Consiglio Nazionale delle Ricerche

ITALIAN PAPERS ON FEDERALISM

Rivista giuridica on-line – ISSiRFA – CNR

MARCO BEVILACQUA*

Sugli strumenti finanziari di ausilio pubblico nel prisma del PNRR**

ABSTRACT (EN): The issue of public financial aids has historically been linked to particular models of public economic interventionism and recently it has acquired greater importance due to the significant resources allocated by the Next generation Eu program. The author, therefore, analyzes the impact of the Italian NRRP's innovations on the role which the local administrations should take in the public funding management, especially grants.

ABSTRACT (IT): Il tema degli ausili finanziari pubblici è storicamente connesso a peculiari forme di intervento pubblico nell'economia e ha acquisito di recente maggior rilievo in ragione dell'ingente quantità di risorse stanziate Next generation Eu. L'autore, dunque, si interroga circa l'impatto delle novità introdotte dal PNRR sul ruolo che gli enti territoriali saranno tenuti ad assumere nella gestione dei finanziamenti pubblici, specie di quelli a fondo perduto.

SOMMARIO: 1. I cambiamenti dell'intervento pubblico nell'economia. – 2. La funzione di ausilio finanziario pubblico. – 2.1. PNRR e la dimensione federale degli ausili finanziari. – 3. Le modalità applicative degli ausili finanziari alla luce dell'art. 12 della legge n. 241/1990. – 4. L'apparente rinnovamento del sistema dei controlli sugli ausili finanziari pubblici, nel prisma del PNRR. – 5. Brevi osservazioni conclusive.

1. I cambiamenti dell'intervento pubblico nell'economia

Le considerazioni che seguono concernono il tema delle decisioni amministrative riguardanti l'adozione di strumenti di incentivazione o di finanziamento pubblici per risollevare settori del mercato in difficoltà. In particolare, si affronteranno le implicazioni derivanti da un rafforzamento dello «Stato finanziatore»[1] che, in verità, costituisce una prassi assai risalente e non necessariamente connessa a situazioni emergenziali.

La nozione di "Stato finanziatore" non coincide con quella di "Stato investitore" in opere pubbliche e reti di servizi che, al contrario, richiama la funzione promotrice dell'intervento pubblico nell'economia. Lo Stato finanziatore ha fondamentalmente il compito di erogare ausili economici come modalità di direzione pubblica dell'attività economica privata. Sicché, il privato che riceve l'ausilio finanziario sarà tenuto ad assolvere a taluni compiti nell'ottica di perseguire l'interesse pubblico prestabilito. Tale modello di intervento pubblico nell'economia

* Dottorando di ricerca in Diritto amministrativo presso l'Università di Pisa.
** Articolo sottoposto a referaggio.
[1] Espressione coniata da Donatello Serrani nell'omonima monografia, Angeli, Milano, 1971; più di recente, si v. A AVERARDI, *Gli ausili pubblici al settore cinematografico tra eccezione culturale e regole di mercato*, in *Munus*, 1, 2019, p. 259.

trova espressione nell'impiego di sovvenzioni, contribuzioni a fondo perduto, incentivi, e altri simili strumenti, i cui caratteri verranno analizzati nel paragrafo che segue; tuttavia, nel corso degli ultimi anni, sembrerebbero aver perso quel carattere di utilità allo sviluppo economico – soprattutto locale –, trovando invece larga diffusione in epoca emergenziale.

Nell'evidenziare il carattere parziale e frammentario di questa breve ricognizione, urge precisare che i mezzi sopra richiamati presentano, in verità, caratteri molto diversi fra loro. Fin troppo spesso, infatti, agevolazioni, finanziamenti, e così via, vengono posti sullo stesso piano e talvolta confusi. Ciò costituisce un ulteriore motivo per operare una razionalizzazione del sistema dei finanziamenti pubblici.

In tale quadro, non è irrilevante chiedersi quale ruolo saranno tenuti ad assumere gli enti territoriali oscillando fra due apparenti finalità: da un lato, di contribuire a definire una «biografia»[2] dello sviluppo economico nazionale, fornendo maggior rilievo agli strumenti di coordinamento tradizionali (come il sistema di conferenze), per delineare il complesso di azioni – centrali e periferiche – più idonee al perseguimento delle finalità pubbliche; dall'altro, allo scopo di dare attuazione alle direttive di indirizzo del governo centrale, specie nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

È noto il forte divario in termini di efficienza fra Regioni che rischia di accentuarsi se si procedesse con l'attribuzione a queste di maggiori poteri gestori, poiché quelle dotate dell'*expertise* necessaria al governo del PNRR garantiranno una maggiore efficienza nell'azione amministrativa, a differenza degli enti territoriali che hanno sempre proceduto all'esternalizzazione dei servizi. Ne discende che l'idea, secondo cui solo il mercato e non già anche lo Stato – a talune condizioni e in casi predeterminati – possa generare crescita economica e sociale, sembrerebbe aver perso di attualità. In siffatto contesto, si illustreranno le luci e le ombre dell'attuale modello di *governance* del PNRR per verificarne la tenuta a livello territoriale, con specifico riguardo agli strumenti di finanziamento a fondo perduto.

Orbene, sulla scorta del tentativo di ricostruire il complesso riparto di competenze fra Stato, Regioni ed enti locali in materia di gestione dei finanziamenti pubblici in ambito del *Next generation Eu*, delle modalità di trasferimento delle risorse dal Governo alle autonomie territoriali e dei relativi controlli – interni ed esterni – sul decentramento del ruolo pubblico nello sviluppo dell'economia, si valuterà se non sia preferibile una centralizzazione della gestione delle risorse europee. A tal fine si analizzeranno gli orientamenti giurisprudenziali per verificare se sussistono taluni limiti alla discrezionalità amministrativa degli enti sovvenzionatori. Può anticiparsi, invero, che riguardo all'esercizio di siffatto potere discrezionale rilevano due aspetti: da un lato, è opportuno evidenziare che la disciplina eurounitaria sugli «aiuti di Stato»[3] che sono tendenzialmente vietati. L'art. 107, par. 1, TFUE ne stabilisce l'incompatibilità «sotto qualsiasi forma» in quanto, favorendo talune imprese, si

[2] G. ELLA PORTA, *Programmazione regionale e previsione economica*, in *Riv. int. sc. soc.*, 2, 1959, p. 103.

[3] Sul punto, la letteratura è sterminata; rispetto all'argomento trattato, senza pretesa di completezza, cfr. T. BALLARINO, L. BELLODI, *Gli aiuti di Stato nel diritto comunitario*, Editoriale scientifica, Napoli, 1997; G.M. ROBERTI, *Aiuti di Stato alle imprese pubbliche e privatizzazioni*, in *Dir. un. eur.*, 1, 1998, p. 143 ss.; E. TRIGGIANI, *Aiuti di Stato (dir. Unione europea)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2013; O. PORCHIA, *Aiuti di Stato*, in *Digesto disc. pubbl. (agg.)*, Utet, Torino, 2010; C. FIGLIOLIA, *I limiti al recupero degli aiuti di Stato incompatibili con il mercato interno*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2016, p. 119.

rischierebbe di falsare il gioco della concorrenza. Dunque, il *punctum dolens* non riguarderebbe tanto la forma con la quale viene erogato l'aiuto finanziario, comprendendovi anche le sovvenzioni, ma il vantaggio assicurato al soggetto che deve essere idoneo a falsare la concorrenza. Di recente, il divieto in parola è stato fortemente ridimensionato[4] per contrastare gli effetti economici e sociali provocati dall'epidemia da Covid-19.

Sotto diverso profilo assumono rilevanza i limiti nazionali come il buon andamento di cui al combinato disposto fra il primo e il secondo comma dell'art. 97 della Costituzione. Non è un caso che nel 2012 l'articolo sul buon andamento fu integrato con il richiamo all'esigenza per cui le pubbliche amministrazioni devono assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese nell'esercizio del potere pubblico. Una buona amministrazione si riflette proprio sulla corretta gestione delle risorse e dei mezzi finanziari pubblici, cosicché siano garantiti i predeterminati *standard*[5] qualitativi dei servizi essenziali erogati.

