

TEMI GIURIDICI ED ECONOMICI



STATI DI CRISI  
E SISTEMA DELLE FONTI DEL DIRITTO

A cura di  
*Francesco Zammartino*

Atti del Convegno del 29 novembre 2022

Palazzo Du Mesnil  
Università di Napoli L'Orientale

EDITORIALE SCIENTIFICA

Napoli

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2023 Editoriale Scientifica s.r.l.  
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-853-7

## INDICE

*Presentazione* di Francesco Zammartino 7

*Relazione introduttiva*

*Gli inesplorati percorsi normativi volti a fronteggiare le recenti emergenze, tra crisi della legalità e atipicità delle fonti* 9

FRANCESCO ZAMMARTINO

### Relazioni

*Il primato della politica sul diritto: tra emergenza e urgenza* 21

ALBERTO LUCARELLI

*L'emergenza nel sistema delle fonti* 45

ANNA MARIA NICO

*Crisi Ucraina, precettività del dettato costituzionale e sistema delle fonti in tema di guerra* 59

ROBERTA CALVANO

*Ordinamento italiano e stati di emergenza alla luce del Diritto internazionale. Alcune riflessioni* 77

GIUSEPPE CATALDI

### Interventi

*La disciplina dei controlli sugli spostamenti durante l'emergenza pandemica da covid 19. La vicenda dell'autodichiarazione e l'inutile forzatura del sistema amministrativo ordinario* 91

BRUNO MERCURIO

*Emergenza e rendimento della forma di governo regionale* 109

VIRGILIA FOGLIAME

<i>Semplificazioni e decretazione d'urgenza in tema di fonti di energie rinnovabili nel periodo della crisi energetica</i>	127
BIANCA NICLA ROMANO	
<i>Lo stato di crisi pandemico: l'esempio-paradigma per la gestione "amministrativa" dell'emergenza nella società del rischio e dell'incertezza</i>	145
VINCENZO VISIONE	
<i>Note sparse sull'emergenza Covid -19 e sue ricadute sulla finanza e la contabilità locale</i>	163
ALFONSO MARIA CECERE	
<i>Emergenza economica e riorganizzazione scolastica e didattica, ovvero come conciliare razionalizzazione della spesa, libertà d'insegnamento e diritto all'istruzione</i>	181
MARIA CONCETTA D'ARIENZO	
<i>Il dissesto idrogeologico tra emergenze reali e "pretestuose"</i>	209
GIULIANA DI FIORE	
CONCLUSIONI	
<i>Rimodellamenti dei sistemi negli stati di crisi</i>	229
SANDRO STAIANO	
<i>Notizie sugli Autori</i>	243

ALFONSO MARIA CECERE

NOTE SPARSE SU L'EMERGENZA COVID-19 E  
SUE RICADUTE SULLA FINANZA E LA CONTABILITÀ LOCALE

SOMMARIO: 1. Brevi tratti del contesto europeo in cui si collocano gli interventi varati dallo Stato a sostegno della finanza locale in emergenza Covid-19. – 2. Il sostegno per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Misure che non incidono sulla capacità di programmare e realizzare interventi di tipo strutturale. – 3. Dalla crisi pandemica alla crisi energetica. – 4. Le diverse premesse sull'andamento della spesa in conto capitale e le ricadute negative dell'emergenza pandemica.

*1. Brevi tratti del contesto europeo in cui si collocano gli interventi varati dallo Stato a sostegno della finanza locale in emergenza Covid-19*

La gestione dell'emergenza pandemica ha comportato l'adozione di misure di contenimento e di restrizione che hanno inciso sulle abitudini e gli stili di vita sia dei singoli individui che delle comunità (dalla famiglia, alla scuola fino alle comunità locali e alla comunità statale nel suo complesso). L'incidenza delle misure ha coinvolto anche la organizzazione e la gestione dei servizi pubblici determinando per alcuni un carico di lavoro quasi insostenibile (servizi sanitari, di protezione civile, di assistenza ai soggetti fragili), per altri uno stravolgimento nella gestione e somministrazione (la scuola, la raccolta e il trattamento dei rifiuti, i trasporti pubblici)<sup>1</sup>.

Le ricadute finanziarie sono state pesanti ed hanno inciso sulla pro-

<sup>1</sup> Il Covid-19 ha completamente stravolto gli equilibri socioeconomici del Paese e anche i conti dei comuni non ne sono usciti illesi. Una elaborazione di Centro Studi Enti Locali (<https://entilocali-online.it>), basata su dati della Ragioneria generale dello Stato, ha messo in evidenza come complessivamente, nel 2021, al netto dei numerosi ristori specifici disposti dal Governo (es. fondo per la sanificazione degli ambienti degli enti locali, fondo per i comuni particolarmente danneggiati dall'emergenza, risorse per centri estivi), il Covid sia costato agli enti locali oltre 1 miliardo e mezzo. Acquisto di dispositivi per garantire distanziamento sociale e sanificazioni, corse aggiuntive nel servizio di trasporto urbano ed extra-urbano per garantire la riapertura in presenza delle scuole, mancate entrate derivanti dalle esenzioni tributarie per non gravare sulle spalle degli esercenti messi in ginocchio dalle restrizioni adottate per contenere l'emergenza. Una cifra molto alta ma significativamente inferiore a quella del 2020, anno in cui il fabbisogno per compensare spese aggiuntive e mancate entrate legate alla pandemia aveva superato i 2,8 miliardi.

grammazione e sul bilancio di previsione sia in termini di riscossione che in termini di allocazione delle risorse e di tipologia di spese da affrontare.

Gli enti locali hanno dovuto fare i conti con una carenza di flussi di entrata determinati anche da interventi varati dallo Stato centrale a sostegno delle famiglie e degli operatori economici e, al contempo, hanno dovuto tarare diversamente le spese<sup>2</sup>.

Da qui la necessità di introdurre una serie di misure di sostegno finanziario da parte dello Stato destinate agli enti territoriali per fare argine alla perdita di gettito da entrate proprie da imputarsi esclusivamente agli effetti prodotti dalla pandemia da Covid-19<sup>3</sup>, lasciando, quindi, fuori da queste misure di sostegno, le situazioni di squilibrio finanziario riconducibili a cause diverse. Ricorrendo allo strumento della decretazione d'urgenza il Governo si è preoccupato di stanziare le risorse necessarie, a partire da quelle per l'espletamento delle funzioni fondamentali.

<sup>2</sup> Per un'analisi approfondita dell'impatto della pandemia da Covid 19 sulle autonomie locali si veda M. DEGNI (a cura), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2021 La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, Roma, 2021.

<sup>3</sup> Valga a titolo di esempio il caso delle minori entrate determinate dall'esonero del pagamento del canone unico patrimoniale come previsto dall'articolo 1, comma 816, della legge 27 dicembre 2019, n. 160. A partire dal 1° gennaio 2021, per comuni, province e città metropolitane è istituito il canone unico patrimoniale che sostituisce la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e il diritto sulle pubbliche affissioni, il canone per l'installazione dei mezzi pubblicitari e il canone di cui all'articolo 27, commi 7 e 8, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, limitatamente alle strade di pertinenza dei comuni e delle province.

A seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'articolo 9 ter, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, come modificato dall'art. 30 comma 1 del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 41, ha previsto, per i casi ivi indicati, l'esonero dal pagamento di tale canone, dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2021. A fronte di tale esonero, il successivo comma 6 del medesimo articolo 9 ter, ha previsto per i comuni un ristoro per le minori entrate subite dagli enti in attuazione del citato comma 2.

Ai fini della certificazione COVID-19 per l'anno 2021, di cui all'articolo 1, comma 827 della legge n. 178 del 2020, pertanto, per l'esonero dal pagamento nel 2021 del canone unico patrimoniale previsto dal richiamato articolo 9 ter comma 2, per i comuni rileva il ristoro delle minori entrate derivanti dalla mancata riscossione del canone e della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP e TOSAP), di cui all'articolo 9 ter, comma 6, del citato decreto legge n. 137 del 2020, come modificato dall'art. 30 comma 1 del decreto legge n. 41 del 2021 e assegnato, per i primi due trimestri, con Decreti del Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 14 aprile 2021 e del 22 ottobre 2021, secondo i criteri di cui alla Nota metodologica ad essi allegata, in attesa dell'assegnazione finale degli ultimi due trimestri.

Nell'anno 2020 i due strumenti principali sono stati il decreto-legge n. 34 (noto alle cronache come "decreto rilancio") e il decreto-legge n. 104 (conosciuto come "decreto agosto"); nell'anno 2021 gli stanziamenti principali vengono ascritti al decreto-legge n. 41 (il c.d. "decreto sostegni").

Sono state così stanziare risorse, introdotte misure a sostegno del debito degli enti territoriali e, in considerazione delle incertezze sui flussi di entrata e di spesa, il legislatore ha anche sentito la necessità di intervenire sulla disciplina di bilancio introducendo numerose proroghe di termini relativi ad alcuni adempimenti contabili degli enti territoriali.

Alla emergenza Covid-19 si è, poi, aggiunta, in un secondo momento, l'emergenza provocata dal conflitto esploso con l'invasione dell'Ucraina da parte della Russia.

La pandemia da Covid-19, ha condizionato le regole dettate dalla UE sul piano economico-finanziario<sup>4</sup>, imponendo, tra l'altro, nuovi e delicati scenari in tema di rinegoziazione delle suddette regole comuni<sup>5</sup>. Si sono allentate le politiche di stretta austerità e si è attivato, nel marzo del 2020, la "clausola di salvaguardia generale" (detta *general escape clause*), la quale, «in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera Unione» (art. 5, c. 1, ultimo periodo, e art. 9, c. 1, ultimo periodo, reg. CE n. 1466/97), consente agli Stati membri di adottare provvedimenti di spesa che, in deroga al patto di stabilità, determinano un temporaneo scostamento dall'obiettivo di bilancio a medio termine.

<sup>4</sup> Nel Programma della Commissione 2019-2024 sotto la Presidenza Ursula von der Leyen., accanto a obiettivi come l'European Green Deal per la realizzazione di un'Europa più democratica e a impatto ambientale zero, prevede un piano volto a dare piena attuazione al Pilastro europeo dei diritti sociali nell'ottica di «conciliare sociale e mercato nell'economia moderna attuale». Sulla centralità dei temi economico-finanziari nel dibattito europeo: G. RIVOSECCHI, *L'indirizzo politico e finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007.

<sup>5</sup> Ad esempio, il *Pandemic emergency purchase programme* (PEPP), in forza del quale, dal marzo 2019 e prolungato fino al giugno 2022, la BCE acquista titoli del settore pubblico e privato per un ammontare progressivamente crescente fino a superare i milleottocento miliardi di euro. Si è realizzata una "sospensione" del Patto di Stabilità e Crescita per consentire agli Stati membri di assumere impegni di spesa che hanno determinato degli straordinari disavanzi di bilancio. Deficit che, se si limita l'osservazione alla sola Italia, per gli anni 2020 e 2021 è stato interamente finanziato dalla BCE piuttosto che, come di regola, dai mercati finanziari. Sul punto F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2022; A. SANDULLI, *Le relazioni tra Stato e Unione Europea nella pandemia con particolare riferimento al golden power*, in *Diritto pubblico*, 2, 2020, 407. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, *Consulta.it*, 2, 2020.

Sebbene si tratti di una sospensione soltanto temporanea dei parametri economici richiesti dal Patto, rappresenta una netta cesura rispetto al passato e, in particolare, all'approccio dell'austerità che aveva caratterizzato l'Unione Europea durante la crisi del 2008<sup>6</sup>. Per consentire agli scostamenti di bilancio di stimolare efficacemente l'economia, all'attivazione della clausola generale di salvaguardia si è accompagnata la deroga alla disciplina ordinaria in materia di aiuti di Stato. L'art. 107, c. 1, TFUE afferma chiaramente che «salvo deroghe contemplate dai trattati, sono incompatibili con il mercato interno, nella misura in cui incidano sugli scambi tra Stati membri, gli aiuti concessi dagli Stati, ovvero mediante risorse statali, sotto qualsiasi forma che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza». Per fronteggiare la crisi innescata dalla pandemia da Covid-19 la Commissione si è avvalsa dell'art. 107, c. 3, lett.b), TFUE, nella misura in cui rende compatibili con il mercato interno «gli aiuti destinati a promuovere la realizzazione di un importante progetto comune di interesse europeo oppure a porre rimedio a un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro». Nello specifico, la deroga temporanea in materia di aiuti di Stato in periodo pandemico, a seguito di molteplici modificazioni che ne hanno esteso la copertura, prevede che possano essere erogate, ad esempio, sovvenzioni dirette e conferimenti di capitale; prestiti pubblici ovvero garanzie statali per i prestiti e altre misure di sostegno e accompagnamento alle imprese<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> G. NAPOLITANO, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il fiscal compact*, in *Giornale di dir. amm.*, 2012,5, 461 ss.; F. DONATI, *Crisi dell'euro, governance economica e democrazia nell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 2, 2013.

