attività verso la realizzazione di quel fine istituzionale che giustifica l'investimento di risorse pubbliche nell'organismo societario.

Nel caso di partecipazione pubblica minoritaria, il carattere di per sé non strategico della stessa preclude l'esercizio di qualunque influenza determinante da parte del socio pubblico in caso di maggioranza di capitale privato, mentre, in presenza di altri soci pubblici, richiede la dimostrazione, nel contesto della decisione di mantenimento, dell'effettiva sussistenza, anche attraverso il controllo pubblico congiunto, dei vincoli di scopo e di attività sopra indicati.



Ciò che rileva, infatti, come affermato dal Consiglio di Stato³, è la possibilità ed in quale misura l'amministrazione pubblica possa effettivamente governare la società attraverso la propria partecipazione, eventualmente in modo congiunto con altri enti pubblici, al fine di indirizzare la gestione sociale al raggiungimento di obiettivi di interesse generale.

Nel caso in cui la partecipazione dell'amministrazione pubblica sia minoritaria ed in assenza di altri soci pubblici che consentano il controllo della società, il servizio espletato non è da ritenere "servizio di interesse generale" posto che, a prescindere da ogni altra considerazione relativa alle finalità istituzionali dell'ente, l'intervento pubblico (stante la partecipazione minoritaria) non può garantire l'accesso al servizio così come declinato nell'articolo 4 del TUSP; come rilevato dalla magistratura contabile, infatti, *"l'accesso al servizio non sarebbe svolto dal mercato o sarebbe svolto a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica, economica, continuità, non discriminazione. Infatti, una partecipazione poco significativa non sarebbe grado di determinare le condizioni di accesso al servizio che potrebbero legittimare il mantenimento della quota"*⁴.

In altri termini, per un'amministrazione pubblica rileva non solo se una società esercita un'attività economica e se pertanto è opportuno partecipare al suo capitale, ma anche come questa attività viene svolta, e quindi quale influenza sulla stessa è possibile esercitare, per assicurarne la coerenza con finalità di interesse pubblico.

Inoltre, va posto l'accento sull'importanza, per questo verso, dell'entità concreta della partecipazione, nell'ottica della capacità della pubblica amministrazione di assicurarsi un'incidenza determinante sul governo della società partecipata. Occorre, in particolare, verificare se una determinata partecipazione societaria sia tale da consentire all'amministrazione socia di governare verso le succitate finalità istituzionali la società partecipata, o meglio la sua attività; laddove tale governo non sia possibile, la partecipazione assumerebbe nei fatti le caratteristiche di un semplice sostegno finanziario ad un'attività di impresa, che si realizza tramite la sottoscrizione di parte del capitale, ma che non si accompagna alla possibilità di indirizzarla verso finalità di interesse pubblico⁵.

³ Consiglio di Stato, sez. V, sent. 11/11/2016 n. 4688.

⁴ Corte dei conti - Sezione controllo Lombardia, delibera n. 398/PAR/2016, cit.

⁵ Consiglio di Stato, sez. V, sent. 11/11/2016, n. 4688.