A seguito della crisi economica del 2008, su forte impulso dell'Unione europea, nel secondo decennio del Duemila furono introdotti impegnativi programmi di *spending review* che, da allora, le amministrazioni pubbliche sono tenute a rispettare. A tali interventi, resi necessari dall'esigenza di contenere gli effetti negativi della crisi, seguì un periodo di austerità e di tagli alla spesa pubblica, caratterizzati dalla riduzione degli ausili finanziari ai privati. In un primo momento, non ci si accorse delle conseguenze che avrebbe portato una simile riforma, seppur dovuta alle esigenze contingenti. Solo in presenza di una grave situazione di crisi, come la pandemia di coronavirus, fu evidente l'errore di apportare dei tagli eccessivi alla spesa pubblica per talune prestazioni essenziali ai cittadini.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha posto in luce le difficoltà del settore privato nel gestire l'erogazione di taluni servizi essenziali imprescindibili, *in primis* quello sanitario[6]. Nonostante le crisi sanitaria, economico e finanziaria, il *Next Generation Eu* costituisce una fondamentale opportunità di correggere le disfunzioni dell'amministrazione pubblica. Più precisamente, con la pandemia si è diffusa una nuova forma di intervento pubblico nell'economia[7], ovvero quella di promozione di determinati settori merceologici attraverso l'incentivazione delle attività industriali. Si delinea così la figura del cosiddetto «Stato

[4] Dal 2020, sono state introdotte alcune deroghe al divieto di aiuti di Stato, legittimate dal parr. 2 e 3, lettera b), dell'art. 107 TFUE, secondo cui, rispettivamente, sono compatibili con il mercato interno gli aiuti pubblici destinati a ovviare ai danni arrecati dalle calamità naturali oppure da altri eventi eccezionali e quelli destinati a porre rimedio ad un grave turbamento dell'economia di uno Stato membro. Si tratta di interventi di ausilio finanziario fortemente funzionalizzati, nel senso che debbono servire unicamente a coprire i danni causati direttamente dalle misure restrittive che impediscono *de jure* o *de facto* al beneficiario dell'aiuto di esercitare la sua attività economica o una parte specifica e separabile della sua attività, come specificato dalla Commissione (cfr. la comunicazione 2021/C 34/06).

[5] Sul rilievo di garantire dei generali livelli di erogazione dei servizi essenziali, sia consentito rinviare a M. BEVILACQUA, *Il rapporto «risorse-*performance*» nel federalismo sanitario: l'esperienza delle Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza*, in M. BEVILACQUA, L. NOTARO, G. PROFETA, L. RICCI, A. SAVARINO (a cura di), *Malattia psichiatrica e pericolosità sociale: tra sistema penale e servizi sanitari*, Atti dell'omonimo Convegno tenutosi presso l'Università di Pisa il 16-17 ottobre 2020, Giappichelli, Torino, 2021, pp. 235-253.

[6] Sotto vari profili, compreso quello di ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, v. L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin.*, 1, 2003, p. 70 ss.

[7] Da ultimo, cfr. in tema G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, il Mulino, Bologna, 2022.

promotore»[8] che si basa su politiche industriali temperate per salvaguardare l'economia di mercato e la libertà d'impresa attraverso massicci prestiti pubblici alle imprese, assegni in bianco rilasciati dalle banche centrali per consentire ai governi di adottare politiche di stimolo fiscale su larga scala, blocco dei licenziamenti, accollo pubblico dei rischi di impresa prolungato nel tempo. Rispetto a ciascuno di questi fattori lo Stato sta cercando di svolgere un ruolo nuovo di promozione e di sostegno.

2. La funzione di ausilio finanziario pubblico

In questo paragrafo si procederà a una ricostruzione, senza pretesa di completezza, degli strumenti che possono essere ricondotti alla più ampia funzione di ausilio finanziario pubblico. Piuttosto che ripercorrere l'evoluzione storica della funzione in parola, attraverso lo sviluppo della legislazione in materia di ausili finanziari pubblici[9], ciò che rileva è individuare la funzione annessa ai vari strumenti di finanziamento. Di conseguenza, sarà possibile impostare il problema non solo delle interconnessioni della funzione ausiliatrice con i modelli di intervento pubblico nell'economia, bensì anche quello del controllo sulle attività sovvenzionate.

Stante l'ingente quantità di risorse economiche che l'Unione europea ha stanziato a favore dell'Italia (ben 235,12 miliardi di euro, di cui ben 68,9 a fondo perduto)[10], si tratta di stabilire quali saranno le modalità con cui si provvederà a distribuirle fra i vari settori. Occorre altresì anticipare che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza fa riferimento in una sola occasione alle sovvenzioni a fondo perduto, e segnatamente nella parte introduttiva dedicata ai principali strumenti messi a disposizione dal *NgEu*.

È noto che il nostro ordinamento non contempla alcuna definizione legislativa dello strumento giuridico della «sovvenzione», né è presente una disciplina unitaria per la categoria più generale degli ausili finanziari. Nondimeno, tra le ragioni principali per cui lo Stato corrisponde sovvenzioni, incentivi o finanziamenti pubblici si ravvisa quella di «accrescere, attraverso l'occupazione, il benessere sociale di una nazione»[11].

Così come vengono impiegate, indistintamente, dal legislatore denominazioni diverse, come sovvenzione, contributo, concorso, premio, sussidio e simili, non traspare l'intenzione di volersi riferire a istituti differenti. Più precisamente, sono due le normative che vengono in rilievo con riguardo alle sovvenzioni, contributi, sussidi e vantaggi economici: l'art. 12 della legge 7 agosto

[8] Espressione che dà il titolo al volume di F. BASSANINI, G. NAPOLITANO, L. TORCHIA (a cura di), *Lo Stato promotore. Come cambia l'intervento pubblico nell'economia*, il Mulino, Bologna, 2021; il capitolo a cura di G. MOCAVINI e V. TURCHINI, *Il sostegno alle imprese*, p. 91 ss.

[9] Per una disamina dettagliata della materia, v. G.P. MANZELLA, *Gli ausili finanziari*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, *Dir. amm. spec.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 2003, p. 3729 ss.

[10] Poiché l'Italia ha raggiunto i 51 traguardi e obiettivi del 2021, il 30 dicembre 2021 il Governo ha inviato alla Commissione europea a richiesta di pagamento della prima rata da 24,1 miliardi di euro, costituita da 11,5 miliardi di contributi a fondo perduto e 12,6 miliardi di prestiti. La Commissione ha due mesi di tempo per valutare il reale raggiungimento degli obiettivi e, in tal caso, erogare l'intero ammontare della rata (giova ricordare che ad agosto 2021 furono erogati a titolo di prefinanziamento il 13 per cento dell'importo complessivo pari a 24,9 miliardi di euro).

[11] G. CASTALDI, *Sovvenzioni, incentivi e finanziamenti pubblici*, in *Dig. disc. priv.*, sez. comm., XV, Utet, Torino, 1998, p. 84 ss.

1990, n. 241 (di cui *infra* al par. 3) e gli artt. 26, c. 1 e 2, e 27 del d.lgs. n. 33 del 2013[12], in tema di trasparenza. Dopodiché, esiste una costellazione di normative speciali che consentono l'adozione di misure destinate a particolari settori merceologici.

Ciò su cui la dottrina sembra convergere è il rilievo per cui tutte queste diverse denominazioni possono confluire nella più ampia categoria dei finanziamenti pubblici[13], che comprendono quelle decisioni di finanziamento assunte da pubblici poteri al fine di concedere a un soggetto la proprietà di una somma di danaro con obbligo di svolgere una determinata attività. Tuttavia, *prima facie* sembrerebbe potersi ricondurre tutti gli strumenti poc'anzi accennati alla più ampia categoria degli ausili finanziari pubblici.

In tal senso, la *finanza agevolata* può essere definita come l'insieme degli investimenti a favore delle imprese per la copertura di (almeno) parte del fabbisogno finanziario, tale da incidere positivamente sullo sviluppo aziendale[14].