<sup>7</sup> La deroga temporanea è stata estesa e integrata: a) il 3 aprile 2020, con la Comunicazione C(2020) 2215 final, per accelerare la ricerca, la sperimentazione e la produzione di prodotti concernenti il COVID-19 e preservare i livelli occupazionali in tempo di pandemia; b) l'8 maggio 2020, con la Comunicazione (C(2020) 3156 final), per agevolare l'accesso al capitale e alla liquidità per le imprese in dissesto economico dovuto alla crisi pandemica; c) il 29 giugno 2020, per potenziare il sostegno alle micro e piccole imprese, le startup ed incentivare gli investimenti privati; d) il 13 ottobre 2020, con la Comunicazione C(2020)7127 final, al fine di prorogare le disposizioni del Quadro fino al 30 giugno 2021, ad eccezione delle misure di ricapitalizzazione, prorogate fino al 30 settembre 2021, nonché ha proceduto ad estendere le tipologie di aiuti di Stato ammissibili. Il sostegno per i costi fissi non coperti delle imprese a causa della pandemia è stato incluso, a date condizioni, nei regimi consentiti; e) il 28 gennaio 2021, la Comunicazione C 2021/C 34/06 ha prorogato al 31 dicembre 2021 il Quadro delle misure di aiuto. Sono stati aumentati i massimali degli aiuti di importo limitato e dei costi fissi non coperti; è stata consentita la conversione degli strumenti rimborsabili concessi nell'ambito del Quadro (garanzie, prestiti agevolati, anticipi rimborsabili) in altre forme di aiuto, quali le sovvenzioni dirette, a condizione che siano rispettate le condizioni del Quadro stesso; f) il 18 novembre 2021, con la Comunica-

A riprova della sempre più chiara funzione della concorrenza in termini strumentali rispetto al perseguimento di altri fini tra cui, ad esempio, il benessere dei popoli europei (art. 3, c. 1, TUE) e della piena occupazione nonché del progresso sociale (c. 3), vi è anche il rinnovato impegno delle istituzioni europee e nazionali nel mercato attraverso l'adozione del *Next Generation EU*, a cui viene data attuazione entro ciascuno Stato membro attraverso l'approvazione dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza. In particolare, il *Next Generation EU* è un piano di rilancio dell'economia di settecentocinquanta miliardi di euro approvato dal Parlamento europeo con una risoluzione del 9 febbraio 2021<sup>8</sup>. Il reperimento delle risorse impiegate avviene con la raccolta nei mercati attraverso l'emissione di debito comune garantito in solido da tutti i paesi dell'UE. Dette risorse, poi, sono incorporate in un bilancio settennale 2021-2027 dell'UE (peraltro ai settecentocinquanta miliardi già citati se ne sono aggiunti ulteriori mille a budget)<sup>9</sup>. In questo modo, da una parte si è derogato al principio del pareggio del bilancio *ex art.* 310

zione C(2021) 8442, è stata approvata la sesta proroga del Quadro temporaneo fino al 30 giugno 2022, procedendo a definire anche un percorso per la graduale eliminazione degli aiuti legati alla crisi alla luce della ripresa in corso dell'economia europea. A tal fine, la Commissione ha deciso di introdurre due nuove misure "di accompagnamento" delle imprese per un ulteriore periodo limitato: gli incentivi diretti per investimenti privati (ammissibili sino al 31 dicembre 2022) e le misure di sostegno alla solvibilità (ammissibili sino al 31 dicembre 2023); in merito si veda il dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati XVIII Legislatura, *Gli aiuti di Stato nell'epidemia da COVID-19*, del 16 dicembre 2021.

<sup>8</sup> La risoluzione P9TA(2021)0038, con la quale il Parlamento europeo ha approvato in via definitiva il regolamento per la creazione di un dispositivo per la ripresa e la resilienza, Regolamento Ue 241/2021.

<sup>9</sup> Nella tabella che segue i settecento cinquanta miliardi di euro sotto attualizzati e diventano ottocentosei,9 miliardi.

**Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e NextGenerationEU:  
dotazioni totali per rubrica**

Rubrica	QFP	NextGenerationEU
1. Mercato unico, innovazione e agenda digitale	149,5 miliardi di euro	11,5 miliardi di euro
2. Coesione, resilienza e valori	426,7 miliardi di euro	776,5 miliardi di euro
3. Risorse naturali e ambiente	401 miliardi di euro	18,9 miliardi di euro
4. Migrazione e gestione delle frontiere	25,7 miliardi di euro	-
5. Sicurezza e difesa	14,9 miliardi di euro	-
6. Vicinato e resto del mondo	110,6 miliardi di euro	-
7. Pubblica amministrazione europea	82,5 miliardi di euro	-
TOTALE QFP	1 210,9 miliardi di euro	806,9 miliardi di euro

Tutti gli importi sono espressi in euro a prezzi correnti. Fonte: Commissione europea

TFUE e, dall'altra, è stata comunque attribuita centralità al bilancio europeo. Nell'ambito del principale dei tre pilastri del *Next Generation EU*, ovvero sia il *Supporting Member States*, si colloca il *Recovery and Resilience Facility*, dotato di cinquecentosessanta miliardi di euro, prevalentemente finalizzato a sostenere le misure di ripresa che ciascuno Stato ha previsto all'interno dei Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR, noti anche come *Recovery and Resilience Plan*) e che sono stati sottoposti all'approvazione delle istituzioni europee<sup>10</sup>.

La combinazione tra gli effetti prodotti dalla pandemia, prima, e le tensioni economico finanziarie causate dal protrarsi del conflitto Russo-Ucraino, poi, hanno inciso sull'andamento che in Italia ha il PNRR, strumento con il quale si sono pianificati gli interventi e le misure da attivare per utilizzare le risorse messe a disposizione dal Recovery Fund<sup>11</sup>.

Se esiste una relazione di tipo fattuale e consequenziale tra eventi e misure di intervento, rimane la differenza sostanziale nella natura degli interventi dal momento che il *Next Generation EU* e il suo strumento *Recovery and Resilience Facility* (RRF)<sup>12</sup> sono proiettati a consentire agli Stati di attuare riforme e investimenti, sono quindi interventi strutturali e non emergenziali<sup>13</sup>.

Tornando all'emergenza pandemica occorre ricordare che il contesto di periodo è già caratterizzato dalla difficoltà con cui la pubblica amministra-

<sup>10</sup> L'Italia ha trasmesso il 30 aprile 2021 alla Commissione il testo del PNRR, il quale in data 22 giugno 2021 ne ha dato una valutazione positiva e, di conseguenza, ha trasmesso la proposta di decisione di esecuzione al Consiglio, il quale lo ha definitivamente approvato il 13 luglio 2021. Il 13 agosto 2021 la Commissione europea ha erogato all'Italia la prima tranche di 24,9 miliardi.

<sup>11</sup> Strumento rientrante nella più ampia iniziativa della Commissione europea denominata *Next generation EU*, il suo valore complessivo ammonta a 750 miliardi di euro, di cui 500 miliardi saranno distribuiti attraverso sussidi e 250 tramite prestiti dal valore di 500 miliardi di euro con l'obiettivo di garantire ai Paesi più colpiti dalla pandemia del coronavirus di risollevarsi dalla crisi. Sui problemi connessi alla capacità delle amministrazioni pubbliche di dare attuazione al PNRR si veda L. TORCHIA, *L'amministrazione presa sul serio e l'attuazione del PNRR*, in *Astrid Rassegna*, 6, 2021.

