

Concorso

**INPS**

**16**

**Professionisti  
legali**

**MANUALE** di **TEORIA** e **QUIZ** *online*  
per **tutte le prove**

**NLD**  
CONCORSI

La riforma proposta è basata sull'intenzione di lasciare inalterati i valori di riferimenti indicati nei Trattati (ossia, i parametri del 3% del rapporto deficit/PIL e del 60% del rapporto debito/PIL), intervenendo sul sistema volto a garantirne l'attuazione e il rispetto, con specifico riguardo al percorso di avvicinamento – delineato dalle fonti di diritto secondario – del valore involgente il livello di debito pubblico, ove eccedente il parametro di riferimento.

La delineata prospettiva di riforma è quella di introdurre un meccanismo che consenta di differenziare gli Stati membri nel percorso di aggiustamento in base al livello effettivo di debito in rapporto al PIL, tenendo conto della sostenibilità del debito e della crescita, prevedendo una maggiore titolarità nazionale accompagnata da una supervisione efficace da parte dell'Unione per garantire progressi sufficienti verso la riduzione del debito.

L'intrapreso percorso di revisione, ultimato nell'**aprile del 2024**, si è effettivamente tradotto in un intervento circoscritto alla normativa di diritto europeo derivato, senza l'introduzione di alcuna modifica ai trattati.

In particolare, il 30 aprile 2024 sono entrati in vigore i testi normativi alla base della riforma, quali:

- il Regolamento (UE) n. 1263 del 2024, che sostituisce il Regolamento (CE) 1466 del 1997 (il cd. **braccio preventivo del Patto di Stabilità e Crescita**);
- il Regolamento (UE) n. 1264 del 2024, che modifica il Regolamento (CE) n. 1467 del 1997 (il cd. **braccio correttivo**);
- la Direttiva (UE) 1265 del 2024, che modifica la Direttiva (UE) n. 85 del 2011 sui **requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri**.

L'intervento di riforma *rivede in modo sostanziale il braccio preventivo*: è finalizzato, nello specifico, ad assicurare la **sostenibilità delle finanze pubbliche**, attraverso una **riduzione** graduale ma realistica del **debito pubblico**, da realizzare sia rafforzando la crescita economica, attraverso la promozione di **riforme e investimenti**, sia attuando un processo di graduale correzione dei conti pubblici.

Nel dettaglio, nell'ambito della riforma del braccio preventivo il **Piano strutturale di bilancio di medio termine** (PSBMT) - che sostituisce il Programma di Stabilità e il Programma Nazionale di Riforma - definisce la programmazione economica e di bilancio per un orizzonte di **quattro o cinque anni** (a seconda della durata ordinaria delle legislature nazionali), rafforzando la titolarità nazionale della programmazione attraverso la definizione di percorsi di consolidamento fiscale specifici per ciascuno Stato membro.

Tali percorsi sono espressi, in particolare, attraverso una **regola di spesa** che fissa per un periodo di quattro anni (estendibile a sette) il **tasso massimo di crescita nominale** dell'aggregato di spesa primaria netta.

Il percorso dell'anzidetta spesa netta, ottenuto a partire da un'analisi di sostenibilità del debito, deve essere tale da assicurare che, alla fine del periodo di aggiustamento:

- il **rapporto debito/PIL** sia posto su una traiettoria plausibilmente discendente (o rimanga al di sotto del 60 per cento);
- l'**indebitamento netto** (deficit) sia ricondotto e mantenuto al di sotto del 3 per cento del PIL.

Ciascun Paese definisce nel proprio Piano il suo percorso di spesa netta: per gli Stati membri che superano i limiti fissati dai trattati europei (3 per cento per il rapporto deficit/PIL e 60 per cento per il rapporto debito/PIL), tale percorso dovrà risultare coerente con la traiettoria di riferimento predisposta dalla Commissione europea e trasmessa ai singoli Stati (nonché al Comitato economico e finanziario).