Parte della dottrina[15] opera una suddivisione della macro categoria degli ausili finanziari, la cui terminologia è stata adottata ai fini della presente indagine: gli incentivi a fini di sostentamento (o di mero conferimento), incentivi di attività e incentivi di risultato. Tale suddivisione si fonda sul rapporto dicotomico tra l'interesse pubblico a che sia svolta una determinata attività, e l'interesse del privato ad ottenere il beneficio finanziario.

Vi sono casi in cui lo Stato eroga un puro e semplice incremento patrimoniale a beneficio del privato, senza pretendere alcuna controprestazione. Tipico è il caso dei sussidi ai soggetti indigenti o di quelli in favore dei soggetti colpiti da particolari calamità. In tale ipotesi, in capo al soggetto beneficiario non ricade alcun obbligo circa le modalità di impiego del denaro ricevuto: si pensi ai contributi donativi[16] svincolati da qualsivoglia adempimento ed erogati dal governo italiano durante la prima fase del corso della pandemia a beneficio di determinate categorie di lavoratori[17].

Poi vi sono gli incentivi, che invece costituiscono una forma di controllo pubblico sull'attività economica del privato. In tali casi si ha una «funzionalizzazione»[18] dell'attività del

---

[12] Per quanto qui interessa, la deliberazione dell'ANAC n. 59/2013, nel delimitare l'ambito oggettivo di applicazione degli artt. 26 e 27 del d.lgs. n. 33/13, ha precisato che la più ampia categoria di ausili pubblici comprende tutti quegli strumenti finanziari che «sono volti a sostenere un soggetto sia pubblico che privato, accordandogli un vantaggio economico diretto o indiretto mediante l'erogazione di incentivi o agevolazioni che hanno l'effetto di comportare sgravi, risparmi o acquisizione di risorse».

[13] P. NUNZIATA, *La revoca dei finanziamenti pubblici: meccanismo risolutorio o espressione dei poteri autoritativi della pubblica amministrazione?*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 4, 2000, p. 1437.

[14] E. IANNUZZI, M. LETTIERI, *La comunicazione finanziaria e la finanza agevolata*, in *Esperienze d'Impresa*, 1, 2007.

[15] D. SERRANI, *Lineamenti storici della legislazione di ausilio finanziario pubblico in Italia*, in *Quad. st. delle Marche*, 9 (3), 1968, pp. 458-485.

[16] Si pensi ai quattro decreti *Ristori* che hanno introdotto, direttamente sui conti correnti delle imprese o dei professionisti, contributi che variano dal 100 al 400 per cento delle perdite a causa delle limitazioni o chiusure dovute al contenimento dell'emergenza epidemiologica. Sebbene a una prima lettura possa sembrare che l'erogazione di tali contributi sia posta esclusivamente a vantaggio del destinatario, il legislatore persegue in realtà l'obiettivo di incentivare la ripresa di determinati settori merceologici.

[17] È stato correttamente evidenziato che, specie durante le prime fasi dell'emergenza, non furono complessivamente rafforzati nel decreto Rilancio (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34) «gli strumenti diretti, come investimenti, trasferimenti o prestiti, maggiormente in grado di catalizzare l'interesse del settore privato con cui investire, concentrati su misure precise capaci di condizionare le aspettative di imprese e famiglie» (M. MACCHIA, *Lo strumentario giuridico per le misure di rilancio*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2020, p. 619).

[18] D. SERRANI, *Lineamenti storici della legislazione di ausilio finanziario pubblico in Italia*, cit., p. 485.

privato che si innesta in una preventiva programmazione economica dell'ente erogatore. Invero, già nel secondo dopoguerra la legislazione speciale introdusse degli "incentivi" sotto forma di riduzioni fiscali, tariffarie e agevolazioni creditizie[19], al fine di offrire una riduzione dei costi dell'attività di impresa. Gli incentivi pubblici sono stati studiati anche dalla letteratura americana[20] nel campo della riqualificazione dei *brownfields*, appurando che gli incentivi funzionerebbero solamente quando il privato ritenga l'attività profittevole. Mentre i governi hanno interesse ad assicurare che i siti di *brownfields* più problematici siano riqualificati, gli incentivi finanziari non appaiono così attrattivi rispetto a un progetto urbanistico ben congegnato.

Si pone, al riguardo, il problema della coercibilità dell'azione o della condotta prescritta al beneficiario di tali risorse. Nel caso di incentivazione dei servizi essenziali, o di settori merceologici ritenuti nevralgici per la ripartenza economica del Paese, il progetto, programma o missione, che dir si voglia, costituiscono il presupposto per un efficiente investimento delle risorse. Sicché, il privato potrà beneficiare del finanziamento a fondo perduto solo in caso di soddisfacimento delle condizioni individuate *ad hoc* a seconda del tipo di progetto. In quest'ottica, si è affermato che il privato sarà tanto più incentivato ad accettare il beneficio finanziario quanto più lo Stato si farà carico del rischio[21]. Il contenimento della responsabilità in capo ai privati beneficiari di sovvenzioni comporta però evidenti problematiche concernenti l'efficacia dell'azione amministrativa, in quanto l'amministrazione procedente dovrà poter svolgere delle valutazioni periodiche sull'attività del privato.

Al riguardo, la dottrina distingue, da un lato, le sovvenzioni, che consistono in finanziamenti connessi allo svolgimento di una determinata attività da parte del privato. In quest'ottica, se il privato non compie l'attività richiesta, sarà tenuto a restituirla «ma non potrà essere obbligato ad assumere il comportamento che ha tralasciato»[22]. Dall'altro, vi sono i contributi generici per cui in caso di mancato compimento dell'azione richiesta, l'amministrazione può anche ricorrere «a un controllo sostitutivo compiendo, o facendo compiere per conto di chi vi è tenuto, l'azione da questo omessa»[23]. Se si osserva l'andamento ondivago degli orientamenti in dottrina, per taluni autori i «sussidi» sarebbero particolari «sovvenzioni»[24]; per altri[25], i primi sarebbero in generale tutti quei provvedimenti con cui la pubblica amministrazione si priva di propri beni o somme di denaro o comunque attribuisce diritti.

Cosa diversa sono i contributi a fondo perduto perché, limitandosi – per ora – a un'interpretazione letterale, tali somme una volta erogate non sono vincolate da alcun obbligo restitutorio – come i sussidi. Tuttavia, nel contesto del *Recovery Plan* tale categoria viene

[19] A. GRAZIANI, *L'industrializzazione efficiente*, in *Nord e Sud*, 92-93, 1967, pp. 8 ss.
[20] Cfr. A. ECKERD, R.L. HEIDELBERG, *Public incentives, market motivations, and Contaminated Proprieties: New Public Management and Brownfield Liability Reform*, in *Public Administration Review*, vol. 75 (2), 2014, pp. 252-261. Sul fronte italiano, si v. da M. PASSALACQUA, B. POZZO (a cura di), *Diritto e rigenerazione dei* brownfields, Giappichelli, Torino, 2019.
[21] Cfr. K. WERNSTEDT, P.B. MEYER, A. ALBERINI, *Attracting private investment to contaminated properties: the value of public interventions*, in *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 25 (2), 2006, pp. 247-369.
[22] Cfr. V. OTTAVIANO, *Considerazioni sugli enti strumentali*, Cedam, Padova, 1959, p. 40.
[23] ID.
[24] M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1993, p. 688.
[25] A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, vol. 1, Jovene, Napoli, p. 550 ss.

qualificata col termine «finanziamento»: ne consegue l'esigenza di individuare i tratti distintivi fra gli incentivi pubblici e i finanziamenti a fondo perduto. I primi, ancorché non accompagnati da formule che prevedano l'obbligo di restituzione della somma finanziata, sono pur sempre vincolati dal perseguimento del fine pubblico, la cui gestione dovrebbe essere oggetto di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti (v. *infra*, par. 4); mentre, invece, più problematico è l'inquadramento dei finanziamenti a fondo perduto. Il reg. Ue n. 2021/241 suggerisce, al considerando 18, che sarebbe opportuno scegliere le tipologie di finanziamento, e le modalità di attuazione del regolamento che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, in base alla rispettiva capacità di conseguire gli obiettivi specifici delle azioni e di ottenere risultati, tenuto conto in particolare dei costi dei controlli, degli oneri amministrativi e del rischio previsto di non conformità. In questa logica, i finanziamenti a fondo perduto non sarebbero rimborsabili e costituirebbero così una forma di incentivazione *sui generis*.