<sup>12</sup> Ulteriore strumento è il piano *REPowerEU*, con il quale sono forniti finanziamenti aggiuntivi per condurre i paesi dell'UE a realizzare riforme e investimenti finalizzati a renderli indipendenti dalle forniture dei combustibili fossili provenienti dalla Federazione Russa. M.A. SANDULLI, *Problematiche generali dell'attuazione del PNRR*, in *federalismi.it*, paper 15 febbraio 2023.

<sup>13</sup> Nel settore della scuola, ad esempio il PNRR (misura 4) punta sul rilancio degli Istituti tecnici superiori, si veda in merito A. SANDULLI, *La scommessa del PNRR per il rilancio degli istituti tecnici superiori (ITS)*, in *Munus*, 2, 2021, 467 ss.

zione si trova ad affrontare la sua missione con scarsità di risorse e contenimento della spesa, a cui corrisponde, nel rispetto del principio di buon andamento, il dovere del legislatore di garantire all'amministrazione le risorse finanziarie e organizzative indispensabili per far fronte alle funzioni ad essa affidate<sup>14</sup>. Difficoltà che si acquiscono per le misure di sostegno e di aiuto a famiglie e operatori economici, mettendo ancora più in risalto l'interazione che sussiste tra la regola dell'equilibrio di bilancio<sup>15</sup> e il principio di buon andamento<sup>16</sup>.

## *2. Il sostegno per l'esercizio delle funzioni fondamentali. Misure che non incidono sulla capacità di programmare e realizzare interventi di tipo strutturale*

Il decreto-legge n. 34 del 2020 (c.d. decreto rilancio) ha previsto l'istituzione nello stato di previsione del Ministero dell'interno di un fondo per le risorse da destinare all'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti

<sup>14</sup> La Presidente von der Leyen, che già prima della crisi aveva affermato la volontà di promuovere «interventi e azioni che consentono di avvalersi di tutta la flessibilità consentita dalle regole del Patto di Stabilità e Crescita», durante la crisi ha rimarcato che gli obiettivi del Programma 2019-2024 sono diventati «ancor più urgenti di quanto non lo fossero prima dell'inizio della crisi». Si collocano in continuità con tali affermazioni anche le parole dell'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi, a mente del quale «è convinzione comune che l'Unione Europea è cambiata completamente. Il Patto di stabilità e crescita così come era prima è definitivamente superato. Anche da altri Paesi che avevano molto a cuore l'austerità di bilancio si prende coscienza che l'epoca attuale è un'epoca di grandi impegni di spesa» (Replica del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, al Senato della Repubblica a seguito del dibattito generale sulle Comunicazioni in vista del Consiglio europeo del 24 e 25 giugno, Roma, 23 giugno 2021).

<sup>15</sup> Negli anni '90 del secolo scorso, contestualmente al caratterizzarsi dell'azione delle amministrazioni pubbliche con i criteri di economicità, efficacia ed efficienza, si è cominciato ad introdurre nella costituzione materiale il principio dell'equilibrio tendenziale di bilancio. Principio già affermato a partire dalla importante e risalente sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1966, la quale, con riferimento alla originaria formulazione dell'ultimo comma dell'art. 81 Cost., di fronte all'alternativa tra «pareggio di bilancio» e «equilibrio di bilancio», optò per il principio dinamico e meno rigido del tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e le spese.

<sup>16</sup> In questo contesto dove assumono centralità i bisogni di tutela dei diritti fondamentali della persona e del cittadino, l'effettività del sistema di garanzia del buon andamento amministrativo e della legalità finanziaria chiama in causa la duplice attribuzione della Corte dei conti, di controllo e di giurisdizione, reciprocamente integrate tra loro.

locali<sup>17</sup>. Per l'anno 2020 la dotazione di questo fondo è stata di 3,5 miliardi di euro<sup>18</sup>, per concorrere ad assicurare ai comuni, alle province e alle città metropolitane le risorse necessarie per l'espletamento delle funzioni fondamentali, anche in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all'emergenza pandemica. Per la ripartizione del fondo si è provveduto con decreti del Ministero dell'interno, previa intesa da raggiungere in Conferenza stato città ed autonomie locali, valutando gli effetti determinati dall'emergenza Covid-19 sui fabbisogni di spesa e sulle minori entrate. Nelle more di questa ripartizione, al fine di consentire agli enti locali di avere delle risorse per fronteggiare l'emergenza, il decreto-legge ha previsto l'erogazione immediata del trenta per cento del fondo a titolo di acconto.

Per avere contezza dell'andamento dei flussi del gettito delle entrate rispetto ai fabbisogni di spesa di ciascun ente, è stato istituito un tavolo tecnico di monitoraggio presso il Ministero dell'economia e delle finanze<sup>19</sup> con il compito di analizzare le conseguenze connesse all'emergenza Covid-19 sull'espletamento delle funzioni fondamentali, così da monitorare in concreto la tenuta delle entrate degli enti locali e la conseguente necessità di integrarle per onorare le funzioni fondamentali.

Con D.M. Interno del 16 luglio 2020, a seguito dell'intesa raggiunta il giorno prima in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sono stati definiti i criteri e le modalità di riparto della dotazione del Fondo stanziata dal decreto-legge n.34 del 2020, per i due comparti: quello dei comuni e

<sup>17</sup> Meglio noto come «fondone».

<sup>18</sup> L'art.106, commi 1-3, del d.l. n. 34 del 2020. Il fondo prevede 3 miliardi in favore dei comuni e 500 milioni di euro in favore di province e città metropolitane.

<sup>19</sup> Il Tavolo tecnico è stato istituito con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 29 maggio 2020, con la partecipazione di due rappresentanti del Ministero dell'economia, due rappresentanti del Ministero dell'interno, due rappresentanti dell'ANCI, un rappresentante dell'UPI e dal Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, e si avvale del supporto tecnico della società SOSE – Soluzioni per il sistema economico s.p.a.

La possibilità che gli enti debbano provvedere a rimborsare somme incassate prima dell'entrata in vigore delle specifiche norme di esenzione della Tosap-Cosap è stata portata all'attenzione del Tavolo tecnico di cui all'art. 106, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020. Il Tavolo, nella seduta del 15 gennaio 2021, ha stabilito di inserire nella Sezione 2 del Modello COVID-19 apposita riga che consenta agli enti di rendicontare e, conseguentemente, di finanziare con le assegnazioni del Fondo anche le maggiori spese derivanti da rimborsi di somme non dovute o incassate in eccesso, in considerazione del fatto che la perdita di entrata connessa a tali esenzioni non viene rilevata nella Sezione 1 del Modello COVID-19. Tale possibilità è estesa a tutte le somme incassate e successivamente rimborsate a seguito di specifiche norme di esenzione (Tosap-Cosap e Imu-Tasi).

quello delle province e delle città metropolitane. La successiva ripartizione dei 3,5 miliardi di euro tra i singoli enti beneficiari di ciascun comparto è stata effettuata con decreto del 24 luglio 2020 del direttore centrale della finanza locale del Dipartimento degli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno.