Il **periodo di aggiustamento di bilancio**, coerente con gli obiettivi di spesa, ha una durata di **quattro anni**, estendibile fino a **sette anni** a fronte dell'impegno dello Stato membro a realizzare investimenti e riforme che sostengano la crescita potenziale e la resilienza dell'economia, migliorino la sostenibilità del debito e rispondano alle priorità strategiche europee.

I Piani saranno valutati dalla Commissione europea; il Consiglio, su raccomandazione della Commissione europea, adotterà una **raccomandazione che stabilisce il percorso di spesa netta dello Stato membro interessato** e, ove rilevante, approva gli impegni di riforma e investimento alla base di un'eventuale richiesta di estensione del periodo di aggiustamento.

La **sorveglianza di bilancio** si baserà su un unico indicatore, rappresentato dal **tasso di crescita della spesa netta**.

## Capitolo 8

# Le risorse provenienti dall'Unione europea

### SOMMARIO:

---

1. Le risorse provenienti dall'Unione europea per l'attuazione della politica di coesione economica, sociale e territoriale. - 2. *Focus*: le risorse europee per la ripresa dalla pandemia da Sars-CoV-2.

---

### 1. Le risorse provenienti dall'Unione europea per l'attuazione della politica di coesione economica, sociale e territoriale

Rappresentano ulteriori risorse economiche per le Regioni e gli enti locali i finanziamenti provenienti dall'Unione europea, funzionali a risolvere i problemi di integrazione economica e sociale delle differenti aree che la compongono e a colmare i divari esistenti tra le medesime per ragioni storiche, economiche o carenze strutturali e organizzative endemiche, accentuatesi dopo la grave crisi economica e sociale determinata dalla pandemia.

Mediante l'attribuzione di queste risorse, l'Unione europea attua una politica di coesione economica, sociale e territoriale che, riducendo il divario tra livelli di sviluppo delle varie regioni europee, promuove un'evoluzione armoniosa dell'Unione (art. 174 TFUE), funzionale a tutelare la competitività delle imprese che operano in aree geografiche disagiate, a garantire un livello di benessere omogeneo per tutti i cittadini e salvaguardare l'uniforme efficacia delle altre politiche dell'Unione.

In particolare, l'attuale disciplina della politica di coesione economica e sociale è contenuta nel Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, che traccia le linee guida per il periodo 2021-2027 ed individua gli obiettivi (strategici e specifici) da raggiungere:

- un'Europa più competitiva e intelligente (OS1);
- un'Europa più verde (OS2);
- un'Europa più connessa (OS3);
- un'Europa più sociale e inclusiva (OS4);
- un'Europa più vicina ai cittadini (OS5).

Inoltre, obiettivi specifici da raggiungere sono gli investimenti a favore della crescita e dell'occupazione e la cooperazione territoriale europea.

I fondi a sostegno della politica di coesione sono:

- 1) il **Fondo europeo di sviluppo regionale** (FESR), disciplinato dal Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, che sostiene le attività volte a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie regioni d'Europa e, in particolare, ad aiutare le regioni meno favorite e le aree industriali in declino;
- 2) il **Fondo sociale europeo plus** (FSE+), disciplinato dal Regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021, che finanzia gli investimenti volti a favorire l'occupazione la modernizzazione del mercato del lavoro, sostenendo in particolare la parità di genere nonché i giovani, gli inattivi e i disoccupati di lungo periodo e incentivando sistemi di istruzione inclusivi e di qualità;
- 3) il **Fondo di coesione** (FC), disciplinato dal citato Regolamento (UE) 2021/1058, che finanzia progetti in materia di ambiente e di reti di trasporto trans-europee, contribuendo al perseguimento di due obiettivi strategici (OS2 e OS3) e dell'obiettivo specifico relativo agli investimenti in favore della crescita e dell'occupazione;
- 4) il **Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura** (FEAMPA), disciplinato dal Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio

Ai sensi dell'art. 168, comma 1, c.p.c., all'atto della costituzione dell'attore, o, se questi non si è costituito, all'atto della costituzione del convenuto, il cancelliere iscrive la causa nel ruolo generale degli affari contenziosi civili.