Tendenzialmente, i finanziamenti a fondo perduto non dovrebbero essere restituiti, poiché sarebbe una contraddizione in termini, ma, come si vedrà rispetto ad alcuni esempi che verranno richiamati più avanti, presentano un vincolo funzionale che li accosta alla categoria degli incentivi.

Invero, i finanziamenti pubblici sono finalizzati all'attuazione delle politiche pubbliche e si caratterizzano per il fatto che l'ente sovvenzionatore partecipa, attraverso l'erogazione di una somma di denaro, alla realizzazione di un progetto a rilevanza pubblica proposto da uno o più beneficiari. Più precisamente, il fondamento di tali strumenti deve rintracciarsi nell'art. 41, terzo comma, della Costituzione a norma del quale la concessione di tali ausili finanziari è uno dei mezzi attraverso i quali l'attività economica privata o pubblica può essere indirizzata a fini sociali e ambientali[26].

A differenza del passato, in cui si registrava l'inesistenza di strutture organizzative stabili per l'amministrazione degli incentivi, la presenza di organi pubblici istituiti *ad hoc* per la *governance* dei programmi e delle missioni previste dal PNRR, come gli intermediari pubblici di investimento (ad es. Cassa Depositi e Prestiti[27] S.p.A. – da ora anche CDP), consente di affermare che piuttosto di sovvenzioni i finanziamenti a fondo perduto saranno erogati a titolo di veri e propri incentivi in conto interessi.

A tal riguardo, si pensi alle prime risorse stanziate a favore delle piccole e medie imprese tramite SIMEST S.p.A., appartenente al gruppo CDP, riguardanti le sole spese legate alla transizione digitale ed ecologica[28]. Parte del finanziamento non è a fondo perduto, e perciò "gratuito" (ove la gratuità va intesa in senso lato), ma l'incremento patrimoniale è solamente temporaneo in quanto le somme mutuate dovranno essere restituite. Una simile modalità si riscontra altresì nello stanziamento di contributi a fondo perduto e credito d'imposta[29],

[26] L. cost. 11 febbraio 2022, n. 1.
[27] Sul ruolo della Cassa come banca nazionale di promozione alle attività industriali, cfr. V. MANZETTI, *Cassa Depositi e Prestiti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, spec. p. 321 ss.
[28] Per maggiori dettagli, si rinvia alla Circolare 1/394/PNRR/2021 "Transizione Digitale ed Ecologica", nonché alla pagina "FAQ" di SIMEST (https://www.simest.it/finanziamenti-pnrr/faq--operativit%C3%A0-in-pnrr) relativamente ai finanziamenti agevolati a valere sulle risorse del PNRR – *Next Generation Eu*, con termine per la presentazione delle domande prorogato al 31 maggio 2022.
[29] Che può essere elargito fino all'80 per cento delle spese sostenute per gli interventi di cui al comma 5 realizzati entro il 31 dicembre 2024.

attraverso lo strumento del *tax credit*, per le imprese turistiche, di cui all'art. 1, d.lgs. n. 152 del 2021.

Si evince come gli incentivi consistano in uno strumento di indirizzo pubblico dell'economia, poiché si tratta di risorse che si rivolgono al rinnovamento tecnologico o alla sostenibilità ambientale dell'attività di impresa.

In quest'ottica, l'espressione "finanziamento a fondo perduto", o "sovvenzione" nella traduzione del *NgEu*, rischiano di mascherare il vero intento del decisore politico che «non è quello di elargire meri benefici, ma di guidare i privati verso determinate scelte»[30]. Dalla gestione di questa prima *tranche* delle risorse a fondo perduto[31] derivanti dal *NgEu* sembrerebbe che il legislatore – eurounitario e nazionale – abbia abbandonato la tecnica del sussidio a favore di sgravi fiscali e di incentivi finanziari vincolati non solo nell'ambito di riferimento (come nell'esempio per le spese di rinnovamento digitale, tecnologico ed energetico sostenute dalle imprese turistiche), bensì anche da un punto di vista soggettivo, limitando l'accesso a tali fondi solamente agli operatori economici che possiedono determinati requisiti.

2.1. PNRR e la dimensione federale degli ausili finanziari

I rapporti fra enti locali e Regioni in materia di programmazione economico-finanziaria dipendono non già tanto dal riparto di competenze, che invece si riferisce al rapporto Stato-Regioni già regolato in linea di massima dagli artt. 117 ss. della Costituzione e dalla normativa speciale, quanto piuttosto alla gestione dei servizi pubblici locali. Difatti, l'affidamento di un servizio tramite gara pubblica o affidamento diretto è rimesso tendenzialmente alla discrezionalità dell'ente locale, trattandosi di funzione amministrativa, in ossequio all'art. 118, primo comma, Cost. Tale norma va coordinata con le materie affidate in via residuale e concorrente alle Regioni, le quali accendono ad appositi capitoli di spesa nel proprio bilancio per la gestione dei servizi ad esse collegate[32].

Invero, lo Stato conserva le funzioni amministrative concernenti la concessione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi, benefici di qualsiasi genere all'industria, mentre le Regioni e gli enti locali sono competenti riguardo alle piccole e medie imprese, comprensive delle attività dell'artigianato[33] e turistiche[34]. Al di là di queste materie, che risultano residuali

[30] D. SERRANI, *Lineamenti storici della legislazione di ausilio finanziario pubblico in Italia*, cit., p. 463.
[31] In questo senso, è stato rilevato che tali fondi «presentano un costo, in quanto non derivanti all'UE da trasferimenti esterni a titolo non oneroso, ma da risorse di bilancio rivenienti da imposte dirette sui contribuenti europei, da contributi dei singoli Paesi membri e/o da risorse a debito raccolte sul mercato. Tale costo è connesso alla contribuzione dell'Italia che riflette, sostanzialmente, il proprio peso nell'ambito del prodotto interno lordo europeo. Il risultato *a saldo* dipende dalla caratteristica di ciascun Paese membro in termini di contributore o datore *netto*» (Corte conti, sez. riun. contr., 29 marzo 2022, n. 4, *Relazione sullo stato di attuazione del PNRR*, p. 36).
[32] Secondo l'art. 33 del d.lgs. n. 267/2000 (t.u. enti locali), la corresponsione di contributi e incentivi a livello territoriale avviene mediante una gestione associata fra ente locale e Regione. In particolare, sono le Regioni stesse che «provvedono a disciplinare, con proprie leggi, nell'ambito del programma territoriale di cui al comma 3, le forme di incentivazione dell'esercizio associato delle funzioni da parte dei comuni, con l'eventuale previsione nel proprio bilancio di un apposito fondo».
[33] Artt. 12-14, d.lgs. n. 112/98.
[34] Art. 43, d.lgs. n. 112/98.

rispetto a quelle conservate in capo alle amministrazioni centrali[35], gli ausili finanziari pubblici, di rilevanza economica strategica o conseguenti a interventi valutabili solo su scala nazionale, sempre nell'ambito dello sviluppo industriale, sono individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa consultazione della Conferenza Stato-Regioni, ai sensi della lettera o), c. 1, art. 18 del d.lgs. n. 112/98. Tuttavia, con riguardo alle attività di incentivazione, secondo taluni, sarebbe più corretto «graduare» i conferimenti degli incentivi in via prudenziale, «giustificato dal diverso grado di capacità di gestione delle Regioni»[36].

Più precisamente, nell'ambito del cosiddetto «federalismo amministrativo»[37] non sono state trasferite le funzioni e i compiti amministrativi delle materie elencate dal comma 3 dell'art. 1 della l. n. 59 del 1997. Ne discende che, in generale, alle Regioni e agli enti locali sono devolute le attività di organizzazione e di programmazione, di vigilanza, nonché di adozione di provvedimenti contingibili e urgenti previsti dalla normativa citata e da quella ivi richiamata, salvo che nelle materie escluse.