L'art.39, comma 1, del decreto-legge n.104 del 2020 (c.d. decreto agosto), per garantire agli enti locali un ulteriore ristoro della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica, ha integrato la dotazione del Fondo per l'anno 2020, con un importo di 1,67 miliardi di euro, di cui 1,22 miliardi in favore dei comuni e 450 milioni in favore delle province e città metropolitane. Seguendo le medesime procedure utilizzate per la prima ripartizione, con D.M. Interno dell'11 novembre 2020, è stato effettuato il riparto del primo acconto di questa integrazione, mentre il saldo è stato ripartito con un successivo D.M. del 14 dicembre 2020.

L'integrazione del Fondo ha interessato i comuni in particolare per il trasporto scolastico<sup>20</sup> e per le maggiori spese per il sociale; le province e le città metropolitane, invece, hanno beneficiato dell'integrazione per il cinquanta per cento in ragione del numero di scuole secondarie di secondo grado attive nell'anno scolastico 2019/2020 e per l'altro cinquanta per cento in ragione del numero di alunni iscritti nelle medesime scuole per lo stesso anno scolastico. Deve trattarsi, tuttavia, di spese di natura temporanea per fare fronte ad esigenze specifiche escludendo l'acquisto di beni durevoli. In questi termini si è espressa la giurisprudenza contabile escludendo, ad esempio, che le risorse del fondo funzioni fondamentali possano essere utilizzate per l'acquisto di uno scuolabus<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Si è reso necessario dover rafforzare il servizio di trasporto scolastico per garantire il rispetto della normativa di contenimento del virus. La spesa sostenuta dall'ente per il noleggio degli ulteriori scuolabus che si è reso necessario utilizzare per erogare il servizio di trasporto scolastico in sicurezza può essere annoverata tra quelle maggiori spese affrontate per fronteggiare la pandemia ed essere oggetto di ristoro. Allo stesso modo è possibile rendicontare come maggiori spese Covid-19 le spese connesse al potenziamento del servizio di trasporto pubblico qualora l'ente, come misura contenitiva dei rischi di diffusione del contagio, avesse bisogno di implementare il numero di corse di detto servizio dedicato alla mobilità degli studenti, purché tali spese non siano già finanziate da specifiche assegnazioni pubbliche e/o private.

<sup>21</sup> Corte dei conti, sez.reg. contr. Lombardia, delib. n. 134/2023/PRSE, che richiama la delib. n. 28/2022/PAR resa dalla Corte dei conti sez.reg. contr. Emilia-Romagna. In sintesi, viene stabilito che non è possibile utilizzare le risorse del fondo funzioni fondamentali per l'acquisto di uno scuolabus considerato che il sistema emergenziale di sostegni economici agli enti locali, introdotto a seguito della crisi da Covid-19, è oggetto di una disciplina, che, pur complessa e talvolta di non agevole interpretazione, si caratterizza, tuttavia, per specifica fina-

Per verificare che la perdita di gettito e l'andamento delle spese dell'ente sia riconducibile esclusivamente all'emergenza covid-19 e non a fattori diversi o a scelte autonome dell'ente è previsto dal d.l. n. 104 del 2020, per gli enti che abbiano beneficiato del fondo, un obbligo di certificazione in tal senso da inviare per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze – Ragioneria Generale dello Stato. Il termine per l'invio, originariamente fissato al 30 aprile 2021, è stato spostato dalla legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021), al 31 maggio 2021. Le certificazioni obbligatoriamente rese permettono di esercitare una verifica a consuntivo della effettiva perdita di gettito e dell'andamento delle spese, con conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra enti dello stesso comparto, ovvero tra i due comparti, e procedere all'eventuale rettifica delle somme già attribuite. In considerazione del fatto che, come si dirà appresso, il Fondo è stato oggetto di più rifinanziamenti, la verifica a consuntivo della veridicità del contenuto delle certificazioni è fissata al 31 ottobre 2023<sup>22</sup>.

Il d.l. n. 104 del 2020 introduce una sanzione di natura amministrativo-finanziaria per gli enti locali che non trasmettono la certificazione entro il termine del 31 maggio 2021, consistente in una riduzione del fondo di solidarietà comunale (o del fondo sperimentale di riequilibrio per le province), mediante acquisizione al bilancio dello Stato in tre annualità a decorrere dall'anno 2023<sup>23</sup>. L'entità della riduzione è stata definita dal comma 830, lett.

lizzazione e temporaneità. Con riferimento all'acquisto di uno scuolabus tramite utilizzo delle risorse di cui all'art. 106 del DL n. 34/2020, la giurisprudenza contabile aveva già precisato (richiamando anche i chiarimenti resi dalla Ragioneria generale dello Stato con Faq n. 32/21.01.2021, per cui: *“Resta in ogni caso esclusa la possibilità di utilizzare le risorse del Fondo per finanziare l'acquisto degli scuolabus”*), che *“l'emergenza pandemica ha legittimato unicamente spese di natura temporanea e non per l'acquisto di beni durevoli, come del resto stabilito dall'art. 39, comma 1 bis, del d.l. 104 del 2020 e dall'art. 1 del d.l. 111 del 2020, che, al fine di consentire l'erogazione dei servizi di trasporto in conformità alle misure di contenimento della diffusione del COVID-19, hanno consentito ai comuni di utilizzare le risorse del Fondo di cui all'art. 106, comma 1, del d.l. 34 del 2020 (cd. Fondone) e di cui all'art. 44, comma 1, del d.l. 104 del 2020 rispettivamente per il finanziamento di servizi aggiuntivi di trasporto scolastico e di trasporto pubblico locale destinato anche a studenti”* (sez. reg. di contr. Emilia-Romagna, delib. n. 28/2022/PAR).

<sup>22</sup> La verifica a consuntivo, fissata dal d.l. n. 34 del 2020 al 30 giugno 2021, è stata rinviata in ragione del rifinanziamento del Fondo, al 30 giugno 2022, dalla legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021), poi al 31 ottobre 2022, dalla legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), infine la data ultima è fissata dal d.l. n. 4 del 2022 (c.d. sostegni-ter).

<sup>23</sup> Nel d.l. n. 104 il termine di decorrenza era l'anno 2022, poi posticipato dall'art. 13, comma 2-ter del d.l. n. 121 del 2021.

b), dell'art. 1, della legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio 2021), in modo da commisurarla al ritardo con cui gli enti producono la certificazione: il ritardo contenuto entro il 30 giugno 2021 determina una riduzione pari all'ottanta per cento delle risorse attribuite, che passa al novanta per cento se la presentazione della certificazione avviene tra il 1° e il 31 luglio 2021, per arrivare al cento per cento delle risorse attribuite qualora si sfiori la data del 31 luglio 2021. L'introduzione della sanzione per il mancato rispetto del termine entro il quale trasmettere la certificazione attribuisce allo stesso natura di termine perentorio.