Contemporaneamente il cancelliere forma il fascicolo informatico d'ufficio, il quale contiene l'atto di citazione, le ricevute di pagamento del contributo unificato, le comparse, le memorie e, successivamente, i processi verbali d'udienza, i provvedimenti del giudice, gli atti di istruzione e le sentenze pronunciate (art. 168, comma 2, c.p.c. modificato dal D.lgs. n. 164/2024).

B) La designazione del giudice istruttore e la c.d. immutabilità

Una volta formato il fascicolo d'ufficio, il cancelliere lo presenta al presidente del tribunale, il quale designa il giudice istruttore davanti al quale le parti debbono comparire (art. 168-*bis*, comma 1).

Se, nel giorno fissato per la comparizione, il giudice istruttore designato non tiene udienza, la comparizione delle parti è d'ufficio rimandata all'udienza immediatamente successiva tenuta da questo (art. 168-*bis*, comma 4, c.p.c.).

Ai sensi dell'art. 174, comma 1, c.p.c., il giudice designato è investito di tutta l'istruzione della causa e della relazione al collegio.

Il giudice istruttore designato ha sempre la facoltà di differire la data della prima udienza. Il differimento può essere fatto fino ad un *massimo di quarantacinque giorni* (art. 171-*bis*, comma 3, c.p.c.).

C) Notificazioni e comunicazioni nel corso del procedimento

Dopo la costituzione in giudizio tutte le notificazioni e le comunicazioni si fanno al procuratore costituito (art. 170 c.p.c.). Se la parte si è costituita personalmente, si fanno nella residenza dichiarata o nel domicilio eletto che può essere anche digitale (art. 165, comma 1, ultimo periodo, c.p.c.).

## 8. La ritardata o mancata costituzione delle parti.

Se una parte si è costituita entro il termine rispettivamente a lei assegnato (artt. 165 e 166 c.p.c.), l'altra parte può costituirsi successivamente, ma restano ferme per il convenuto le decadenze di cui all'art. 167 c.p.c. (art. 171, comma 2, c.p.c.).

Tuttavia, la parte che non si costituisce entro il termine dell'art. 166 c.p.c. è dichiarata *contumace* con ordinanza del giudice istruttore (art. 171, comma 2, c.p.c.).

Quando invece **nessuna delle parti si costituisce** nei termini stabiliti, si applica la disciplina dell'estinzione del giudizio di cui all'art. 307, commi 1 e 2, c.p.c.

## 9. Le verifiche preliminari. Le memorie integrative.

Con la riforma attuata con il D.lgs. n. 149/2022, l'attività preparatoria precedentemente demandata all'udienza di prima comparizione e trattazione (art. 183 c.p.c.) è stata **anticipata al periodo intercorrente tra il termine per la costituzione delle parti e detta udienza**.

Le nuove disposizioni mirano ad accelerare i procedimenti giurisdizionali di cognizione, imponendo al giudice e alle parti di risolvere tutte le questioni relative all'instaurazione del contraddittorio e alla definizione in via cartolare prima dell'udienza *ex art. 183 c.p.c.* che darà avvio alla fase istruttoria.

### ► 9.1. Le verifiche preliminari. Le novità del D.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164 c.d. Decreto Correttivo Cartabia.

In particolare, il nuovo art. 171-*bis* c.p.c. prevede che, scaduto il termine per la costituzione del convenuto (art. 166 c.p.c.) il giudice, *entro i successivi quindici giorni*, verifica la regolarità del contraddittorio e, se necessario, pronuncia i provvedimenti per:

- l'integrazione del contraddittorio (art. 102, comma 2, e 107 c.p.c.);
- l'integrazione della citazione o la rinnovazione della notifica (art. 164, commi 2, 3, 5 e 6, c.p.c.);
- l'integrazione della comparsa di risposta o la chiamata del terzo (art. 167, comma 2, 271 c.p.c.);
- la sanatoria del difetto di rappresentanza o autorizzazione (art. 182 c.p.c.);
- la fissazione di una nuova udienza per consentire la chiamata del terzo (art. 269, comma 2, c.p.c.);
- il procedimento di contumacia (artt. 291 e 292 c.p.c.).