Nonostante il forte decentramento su cui è improntata la riforma del Titolo V della Costituzione, le norme citate per il conferimento delle funzioni dello Stato alle Regioni non solo hanno confermato i poteri di indirizzo e coordinamento delle amministrazioni centrali[38], ma testimonierebbero una tendenza conservata anche in occasione delle prime fasi di attuazione del PNRR. In tal senso, il Piano prevede che, per garantire la «buona amministrazione»[39], la pianificazione di dettaglio delle attività e la verifica dell'attuazione dovranno essere assicurati in Conferenza Unificata tra governo, Regioni ed enti locali[40].

Ebbene, è opportuno raffrontare la lista delle materie indicate dall'art. 1 della l. n. 59/97 con le missioni del PNRR per individuare gli ambiti ove le Regioni potranno essere chiamate a gestire le risorse europee. Per quanto riguarda la prima fonte normativa, occorre scindere: certamente le Regioni e gli enti territoriali avranno un ruolo complementare nella realizzazione delle *milestone*[41] e dei *target*[42] in ambito di digitalizzazione, innovazione e competitività. Nondimeno, raffrontando le lettere d) e f) del comma 1, art. 1, l. n. 59, sembrerebbero escluse dall'intervento territoriale nell'economia, rispettivamente alle lettere richiamate, gli ambiti della «tutela dei beni culturali e del patrimonio storico artistico» – v. la missione del PNRR sulla "cultura" – e della «cittadinanza, immigrazione, rifugiati e asilo politico, estradizione» – v. la

[35] V. le materie indicate dall'art. 1, c. 3, l. n. 59/97.
[36] ID., p. 353.
[37] S. CASSESE, *Il disegno del terzo decentramento*, in *Decentramento amministrativo e riforma amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 1997, p. 417.
[38] Per un approfondimento sulla riorganizzazione delle funzioni amministrative fra Stato e Regioni prima della legge cost. n. 3 del 2001, cfr. M. ARSÌ, *Incentivi alle imprese e federalismo amministrativo*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, 2, 2000, p. 299 ss.
[39] Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, p. 49.
[40] Anche se si riferisce espressamente all'agenda per la semplificazione, Il PNRR richiama implicitamente l'art. 15 d.l. 76/20.
[41] Ovvero dei traguardi *qualitativi* da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale (es. legislazione adottata, piena operatività dei sistemi IT, ecc.).
[42] Essi consistono nei traguardi *quantitativi* da raggiungere tramite una determinata misura del PNRR (riforma e/o investimento), che rappresenta un impegno concordato con l'Unione europea o a livello nazionale, misurato tramite un indicatore ben specificato (es. numero di chilometri di rotaia costruiti, numero di metri quadrati di edificio ristrutturato, ecc.).

missione sull'inclusione. Inoltre, l'art. 1, c. 4, lett. c) stabilisce che non rientrano fra le funzioni conferite alle Regioni ed enti locali «i compiti[:] per la tutela dell'ambiente e della salute [v. le analoghe missioni previste nel PNRR;] per gli indirizzi, le funzioni e i programmi nel settore dello spettacolo [v. la missione sulla cultura;] per la ricerca [v. l'analoga missione, nonché quella sull'istruzione]».

In aggiunta, peculiare è la recente disciplina circa la promozione dell'uso dell'energie da fonti rinnovabili, di cui al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 199. L'art. 5 attribuisce al Gestore dei Servizi Energetici S.p.A. il compito di erogare strumenti di incentivazione tariffaria, volti cioè a ridurre i costi della fornitura energetica. Si tratta, evidentemente, di un esempio di promozione accentrata delle finalità previste dal PNRR, ove il raccordo con gli enti territoriali passa in secondo piano.

Alla luce del Piano, dei decreti attuativi, nonché delle *Istruzioni tecniche per la selezione dei progetti PNRR*, pubblicate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze l'11 ottobre 2021, gli enti territoriali figurano come "enti attuatori", attribuendo alle amministrazioni centrali la titolarità degli interventi previsti dal Piano. I soggetti attuatori, a norma dell'art. 1, c. 4, lett. o), d.l. 31 maggio 2021, n. 77, sono quei «soggetti pubblici o privati che provvedono alla realizzazione degli interventi previsti dal PNRR». Infatti, il successivo art. 9, c. 1, del medesimo decreto specifica che «alla realizzazione operativa degli interventi previsti dal PNRR provvedono le amministrazioni centrali, le Regioni, le provincie autonome [...] attraverso le proprie strutture ovvero avvalendosi di *soggetti attuatori esterni* individuati nel PNRR ovvero con le modalità previste dalla normativa nazionale ed europea vigente».

Per chiarire tale sovrapposizione, giova precisare che dai soggetti attuatori si distinguono i soggetti realizzatori o esecutori che, a vario titolo, sono coinvolti nella realizzazione del progetto (come ad esempio gli enti chiamati come fornitori di beni e di servizi). Essi sono distinti dai soggetti attuatori poiché sono individuati (e dunque chiamati) proprio da questi ultimi, nel rispetto della normativa sull'evidenza pubblica.

Orbene, gli enti territoriali sembrerebbero appartenere alla categoria dei soggetti attuatori che non hanno tuttavia la responsabilità della gestione del progetto; tale onere, invece, ricadrebbe in capo all'amministrazione centrale, titolare non solo del potere di coordinamento bensì anche del monitoraggio, rendicontazione e controllo[43].

Deresponsabilizzare gli enti territoriali, soprattutto sull'attività svolta dai soggetti esecutori, può comportare gravi problemi in ordine alla necessità di garantire determinati *standard* qualitativi, più che quantitativi, dei progetti del PNRR. D'altronde, appare inverosimile che un'amministrazione centrale sia in grado di controllare e monitorare tutti i progetti ammessi, considerato che l'art. 8 del d.l. n. 77/21 consente di attribuire tali nuove funzioni a strutture dirigenziali già esistenti presso ciascuna amministrazione centrale.

Alla luce delle *Istruzioni* pubblicate dal MEF, i soggetti attuatori, fra cui vi rientrano come detto anche gli enti territoriali, debbono procedere con un "avviso pubblico in ambito PNRR"[44]

[43] In tal senso, cfr. l'art. 8 del d.l. 77/21.
[44] Ai sensi dell'art. 1, c. 9, d.l. n. 152/2021.

indicando[45], nel caso specifico dell'erogazione di sovvenzioni o contributi, il regime giuridico utilizzato a tali fini, nel rispetto della normativa vigente in materia di aiuti di Stato.

Sui complessi rapporti in tema di ausili finanziari fra Stato e Regioni giova richiamare la materia del turismo. L'art. 43 del d.lgs. n. 112/98 stabilisce che nell'ambito merceologico in parola le funzioni e i compiti amministrativi siano trasferiti dal governo centrale alle Regioni e agli enti locali. Tuttavia, l'attribuzione non si è mai concretamente realizzata, in quanto il Ministero per il Turismo ha sempre svolto una rilevante attività di indirizzo. Si pensi ai contributi a fondo perduto, in ambito del *NgEu*, promossi dal Ministero, con il relativo avviso pubblico del 23 dicembre 2021, per le strutture ricettive e gli altri operatori del comparto turistico, ricreativo, fieristico e congressuale. L'incentivo, pari a una dotazione complessiva di 600 milioni di euro, è gestito da Invitalia S.p.A.