Le risorse del fondo, non utilizzate entro il 31 dicembre 2020 e confluite in avanzo vincolato, possono essere utilizzate già in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2021-2023, attraverso la loro iscrizione nel primo esercizio del bilancio di previsione (art. 187, comma 3, D.lgs. n. 267 del 2000). A tal proposito il comma 823 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2020, n. 178 – legge di bilancio per il 2021, prevede, tra l'altro, che le risorse del Fondo in parola “sono vincolate alle finalità di ristorare, nel biennio 2020 e 2021, la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19. Le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, non possono essere svincolate ai sensi dell'articolo 109, comma 1-ter, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27 e non sono soggette ai limiti previsti dall'articolo 1, commi 897 e 898, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”. In altri termini, le somme ricevute da ciascun ente nel 2020 in eccesso rispetto alle esigenze sono utilizzate per ristorare le perdite di gettito 2021 e, quindi, per far fronte alle esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19 anche nel 2021.

Il Fondo per le funzioni fondamentali è stato rifinanziato dalla già richiamata legge di bilancio n.178 del 2020 (art. 1, commi 822 e 823) anche per l'annualità 2021, con una dotazione di 500 milioni di euro<sup>24</sup>. Viene confermata la procedura di verifica della perdita di gettito, riferita al 2021, con l'obbligo di certificazione entro il termine perentorio del 31 maggio 2022, pena l'applicazione della sanzione amministrativa-pecuniaria secondo le stes-

<sup>24</sup> Le risorse del Fondo, sia quelle messe a disposizione per l'esercizio 2020 (art. 106 del Dl n. 34 del 2020, come rifinanziato dall'art. 39 del Dl n. 104 del 2020) sia quelle messe a disposizione per l'esercizio 2021 (comma 822 dell'art. 1 della L. n. 178 del 2020 – Legge di bilancio per il 2021), sono state utilizzate dagli enti tanto per compensare le minori entrate 2020-2021 derivanti dall'emergenza epidemiologica da Covid-19 quanto a copertura delle maggiori spese 2020-2021 derivanti dalla medesima emergenza, nella stessa logica del Decreto del 3 novembre 2020.

se modalità e quantità fissate per il 2021 ma, naturalmente, con una tempistica tarata sull'anno solare 2022 e con l'acquisizione delle somme scaturenti dalle riduzioni al bilancio dello Stato in tre annualità a decorrere sempre dall'anno 2023.

Il comma 829, dell'art. 1 della legge di bilancio 2021 aveva fissato al 30 giugno 2022 il termine per la verifica della perdita di gettito e dell'andamento delle spese nel 2021 dei comuni, delle province e delle città metropolitane. Successivamente l'art. 1, comma 590, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), ha posticipato tale termine al 31 ottobre 2022, anche al fine di dare alla Ragioneria Generale dello Stato un tempo congruo di analisi dei dati delle certificazioni trasmesse dagli enti locali.

Il d.l. n. 41 del 22 marzo 2021 (c.d. decreto Sostegni), ha disposto un incremento delle risorse stanziato per il 2021, di mille milioni di euro, portando lo stanziamento del Fondo per assicurare l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, per l'anno 2021 a millecinquecento milioni di euro.

Anche le risorse stanziato per il 2021 sono state erogate in due momenti distinti: un acconto con D.M. del 14 aprile 2021 ed il saldo con D.M. del 30 luglio 2021. L'erogazione del saldo è avvenuta sulla base di criteri che, oltre ai lavori del tavolo tecnico, hanno tenuto conto delle risultanze della certificazione 2020 inviata al MEF dagli enti locali entro il 31 maggio 2021, finalizzata ad attestare la effettiva perdita di gettito nel 2020 dovuta alla pandemia.

Nel 2022, il d.l. n. 4, (c.d. decreto sostegni ter) all'art. 13, ha vincolato le risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali, autorizzate per il 2021 dalla legge di bilancio, alla esclusiva finalità di ristorare la perdita di gettito e le maggiori spese connesse all'emergenza epidemiologica anche per l'anno 2022. Viene stabilito che le risorse assegnate agli enti locali negli anni 2020 e 2021 per l'emergenza sanitaria a titolo di ristori specifici di spesa, che rientrano nelle certificazioni previste dal comma 827, dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 e all'art. 39, comma 2 del d.l. n. 104 del 2020, possono essere utilizzate anche nell'anno 2022 per le medesime finalità per cui sono state assegnate.

Le risorse eventualmente non utilizzate alla fine dell'esercizio 2022 confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate. Le eventuali risorse ricevute in eccesso dagli enti locali al 31 dicembre 2022 sono versate all'entrata del bilancio dello Stato.

Anche per l'anno 2022 è previsto l'obbligo di inviare telematicamente al

Ministero dell'economia e delle finanze la certificazione della perdita di gettito riconducibile esclusivamente all'emergenza Covid-19, entro il termine perentorio del 31 maggio 2023<sup>25</sup>.

La verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese degli enti locali – più volte differita nel tempo in ragione dei successivi rifinanziamenti del Fondo<sup>25</sup> – è prevista al 31 ottobre 2023, ai sensi del già citato articolo 13 del D.L. n. 4/2022, ai fini dell'eventuale conseguente regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, ovvero tra i due predetti comparti mediante apposita rimodulazione dell'importo già assegnato agli enti.

Si prevede l'adozione entro la data del 31 ottobre 2023, previa intesa in Conferenza stato città ed autonomie locali<sup>26</sup>, di un decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che individui i criteri e le modalità per la predetta verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese correlate alla crisi pandemica, tenendo conto delle risorse assegnate a vario titolo dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese correlate alla crisi pandemica<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> In data 18 ottobre 2022 è stato pubblicato il decreto n. 242764 del ministero dell'Economia e delle finanze, di concerto con il ministero dell'Interno relativo alla certificazione dei fondi Covid-19 per l'anno 2022. La certificazione che gli enti beneficiari delle risorse di cui all'articolo 106 del decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, all'articolo 39, comma 1, del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104, e all'articolo 1, comma 822, della legge 30 dicembre 2020 n. 178, confluite in avanzo vincolato al 31 dicembre 2021, dovranno presentare tassativamente entro il prossimo 31 maggio 2023, rappresenta l'ultimo adempimento di una serie di certificazioni le cui risultanze saranno riportate all'interno di uno specifico decreto interministeriale (Interno/Mef) che dovrà essere adottato entro il 31 ottobre 2023 previa intesa in Conferenza Stato Città ed Autonomie Locali.

<sup>26</sup> Il termine del 31 ottobre non è stato rispettato, l'intesa è arrivata il 21 dicembre 2023 nella seduta ordinaria della Conferenza Stato-città ed autonomie locali, sullo schema di decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze concernente i criteri e le modalità per la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese e le conseguenti regolazioni finanziarie e modalità per l'acquisizione al bilancio dello Stato delle risorse ricevute in eccesso.