Quando non occorre pronunciare i provvedimenti previsti dal secondo comma, il giudice conferma o differisce, fino a un massimo di quarantacinque giorni, la data dell'udienza di comparizione delle parti e indica le questioni rilevabili d'ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione nelle memorie integrative di cui all'articolo 171-ter, anche con riguardo alle condizioni di procedibilità della domanda (art. 171-bis, comma 3, c.p.c., come novellato dal **D.lgs. n. 164/2024**).

Se ritiene che in relazione a tutte le domande proposte ricorrono i presupposti di cui al primo comma dell'articolo 281-*decies*, il giudice dispone la prosecuzione del processo nelle forme del rito semplificato di cognizione e fissa l'udienza di cui all'articolo 281-duodecies nonché il termine perentorio entro il quale le parti possono integrare gli atti introduttivi mediante deposito di memorie e documenti (art. 171-*bis*, comma 4, c.p.c., come novellato dal **D.lgs. n. 164/2024**).

Il giudice istruttore provvede con decreto, che è comunicato alle parti costituite a cura della cancelleria. I termini di cui all'articolo 171-ter iniziano a decorrere quando è pronunciato il decreto previsto dal terzo comma e si computano rispetto all'udienza fissata nell'atto di citazione o a quella fissata dal giudice istruttore a norma del presente articolo (art. 171-*bis*, comma 5, c.p.c., come novellato dal **D.lgs. n. 164/2024**).

## ► 9.2. Le memorie integrative.

Il successivo art. 171-ter c.p.c. (anch'esso introdotto dalla riforma attuata con il D.lgs. n. 149/2022) prevede un *triplice termine a ritroso*, precedentemente contemplato dall'art. 183, comma 6, nn. 1, 2 e 3, c.p.c. *ante* riforma, per la definizione del *thema decidendum* e il *thema probandum*. In particolare, le parti, **a pena di decadenza**, possono depositare memorie integrative:

- **almeno 40 giorni prima dell'udienza**, per a) *proporre nuove* domande ed eccezioni che sono *conseguenti* alla domanda riconvenzionale o delle eccezioni del convenuto o del terzo, b) *precisare o modificare* le domande, eccezioni e conclusioni *già proposte*, c) proporre la richiesta di chiamata del terzo *da parte dell'attore*, se l'esigenza è sorta *a seguito* delle difese del convenuto (art. 171-ter, n. 1, c.p.c.);
- **almeno 20 giorni prima dell'udienza**, per a) *replicare* alle domande e alle eccezioni *nuove o modificate* dalle altre parti, b) proporre eccezioni che sono la *conseguenza* delle domande o delle eccezioni nuove formulate entro il termine precedente, c) indicare i mezzi di prova ed effettuare le produzioni documentali (art. 171-ter, n. 2, c.p.c.);
- **almeno 10 giorni prima dell'udienza**, per a) *replicare* alle eccezioni nuove, b) indicare la *prova contraria* (art. 171-ter, n. 3, c.p.c.).

Con le memorie integrative le parti possono, inoltre, interloquire sulle questioni che il giudice ha indicato ai sensi dell'art. 171-*bis* c.p.c. Ove il giudice abbia fissato una nuova udienza come conseguenza di uno dei provvedimenti di cui all'art. 171-*bis*, commi 2 e 3, c.p.c., i termini a ritroso dell'art. 171-ter c.p.c. decorrono dalla data di tale nuova udienza.

## 10. Premessa. La fase istruttoria in senso ampio e le sue sottofasi.

Dopo la fase introduttiva, ha inizio la *fase di istruzione*, la cui funzione tipica è di rendere la causa *matura* per la decisione, ossia di acquisire tutti gli elementi necessari per la definizione del giudizio. L'istruzione comprende dunque tutte quelle attività processuali che vengono compiute fino a che il giudice non ritiene di poter concludere il processo con una pronuncia definitiva. In tal senso, a seguito della riforma attuata con il D.lgs. n. 149/2022, risulta utile distinguere all'interno di questa fase **tre sottofasi**:

1. **trattazione della causa**, dedicata alla individuazione e discussione delle questioni

rilevanti ai fini della definizione della controversia;

2. **istruzione in senso proprio** (o **istruzione probatoria**), che costituisce il momento della raccolta e della valutazione delle prove;
3. **rimessione della causa in decisione**, che segna il passaggio dall'istruzione alla fase decisoria.