Un altro esempio che può essere richiamato è l'avviso pubblico per la presentazione di proposte per la messa in sicurezza e/o realizzazione di palestre scolastiche, da finanziare nell'ambito del PNNR, Missione 4 – Istruzione e Ricerca, pubblicato dal Ministero dell'Istruzione il 2 dicembre 2021. Questo caso è ancor più particolare, in quanto nell'avviso non si fa neppure riferimento a un eventuale piano di distribuzione dei fondi fra le Regioni approvato in costanza di una Conferenza Unificata. Piuttosto si richiama il decreto del ministro dell'Istruzione del 2 dicembre 2021, adottato di concerto con il ministro per il Sud e la Coesione territoriale, con il ministro per la Famiglia e le Pari opportunità e con il ministro per gli Affari regionali e le Autonomie. Vero è che l'art. 33 del d.l. n. 152/21 istituisce il cosiddetto "Nucleo PNRR Stato-Regioni" presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, al fine di assicurare il coordinamento delle relazioni tra amministrazioni statali, titolari di interventi previsti dal PNRR, e gli enti territoriali. Tuttavia, alla luce degli avvisi pubblici richiamati, il Nucleo non è stato ancora consultato, risultando, al momento in cui si scrive, solo un'ulteriore concausa dell'incremento di spesa pubblica.

Ne discende un sistema in cui, per il momento, la gestione delle risorse, specie quelle di ausilio finanziario, risulta fortemente accentrata. Nondimeno, in siffatto contesto le Regioni ricoprono il ruolo non di istituzioni *partner* delle scelte di *policy* del decisore politico, specie in considerazione del fatto per cui gli enti periferici, essendo maggiormente a contatto con il proprio territorio, presentano una conoscenza più approfondita delle condizioni in cui esso versa; quanto di esecutrici dell'indirizzo centrale.

In tal senso, la funzione di indirizzo, mascherata da ausilio finanziario, costituisce la chiave di volta dell'intero sistema di attuazione del PNRR, ove allo Stato e alle amministrazioni centrali titolari di progetti è richiesto di fornire le linee guida a cui gli enti periferici dovranno conformarsi. Sarà essenziale regolare in modo chiaro il rapporto fra pubbliche amministrazioni centrali ed enti territoriali che fungono da intermediari nell'erogazione, fra l'altro, dei finanziamenti a fondo perduto.

[45] Il Governo ha precisato che nell'avviso dovranno essere indicati la base giuridica rispetto alla quale l'aiuto viene concesso; le modalità di attuazione della misura; l'indicazione dei requisiti soggettivi e oggettivi richiesti ai destinatari; la tipologia di interventi finanziabili; le regole in tema di ammissibilità della spesa; le agevolazioni concedibili.

3. Le modalità applicative degli ausili finanziari alla luce dell'art. 12 della legge n. 241/1990

Dalle considerazioni sopra riportate ne discende che tali strumenti finanziari di ausilio pubblico consistono in veri e propri modelli di intervento pubblico nell'economia i cui effetti si riproducono (altresì) sulla trascurata dimensione territoriale. Si tratta, ora, di esaminare le modalità applicative per l'erogazione dei contributi a fondo perduto, dei sussidi e delle sovvenzioni.

Al riguardo, viene in rilievo l'art. 12 della l. n. 241/90 in un'accezione piuttosto ampia circa le forme che gli ausili pubblici possono assumere. Non si fa menzione dei finanziamenti a fondo perduto, i quali potrebbero tuttavia rientrare nella più generica espressione, richiamata dalla norma, dei «vantaggi economici di qualunque genere». Come si è detto sopra (*supra* al par. 2), tali attribuzioni non dovrebbero comportare obblighi restitutori da parte del beneficiario. Eppure, sono risorse che vengono erogate solamente nei casi in cui il destinatario versi in talune condizioni e compia determinate azioni. L'amministrazione che intenda avvalersene procede ad adottare un provvedimento di natura concessoria in ossequio all'art. 12 nel rispetto della procedura a evidenza pubblica, il cui effetto giuridico prevalente consiste nell'attribuzione di una somma di danaro o di altro bene economicamente valutabile senza che ciò comporti a carico del beneficiario un obbligo di restituzione o alcuna obbligazione di pagamento nei confronti della pubblica amministrazione[46].

Di recente, la Corte dei conti si è pronunciata nel senso in cui «l'erogazione di somme non riconducibili al disagio o che trovino titolo in altre o precedenti situazioni ad esso non assimilabili non sono da ricondurre»[47] alla categoria delle sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici. L'Istituto contabile richiama, a supporto di tale impostazione, l'art. 22., c. 2, l. n. 328/2000 che elenca gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi. Si tratta di interventi e servizi sociali che tuttavia ricoprono solo una porzione del novero delle cause che giustificano l'attribuzione degli ausili finanziari. Più precisamente, si tratta di interventi che, al più, possono considerarsi cogenti finalità solamente per la categoria dei sussidi, nel limitato ambito della normativa dedicata agli enti locali.

Dunque, gli ausili pubblici sinora descritti rilevano solo nel caso in cui abbiano ad oggetto il «trasferimento di corrispettivi economici a favore dei richiedenti»[48]; è altresì consentito il trasferimento di un bene immobile[49] Tuttavia, la giurisprudenza contabile ammette deroghe – come per l'ipotesi del comodato ad uso gratuito – alla disciplina di cui all'art. 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 laddove l'attività concretamente svolta dal soggetto destinatario di tali beni sia senza scopo di lucro e l'ente procedente sarà tenuto a verificare non solo lo scopo/le finalità perseguite dall'operatore, ma anche e soprattutto le modalità concrete con cui è svolta l'attività che coinvolge l'utilizzo del bene pubblico messo a disposizione.

---

[46] E. CROCI, G. PERICU, *Sovvenzioni*, in *Enc. giur.*, XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, p. 244; in senso conforme, cfr. pure G. PERICU, *Le sovvenzioni come strumento di azione amministrativa*, Giuffrè, Milano, 1971.
[47] Corte conti, sez. contr. Emilia-Romagna, 28 luglio 2021, n. 130, *cons. diritto*, § 3.2.
[48] Cons. St., sez. VI, 9 novembre 2006, n. 6612, *cons. diritto*, § 3.
[49] V. Corte conti, sez. contr. Molise, del. 15 gennaio 2015, n. 1.

Tuttavia, i finanziamenti a fondo perduto, trattandosi di erogazioni non soggette a una controprestazione di rimborso, dovrebbero ricondursi più a un modello donativo anziché concessorio. Ne discende il problema di dove rintracciare il reciproco beneficio che invece connota l'attribuzione di finanziamenti pubblici.

La questione ora posta può essere risolta indagando i profili rilevanti della causa del contratto concessorio di ausilio finanziario, ovvero dell'interesse pubblico perseguito dall'amministrazione procedente. Secondo Carabba[50], il rapporto che sorge fra pubblica amministrazione e soggetto incentivato a seguito dell'atto-incentivo si pone nei termini di un «rapporto di collaborazione» che soddisfa contemporaneamente l'interesse pubblico e l'interesse privato. Si tratterebbe, in sostanza, di una relazione pubblico-privato fondata sul principio costituzionale della leale collaborazione di cui all'art. 116 Cost., non solo fra soggetti pubblici bensì anche fra pubblico e privato. Si tratta, in sostanza, di un «contratto di programmazione»[51] in cui il finanziamento pubblico è l'oggetto, mentre l'interesse generale che si vuole perseguire con siffatta azione amministrativa costituisce la causa.

Invero, disattendendo la posizione di parte della dottrina[52], la ragione del ricorso a un siffatto strumento di intervento dello Stato nell'economia si individua nel contesto socio-economico e, più precisamente, nell'impossibilità per l'amministrazione procedente di organizzare il sistema economico secondo meccanismi ordinari. Vero è che il ruolo dello Stato nell'economia può assumere molteplici forme ed essere caratterizzato dal perseguimento dei fini più vari, ma come già precisato il ricorso agli ausili finanziari deve essere inteso come rimedio straordinario per risanare un mercato in difficoltà, e non già come strumento ordinario di intervento.

Nelle ipotesi delle sovvenzioni, o più in generale dei finanziamenti pubblici a fondo perduto, si verifica una situazione differente nella quale si assiste a una vera e propria scelta del *policy maker* circa quali settori dell'economia sostenere con iniezioni di capitale. Tanto è vero che l'utilizzo della sovvenzione è possibile in tutti quei casi in cui l'ente pubblico non è obbligato ad applicare la disciplina degli appalti[53]. Dunque, nella sovvenzione, l'ente esternalizza in ogni caso la realizzazione dell'opera o la gestione del servizio ma ne perde la titolarità a differenza di quanto accade con l'appalto. I risultati derivanti dall'attuazione del progetto sono, sì, di rilievo pubblico ma si tratta pur sempre di attività di dominio privato.