<sup>27</sup> Il decreto già previsto all'articolo 106 della Dl 34/2020, e riconfermato nella Legge di bilancio 2023, consentirà di effettuare una verifica a consuntivo della perdita di gettito e delle maggiori spese che gli enti locali hanno dovuto sostenere a seguito dell'emergenza legata alla crisi pandemica e tenuto conto delle risorse trasferire dallo Stato per garantire le funzioni fondamentali degli enti locali o a ristoro specifico di entrate o spese. Gli enti che risulteranno assegnatari di risorse in eccesso rispetto all'importo assegnato dovranno provvedere al riversamento delle risorse non utilizzate per le finalità consentite. Ecco perché la normativa non consente, almeno fino ad oggi, di poter utilizzare gli eventuali «avanzi Covid» che confluiranno

### 3. Dalla crisi pandemica alla crisi energetica

Con il sopraggiungere della crisi energetica, l'articolo 37-ter del decreto-legge n. 21 del 2022, ha integrato la disposizione di cui sopra, prevedendo la possibilità di impiegare le risorse del Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali nell'anno 2022, anche per fronteggiare i maggiori oneri derivanti dall'incremento della spesa degli enti locali per energia elettrica non coperti da specifiche assegnazioni statali. Tale facoltà è stata poi estesa, dall'articolo 40, comma 3-bis, del decreto-legge n. 50 del 2022, anche alle maggiori spese per il gas.

L'articolo 40, comma 5-ter, del medesimo decreto n. 50 del 2022, consente inoltre l'utilizzo degli eventuali avanzi vincolati derivanti dal mancato utilizzo dei fondi emergenziali erogati nel biennio 2020-2021 anche per fronteggiare gli effetti dell'inflazione sulla Tari, e finanziare riduzioni delle tariffe, per alcune categorie di utenti.

Per gli enti locali che hanno utilizzato nell'anno 2022 le risorse del Fondo confluite in avanzo vincolato al 31 dicembre 2021, è previsto l'obbligo di inviare per via telematica al Ministero dell'economia e delle finanze una ulteriore certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da Covid-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a ristoro delle minori entrate e delle maggiori spese connesse alla predetta emergenza, ivi incluse quelle connesse ai maggiori oneri per incremento energia elettrica e gas, entro il termine perentorio del 31 maggio 2023.

Entro il 31 ottobre 2023, dunque, il Ministero provvederà alla definitiva verifica della perdita di gettito degli enti, per la definizione del conguaglio finale con riferimento alle complessive gestioni 2020, 2021 e 2022, considerando le risorse del Fondo 2020 e 2021 non utilizzate alla data del 31 dicembre 2022, unitamente alle risorse assegnate a ristoro di specifiche minori entrate, assegnate e non utilizzate nel triennio 2020-2022.

Da questa ricostruzione si ricava come dato la natura vincolata in termini di destinazione per la spesa delle risorse assegnate dallo Stato agli enti locali a fronte dell'emergenza<sup>28</sup>. Si tratta di un vincolo che non impedisce all'ente

nel risultato di amministrazione 2022 a differenza di quanto è accaduto negli esercizi precedenti.

<sup>28</sup> La legge di bilancio per il 2021 (l. n. 178/2020), oltre a incrementare il fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali (co. 822), costituito con il d.l. n. 34/2020, al comma

locale di effettuare trasferimenti di risorse a soggetti terzi purché siano ricorrenti tutti i presupposti ai quali è subordinata l'erogazione di contributi per il perseguimento delle funzioni fondamentali. Questa è, la posizione espressa dalla Corte dei conti, sezione controllo della regione Lombardia in una recente delibera del 2021<sup>29</sup>.

Riguardo, poi, ai profili di correttezza contabile c'è da osservare che fino alla sessione di bilancio 2021, i provvedimenti d'urgenza correlati sul piano finanziario alla legge di bilancio sono stati convertiti e sono entrati in vigore prima o contestualmente alla stessa legge di bilancio, contribuendone a comporre la copertura.

#### *4. Le diverse premesse sull'andamento della spesa in conto capitale e le ricadute negative dell'emergenza pandemica*

Nelle conclusioni rassegnate nella relazione della Corte dei Conti, sezione Enti Locali Autonomie (oggi sezione delle autonomie), resa sulla gestione finanziaria degli enti locali, esercizi 2019-2021, la legge di bilancio 2019, quindi precedente alla gestione dell'emergenza pandemica, ha rappresentato, per il comparto dei Comuni, un punto di ripartenza fondamentale nel settore degli investimenti pubblici, che aveva, negli ultimi anni, sofferto della politica di contrazione della spesa e dell'aumento dei controlli sulle procedure au-

823 ha posto un vincolo su tali risorse, da destinare al ristoro per la perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, nel biennio 2020-2021. Infatti, le quote non utilizzate di queste risorse alla fine di ciascun esercizio, confluiscono nella parte vincolata del risultato di amministrazione e, in quanto già destinate a interventi legati all'emergenza, non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, co. 1-ter, del d.l. n. 18/2020. Tuttavia, non trovano applicazione per questi importi vincolati i limiti per l'utilizzo previsti dall'art. 1, cc. 897 e 898, della legge di bilancio 2019, pertanto, sia per gli enti in condizioni di disavanzo "moderato" che per quelli con disavanzo "elevato", resta impregiudicata la possibilità di utilizzo senza tener conto della capienza o meno del risultato di amministrazione rispetto alle risorse accantonate in fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) e fondo anticipazioni liquidità (FAL).

<sup>29</sup> Delibera n. 282/2021/PAR: «è possibile utilizzare una quota delle risorse erogate dal fondo per le funzioni fondamentali di cui all'art. 106 del D.L. n. 34/2020 per effettuare trasferimenti in favore delle fondazioni al fine di compensare le maggiori spese e le minori entrate causate dall'emergenza pandemica. Per effettuare il trasferimento è, tuttavia, necessario che il comune, con riferimento alla situazione concreta, valuti l'effettiva ricorrenza di tutti i presupposti ai quali la consolidata giurisprudenza contabile subordina l'erogazione di contributi pubblici al fine di assicurare il perseguimento delle funzioni fondamentali assegnate all'ente e la corretta gestione delle risorse pubbliche erogate».

torizzative degli investimenti, necessario per la corretta gestione degli appalti. Il piano degli investimenti, previsto dall'art. 1, comma 107, legge n. 145 del 2018, e ribadito nella legge di bilancio per il 2020 e per il 2021<sup>30</sup>, è stato concepito per far ripartire i cantieri attraverso la programmazione dei lavori ed un allentamento di vincoli stringenti per l'affidamento delle opere. L'introduzione del sistema di premialità e l'aver condizionato la concessione dei contributi al raggiungimento di obiettivi in tempi prestabiliti ha fatto registrare una ripartenza della spesa in conto capitale nell'anno 2019, in particolare per gli interventi di messa in sicurezza del territorio e degli edifici pubblici, per le politiche sociali e per investimenti nei settori dell'efficientamento energetico e della mobilità.