## 11. Il giudice istruttore e i suoi poteri.

Tutti i provvedimenti del giudice istruttore, salvo che la legge disponga altrimenti, assumono la forma dell'**ordinanza** (art. 176 c.p.c.).

Le ordinanze non possono mai pregiudicare la decisione della causa (art. 177 c.p.c.). La loro efficacia è sempre provvisoria. Inoltre, le ordinanze si caratterizzano per la loro **modificabilità** e **revocabilità**. Esse, infatti, possono essere sempre modificate o revocate dal giudice che le ha pronunciate, tranne nei casi stabiliti dalla legge (art. 177, comma 2, c.p.c.).

Il **reclamo** è oggi previsto solo contro le ordinanze con cui il giudice istruttore *dichiara l'estinzione* del processo di cui all'art. 178, commi 3, 4 e 5, c.p.c. In questo caso, il reclamo deve essere proposto nel termine perentorio di dieci giorni. Su di esso provvede il collegio nei quindici giorni successivi in camera di consiglio con *sentenza*, se lo respinge, o con *ordinanza non impugnabile*, se lo accoglie (art. 308 c.p.c.).

## 12. La trattazione della causa. Udienza di prima comparizione e trattazione.

Con la riforma attuata con il D.lgs. n. 149/2022, parte delle attività *preparatorie*, tese ad accertare l'integrità del contraddittorio e a individuare le posizioni fatte valere dalle parti, è stata anticipata alla fase antecedente l'udienza di prima comparizione e trattazione.

Le attività riservate in tale udienza possono essere riassunte come segue.

### A) La mancata comparizione delle parti

In ossequio al principio dell'iniziativa delle parti, queste ultime sono onerate di comparire in udienza (art. 181 c.p.c.). In particolare:

- a) se non compare il *convenuto già costituito*, il processo può senz'altro proseguire; si rammenta che, in base alla riforma attuata con il D.lgs. n. 149/2022, in caso di mancata costituzione la sua *contumacia* è dichiarata nel corso delle verifiche preliminari (art. 171-*bis* c.p.c.);
- b) se non compare l'*attore già costituito*, il giudice fissa una nuova udienza, della quale il cancelliere dà comunicazione all'attore; se questi non compare nemmeno alla nuova udienza, il giudice ordina che la causa sia cancellata dal ruolo e dichiara l'**estinzione del processo** (art. 181, comma 2, c.p.c.). Il rinvio e l'estinzione del processo non possono essere disposti se il convenuto chiede che si proceda in assenza dell'attore;
- c) se *nessuna delle parti* compare alla prima udienza, il giudice fissa un'udienza successiva, che il cancelliere comunica alle parti costituite; se nessuna delle parti compare alla nuova udienza, il giudice ordina che la causa sia cancellata dal ruolo e dichiara l'**estinzione del processo** (art. 181, comma 1, c.p.c.).

### B) L'interrogatorio libero, il tentativo di conciliazione e la proposta di conciliazione

A seguito della riforma attuata con il D.lgs. n. 149/2022, le parti **devono presentarsi personalmente** all'udienza di prima comparizione e trattazione (art. 183, comma 1, c.p.c.) per essere interrogate liberamente dal giudice sui fatti allegati e per provocarne eventualmente la conciliazione (art. 183, comma 3, c.p.c.). La mancata comparizione personale delle parti senza giustificato motivo costituisce comportamento valutabile ai sensi dell'art. 116 c.p.c.

La comparizione personale delle parti per il loro interrogatorio ed eventuale conciliazione può essere disposta, **dietro richiesta congiunta di queste**, in qualunque momento dell'istruzione,