Le agevolazioni pubbliche a fondo perduto non costituiscono, infatti, una qualche sorta di investimento dello Stato nell'attività privata: attraverso gli incentivi o sovvenzioni, lo Stato interviene per sollecitare la ripresa di un settore. In questa logica, i finanziamenti a fondo perduto si avvicinerebbero più alla categoria degli incentivi e delle sovvenzioni, piuttosto che ai sussidi. In effetti, si tratta di contributi alle attività economiche le quali, con riguardo ad esempio a quelle beneficiarie in conseguenza dell'emergenza sanitaria da Covid-19, hanno subito un pregiudizio economico in termini di riduzione del fatturato o di maggiori oneri

[50] ID., *Incentivi finanziari*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 963 ss.
[51] M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, il Mulino, Bologna, 1977, p. 225.
[52] G. CASTALDI, *Sovvenzioni, incentivi e finanziamenti pubblici*, *Dig. disc. priv.*, Sez. comm., XV, Torino, 1998, p. 84.
[53] In questo senso, cfr. R. CIPPITANI, *Il concetto giuridico di sovvenzione nel diritto dell'Unione europea e nel diritto nazionale*, in *Contratto e impresa/Europa*, 1, 2011, p. 335 ss.

sempre legati alla pandemia. Tale funzionalizzazione ha una rilevanza dirimente rispetto alla natura del mezzo che verrà impiegato dal decisore politico.

In sostanza, tramite le sovvenzioni il privato non è chiamato ad assolvere a una funzione che normalmente è propria dell'apparato burocratico, che ne resta titolare, quanto piuttosto viene "invitato", con denaro pubblico, a svolgere un'attività di matrice privatistica – quale un'attività economica o d'impresa *ex* art. 41 Cost. – che assume una «finalizzazione pubblica di fronte all'ordinamento»[54]. In questo senso, il servizio pubblico connesso agli ausili acquisisce una connotazione oggettiva, riferendosi esclusivamente al regime a cui deve conformarsi il privato, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del soggetto che la esercita[55].

Pertanto, alla luce della genericità delle forme che gli ausili pubblici possono assumere, l'art. 12 si presenta come principio generale dell'azione amministrativa in quanto l'erogazione di tali somme non può considerarsi completamente libera. La giurisprudenza amministrativa ha infatti assunto una posizione rigorosa nel ritenere che tale attività sia connotata da una discrezionalità fortemente limitata[56], «incanalata mediante la preventiva predisposizione di criteri e modalità di scelta del progetto o dell'attività da beneficiare»[57]. Si tratta, fondamentalmente, di una sorta di «autolimite»[58] che costituisce condizione di validità del provvedimento concessorio. Tale predeterminazione costituisce altresì il parametro per il controllo e la verifica delle ragioni dell'impegno di spesa, cosicché sia possibile scongiurare fenomeni corruttivi[59].

4. L'apparente rinnovamento del sistema dei controlli sugli ausili finanziari pubblici nell'ambito del PNRR

Nell'ambito del PNRR, il legislatore ha introdotto alcune novità rispetto all'attuale sistema di controllo sugli interventi pubblici nell'economia previsti dal Piano. Anzitutto, il d.l. n. 77 del 2021 è espressione della tendenza a centralizzare non solo le attività di *governance* delle risorse stanziate dal *NgEu* bensì anche quelle conseguenti di controllo, mediante l'attribuzione delle funzioni di monitoraggio sull'impiego dei fondi europei a organi interni al governo, come la Segreteria tecnica per il PNRR e la cosiddetta Cabina di regia (art. 2). In secondo luogo, la

[54] S. CASSESE, *I servizi pubblici locali nel mezzogiorno*, Formez, Roma, 1969.
[55] Così, cfr. M. CARABBA, *Incentivi finanziari*, cit., p. 971.
[56] Nonostante tale configurazione, la giurisprudenza amministrativa consolidata attribuisce al giudice ordinario la giurisdizione sulle controversie aventi a oggetto provvedimenti "attributivi di vantaggi economici", anche nelle ipotesi di revoca degli stessi e dunque nel pieno esercizio del potere di autotutela. Il Consiglio di Stato (Ad. Plen., 29 gennaio 2014, n. 6) ha ritenuto di confermare tale indirizzo giurisprudenziale, con la precisazione che «qualora la controversia attenga alla fase di erogazione o di ripetizione del contributo sul presupposto di un addotto inadempimento del beneficiario alle condizioni statuite in sede di erogazione o dall'acclarato sviamento dei fondi acquisiti rispetto al programma finanziato [...] il privato è titolare di un diritto soggettivo perfetto[;] viceversa, è configurabile una situazione soggettiva d'interesse legittimo, con conseguente giurisdizione del giudice amministrativo» quando, ad esempio, a seguito della concessione del beneficio, il provvedimento sia stato annullato o revocato per vizi di legittimità. In senso contrario, v. Tar Puglia, sez. I., 9 novembre 2017, n. 1146 per cui spettano alla giurisdizione del giudice amministrativo quelle controversie riguardanti la fase procedimentale precedente al provvedimento discrezionale attributivo del beneficio pubblico.
[57] Cons. St., sez. V, 8 novembre 2017, n. 5149, *cons. diritto*, § 8.2.
[58] Cfr. Cons. St., sez. VI, 6 giugno 1984, n. 365.
[59] Cfr. G. COLOMBINI, *La dimensione finanziaria dell'amministrazione pubblica e gli antidoti ai fenomeni gestionali di cattiva amministrazione*, in *Federalismi.it*, 13, 2017.

ristretta finestra temporale del *NgEu* (2026), nonché l'elefantiaca mole di piani e programmi, non garantiscono ai controlli così modellati l'incisività necessaria per assicurare che la gestione del PNRR sia conforme alle aspettative della Commissione europea.

Il modello delineato dal d.l. 77 si innesta fra i controlli interni[60] fondati su un rapporto gerarchico che sussiste fra l'amministrazione controllante e quella controllata. Ciò significa che, alla luce del PNRR, se si considera l'amministrazione procedente quella centrale, ne risulterà una compressione dell'autonomia territoriale. Un siffatto potere di controllo accentrato non troverebbe giustificazione nelle norme richiamate quanto piuttosto nella scelta "politica" del *policy maker*. In aggiunta, al Governo sarebbe comunque residuato l'esercizio del potere sostitutivo, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., per ripristinare le anomalie a livello territoriale. Difatti, l'art. 12 del citato d.l. n. 77 richiama l'art. 120 affidando al Governo la facoltà di esercitare il potere sostitutivo «in caso di mancato rispetto [...] degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori» (comma 3).

Tuttavia, si evidenzia che l'art. 120 della Costituzione si riferisce solo alle «Regioni, [al]le Città metropolitane, [al]le Province e [a]i Comuni», e non già anche ai privati che ben possono ricoprire il ruolo di soggetti attuatori del PNRR. Sebbene la disposizione citata sia collocata all'interno del Titolo V, dedicato alle autonomie territoriali, non si ravvisano ragioni evidenti di incompatibilità con l'estensione del potere sostitutivo ai soggetti attuatori privati.

L'accentramento della *governance* del PNRR e del relativo controllo possono comportare il rischio di una mala-esecuzione dei piani e dei programmi previsti nel PNRR poiché si paventa la difficoltà degli organi centrali di vigilare sull'esecuzione della vastità dei progetti ammessi, nonché sulle attività svolte dagli enti esecutori che ben possono essere anche privati. In aggiunta, si tratta di controlli *in itinere* ed *ex post* sull'attività svolta dalle amministrazioni procedenti in ragione della propria autonomia e discrezionalità organizzativa[61].