Tuttavia, la sopraggiunta crisi sanitaria nel 2020 ed il suo protrarsi negli anni successivi, ha avuto ripercussioni negative anche nel settore degli investimenti, sia per la mancanza di una reale programmazione, impedita dalla lungo durata della gestione provvisoria causata dallo slittamento dei termini di approvazione dei bilanci, che per le difficoltà tecniche ed operative di gestione, registrate nel primo lockdown e prolungate, anche per tutto il 2021, dalla ripartenza a singhiozzo delle attività. In tale situazione si è registrato un rallentamento nella spesa in conto capitale, già per sua natura destinata a produrre effetti ridotti nel breve e medio periodo. Nonostante queste difficoltà, la Corte dei conti ritiene che la capacità di investimento dei Comuni (che rappresentano il principale investitore pubblico e una larga quota della spesa territoriale) continui a essere valida e rappresenti una risorsa determinante per accelerare la ripresa dopo la pandemia. Le aspettative di un rilancio sono, in particolare, riposte nell'attuazione del PNRR, che attribuisce al settore degli investimenti un ruolo fondamentale nella politica di ripresa dell'economia nazionale, ma i cui effetti a livello locale saranno riscontrabili nel tempo.

Le risorse del PNRR rappresentano una concreta possibilità di sviluppo economico, e, al tempo stesso, costituiscono un banco di prova per le amministrazioni locali<sup>31</sup>, che ancora scontano tempi dilatati nella gestazione delle procedure e delle opere e deficit di risorse umane, sia in termini quantitativi che qualitativi<sup>32</sup>. In tal senso la Corte dei conti attribuisce grande importanza allo sviluppo delle opportunità che derivano dall'introduzione nell'or-

<sup>30</sup> Legge n. 160 del 29 dicembre 2019 e legge n. 178 del 30 dicembre 2020.

<sup>31</sup> BARONE A., MANGANARO F., *PNRR e Mezzogiorno*, in *Quad. Cost.*, 1,2022, 148 ess.

<sup>32</sup> STAIANO S., *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza guardato da Sud*, in *federalismi.it*, 14, 2021, parla di «inefficienze sistemiche».

dinamento delle Centrali di progettazione e di committenza, con la dotazione di idonei sistemi informatici per la gestione telematica dei procedimenti e con la formazione di personale specializzato, nonché la razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio e di controllo per consentire di introdurre eventuali misure correttive e migliorative della gestione senza appesantire le procedure. L'importanza strategica di assicurare un presidio continuo ed efficace sulle diverse fasi di vita degli interventi finanziati è confermata dal meccanismo sanzionatorio introdotto con il decreto-legge "semplificazioni" (art. 41, d.l. n. 76/2020), in virtù del quale si determina la nullità del provvedimento di assegnazione del finanziamento nel caso di errata indicazione del codice unico di progetto (CUP), elemento imprescindibile ai fini del monitoraggio.

L'esigenza di accelerare il completamento delle opere pubbliche ha portato anche all'attivazione di meccanismi sanzionatori nel caso di mancato rispetto della tempistica definita per l'avanzamento delle fasi procedurali (pubblicazione del bando di gara, affidamento dei lavori, approvazione progetto, rendicontazione a seguito di collaudo o regolare esecuzione dei lavori, ecc.). Questo determina l'esigenza di adeguare non solo le regole, ma anche la "cultura amministrativa" di tutti gli operatori del settore<sup>33</sup>. Solo attraverso un cambio di passo nella direzione della efficienza e della competenza gli ambiziosi obiettivi quantitativi e temporali del PNRR saranno raggiungibili in un contesto che, dopo la pandemia, si presenta profondamente mutato rispetto al periodo precedente.

L'analisi compiuta dalla Corte mette in evidenza la buona attitudine da parte dei Comuni a realizzare interventi di ridotta dimensione finanziaria, sia per le semplificazioni operate dalla normativa che per la minore complessità delle opere; questo dato conferma, quindi, che maggiore attenzione deve essere rivolta alle grandi opere, perché su queste si gioca la riuscita del programma<sup>34</sup>. Se per la gestione delle risorse stanziare per far fronte

<sup>33</sup> In letteratura sul rapporto tra legalità e risultato è vasta, per tutti M. IMMORDINO, A. POLICE, *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2004; M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legali di risultato*, Torino, 2003; di recente si veda S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in <https://spec.unibo.it/spisa/it/risorse-online/relazioni-book-contributi/perongini-sergio-il-principio-del-risultato-e-il-principio-di-concorrenza-nello-schema-definitivo-di-codice-dei-contratti-pubblici-pdf.pdf>.

<sup>34</sup> G. GARDINI, *Dalla "questione meridionale" alla "questione settentrionale": l'amministrazione regionale in cerca di identità*, in *Le Istituzioni del federalismo*, disponibile all'indirizzo [www.regione.emilia-romagna.it](http://www.regione.emilia-romagna.it), 1.2, 2010, 11 ss. e E. RINALDI, *L'accentramento del potere*

all'emergenza le amministrazioni pubbliche locali hanno dimostrato buona volontà e senso del dovere, per affrontare l'effettiva attuazione del Piano e delle riforme necessarie per realizzarla occorre uno sforzo radicale anche sul versante finanziario e contabile dove equilibrio, programmazione, efficienza, controllo<sup>35</sup> dovrebbero essere le parole d'ordine. Questi temi non potendo trovare spazio in queste poche cartelle vengono lasciati librare nonostante il peso del loro significato.

*amministrativo nel PNRR tra esigenze di uniformità e istanze di differenziazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2022. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>.

<sup>35</sup> Quello del controllo è argomento di grande interesse e dibattito non solo sul piano strettamente tecnico-giuridico ma anche politico-istituzionale per stabilire come la Corte dei conti dovesse esercitare il controllo sulla gestione. Con riferimento al PNRR si veda A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza del controllo concomitante*, in *Riv. Corte dei conti*, 2021, 1 e ss.. Detto controllo è stato inibito dal decreto-legge n.44 del 2023, convertito nella legge n.74 del 2023, con effetto a partire dal 22 giugno 2023, data dalla quale continua trovare applicazione il controllo di gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, come previsto dall'art.7, comma 7, del decreto-legge n.77 del 2021. Da una prospettiva diversa e nel perseguimento di obiettivi di tutela ambientale, si occupa di controlli finalizzati ad attuare il "principio di prossimità ambientale", G. DE GIORGI CEZZI, *L'innovazione come veicolo primario di sussidiarietà e di utilità generale*, in *Rivista Corte dei conti, Quaderni 3*, 2021, 79 e ss.