Orbene, stante il sistema di controllo così come descritto dal reg. Ue 2021/241 e dal d.l. 77/21, resta da chiedersi, trattandosi di controlli fondamentalmente interni e accentrati, quale ruolo residui alla Corte dei conti in costanza dell'esecuzione del PNRR, con particolare riferimento alle attività di erogazione e gestione dei contributi a fondo perduto. Invero, secondo il principio di buon andamento, la doverosità della funzione di controllo deve ravvisarsi nell'essenziale rilievo per cui le risorse stanziate siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi delineati. Quanto più la valutazione del rischio dell'investimento sarà razionale e coerente, tanto più l'azione amministrativa sarà efficace.

L'erogazione di benefici finanziari è sempre stata oggetto dell'attività di controllo della Corte dei conti in ragione del secondo comma dell'art. 12, l. n. 241, per cui l'amministrazione procedente deve preventivare le somme che intende attribuire a titolo di beneficio. Ebbene, tale norma è rilevante non solo ai fini della trasparenza nella procedura amministrativa, bensì anche per la corretta gestione delle finanze pubbliche, occorrendo che l'ente finanziatore iscriva sotto

[60] Per una disamina molto approfondita del quadro normativo sui controlli interni, cfr. G. COLOMBINI, *Corte dei conti e controlli interni*, in *Riv. Corte conti*, 5-6, 2013, p. 667 ss.

[61] Sull'incidenza dell'impalcatura di ingegneria finanziaria, introdotta in costanza dell'attuazione del PNRR, sulla struttura amministrativa centrale, anche sotto i profili delle attività di monitoraggio, rendicontazione, controllo e *audit* del PNRR, cfr. V. BONTEMPI, *L'amministrazione centrale alla prova della* governance *per il PNRR: attualità e prospettive*, in *Diritto cost.*, 2, 2022, in corso di pubblicazione.

forma di posta al passivo del bilancio preventivo l'importo finanziario destinato all'ausilio pubblico.

Orbene, le risorse a fondo perduto derivanti dal *NgEu* potranno essere impiegate dagli enti territoriali per risanare i propri debiti o quelli delle società partecipate? Alla domanda si dovrebbe rispondere in termini negativi, in ragione dell'art. 14, comma 5, d.lgs. n. 175 del 2016 che fissa il divieto generale di disporre, a qualunque titolo, erogazioni finanziarie "a fondo perduto" in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l'ammissibilità di trasferimenti straordinari a ipotesi derogatorie e residuali. Tali conclusioni non valgono, invero, per qualsiasi genere di ausilio finanziario, poiché i sussidi sono proprio finalizzati al sostegno di settori merceologici in difficoltà. In questi casi, il divieto di cui all'art. 14 citato non potrebbe trovare applicazione. Si ravvisa un'unica eccezione nel perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, come quelle oggetto del PNRR, in quanto sottendenti prestazioni di servizio di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità[62].

La legislazione in materia di PNRR, oltre ad aver limitato la funzione giurisdizionale della Corte dei conti[63], ha vincolato l'intervento dell'Istituto contabile in sede consultiva[64] alle gestioni finanziarie – ivi comprese quelle di ausilio finanziario – di valore complessivo non inferiore a un milione di euro. Ebbene, i controlli esterni sulla *governance* del PNRR ne risultano fortemente compressi a fronte dell'introduzione di nuovi corpi tecnici che, tuttavia, sono espressione di un modello di vigilanza interna.

5. Brevi osservazioni conclusive

Alla luce delle riflessioni espresse nelle pagine che precedono si può dedurre come gli strumenti di finanziamento pubblici possano in effetti costituire un utile strumento di indirizzo dell'economia. Vero è che, talvolta, allo Stato è richiesto semplicemente di sostenere economicamente settori merceologici che versano in condizioni di necessità a causa delle contingenze più variegate. In tali casi, e segnatamente in quelli di erogazione di sussidi, non si può parlare in effetti di un'attività di indirizzo del mercato, stante il fatto che il beneficiario non è tenuto a svolgere alcunché, né tanto meno a restituire la somma.

Potrebbe sembrare superfluo lo sforzo di ricondurre le varie nozioni di ausili finanziari a unità laddove definizioni basate sulla mera attività di indagine dello strumento giuridico utilizzato non consentirebbero di superare le problematiche connesse alla verifica, evidentemente successiva, dell'effettivo perseguimento dell'obiettivo pubblico da parte del privato. Nondimeno, è auspicabile l'intervento del legislatore affinché si introduca una

[62] V. Corte dei conti, sez contr. Lazio, par. 17 ottobre 2018, n. 66, nonché par. 28 febbraio 2019, n. 1.
[63] Sul tema, cfr. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8, 2021; E. TALARICO, *I limiti alla giurisdizione della Corte dei Conti introdotti dal decreto "Ristori" al vaglio della Corte di Giustizia Europea*, in *Bilancio Comunità Persona*, 2, 2021, p. 117 ss. Sull'ulteriore restringimento della competenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti a dirimere le controversie in merito all'inclusione nell'elenco ISTAT degli enti che sono suscettibili di incidere sulle finanze pubbliche, sia consentito rinviare a M. BEVILACQUA, *Il mimetismo della nozione di pubblica amministrazione. Un'analisi empirica*, in *Munus*, 2, 2021, p. 345 ss., spec. pp. 358-359, nota 50.
[64] Legge 23 dicembre 2021, n. 238, art. 46.

disciplina organica[65] del settore degli ausili finanziari mediante la precisazione dei caratteri dei singoli strumenti, dei relativi obiettivi programmatici, delle modalità procedimentali e, infine, dell'attività di controllo, potenziando quella già svolta dalle sezioni regionali della Corte dei conti.

Si è visto, altresì, che nella terminologia impiegata dal *Next generation Eu* e dal PNRR i finanziamenti a fondo perduto non coincidono con i sussidi, quanto piuttosto con le forme di sovvenzionamento e di incentivazione dell'industria, proprio in ragione della "controprestazione" richiesta ai destinatari dell'attribuzione finanziaria. Non vi sono dubbi circa l'inopportunità di confondere i finanziamenti a fondo perduto con dei prestiti: l'ambiguità potrebbe sorgere da una considerazione meramente semantica, ovvero il termine *finanziamento* col quale ci si riferisce, di norma, all'operazione richiesta dal privato per l'erogazione della provvista di capitale necessaria per una data operazione o attività. Più precisamente, i caratteri distintivi del finanziamento pubblico rispetto alle altre forme di ausilio pubblico sono, «da un lato, l'obbligo di restituzione e l'onerosità della prestazione e, dall'altro, il suo concretizzarsi in un'operazione di credito posta in essere in forma privatistica»[66]. Tant'è vero che è lo stesso programma *NgEu* a definire le risorse a fondo perduto come *grants* e non *loans*, proprio a sottolineare la mancanza dell'obbligo di restituzione. Tuttavia, com'è noto, la Commissione europea ha esteso il vincolo di perseguire gli obiettivi principali della transizione verde e di quella digitale anche ai finanziamenti a fondo perduto. In rapporto a tali priorità, ogni Stato membro è tenuto a impiegare, rispettivamente fra le due priorità, almeno il 25,1 per cento e il 37,5 per cento sul totale delle risorse.

Sorgono inoltre non pochi dubbi di fattibilità circa l'affidamento della gestione di tali risorse, da un lato, agli enti territoriali, i quali, al momento, risultano sprovvisti dell'*expertise* necessaria e, dall'altro, ai privati, i quali sarebbero sottratti alle forme di controllo tradizionali. Si potrebbe allora proporre di limitare le forme di sostegno indiretto alle imprese affinché lo Stato torni ad assumere quel ruolo di promozione e direzione diretta del mercato, essenziale in situazioni di crisi. Occorre, in sostanza, elaborare strategie e politiche a livello centrale che favoriscano «l'irrobustimento del capitale umano e sociale»[67] a livello territoriale. In tal senso, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza potrebbe rappresentare un volano per il rafforzamento delle autonomie territoriali, sebbene, almeno al momento in cui si scrive, tale auspicio risulti disatteso.

[65] In tal senso era già stata avanzata una proposta nell'ambito del «Programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970», e tuttavia mai concretizzata.
[66] M. ANNESI, *Finanziamenti pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 631.
[67] E. FELICE, *Divari regionali e intervento pubblico*, il Mulino, Bologna, 2007, p. 216.